

Göran Cars  
Thomas Kalbro  
Hans Lind

# NYA REGLER

för ökat

# BOSTADSBYGGGANDE

och bättre

# INFRASTRUKTUR



SNS Förlag



---

NYA REGLER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE  
OCH BÄTTRE INFRASTRUKTUR



Göran Cars  
Thomas Kalbro  
Hans Lind

**NYA REGLER**  
för ökat  
**BOSTADSBYGGANDE**  
och bättre  
**INFRASTRUKTUR**



SNS Förlag

SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
Fax: 08-507 025 25  
info@sns.se  
www.sns.se

SNS är en politiskt oberoende ideell förening som genom forskning, möten och bokutgivning bidrar till att beslutsfattare i politik, offentlig förvaltning och näringsliv kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

*Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*  
Göran Cars, Thomas Kalbro och Hans Lind  
Första upplagan  
Första tryckningen

© 2013 Författarna och SNS Förlag  
Omslag och grafisk form: Allan Seppa  
Tryck: TMG Sthlm, Stockholm 2013

ISBN 978-91-86949-48-8

## Innehåll

Referensgrupp 6

Sammanfattning 7

Utgivarens förord 11

Författarnas förord 13

1. Inledning 15

2. Politik och marknad 23

3. Demokrati, medborgardialoger och beslutsfattande  
i planeringsprojekt 32

4. Politiker och tjänstemän 45

5. Ekonomiska samband, incitament och värdeskapande  
processer 52

6. Riksintressen 69

7. Stat, region och kommun – roller och rollfördelning  
i infrastrukturplaneringen 80

8. Regelverket för planering och byggande 94

9. Hållbart samhällsbyggande – en oklar självklarhet 113

Elva skarpa förslag 122

Referenser 126

## Referensgrupp

Nedanstående företag, myndigheter och organisationer har varit representerade i referensgruppen genom angivna medarbetare.

DTZ Sweden, Agneta Jacobsson/Patrik Kallenvret

Einar Mattsson, Stefan Ränk

HSB Riksförbund, Sofie Kjellin

Humlegården, Peter Lind

Jernhusen, Jennie Kastengren

JM, Nancy Mattsson

Leimdorfer, Erik Bodin

NCC, Joachim Hallengren/Mattias Lundgren

Niam, Urban Edenström

Sveriges Kommuner och Landsting, Eva Hägglund

Trafikverket, Mathias Wärnhjelm

Vasakronan, Nicklas Walldan

Veidekke, Britta Blaxhult

Björn Hedlund, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, har varit referensgruppens ordförande.

## Sammanfattning

Startpunkten för denna bok är att det under lång tid har byggts för få bostäder i de expanderande regionerna och att utbyggnaden av infrastrukturen i Sverige sker på ett sätt som är onödigt krångligt och kostsamt.

För att förstå dagens situation är det nödvändigt med både ett teoretiskt och ett historiskt perspektiv. Därför diskuterar boken i de inledande kapitlen ur ett mer generellt perspektiv rollfördelningen mellan plan/politik och marknad, mellan medborgare och valda politiker och mellan tjänstemän och politiker. I dessa bakgrundskapitel behandlas också de ekonomiska mekanismer som påverkar utvecklingen på bostadsmarknaden.

Ur ett historiskt perspektiv tolkar författarna dagens regler som en reaktion mot pampvälde och tveksamma byggprojekt under 1960- och 1970-talen. Lagstiftningen fokuserar på att stoppa ”dåliga” projekt och ge enskilda medborgare stora möjligheter att stoppa projekt som den politiska majoriteten har beslutat om. I dag, när behovet av nya bostäder ökat kraftigt, får dock en sådan lagstiftning stora negativa effekter och därför behövs radikala förändringar för att balansera olika intressen på ett rimligare sätt.

Utifrån dessa analyser argumenterar författarna för följande slutsatser:

### *1. Avskaffa det kommunala planmonopolet*

Trafikinфраstrukturen är till sin karaktär regional. Kommunernas starka ställning i markfrågor ger upphov till ineffektiva lösningar där kommunala intressen hävdas på bekostnad av det regionalt och samhälleligt önskvärda. Detsamma gäller i allt väsentligt bostadsbyggande. Särskilt i storstadsregionerna bör den regionala nivån vara dominerande.

## *2. Røj upp bland riksintressena*

Olika myndigheter har ansvar för beslut om inrättande av riksintressen inom sina sakområden. Under senare decennier har det skett en kraftig ökning av områden som utpekats som riksintressanta. Riksintressen bör inrättas med större restriktivitet och det måste vara lättare att ompröva dem. Kostnader för olika krav ska tydliggöras i samband med beslut.

## *3. Samordna infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande*

Statliga infrastrukturinvesteringar i tillväxtregionerna bör villkoras med att bostadsbyggande sker på mark som blir mer attraktiv. Det finns också skäl för någon form av subvention till kommuner som tar ansvar för bostadsförsörjningen och omvänt ekonomiska sanktioner mot kommuner som inte tar sitt ansvar.

## *4. Planeringsprocessen måste effektiviseras*

Författarna vill se en planeringsprocess där politisk styrning utövas i den översiktliga planeringen och där den påföljande mer detaljerade planeringen effektiviseras genom att länsstyrelsens synpunkter inarbetas redan i planeringens inledande skeden. De som faktiskt ska bygga ges ett större utrymme för att bestämma bebyggelsens detaljer inom de ramar som angetts i den översiktliga planeringen. Ett bra sätt att öka kommunernas effektivitet i att hantera planprocesserna är att göra dem ansvariga för medfinansiering av kostnader för planläggning och bygglovsprövning. Effektiviteten kan också öka genom tydliga tidsgränser och transparens för processer både inom stat och kommun. Ekonomisk kompensation ska utgå till den som vill bygga om ärenden drar ut på tiden.

## *5. Stärk den representativa demokratin – begränsa det direkta medborgarinflytandet*

Dagens system för dialog gynnar ofta högljudda särintressen. Medborgardemokrati får inte ersätta den parlamentariska demokratin. Dialog med medborgarna måste syfta till att förmedla lokal kunskap och lokala intressen. Politikens roll måste vara att väga lokala intressen mot varandra och mot kommunövergripande och samhällliga mål. Nya metoder för dialog med medborgarna måste utvecklas.

### *6. Slopa överklagandemöjligheter*

Många av dagens överklagandemöjligheter (i olika instanser och med stöd av olika lagstiftningskomplex) bör tas bort. Prövningstillstånd för överklagande är rimligt. Det bör finnas större möjligheter för dem som drabbas att få ekonomisk kompensation.

### *7. Stadsbyggandet måste ses som en värdeskapande process*

I dag karaktäriseras planeringen ofta av att vara en konfliktfylld dragkamp mellan olika intressen: mellan politik och förvaltning, mellan olika förvaltningar och sektorsintressen, mellan privat och offentligt samt mellan medborgare och kommun. Planeringens och planerarens roll måste utvecklas så att värdeskapande processer möjliggörs. Det handlar om att först systematiskt dokumentera olika intressen som artikuleras av berörda parter och att med denna kunskap som bas initiera förhandlingar som innebär att olika intressen och önskemål kombineras på ett sådant sätt att parterna upplever att en överenskommelse ger större nytta och värde i jämförelse med andra handlingsalternativ.

### *8. Renodla politikens och förvaltningens roller*

Politikens uppgift ska vara att målstyra med hjälp av en ”spelplan” för utveckling. Den politiska styrningen ska framför allt utövas på den översiktliga planeringsnivån. De planerande tjänstemännens roll måste utvecklas – från bevakare av den egna fackförvaltningens intressen – till en medlarroll som kreativt söker lösningar som förenar olika intressen.

### *9. Våga experimentera*

Experimentera med olika rollfördelning i planeringsprocessen där marknad/byggare, politiker respektive tjänstemän kan få styra olika mycket i olika fall när det gäller utformningen av ett område. Våga prova nya regelsystem för nybyggnadsområden, till exempel när det gäller strandskydd och hyresreglering. Dessa experiment följs noga och värderas efter principen ”låt hundra blommor blomma”. Inte minst finns det skäl att våga prova nya system för finansiering av infrastruktur.

*10. Samhälleliga mål för buller, tillgänglighet och luftkvalitet måste hanteras med förnuft*

Samhälleliga mål om till exempel buller är inrättade med de bästa avsikter, men får en tveeggad effekt. Den goda idén blir den goda lösningens fiende. Den vällovliga tanken att förbjuda bostadsbyggande vid en bullrande innerstadsgata kan leda till ett spritt byggande och ökad bilanvändning. Låt hushållen på marknaden själva i högre grad avgöra vilka kvaliteter de ser i boendet och vilka risker de ser som acceptabla. Varudeklaration i stället för statliga och kommunala krav när det gäller saker som vi som individer själva kan bedöma.

*11. Konkretisera begreppet "hållbarhet"*

Begreppet hållbarhet har blivit ett mantra som nyttjas och missnyttjas på ett sätt som innebär att det förlorat substansen och blivit ett tomt honnörsord. Flytta fokus från övergripande och oprecisa krav på hållbarhet till hur de olika hållbarhetsdimensionerna (ekonomiska, sociala och miljömässiga) ska konkretiseras och prioriteras mot varandra.

## Utgivarens förord

Det svenska bostadsbyggandet har under lång tid varit otillräckligt för att klara av den stora befolkningsökningen i tillväxtregionerna. Inte heller infrastrukturen har hängtt med. Om detta pågår en intensiv diskussion i det svenska samhället. Det finns många förslag på vad som behöver göras, men det saknas ett helhetsperspektiv på det svenska systemet för planering och genomförande av bostads- och infrastrukturbyggande. Flera offentliga utredningar har genomförts och flera pågår fortfarande. Vilka resultaten blir vet vi ännu inte.

För att få en djupare och bredare analys av frågorna bad SNS tre forskare att utifrån sina kunskaper och erfarenheter granska planerings- och genomförandeprocesserna och komma med förslag till hur de kan förbättras. *Göran Cars*, *Thomas Kalbro* och *Hans Lind*, professorer vid Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH) har nu skrivit en rapport.

Rapporten är den tredje i en serie som SNS tagit fram i samarbete med forskare vid KTH. Hans Lind har tillsammans med professor *Stellan Lundström* tidigare skrivit *Bostäder på marknadens villkor* (2007) och *Kommersiella fastigheter i samhällsbyggandet* (2009).

SNS hoppas att rapporten ska bidra till en bred diskussion om det svenska systemet för planering och genomförande av bostads- och infrastrukturbyggande. För analys, slutsatser och förslag svarar helt och hållet författarna. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS har som uppdrag att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Projektet har kunnat genomföras tack vare bidrag från de företag, myndigheter och organisationer som redovisas på sidan 6.

Arbetet med rapporten har bedrivits i nära samarbete med en referensgrupp. SNS tackar för det engagemang som referensgruppens ledamöter visat. De mycket viktiga frågorna har fått en allsidig belysning,

vilket har varit till stort stöd för författarna. Inte heller referensgruppen ansvarar för innehållet i rapporten.

*Björn Hedlund*, tekniskt råd vid Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, har varit referensgruppens ordförande. Uppdraget har skötts på ett utomordentligt sätt med egna värdefulla kommentarer på de underlag som löpande lagts fram av författarna. Samtidigt har deltagarna i referensgruppen stimulerats att dela med sig av sina erfarenheter från praktisk hantering av planerings- och byggprocesser.

Till *Jan-Eric Nilsson*, professor vid Statens väg- och trafikforskningsinstitut, och *Lennart Tonell*, universitetslektor vid Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet, framförs ett stort tack för värdefulla synpunkter på manuskriptet. Dessa båda bär inget ansvar för den slutliga texten. Det finns helt och hållet, som nämnts, hos de tre författarna.

Stockholm i november 2013

*Stefan Sandström*  
forskningsledare, SNS

## Författarnas förord

Det byggs för få bostäder och för lite infrastruktur i Sverige.

Låga investeringar i bostadsbyggande och infrastruktur har en rad negativa effekter på samhällsekonomi och samhällsutveckling. Tillväxten i landets expansiva städer och regioner hämmas av att trafiksystemet överbelastas med framkomlighetsproblem och långa restider som konsekvens. Otillräckliga investeringar i infrastrukturen innebär också att den regionförstoring som är viktig för tillväxten bromsar in. Bristen på bostäder innebär problem för företag att rekrytera arbetskraft, och välfärd förluster för de hushåll som drabbas. Men vad kan vi göra åt problemen?

En självklar utgångspunkt för denna bok har varit att analysera och diskutera hur Sverige kan snabba upp och öka byggandet av bostäder och infrastruktur. Om vi bortser från krav på miljögranskningar, demokratisk förankring och långsiktiga effekter skulle en sådan lösning enkelt kunna formuleras. Men det är naturligtvis inte möjligt. Vår ambition har varit att diskutera hur planerings- och beslutsprocesser skulle kunna effektiviseras med fortsatt höga krav på kvalitet, demokrati och rättssäkerhet.

Att föreslå åtgärder är alltså inte lika enkelt som att se problemen. Vi som skrivit denna bok är verksamma som forskare i fastighetsekonomi, fastighetsjuridik och samhällsplanering vid Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm, KTH. Våra förslag bygger på forskningsresultat, men förslagen färgas också av våra värderingar, vilket kommer att klargöras allteftersom. Vårt skrivande har vuxit fram ur en ökande frustration över hur dagens regelverk för planering och beslutsfattande fungerar. Konsekvenserna av de förändringar vi föreslår kan omöjligt förutses fullt ut i förväg. Även om vi lagt ned möda på att bedöma konsekvenserna kommer förslagen, om de realiserar, att medföra oförutsedda sidoeffekter. Denna osäkerhet kan dock inte motivera passivitet. Problemen

är alltför allvarliga för att negligeras. I stället motiverar denna osäkerhet att konsekvenserna följs noga och att kursen justeras när oönskade sidoeffekter uppträder.

Ambitionen med våra förslag är ytterst att regelverken för planering och beslutsfattande om bostäder och infrastruktur ska bygga på tydliga principer och mål och att argumenten bakom dem ska vara välgrundade.

Stockholm i november 2013

*Göran Cars*

*Thomas Kalbro*

*Hans Lind*

# 1. Inledning

Behovet av bostäder är skriande i tillväxtregionerna och avsaknaden av infrastruktur är på många håll i landet ett avgörande hinder för regional utveckling och tillväxt.

De två kärnfrågorna i denna bok är:

- Varför byggs det så lite trots att bostadsefterfrågan är så stor?
- Hur skulle ett ökat byggande av bostäder och infrastruktur kunna möjliggöras?

I de närmast följande kapitlen diskuterar vi aktörer, deras roller och hur samspelet dem emellan skulle kunna utvecklas. Därefter vänder vi intresset mot planeringsprocesserna och regelverken och ställer oss frågan hur dessa skulle kunna effektiviseras. Avslutningsvis presenterar vi våra slutsatser i form av 11 skarpa förslag för hur byggandet av bostäder och infrastruktur skulle kunna ökas.

## Bostadsbrist

Bostadsbrist innebär att det är svårt att hitta hyreslägenheter, men också att priser på bostadsrätter och villor ökar mer än inkomsterna. Att det är långa köer till billiga hyreslägenheter i attraktiva områden och att priserna stiger där speglar främst hyresregleringen och människors preferenser, men när det är köer på flera år (även för de som uppfyller fastighetsägarnas höga krav) även i de minst attraktiva områdena och höga markpriser även i förorterna då är det bostadsbrist. Förutom att

denna brist skapar en grogrund för en svart hyresmarknad, så ger bristen på bostäder ytterligare två samhälleliga effekter. Den medför dels att inflyttning och därmed utveckling och tillväxt hämmas, dels att tilltron till samhällets institutioner minskar.

Att Stockholms bostadsmarknad är satt ur funktion är bekant. Priset för en enrumslägenhet i innerstaden motsvarar priset för en villa på en mindre ort. Visserligen är priset för en lägenhet längre ut i någon av regionens förorter billigare, men kostnaden är ändå så stor att den avskräcker eller utestänger många potentiella inflyttare. Att stå i bostadskön är inte ett framgångsrecept för den som behöver bostad inom de närmaste åren, om man inte kan betala de höga hyrorna för nyproducerade bostäder. En sista utväg för dem som har kontakter och kontanter utgör andrahandskontrakt och den svarta marknaden.

Denna bild är inte unik för Stockholm. Samma utvecklingstendenser kan ses i Malmö- och Göteborgsregionerna, men också i andra växande städer. Grundproblemet är helt enkelt att det byggs för lite. Förklaringen till denna diskrepans mellan efterfrågan och utbud brukar inte sällan skyllas på höga byggkostnader, men då bortser man från att markpriserna är höga, vilket speglar att för lite mark planläggs. Antagligen skulle det byggas mer om villkoren för byggande återgick till de som gällde före 1992 med ett omfattande statligt bostadsfinansieringssystem. Det vore dock naivt att tro att riksdagen – oavsett politisk majoritet – skulle vrida klockan tillbaka och återinföra generösa subventioner, särskilt om dessa främst skulle leda till att markpriserna steg ännu mer och att vinsterna ökade. Vi måste hitta andra vägar – och de finns.

## Brist på infrastruktur

Planeringsprocessen för vägar och järnvägar i Sverige har aldrig utmärkt sig för vare sig god samverkan eller effektivitet. Tvärtom har planeringen kännetecknats av långa och sega processer samt en dålig samordning med stadsplaneringen. Kostnadsöverskridanden har ofta blivit en följd av detta.

När vi bygger infrastruktur i tätorter påverkas mark- och fastighetsvärden i anslutning till den nya vägen eller järnvägen. Det kan handla om att mark som med hjälp av den nya infrastrukturen fått förbättrad tillgänglighet och därmed blivit intressant för byggande. Men det kan

också handla om bebyggd mark där den förbättrade tillgängligheten skapar förutsättningar att omvandla en extensiv markanvändning (exempelvis upplag, ytkrävande industrier eller lager) till en ekonomiskt mer intensiv verksamhet (exempelvis bostäder, kontor eller handel). Många gånger skapar alltså ny infrastruktur möjligheter till fastighetsinvesteringar för enskilda mark- eller fastighetsägare. De värden som skapas av en ny infrastruktur kan bli större eller mindre beroende på hur vägen eller järnvägen dras, hur järnvägens stationslägen utvecklas och hur vägens av- och påfarter förläggs och utformas. Infrastrukturplaneringen kan med andra ord ha mycket stor ekonomisk betydelse för en kommun eller enskild mark- eller fastighetsägare. Infrastrukturen är en förutsättning för ekonomisk tillväxt, genom att den är ett stadsbyggnadselement som skapar ekonomiska möjligheter för samhällsbyggande i form av arbetsplatser, bostäder och service.

Också på den regionala nivån har infrastrukturen en direkt relation till frågor om ekonomisk utveckling. Det kan handla om en stad eller ort som genom förbättrad tillgänglighet får tillväxtpotentialer i och med att den blir en del av en större arbetsmarknad. Den regionala tillgängligheten är en utmaning med högsta prioritet av två skäl.

För det första är god tillgänglighet avgörande för en regions ekonomiska tillväxt. Det finns ett starkt samband mellan storlek och tillväxt. Ju större den regionala arbetsmarknaden är, desto mer har den förmågan att specialiseras och växa. I våra större och växande städer är vi beroende av att snabbt och effektivt kunna röra oss mellan olika målpunkter. Bristande tillgänglighet, kapacitetsproblem och igenproppade trafikleder är hinder för att en region ska ses som attraktiv att etablera sig i, både av människor och företag. För det andra innebär trängselproblematiken miljöproblem. Igenproppade vägar, stillastående och avgasputtrande bilar samt bilister som tar omvägar för att slippa köer är i dag en påtaglig verklighet. Utmaningen ligger i att analysera och diskutera hur den regionala tillgängligheten kan förbättras och vilka möjligheter som finns för att skapa genomtänkta bebyggelsemiljöer (för bostäder, arbetsplatser och service) i anslutning till såväl befintlig som nytillkommande infrastruktur.

Mot denna bakgrund är det besvärande att det nuvarande svenska planeringssystemet för infrastruktur fungerar illa. Bristerna är flera. Processen från idé till genomförande omges av ett snårigt regelverk och

den blir därmed svårförstådd, byråkratisk och inte minst tidskrävande för den oinvigde. Ett annat problem är att infrastrukturplaneringen har varit dåligt kopplad till den ekonomiska planeringen. Ytterligare ett problem är att planeringen i hög grad har styrts av det nationella Trafikverket, medan berörda regioner och kommuner har varit svagare involverade och haft mindre inflytande i planeringen.

## Vad kan göras?

Vi tycker att debatten om hur man kan lösa bristen på bostäder och infrastruktur alltför ofta handlar om att hitta syndabockar. Ibland läggs skulden på ett krångligt regelverk och omständliga procedurer med omfattande överklagandemöjligheter. Ibland är det den kommunala byråkratin eller bristen på förståelse för demokratiska processer inom näringslivet som används som förklaring. Ibland är det höga kostnader på grund av bristande konkurrens i byggsektorn som pekas ut.

Vi tror inte på dessa ofta starkt förenklade bilder som pekar på en specifik företeelse och hävdar att den ensam skulle lösa problemet. Någon enkel, snabb lösning finns inte! Visst skulle regelverket kunna förenklas och visst skulle planeringsprocessen hos både privata och offentliga aktörer kunna professionaliseras. Men vi är övertygade om att ett bredare grepp är nödvändigt för att åstadkomma det som är samhälleligt önskvärt – ett ökat byggande av bostäder och infrastruktur. Ett grepp som innebär att man ser på hur det politiska beslutsfattandet, planeringssystemet och marknaden fungerar.

Dagens planeringsprocess är byggd på industrisamhällets värderingar, med tydliga och förlegade uppfattningar om roller och rollfördelning mellan det offentliga och privata. Trots att förhandlingar i dag utgör en nödvändig och självklar ingrediens i alla stadsbyggnadsprojekt, så nämns ordet ”förhandling” överhuvudtaget inte i plan- och bygglagen (PBL). Att rättssäkerhet och demokratisk förankring av planeringen är viktigt håller vi med om, men vi anser att de former som PBL anvisar är föråldrade och gynnar särintressen snarare än allmänintresset.

Mot denna bakgrund väljer vi i denna bok att ta utgångspunkt i dagens verklighet. Snarare än att starta analysen i regelverkets utformning och brister tar vi avstamp i en aktörsanalys, en genomgång av preferenser och ambitioner hos de aktörer som har ett intresse i byggandet: kommu-

ner, byggare och byggherrar, myndigheter och inte minst medborgarna. Därefter vänder vi intresset mot kärnfrågan: På vilket sätt kan processer utvecklas som innebär att dessa aktörer får incitament att agera på ett sätt som möjliggör tidsmässiga effektivitetsvinster, kostnadsmedvetenhet och kvalitetstänkande?

Våra förslag kommer därför att handla om hur Sverige kan utveckla ett effektivt och därmed värdeskapande samspel mellan aktörer med intressen i planeringsprocessen. Konkret kommer förslagen att behandla såväl roller och former för samspel i planeringsprocessen som lag- och regeländringar som underlättar en mer effektiv planeringsprocess.

## Planering i en ny verklighet

Uttrycket ”vi lever i en ny tid” har blivit så flitigt använt att det upplevs som en klyscha. Men om vi blickar bakåt och ser hur villkoren för samhällsplaneringen utvecklats under de senaste decennierna så finns det skäl att tala om ”en ny tid”. Omvärlden har förändrats och därmed på ett högst påtagligt sätt även villkoren för samhällsplaneringen.

I 1947 års byggnadslagstiftning fick kommunerna rätt att bestämma var, när och hur byggandet skulle ske. Begreppet ”planmonopol” blev en realitet. Planerarens roll var att utifrån analyser av behov och förutsättningar lämna förslag som underlag för politiskt beslutsfattande. Offentliga och privata aktörer skulle sedan genomföra det som politikerna bestämt, ibland med subventioner som lockbete.

Denna syn på samhällsplaneringen lever kvar hos många än i dag. Vi kan konstatera att PBL:s ikraftträdande 1987 på intet sätt försvagat kommunens planmonopol. Tvärtom har PBL till och med stärkt kommunens roll. Denna föreställning om den offentliga planeringens dominerande roll kontrasterar bjärt mot andra bilder som målas upp i dagens planeringsdebatt. Här är bilden ofta en helt annan: att kommunerna har förlorat sin roll i samhällsplaneringen och att stadsbyggnads- och planeringskontoren genom nedskärningar har förlorat resurser och kompetens. Argumentet är alltså att kommunerna i hög grad har blivit av med sina styrmöjligheter, bland annat genom utförsäljning av mark, avskaffandet av det statliga bostadsfinansieringssystemet och en allmän försämring av de ekonomiska villkoren för kommunala investeringar i samhällsbyggande. Och, sist men inte minst, understryker man att det

finns ett aktivt näringsliv med tjocka plånböcker som tagit kommandot i många samhällsbyggnadsprojekt. Vad ska man då tro? Vilken bild är den rätta? Spelar den kommunala samhällsplaneringen en aktiv roll eller är den förpassad till åskådarläktaren? Det finns anledning att utmana bägge dessa bilder.

### **En ny spelplan**

En diskussion om planeringens roll i dagens samhälle måste ta utgångspunkt i de strukturella förändringar som skett i ekonomin i form av en ökad rörlighet både för människor och företag. Dagens framväxande företag är ofta rotlösa i bemärkelsen att de inte är bundna till en viss plats som kan erbjuda naturförutsättningar, råvaror eller infrastruktur som gör platsen unik och överlägsen som lokaliseringssort.

Parallellt med denna ökade geografiska rörlighet uppvisar företag inom modern teknik-, informations-, utbildnings- och tjänsteproduktion också en annan karaktäristisk skillnad i jämförelse med traditionellt näringsliv. Det fasta kapitalets storlek är avsevärt mindre, och i många fall mycket litet. För detta ”nya” näringsliv är det i stället det rörliga kapitalet (humankapitalet) som är den viktigaste tillgången. Det handlar om att attrahera ”rätt” personer som kan bidra till att förverkliga företagets affärsplan och utvecklingsstrategi. Humankapitalet är av avgörande betydelse för företagets framgång, vilket får viktiga konsekvenser för näringslivet. Det handlar inte längre om att hitta den plats som är optimal för att producera så effektivt som möjligt. Snarare handlar det om att välja en lokaliseringssort som är attraktiv för den typ av anställda som företaget är i behov av.

På motsvarande sätt har individernas rörlighet ökat. Förbättrade kommunikationer har gjort det möjligt att i allt högre grad separera arbete och boende. I dag är det långt ifrån självklart att man arbetar och bor i samma kommun. Valet av bostadsort präglas av de värderingsförskjutningar som skett i samhället. Kvaliteter såsom bra skolor, rikt kulturutbud, image och stadsmässighet spelar en avgörande roll för individens val av bostadsort. Konsekvensen har blivit att vi i genomsnitt pendlar allt längre till arbetsplatsen. Det område vi rör oss inom har blivit allt större och begreppet regionförstoring har blivit en realitet.

Sammanfattningsvis kan man något förenklat säga att tidigare flyttade vi som individer och arbetskraft till jobben, nu flyttar jobben till

arbetskraften. Denna förändring har medfört en ökad konkurrens mellan städer och regioner. Framgångsrik stadsutveckling förutsätter i dag genomtänkta strategier för hur staden ska kunna tillhandahålla sådana kvaliteter att den kan hävda sig i konkurrensen med andra städer.

Dessa förändrade omvärldsfaktorer får stora konsekvenser för samhällsplaneringen. Utvecklingen har lett till en konkurrenssituation i vilken både kommunen och näringslivet är parter med stora intressen. För näringslivet handlar det om långsiktig överlevnad, genom att kunna attrahera och behålla anställda. För kommunen handlar det om att kunna hävda sina förtjänster och fördelar som produktions- och livsmiljö i konkurrens med andra kommuner.

### **Nya villkor för samhällsplaneringen**

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att varken påståendet att planmonopolet råder precis som tidigare eller att den kommunala planeringen helt tappat styrkraft stämmer med verkligheten. Föreställningen att kommunen med stöd i planmonopolet skulle kunna föreskriva samhällsutvecklingen stämmer inte. I praktiskt taget alla projekt av mer än marginell karaktär har kommunen inte ett monopol i bemärkelsen att man kan bestämma ”vad, var och hur”. För att planen ska kunna realiseras krävs att andra aktörer än kommunen är beredda att göra nödvändiga investeringar.

Inte heller föreställningen att kapitalet styr är korrekt. Viljan och de ekonomiska resurserna för att genomföra ett projekt är inte nog för att något ska hända. Kommunen har genom planlagstiftningen kraftfulla medel för att bejaka eller motverka ett projekt.

Slutsatsen är alltså att ingen enskild aktör har makten att utveckla en stad och att ingenting händer om inte andra aktörer deltar och stödjer utvecklingen. Reglerna på ”spelplanen” är sådana att parterna ömsesidigt är beroende av varandra för att ett projekt ska kunna realiseras. Förhandlingar har därmed kommit att bli den gängse metoden för att gemensamt utveckla och driva en planeringsidé till genomförande.

Ordet förhandling nämns alltså inte i PBL, trots att praktiskt taget alla exploateringsprojekt av mer än marginell omfattning inrymmer förhandlingar som en avgörande ingrediens. PBL:s fokus ligger på de formella procedurerna och beslutssituationerna. I realiteten är dessa dock ofta bara ett sätt att formellt bekräfta beslut som i realiteten redan

tagits i förhandlingar mellan kommunen och andra nyckelaktörer. Detta konstaterande – att planeringens praktik ser radikalt annorlunda ut i dag jämfört med den verklighet som förelåg när PBL arbetades fram – måste utgöra utgångspunkten för om man menar allvar med ambitionen att förenkla och effektivisera plan- och bygglagstiftningen. Den nyckelfråga som måste adresseras är hur ömsesidiga beroendeförhållanden påverkar roller och rollfördelning inom samhällsplaneringen, och på vilket sätt allmänna intressen, som till exempel ökat bostadsbyggande för bredare grupper, kan hävda sig i denna verklighet.

Med utgångspunkt i såväl teori som i empiriska studier finns det skäl att understryka betydelsen av initiativets makt. Den kommun som ligger lägst och som initierar planering först i det ögonblick som andra parter kommer med förslag till utveckling och byggande, kommer att få det utomordentligt svårt att under processens gång effektivt kunna hävda allmänna intressen. Problemet med initiativ är att det kan vara lättare sagt än gjort. Utmaningen ligger i att bättre använda de planeringsinstrument kommunen förfogar över. Framför allt skulle fördjupningar av översiktsplanen, i form av områdesplaner kunna spela nyckelroller som ger kommunen verktyg att kunna hävda långsiktiga och allmänna intressen.

### **Hur kan allmänna intressen hävdas i en förhandlingsekonomi?**

Spelplanen ser alltså annorlunda ut i dag och det innebär också att spelreglerna förändrats. Den insikt som kanske är allra viktigast är att offentliga och privata aktörer i dagens Sverige är ömsesidigt beroende av varandra, men också att det inte är självklart att offentliga aktörer faktiskt bevakar allmänna intressen. Vi menar att det krävs förutsättningslösa och teoretiskt grundade argument om vilken typ av regler och vilken roll som olika aktörer ska ha för att utvecklingen ska spegla ett brett allmänintresse. Detta är temat i de båda följande kapitlen.

## 2. Politik och marknad

När man ska diskutera planering och byggande är en grundläggande fråga var gränsen ska dras mellan det som ska beslutas inom det politiska systemet och vad som ska lämnas åt marknaden. Innan vi går in på några teorier om detta behöver alternativen dock preciseras något.

All verksamhet sker inom ramen för ett juridiskt regelverk som ytterst är bestämt av riksdagen. Det finns också generella regler som gäller all ekonomisk verksamhet, till exempel lagar om avtals utformning, om marknadsföring och om konkurrensbegränsande åtgärder. I denna bok kommer vi dock att ha en snävare avgränsning av "politik" och "marknad". Med politik menar vi att den offentliga sektorn påverkar om konkreta byggprojekt blir av eller inte, och hur de tillåtna projekten ska utformas. Att bygga en ny motorväg eller tillåta att en fastighetsägare bygger ut sitt hus är exempel på beslut som ligger inom den politiska sfären, även om mindre beslut sedan delegeras till tjänstemän på olika nivåer.

Att säga att "marknaden" bestämmer något innebär då att det enskilda företaget eller hushållet bestämmer något utan att behöva tillstånd. Vilka underleverantörer som ett byggföretag anlitar eller vilka växter villaägaren ska plantera i sin trädgård är exempel på sådant som i dag direkt beslutas av enskilda aktörer utan att det behövs något tillstånd från en myndighet.

Det kan dock vara mer komplexa situationer där initiativet ligger hos en part, men där tillstånd måste ges av en annan part. När det gäller vägbyggande kan vi enkelt uttryckt säga att både initiativet och beslutet ligger inom den offentliga sfären. Om en husägare vill bygga ut sitt hus

kan denne ta initiativet, men det behövs i regel ett tillstånd – bygglov. Ägarens beslut att ta initiativ är dock en förutsättning för att något ska hända, eftersom ingen kan tvinga denne att bygga ut sitt hus. Det offentliga fattar inte beslut om att något visst ska ske – en utbyggnad av huset – men samtycke är nödvändigt för att utbyggnaden ska ske.

I detta kapitel diskuteras främst ett antal nationalekonomiska teorier om gränsen mellan politik/stat och marknad. I kapitlet görs ingen skillnad mellan olika nivåer inom staten – det vill säga mellan lokal, regional och central nivå – utan detta är något som behandlas i kommande kapitel.

## Musgraves tre verksamhetsområden för staten

Den amerikanske ekonomen Richard Musgrave har gjort en ofta använd indelning av statens funktioner ur ett ekonomiskt perspektiv. Han skiljer mellan tre uppgifter eller grenar (Musgrave, 1959):

1. *Makroekonomisk politik*, som handlar om att minska konjunktursvängningarna i ekonomin och hålla nere arbetslöshet och inflation. Regeringens finanspolitik och Riksbankens räntepolitik är i dag de centrala medlen här.
2. *Inkomstfördelning*, som kan handla om fördelning mellan åldersgrupper, till exempel barnbidrag och pensioner, mellan friska och sjuka eller mellan grupper med höga respektive låga inkomster.
3. *Politik för att få en bättre resursallokering*, det vill säga politik för ”ökad effektivitet”. Bakgrunden till denna punkt är de olika ”marknadsmisslyckanden” som diskuteras närmare i nästa avsnitt.

Fokus i denna bok ligger på den tredje punkten. Hur ska beslutsrättigheter fördelas och incitament skapas så att ”rätt” projekt genomförs på ”rätt” sätt? Projekt där nyttan är större än kostnaderna bör genomföras och projekt som inte uppfyller detta bör inte genomföras. Ekonomen talar i dessa sammanhang ofta om Pareto-effektivitet, eller åtminstone potentiell Pareto-effektivitet, det vill säga ett bra projekt är ett där vinsten/nyttan för de som vinner på projektet är så stor att det vore möjligt att ta en del av denna och kompensera förlorarna, så att även de tycker att projektet är acceptabelt. Om hänsyn tas till kompensationen

skulle ingen vara emot projektet. Även om detta är svårt att tillämpa i praktiken ger det en väsentlig utgångspunkt när man ska bedöma hur till exempel ett markområde ska utnyttjas.

Hur resurserna i samhället används har dock i sin tur effekter på den ekonomiska tillväxten, så de olika dimensionerna ovan kan inte ses isolerade. Satsningar på infrastruktur och på att skapa väl fungerande bygg- och bostadsmarknader bidrar till den ekonomiska utvecklingen. Även om det rent vetenskapligt är svårt att mäta dessa samband, på grund av många samverkande faktorer, är det rimligen så att bättre beslutssystem för infrastruktur och bostadsbyggande både leder till direkta förbättringar i människors välfärd i dag och till att den ekonomiska utvecklingen över tiden blir bättre. Tonvikten här ligger emellertid inte på att dokumentera och belägga dessa samband. Vi fokuserar i stället mer direkt på allmänna för- och nackdelar med olika sätt att fatta beslut utifrån ett brett effektivitetsperspektiv.

## **Klassiska marknadsmisslyckanden och politik för att åtgärda dem**

I läroböcker i nationalekonomi är upplägget ofta att man först beskriver en ekonomi där många köpare och säljare agerar var för sig på marknaden utifrån sina egna intressen. Man visar att en sådan marknad under vissa omständigheter leder till ett effektivt resursutnyttjande. Efter detta diskuteras hur marknaden påverkas om det är ett monopol eller enbart ett litet antal företag på marknaden. Ett centralt resultat är att på monopolmarknaden blir det högre pris och lägre produktion. Ibland räknas monopol in i det som kallas marknadsmisslyckanden. Ofta är det dock följande fyra punkter som tas upp som marknadsmisslyckanden och som motiverar politiska ingripanden och agerande från den offentliga sektorns: externa effekter, kollektiva varor, stordriftsfördelar/naturliga monopol och informationsproblem.

*Externa effekter, det vill säga att det som en aktör gör direkt påverkar en annan aktör.* I planeringssammanhang kan det till exempel handla om att markanvändningen i område A påverkar fastigheternas värde i område B, eller att en ny väg utsätter ett antal personer som bor i närheten för buller. Finns en påverkan som denna ligger det nära till hands att dra slutsatsen att någon form av offentlig planering behövs

för att kunna väga olika konsekvenser mot varandra och välja den markanvändning som är bäst ur ett helhetsperspektiv. I en översiktsplan kan man till exempel se till att industrier som bullrar eller drar till sig tung trafik lokaliseras så att de inte stör områden med bostäder. Andra klassiska åtgärder är skatter på varor eller aktiviteter som ger upphov till negativa externa effekter och subventioner till varor som har positiva externa effekter. När det gäller olika former av utsläpp har det också blivit vanligt med så kallade överlåtbara utsläppsrättigheter, där staten bestämmer antalet tillstånd och där dessa sedan kan köpas och säljas. En viktig effekt av ett sådant system är att till exempel rening av utsläpp sker där det är billigast att rena.

*Kollektiva varor.* Vissa varor är svåra att producera eller tillhandahålla på ett lönsamt sätt på marknaden därför att det är svårt att utestänga vissa grupper. Att inhägna stora grönområden för att kunna utestänga de som inte betalar är kostsamt. Finns ingen konkurrens om resursen – det vill säga att fler hushåll kan besöka området utan att det stör andra – vore det ur ett resursperspektiv fel att ta betalt och därmed utestänga vissa hushåll. Både ren luft och rent vatten kan ses som kollektiva varor som alla kan dra nytta av utan att det hindrar andra från att nyttja dem. Indirekt kan allt som bidrar till dessa kollektiva varor, till exempel parker som renar luften, också räknas till denna grupp. Många transportinvesteringar kan också ses som kollektiva varor eftersom det, bortsett från när det är trängsel, är möjligt för ett hushåll att utnyttja en väg utan att det hindrar andra från att använda den.

*Stordriftsfördelar/naturliga monopol.* Två konkurrerande biltillverkare bygger självklart var sin fabrik där de tillverkar sina bilar. Däremot verkar det inte så vettigt om två konkurrerande flygbolag bygger var sin flygplats eller att två konkurrerande elföretag eller vattenföretag båda drar fram var sina ledningar till ett visst hus. Det går *en* motorväg och *en* järnväg på en viss sträcka, även om de används av en rad olika trafikanter och företag. Nyttan av att ha två parallella väg- eller spårssystem står helt enkelt inte i proportion till kostnaden. Dessa ”naturliga monopol” har ofta drivits av offentlig sektor, men det finns också exempel där nätet ägs av en privat aktör som sedan styrs med ett antal regler kring verksamheten. TeliaSonera äger till exempel det fasta telefonnätet men är tvunget att mot skäligen ersättning upplåta det till andra företag. I andra fall – till exempel järnvägsnätet i Sverige – ägs det till största delen av

staten och förvaltas av en statlig myndighet, Trafikverket.

*Informationsproblem.* I vissa situationer är det svårt för en köpare att bedöma den köpta produktens egenskaper och då kan det vara rationellt med vissa offentliga regler och kontroller. Hur säker är egentligen elapparaten och står huset verkligen emot en kraftig höststorm? Om var och en skulle bedöma detta skulle det bli mycket kostsamt, och när det finns enhetliga värderingar om vad som är bra – ingen gillar att få en kraftig elstöt eller att huset rasar – så är det rationellt att staten lägger fast vissa regler och ser till att de följs. Ur ekonomiskt perspektiv finns dock ingen anledning att reglera sådant som konsumenten själv kan bedöma relativt lätt, till exempel om det finns hiss i huset eller hur mycket buller det är utanför, om det inte finns några externa effekter.

## Kritiken från public choice-skolan och Hayek

Tankarna om marknadsmisslyckande dominerade i nationalekonomin i många år och är fortfarande en central del i nationalekonomisk teori. Få teorier överlever dock intakta i särskilt många år. Efter ett tag upptäcker man underförstådda antaganden som kanske inte är så självklara och nya dimensioner läggs till som antingen kullkastar eller åtminstone modifierar slutsatserna från de tidigare teorierna på ett väsentligt sätt.

Under 1970-talet kom den så kallade *public choice*-skolan att spela en större roll. En grundtanke där var att ekonomernas klassiska betecknandeantaganden om rationella nyttomaximerande aktörer måste tillämpas även på politiker och tjänstemän i offentlig sektor. När man från teorierna om marknadsmisslyckande drog slutsatsen att politiker och offentlig sektor måste agera för att ställa saker till rätta, tog dessa ekonomer för givet att besluten i offentlig sektor skulle spegla ett allmänintresse. *Public choice*-skolan pekade på att man måste ta med politikmisslyckande i kalkylen, och om dessa bedöms större än marknadsmisslyckandet är det inte rationellt att vidta några åtgärder även om det finns ett marknadsmisslyckande.

Att ingripande från offentlig sektor kan leda till att det blir ännu mera fel kan bero på flera olika faktorer. Låt oss anta att villaägaren A vill bygga ut sitt hus och att detta påverkar utsikten negativt för ett antal grannar, dock inte särskilt dramatiskt. Vi kan anta att A:s nytta

av tillbyggnaden är betydligt större än nyttominskningen för grannarna på grund av försämrad utsikt. A begär bygglov. Nu råkar det emellertid vara så att A tidigare kritiserat ledande politiker i kommunen, och de passar på att hämnas genom att säga nej till A:s ansökan. I detta fall är "marknadsmislyckandet" – att grannarna får det sämre – mindre än "politikermislyckandet" – att politikerna inte ser till det allmänna bästa utan säger nej till bygglovet.

Det finns en annan variant där tonvikten i stället ligger på att tjänstemännen kan agera utifrån vad vi kan kalla professionella värderingar och inte utifrån ett allmänintresse. Stadsarkitekten tycker kanske att A inte ska få bygga ut därför att tillbyggnaden förändrar villaområdets karaktär och gör att det förlorar sitt tidstypiska utseende. Antar vi att boende och besökare inte bryr sig om detta har det dock inget värde utifrån ekonomens välfärdsperspektiv. Politikerna går dock på tjänstemännens linje även om det leder till lägre nytta för de berörda. För vi över beslut till offentlig sektor kan det leda till att tjänstemännens egna åsikter om vad som är värt att bevara slår igenom i deras beslut så att det som är bäst ur de berörda individernas perspektiv inte genomförs.

Friedrich Hayek pekade redan på 1940-talet på ett annat problem som måste beaktas när man bedömer olika sätt att fatta beslut. Även om Hayek primärt skrev utifrån debatten om planekonomi och marknadsekonomi på 1930- och 1940-talen, så är hans argument också relevanta för situationer med marknadsmislyckanden. Det problem Hayek pekade på var att det kan vara svårt för beslutsfattaren att få fram tillräckligt bra information om den aktuella situationen (Hayek, 1945).

Återvänder vi till exemplet med A:s tillbyggnad så kanske politikerna agerar utifrån ett allmänintresse, men de får en felaktig bild av situationen och tror att grannarna påverkas mycket mer än de faktiskt gör. Därför säger politikerna nej till tillbyggnaden. Motsvarande kan hända på tjänstemannanivå där tjänstemännen tror att områdets karaktär betyder mycket mer för boende och besökare än vad det faktiskt gör.

Sammanfattningsvis pekade *public choice*-skolan och Hayek på två problem med att försöka lösa marknadsmislyckande med politiska ingrepp: att politiker/tjänstemän kan ha "fel" drivkrafter, och att de kan ha bristande kunskap om vad de olika alternativen betyder för människor. Båda dessa faktorer kan göra att fel beslut fattas inom det politiska systemet.

## Kritiken från Coase och Ostrom

Kärnan i föregående avsnitt var att det kan bli ännu mera fel om vi för över beslut till den politiska sfären. I detta avsnitt ska vi i stället peka på kritiker som menade att marknaden och de som direkt berörs av ett beslut kanske själva kan hantera även många situationer med marknadsmisslyckanden.

Ronald Coases huvudtes var att det finns en rad situationer där parterna själva kan lösa dessa problem genom förhandlingar och privata uppgörelser (Coase, 1960). Återvänder vi till exemplet ovan så skulle vi kunna ha en regel som sa att om A vill bygga till sitt hus så krävs grannarnas godkännande. Om värdet för A är högt medan det inte är så stort problem för grannarna att utsikten försämras, kan man tänka sig att grannarna – kanske mot viss ekonomisk kompensation – är beredda att skriva på ett avtal som innebär att A får göra sin tillbyggnad.

Coase pekade också på följande: Låt oss anta att A får göra som A vill på sin tomt och inte behöver begära tillstånd. Vi ändrar nu på antagandena så att försämringarna för grannarna skulle vara stora, medan nyttan för A är ganska liten. I detta fall skulle det korrekta beslutet vara att A inte gör tillbyggnaden. Coase noterade att i detta fall kan man i stället tänka sig att grannarna betalar A en viss summa för att A skriver på ett kontrakt som innebär att A avstår från att bygga till sin fastighet. Är parterna välinformerade, rationella och har möjlighet att förhandla så kommer det rätta beslutet att genomföras oavsett hur regelsystemet ser ut.

I större skala kan vi tänka oss att ett antal fastighetsägare äger delar av ett område som ska bebyggas. De inser att områdets samlade värde blir större om en viss del avsätts till park (en kollektiv vara). I detta fall kan marknaden åstadkomma att det faktiskt blir en park antingen genom ett avtal mellan berörda fastighetsägare med kompensation till den som upplåter mark till parken, eller genom att en ägare köper upp de andra. Äger en aktör hela området blir det rationellt att avsätta den aktuella marken till park, eftersom det enligt antagandet leder till ett högre samlat värde på de färdiga fastigheterna.

Ju fler aktörer som är berörda, desto svårare är det naturligtvis med privata överenskommelser och lösningar som de ovan. Elinor Ostroms stora bidrag till forskningen var att peka på att människor genom historien varit tämligen framgångsrika med att hitta former för att sköta

komplexa system – till exempel bevakningssystem – utan att staten varit inblandad (Ostrom, 1990).

Ett intressant exempel från USA är storstaden Houston som har en mycket begränsad offentlig planering av markanvändningen, exempelvis om det ska byggas bostäder eller industrier på en viss plats. Grundregeln är i stället att om du gör något som påverkar grannfastigheterna negativt, så måste du kompensera dem för förlusten. Den smarta fastighetsägaren gör naturligtvis upp med grannarna i förväg och skaffar sig tillstånd att bygga på ett visst sätt. Därför blir det inte rationellt att exempelvis bygga en störande industri nära stora bostadsområden, eftersom företaget då måste betala stora skadestånd. Vill man bygga ett attraktivt bostadsområde och kunna sälja det till ett högt pris, blir det viktigt att sluta avtal med grannfastigheternas ägare så att de – mot ersättning – till exempel förbinder sig att inte bygga så högt att utsikten försämras. Det finns dock byggregler som fokuserar på sådant som är svårt för köparen att bedöma, till exempel hållfasthet, och den typen av grundläggande regler är bra ur effektivitetssynpunkt.

Björn Hasselgren (2013) tar upp att Coase även hade argument som liknade *public choice*-skolans och Hayeks när det gällde synen på hur infrastrukturen ska finansieras. Om vi accepterar den ekonomiska teorins argument om att marknaden inte kan finansiera vägar därför att det rationella priset är lågt när marginalkostnaden (den extra kostnad som uppstår när ytterligare en resenär använder vägen) är låg, så följer att vägar ska finansieras med allmänna skattemedel. Det finns ingen anledning att exempelvis beskattning av bilar eller vägavgifter ska finansiera infrastrukturen. Det klassiska nationalekonomiska synsättet, som enligt Hasselgren dominerat svensk transportpolitik sedan 1970-talet, var just att man först ska göra en samhällsekonomisk kalkyl för att bedöma om en investering ska genomföras och sedan finansiera den med de allmänna skatter som har minst negativa effekter på samhällsekonomin.

Coase menar dock att detta kan försvaga incitamenten för effektivitet i den offentliga organisation som ansvarar för infrastrukturen. Ökade kostnader sprids med allmän skattefinansiering ut på ett stort antal personer och ingen drabbas på ett synbart sätt. Om i stället varje trafikslag står för sina egna kostnader innebär det att till exempel bilskatten ska höjas om kostnaderna för vägbyggnad stiger. Tanken är att trycket på myndigheterna då blir större och att effektiviteten skulle

öka. Vet man att kostnadsöverskridande i ett projekt leder till att ett annat måste skjutas upp blir pressen större att hålla kostnadsramarna. Vi återkommer till detta i senare kapitel.

## Avslutning

Vi vill lyfta fram två slutsatser från teorierna i detta kapitel:

1. Eftersom det finns både marknadsmisslyckande och politikmisslyckande är det i hög grad en pragmatisk fråga hur gränsen ska dras i det enskilda fallet, vilket kräver en mer detaljerad analys.
2. Inom ramen för det som vi kallar marknad respektive politik finns en rad olika former som kan bidra till bättre beslut. Ostrom pekade på hur enskilda aktörer kan hitta organisatoriska modeller för att lösa potentiella marknadsmisslyckanden, men vi kan också se innovativa former i den offentliga sfären. Ett exempel på detta är när politikerna beslutade att ge Riksbanken ansvar för att bestämma räntan och nöjde sig med att ange målet för Riksbankens penningpolitik: att upprätthålla ett fast penningvärde, men även att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. De konkreta besluten överläts sedan till experterna och på detta sätt minskade risken att politikerna skulle falla för frestelsen att fatta kortsiktiga beslut.

### 3. Demokrati, medborgardialoger och beslutsfattande i planeringsprojekt

I plan- och bygglagen understryks vikten av samråd och dialog i planeringsprocessen. Där stadgas att samråd ska hållas med bland annat sakägare, boende som berörs samt med sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Vi kan således konstatera att medborgardeltagande i planeringsprocessen har ett tydligt legalt stöd och ett tydligt uttalat syfte – insyn och påverkan.

Vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH) har under de senaste åren ett stort antal planeringsprojekt studerats. Ett av syftena med dessa fallstudier har varit att dokumentera och analysera hur medborgardeltagandet organiserats och vilken påverkan på planerna som medborgarnas åsikter fått.

En analys av medborgardeltagandets effekter kan fås genom att ställa frågan vad kommunen mer precis vill uppnå genom detta engagemang. Att involvera invånare i planeringsprocesser kan motiveras utifrån både sociala och effektivitetsmässiga aspekter. Några av de vanligast förekommande motiven är, enligt Sofia Wiberg (2013), följande:

1. *Demokratin i beslutsfattandet ökar.* I Sverige förmår inte de politiska partierna mobilisera medlemmar som förr. Detta betyder inte att människor är liknöjda och ointresserade av samhällsfrågor. Tvärtom finns många tecken på ett ökat intresse, om än i andra former än ett partipolitiskt engagemang. Medborgardialoger i detta läge kan stärka medborgarandan, fördjupa demokratin och minska politikerförakt.

2. *Personliga färdigheter utvecklas hos dem som väljer att delta.* Genom att träffa andra medborgare och beslutsfattare och diskutera utvecklingsfrågor får medborgarna testa sina argument, höra andras och tillsammans resonera om frågorna, vilket sägs skapa ett starkt ansvarstagande för det gemensamma. De får också ökade kunskaper om hur planprocesser går till.
3. *Fler perspektiv i planeringsprocessen ger bättre resultat.* Om planerare och politiker får ta del av hur invånare använder olika platser och vad de tycker är viktigt för ett områdes utveckling kan mer underbyggda beslut tas.
4. *Acceptansen för och legitimiteten av beslut förbättras.* Risken för överklagande minskar om medborgarna involveras tidigt i planeringsprocesser. Ett beslut som tagits efter att en bred allmänhet fått delta stöter ofta på mindre protester när det ska genomföras. Detta gör att det blir mindre fördröjningar i planprocessen och därmed kostnadseffektivt.

Vi ser ingen anledning att invända mot att det kan vara som det sägs i dessa fyra punkter. En genomtänkt dialog med medborgarna kan uppenbarligen tillföra värden, för såväl processen som för utfallet och den deltagande individen, även om professionella planerare i regel bör kunna förutse vad medborgarna kommer att framföra.

I KTH:s studier av den svenska stadsbyggnadspraktiken har de fyra motiv som Wiberg lyfter fram utgjort en grund för att bedöma på vilket sätt medborgardeltagande påverkat processerna. Har det tillfört lokal kunskap och kvaliteten ökat? Har det lokala deltagandet inneburit en förstärkt acceptans och legitimitet? Ytterst har vår ambition varit att analysera om medborgardeltagandet inneburit en förstärkt demokrati och en ökad processeffektivitet. Resultatet av studierna är långt ifrån entydiga. I vissa fall kan vi se att såväl demokratiska som effektivitetsmässiga vinster erhållits. I andra fall är det tvärtom. Processerna har dragit ut på tid, de demokratiska vinsterna är obefintliga och kostnaderna har skenat iväg. Denna klivna bild låter sig väl illustreras i en av de fallstudier som genomförts – om tillkomsten av Botniabanan. De sammantagna erfarenheterna från Botniabanan reser ett antal kritiska frågor om allmänhetens medverkan och rätten att överklaga beslut.

---

**EXEMPLET BOTNIABANAN – "SVERIGES STÖRSTA JÄRNVÄGSPROJEKT"**

Botniabanan är 19 mil ny järnväg från Ångermanälven via Örnsköldsvik till Umeå. Bakom beslutet att bygga Botniabanan låg förväntningar av olika slag. En var att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk utveckling i norra Sverige genom regionförstoring. En annan var att Botniabanan skulle bidra till att uppnå de nationella miljömålen. Den nya järnvägen kan i betydande omfattning bidra till att överföra gods- och persontransporter från landsväg till spår.

Den gängse föreställningen är att det oundvikligen uppstår problem när det tas fram en plan för infrastrukturbyggnad: planen kommer att stöta på patrull i form av ilska och lokalt baserat motstånd. Fallet Botniabanan belyser både detta och motsatsen, det vill säga grupper som samarbetar för att nå en bra helhet.

Banans dragning genom Umeälvens delta bekräftar föreställningen om skyttegravsrig, icke-konstruktiva dialoger och en oändlig mängd överklaganden. Samtidigt redovisas en helt annan verklighet när det gäller banans sträckning genom Örnsköldsvik, trots att sträckningen där är komplicerad, då den går genom områden med stora natur- och rekreationsvärden, och inte minst måste dras genom områden som redan är bebyggda. Trots dessa svårigheter var planeringsprocessen effektiv i bemärkelsen att konstruktiva dialoger och förhandlingar med berörda lett fram till lösningar som är ömsesidigt acceptabla för berörda parter.

Det finns anledning att reflektera över varför två så skilda resultat erhålls på två delsträckor i ett och samma projekt. Slutsatsen från Botniabanan pekar här på två förklaringar, dels egenskaper hos dem som berörs, dels hur samrådsprocessen organiseras.

I Umeå drevs motståndet av en välorganiserad opinionsgrupp med goda politiska och sociala resurser och med stor kunskap om regelverkets konstruktion. För dragningen genom Örnsköldsvik kan samrådsprocessens organisering i hög grad förklara varför ett för alla parter acceptabelt slutresultat kunnat erhållas. För delsträckan genom Umeälvens delta gör KTH-studien bedömningen att ingen samrådsprocess på jorden skulle kunna lett fram till en gemensam lösning, bland annat därför att det där fanns grupper som inte var intresserade av en sådan lösning. Botniabanans sträckning genom Örnsköldsvik visar att samråd kan bidra till effektivitet i byggandet av infrastruktur. Banans sträckning genom Umeälvens delta visar på samrådets begränsningar.

---

En kärnfråga är om de överklaganden som gjorts representerar ett allmänintresse, en djup oro över de miljöeffekter som järnvägens dragning genom Umeälvens delta medför, eller om de är uttryck för ett särintresse

som inte överensstämmer med allmänintresset. Under byggtiden har vid olika tidpunkter mätningar av inställningen hos ett slumpmässigt urval personer i de fyra berörda kommunerna gjorts. Inställningen har hela tiden varit positiv och stödet har ökat successivt.

I KTH-studien av Botniabanan framgår att motståndet i Umeå i hög grad handlar om ett välartikulerat och kraftfullt särintresse. Miljöargumentet har varit utgångspunkten för gruppens motstånd mot förslaget. Detta är i sig rimligt och korrekt. Självklart påverkas såväl fåglar som vegetation av att en ny järnvägslinje dras genom området. En infrastrukturinvestering innebär alltid ett ingrepp i naturen. Om vi inte är beredda att acceptera detta är all typ av infrastruktur oacceptabel. Om vi å andra sidan inser att infrastruktur är nödvändig måste frågan ställas på ett annat sätt. Utmaningen blir att väga infrastrukturens negativa miljöpåverkan mot dess fördelar.

Vid Botniabanas dragning genom Umedeltat anser vi att det är rimligt att de lokala miljöingreppen vägs mot ekonomiska och sociala vinster samt de nationella miljömålen. Regionförstoring och den förbättrade tillgängligheten kommer att innebära ekonomiska vinster i form av tillväxt och fler arbetstillfällen. Likaså kommer det sociala och kulturella utbudet mellan orterna längs banan att förstärkas. Dessutom kommer överflyttningen från väg till järnväg att bidra till minskad miljöbelastning. Dessa vinster är långt mer än marginella.

Men också miljöargumentet som sådant förtjänar att närmare granskas. Bevisligen innebär järnvägen ett direkt och negativt ingrepp i naturmiljön, men samtidigt medför den positiva indirekta miljöeffekter. Den viktigaste av dessa är att gods- och persontransporter som i dag i allt väsentligt är vägburna kommer att kunna flyttas över till järnväg, med en avsevärt minskad miljöbelastning som konsekvens. Om miljömässighet, energieffektivitet, ekonomi och sociala konsekvenser av Botniabanan analyseras på detta sätt, är det svårt att tänka sig att överklagandena, som inneburit flera års försening och en kostnadsökning i miljardklassen, skulle vara ett samhällsintresse. Överklagandena representerar enligt detta resonemang ett särintresses önskan att stoppa projektet.

Vid järnvägens dragning genom Örnsköldsvik framträder en helt annan bild av medborgardeltagandet. Denna kan, för att knyta an till Umeå-exemplet, illustreras med omsorgen om hur fågellivet påverkas av järnvägsdragningen. Vid planeringen insåg man tidigt att fågel-

livet skulle påverkas och en samverkan inleddes med den ornitologiska föreningen i Västernorrland. Samarbetet startade i samtal om förväntade problem och hotbilder med anledning av den nya banan. Detta fördjupades sedan successivt i analyser och i gemensamt utvecklande av åtgärder och planer för att minimera och kompensera för problemen. I samförstånd har en handlingsplan utvecklats som bland annat innebär att medel avsatts i en särskild stiftelse för att successivt implementera kompensationsåtgärder.

Om vi kopplar tillbaka till de fyra motiven för medborgardialoger som listades ovan blir Botniabanan en tydlig illustration av såväl problem som möjligheter. Medborgardeltagandet i Umeå tillförde inte värden, tvärtom, det ledde till högre kostnader och tidsåtgång. Också ur en demokratisk aspekt är erfarenheterna nedslående. Den grupp som gör sig till tolk för miljö- och allmänintresset har svagt gehör hos de som berörs av projektet. I exemplet Örnköldsvik blir slutsatserna annorlunda. Här ledde en dialog till lösningar som var starkt önskvärda ur en intressegrupps synvinkel. Parterna bedömde ömsesidigt att medborgardeltagandet tillförde kvalitetsvinster och kunde genomföras till en kostnad som ur infrastrukturbyggarens perspektiv bedömdes som helt rimlig.

Om vi till fallet Botniabanan lägger erfarenheter också från ett stort antal andra projekt som studerats vid KTH, kan vi konstatera att medborgardeltagande kan skapa demokratiska och andra värden. Men det kan också utmärkas av dåliga och kostsamma lösningar med svagt stöd hos allmänheten.

Vår slutsats är att vi måste sluta betrakta medborgardeltagande som ett honnörssord som oreflekterat läggs in i varje planeringsprojekt. Vår poäng är att samråd och medborgardialog inte med automatik kan ges positiva eller negativa förtecken. I vissa situationer kan dessa bidra till bättre förankring och mer välgrundade beslut, i andra fall är det tvärtom – samrådet bidrar till att främja särintressen snarare än allmänintressen. Vi diskuterar dessa två situationer nedan.

## Samrådets problem

I många av de fallstudier som genomförts vid KTH kan vi konstatera att medborgardeltagandet faller inom den senare av dessa två kategorier.

Många av de samrådsmöten och dialoger som har studerats utmärks av högljudda och välorganiserade nej-sägargrupper. Mötena domineras slående ofta av personer med följande karaktäristika: man, 55-plussare, svensk sedan flera generationer samt med en genuin övertygelse att all typ av förändring är till det sämre. Om vi sedan ser på formella överklaganden kan egenskaperna skrivkunnig och ofta med en gedigen akademisk utbildning läggas till. Det finns gott om exempel på detta. En stadsbyggnadschef i en låginkomstkommun i ett storstadsområde berättade för en examensförfattare: ”Vi har inga problem med överklaganden i vår kommun eftersom det bor så få akademiker här.” Eller en hög tjänsteman i Stockholm som sade att det var inte var någon mening med att försöka förtäta en av de rikaste stadsdelarna eftersom det var alldeles för resurskrävande att hantera alla klagomål och att möjligheten att få igenom något var för liten.

Ytterligare en iakttagelse när vi summerar fallstudierna är att i stort sett varje projekt har såväl sina belackare som supportrar bland allmänheten. Intressant att notera är att uttrycket ”hälsan tiger still” i allra högsta grad tycks gälla i stadsbyggandet. Det är sällan man ser en intressegrupp med plakat med texten ”leve kommunalrådet – ja till exploateringen”. Det omvända är legio. Ytterligare en iakttagelse är att sympatier och antipatier för ett planförslag ofta har en tydlig geografisk fördelning. Det finns en stark korrelation mellan en negativ uppfattning och fysisk närhet till det aktuella projektet. Medan således oppositionen mot projektet har sitt främsta stöd i närmiljön, så är tonerna mer försonliga eller positiva bland dem som bor en bit bort.

Snarare än att tala om demokrati och allmänhetens intresse är nyckelorden som de flesta av fallstudierna använder särintresse och NIMBY (*Not In My Back Yard*). Begreppet NIMBY står som uttryck för att man förvisso kan förstå det samhälleligt önskvärda i ett visst projekt av exempelvis bostäder, daghem eller kommersiella lokaler, men att man motsätter sig en lokalisering i den egna närmiljön. I praktiskt taget samtliga de projekt som studerats har NIMBY-opinioner på ett påtagligt sätt påverkat planeringsprocessen och planeringens utfall. Intressant att notera är att praktiskt taget ingen av dessa opinioner angav påverkan på den egna närmiljön och det egna intresset som skäl för att protestera. På ett mycket tydligt sätt tonades det egna intresset ned och motståndet kläddes i stället i termer av att man är tolk för ett allmänintresse, där ord

som hållbarhet, säkerhet och rekreationsmöjligheter används generöst.

När vi summerar erfarenheterna från våra fallstudier blir slutsatsen allt annat än positiv. I bästa fall har hela dialogprocessen varit ett spel för gallerierna, det vill säga kommunen har redan en fastlagd överordnad/långsiktig princip eller strategi för utveckling och samrådet har gjorts enbart för att tillgodose lagstiftningens formella krav. Men alltför ofta spelar denna typ av samråd en faktisk roll i det fortsatta planarbetet och planens genomförande. Resultatet blir då lösningar som inte har stöd vare sig i politiskt antagna strategier och utvecklingsdokument eller i allmänintresset, och som i regel dessutom kostar mer. Med stöd i samrådsprocesser och opinionsbildning har särintresset kommit att tillgodoses på allmänintressets bekostnad.

## Samrådets potential

Argumentationen ovan kan ge bilden av att vi är alltigenom motståndare till medborgerlig dialog och samråd. Så är det inte. Vad vi vill värja oss mot är samråds- och dialogaktiviteter som förespeglas som demokratiska, men som i själva verket är djupt odemokratiska. Med detta sagt vill vi hävda att planeringen kan vinna stora fördelar genom att i olika former engagera medborgarna i planeringsprocessen. Om vi går tillbaka till Wibergs (2013) fyra punkter i vilka hon summerar dialogens potentialer, så kan vi parallellt se exempel på medborgardialoger som bidragit till värdeskapande, bland annat genom att bygga socialt kapital, att tillföra lokal kunskap och lokalt anpassade lösningar samt att stärka legitimiteten.

Även om den svenska praktiken i dag domineras av samrådsprojekt av den typ som beskrivits ovan, så finns även andra ansatser där Wibergs fyra potentialer bejakas. Sådana alternativa ansatser illustreras nedan med hjälp av ett par exempel.

En intressant fråga mot bakgrund av resultaten i Upplands Väsby är varför medborgaråsikter ofta framställs som förhållandevis homogena intressesyttringar. En slutsats som ligger nära till hands är att ofta lyckas små, välorganiserade och vältaliga särintressen ge röst på ett sådant sätt att de ses som legitima uttolkare av allmänintresset. Det som blir resultatet av projektet i Upplands Väsby är en mycket mer nyanserad

#### EXEMPLET UPPLANDS VÄSBY

Upplands Väsby kommun har vidlyftiga planer på att utveckla sitt centrumområde. Planerna innefattar bland annat en omfattande nybyggnation av bostäder, förstärkning av den kommersiella servicen och utveckling av urbana kvaliteter i form av noder med attraktioner och stråk som förbinder dessa. Kommunen har en starkt uttalad ambition att utveckla en medborgardialog för att vinna kunskap som kan bidra till högre kvalitet och som innebär legitimitet för de förändringar som kommer att ske.

I samarbete med KTH och institutionen för Data- och systemvetenskap vid Stockholms universitet driver kommunen i ett dialogprojekt stadsutvecklingsplanerna. Två viktiga utgångspunkter för projektet är följande. För det första är medborgarsynpunkter ofta motstridiga. Man kan å ena sidan vara skeptisk till nybyggnation och negativ till exploatering av grönområden, samtidigt som man kraftfullt kan understryka behovet av en förstärkning av den kommersiella servicen och förbättrad kollektivtrafik.

För det andra utmanas i projektet bilden av den samstämda medborgarrösten. Inte sällan framställs medborgarna i dialogprojekt som en homogen grupp. I Upplands Väsby kan projektet visa på en helt annan verklighet. Medborgarna utgör en mycket heterogen grupp med mycket disparata önskemål om den framtida utvecklingen av kommunen. Ett sätt att kartlägga dessa skillnader är att anlägga ett geografiskt perspektiv, exempelvis är många gånger de som bor alldeles intill ett möjligt exploateringsprojekt starkt negativa till förändringar, medan boende i andra delar av kommunen, besökare eller de som förvärvsarbetar på platsen har helt andra uppfattningar.

---

och mångfacetterad bild av medborgarintresset för utvecklingen av kommunen.

En drastisk, men inte helt grundlös, slutsats från studierna är att medborgardeltagande många gånger snarare försvagar än förstärker den parlamentariska demokratin. Politiken kapitulerar för påtryckningar, från ofta välorganiserade och vältaliga grupper som vare sig representerar ett allmänintresse eller de utvecklingstankar politiken lagt fast i översiktsplan och andra strategiska utvecklingsdokument.

Utmaningen ligger i att utveckla formerna för dialogen med medborgarna. Det gäller att skapa en modell som möjliggör konstruktiva samtal och värdeskapande genom bättre lokal anpassning och tidsmässigt kortade processer, samtidigt som den respekterar allmänintresset och den parlamentariska demokratin.

Plan- och bygglagens bestämmelser innebär i realiteten att medborgarnas deltagande i processen ofta får en tyngdpunkt i sena skeden, i form av samråd, utställning av förslag och informationsmöten. Detta är problematiskt. I dessa sena skeden har mycket resurser lagts ned i projektet och utrymmet för konstruktiva samtal om alternativa utformningar är starkt begränsat. Såväl ekonomiska som mentala lösningar motverkar kreativitet i form av alternativa handlingsmöjligheter. Som regel uppstår i dessa skeden en polariserad debatt, snarare än ett konstruktivt samtal. Det är i denna verklighet som starkt organiserade sårintressen ges spelrum.

---

#### EXEMPLET HORNSBRUKSGATAN PÅ SÖDERMALM I STOCKHOLM

Bostadsbristen i Stockholm har föranlett kommunen att såväl söka nya exploateringsområden som att undersöka möjligheter till förtätning av redan bebyggda områden. Ett sådant område är Hornsbruksgatan på Södermalm i Stockholm. Gatan angränsar till Högalidsparken, som är en uppskattad och välbesökt park.

I syfte att studera möjligheterna till kompletteringsbebyggelse och hur en sådan skulle kunna göras utan att äventyra parkens gröna potentialer genomförde Stockholms stad i samverkan med Veidekke Bostad AB en så kallad charrette. I korthet innebär denna metod att medborgare och andra berörda bjuds in för att under ledning av arkitekter och planerare i arbetsgrupper skissa på olika planlösningar, som sedan kan jämföras med varandra.

I detta fall jämfördes alternativa lösningar såväl vad gäller tillkommande bebyggelse som bevarande och förstärkande av parkens gröna kvaliteter. Erfarenheter från charretten är att i samtal, där olika alternativa förslag jämförs, skapas incitament för nytänkande och kreativa lösningar.

---

Vi ser alltså stora fördelar med att förlägga medborgardeltagandet till tidigare skeden av processen. Men för att dessa fördelar ska kunna realiseras krävs nytänkande i två avseenden. För det första måste kommunen mycket tydligt formulera syftet med det tilltänkta projektet och ramarna för det. Dialogprojekt av typen ”hur vill du att stadsdel X ska se ut i framtiden” är förödande. Kritik för skendemokrati, sårintressenas dominans och svekdebatt blir oundviklig. Det handlar om människor som utvecklar och uttrycker tankar som i och för sig kan vara vällovliga, men som inte bedöms som realistiska av exempelvis ekonomiska, tekniska eller politiska skäl. Att de sedan känner sig svikna när deras

idéer ignoreras är knappast konstigt. Samtidigt öppnar denna typ av process för särintressen. Grupper med ett starkt intresse i frågan väljer ofta att ställa sig utanför processen för att i andra forum (medier, uppvaktningar med mera) driva sina krav. Om dessa grupper leds av personer med kunskap om det legala systemet och planeringsprocessens funktionssätt är det inte osannolikt att man kommer att bli framgångsrika i ambitionerna att stoppa eller driva projektet i en för den egna gruppen önskvärd riktning.

För det andra finns anledning att fundera över om de klassiska sätten för samråd är de mest ändamålsenliga. Samråds- och informationsmöten är ofta sparsamt besökta och, som vi diskuterat ovan, finns skäl att starkt ifrågasätta representativiteten hos dem som deltar. Vi ser starka skäl att utveckla formerna för samråd i två avseenden. Det finns, för det första, anledning att överväga helt nya former för kommunikation. För många är i dag Facebook och Twitter ett långt naturligare sätt att kommunicera än att delta i ett av kommunen organiserat samrådsmöte. Men det finns också skäl att fundera över om samrådet alltid ska ha formen av dialog.

Trots skillnader finns det en poäng i att jämföra med den privata produktinriktade industrin. Till exempel vet en mobiltelefonföretagare att nyckeln till framgång är att ha mycket god kunskap om den potentiella kundens värderingar. Framgång är i hög grad avhängig en gedigen kunskap om kundernas önskemål när det gäller telefonens tekniska prestanda, användarvänlighet och utseende. Denna kunskap inhämtas systematiskt, men det är knappast genom stormöten och dialogövningar. Vad hindrar en kommun från att göra samma typ av kundundersökningar som mobiltelefonföretagaren? Vidare, och i linje med detta, finns skäl att omedelbart göra sig kvitt den mentala bilden av medborgarens röst som en företeelse i singularis. Medborgarna är inte en homogen grupp som har samma eller likartade intressen. Tvärtom kännetecknas verkligheten ofta av att olika medborgargrupper, beroende på exempelvis ålder, kön, etnicitet, bostadsort eller yrke, har vitt skilda intressen. Också denna heterogenitet måste fångas in av kommunen om samråd ska kunna fylla en roll och bidra till kvalitet i stadsbyggnadsprocessen.

Det gäller också att på en mer principiell nivå diskutera vilken roll som medborgare respektive valda politiker ska ha, och i det följande avsnitten ska vi därför lyfta blicken lite.

## Rätten att överklaga – varför är den så olika?

Beslut som ska fattas på kommunal nivå är omgivna av ett antal generella regler, till exempel i kommunallagen och i regelverk som går tillbaka på regler inom EU, exempelvis att det inte får gynna enskilda medborgare eller företag – mark ska säljas på marknadsmässiga villkor och så vidare.

I Sverige finns dock stora skillnader inom dessa ramar. Om kommunen fattar beslut om att skära ner resurserna till äldreomsorgen kan de medborgare som tycker beslutet är dåligt protestera utanför kommunhuset, överlämna namninsamlingar och hota att rösta på andra partier i nästa val. Om beslutet fattats på ett korrekt sätt kan medborgarna emellertid *inte* stoppa beslutet genom att överklaga till någon högre instans enbart med hänvisning till att man anser att beslutet är dåligt.

Om kommunen å andra sidan presenterar ett stadsbyggnadsförslag som någon av de berörda (sakägare) uppfattar som dåligt finns stora möjligheter att driva överklagandeprocesser där man kan ifrågasätta lämpligheten i det fattade beslutet.

En intressant fråga är varför det går att överklaga ett kommunalt beslut att planlägga mark för bebyggelse men inte ett kommunalt budgetbeslut. Varför litar vi på den lokala representativa demokratin i vissa fall (den kommunala budgeten), men inte i andra fall (beslut om bebyggelse)? Man kan tänka sig både historiska förklaringar och mer principiella förklaringar.

### Historiska förklaringar

Om politikerna uppfattas ta dåliga beslut på vissa specifika områden kanske det är logiskt att begränsa deras inflytande på just dessa områden. Uppfattas en rad stadsbyggnadsbeslut som misslyckade är det just i stadsplaneringen som restriktioner behövs. Ser vi tillbaka på planering och byggande under 1950-talet och början av 1960-talet kan vi något tillspetsat säga att medborgarnas inflytande i praktiken innebar att de röstade fram de partier som skulle styra. Dessa styrde sedan utifrån ledande politikernas och tjänstemäns bedömningar av vad som var bra lösningar. En grundläggande princip för övrigt var att fastighetsägare som drabbades på ett eller annat sätt hade rätt till marknadsmässig kompensation. Det fanns ett omfattande regelverk kring detta bland annat för att ersättningen inte skulle bli för stor – man skulle inte få

kompensation för ”oförtjänt markvärdestegring”.

Sedan kom debatten om rivningsraseri, betongförorter och almstriden i Kungsträdgården. Vår tolkning är att detta tillsammans innebar att ”de okänsliga och kortsiktiga politikerna” måste hindras från att fatta fler dåliga beslut. Planlagstiftningen blev då alltmer restriktiv och alltmer fokuserad på att hindra dåliga beslut än att skapa förutsättningar för utveckling. Man får inte glömma bort att detta var en period då den ekonomiska utvecklingen var ganska långsam och att det fanns ett stort bostadsbestånd, vilket gjorde att konsekvenserna av att byggandet tog lite tid inte var så allvarliga.

### Principiella förklaringar

Stadsbyggnadsbeslut är ofta långsiktiga och svåra att ändra i efterhand, till skillnad från exempelvis resurser till äldreomsorgen, och därför kan man argumentera för att det måste finnas bättre möjligheter att stoppa sådana beslut. Historiskt har marken också setts som den centrala ekonomiska resursen vilket kan ha pekat i samma riktning, det vill säga att det ska krävas lite mer för att få igenom beslut som rör markanvändningen jämfört med andra beslut.

Det finns dock flera argument mot att just beslut om markanvändningen skulle vara artskilda från andra typer av beslut. Från ett internationellt perspektiv är Sverige ganska ensamt om att ge medborgarna så stora möjligheter att stoppa politiska stadsbyggnadsbeslut – och även i andra länder har ju stadsbyggnadsbeslut långsiktiga konsekvenser. Beslut som gäller resurser till skola, barnomsorg eller äldreomsorg kan också ha stora långsiktiga konsekvenser för berörda individer och de kan som nämnts inte överklagas på samma sätt som planbeslut.

Vår slutsats är därför att dagens planlagstiftning speglar ett historiskt arv och att det nu, när inflyttningen till de större städerna ökar igen och bostadsbristen är skriande, måste lagstiftningen anpassas till denna nya situation.

Som nämnts ovan anser vi att det är mycket angeläget att planeringens utgångspunkt är goda kunskaper om människors önskemål, för att sedan kunna inriktas på värdeskapande och ”kompensation in natura”, det vill säga att hitta lösningar som tillgodoser angelägna intressen och som kompenserar den som drabbas av nackdelar. Örnsköldsviksfallet ovan illustrerar detta på ett bra sätt. Sedan måste vi alla acceptera att det

är de folkvalda politikerna som har rätten att fatta beslut när det inte går att hitta lösningar som alla accepterar – politiker som vi kan avsätta i nästa val om vi tror att andra skulle fatta vettigare beslut.

Det kan också vara motiverat att se över ersättningsregler i samband med att en åtgärd påverkar en fastighets värde negativt. Vid till exempel expropriation av en fastighet får ägaren i dag marknadsvärdet plus 25 procent. När det gäller allmänna intressen, till exempel att man anser att en viss plan inte tar tillräcklig hänsyn till miljöfaktorer eller kulturhistoriska värden får den som anser detta helt enkelt driva sina intressen i den allmänna politiska debatten. Självklart har man också möjlighet att framföra detta i början av planarbetet, men om beslutet går emot en så handlar det om att arbeta långsiktigt för att politikerna i framtiden ska fatta vad man anser vara bättre beslut. Huvudinriktningen i planeringen ska dock självklart vara att hitta kreativa lösningar som tillgodoser alla intressen på ett rimligt sätt, och enligt vår mening är detta nästan alltid möjligt.

## 4. Politiker och tjänstemän

Rollfördelningen mellan politik och förvaltning i dag skapar problem i flera avseenden: långa processer, för lite transparens och svårigheter att realisera värdeskapande processer i samspel mellan kommunen och den som vill bygga. Låt oss dock först säga att det finns stora skillnader mellan kommuner och länsstyrelser i olika delar av landet. Det finns de som fungerar bra och de som fungerar mindre bra. I vissa kommuner är politikerna ”problemet” när det gäller att skapa effektiva planeringsprocesser, medan det i andra fall är tjänstemännen. Ibland ligger problemen främst hos kommunen, ibland hos länsstyrelsen. Och det är likadant om man ser på Regeringskansliet och domstolarna – ibland sköts saker kompetent och effektivt, ibland mindre kompetent och inte lika effektivt.

I detta kapitel pekar vi på ett antal problem och hur de enligt vår mening kan hanteras. Exakt hur vanliga de är går inte att veta, men vi bedömer att de är tillräckligt vanliga för att förtjäna uppmärksamhet.

### **Tjänstemännen ska bestämma mer – i relation till politikerna**

Enligt vår mening finns goda skäl att koncentrera det direkta politiska inflytandet när det gäller byggande till följande:

- Att fatta beslut i den översiktliga planeringen där grundläggande infrastruktur och markanvändning regleras. Det nya planinstru-

mentet, *områdesplan*, som föreslagits i den statliga Plangenomförandeutredningens betänkande *En effektivare plan- och bygglovsprocess* (SOU 2013:34) ser vi som ett utmärkt styrinstrument. Här kan politiken tydliggöra ambitionerna att göra avvägningar mellan allmänna och privata intressen. Politiska ställningstaganden och målsättningar i detta skede kan skapa en tydlig spelplan och ramar för det fortsatta stadsbyggandet. Detta arbete måste för att vara effektivt ske med kunskap om huruvida länsstyrelsen uppfattar att det finns nationella intressen i det aktuella området, och i så fall hur olika nationella intressen ska vägas samman.

- Att formulera de krav som ett visst projekt ska uppfylla för att få genomföras. Här handlar det om att precisera och förtydliga de mål som uttryckts i arbetet med den översiktliga planeringen/områdesplanen.

De enskilda planärendena kan sedan hanteras på tjänstemannanivån. Modeller av denna typ går att hitta i andra länder, men man kan även dra en parallell till hur en självständig riksbank skapades och vilka motiv som låg bakom. Politikerna lade, som nämnts ovan, fast målet för Riksbanken. De löpande besluten, främst om reporäntan, fattar den tillsatta direktionen själv. Poängen med detta är att politikerna insåg att det fanns en risk för kortsiktighet om dessa beslut skulle fattas direkt av valda politiker, till exempel i en styrelse. Ett klassiskt argument är att politikerna skulle vara frestade att sänka räntan lite för mycket inför att val för att stimulera ekonomin på kort sikt, även om riskerna för högre inflation på längre sikt då skulle öka.

Politiska bedömningar i stadsplaneringen som gjorts utifrån vad man ser som en kommunalt och samhälleligt önskvärd utveckling kan vara mycket svåra att försvara (framför allt i valtider) när ett välorganiserat och vältaligt särintresse ställer krav. Låt oss ta ett exempel. Anta att det i ett område finns ett väl berett politiskt beslut om att bygga 30 nya småhus. Vissa grannar och en lokal miljöorganisation med goda presskontakter är emot exploateringen. Ser man det i stort verkar projektet dock tämligen oproblemiskt. Behovet av bostäder är stort och det finns fortfarande promenadområden i närheten och naturen är inte unik. När lokala politiker ska fatta beslut finns en risk att de inser att de kan förlora röster på att driva igenom projektet. Eftersom inget enskilt

hushåll vet att det är just dit det hade kunnat flytta, så förlorar partiet kanske inte röster genom att inte bygga, men motståndarna hotar med att rösta på ett lokalt missnöjesparti om projektet genomförs. Därmed riskerar partier som driver igenom beslutet att förlora röster därför att de bejakat ett allmänintresse framför ett särintresse.

Tanken är att politikerna i stället fokuserar på att formulera mål och riktlinjer, det vill säga lägga fast en övergripande spelplan, medan tjänstemännen svarar för tillämpningen. Då kommer den politiska debatten att handla om dessa mål och riktlinjer, och de som anser att ett projekt inte borde ha genomförts får argumentera för att dessa mål och riktlinjer ska ändras. På detta sätt kan vi skapa en tydlig övergripande avvägning mellan olika intressen: att bygga bostäder till rimlig kostnad och att bevara olika områden, i stället för att huvudfrågan blir om område X ska bebyggas eller inte.

## **Tjänstemännen ska bestämma mindre – i relation till byggarna**

Som vi nämnde i kapitel 2 är det viktigt att överväga hur gränsen ska dras mellan vad som hör till politiken respektive till marknaden. En viktig poäng är att om ett beslut inte ger några tydliga negativa externa effekter kan dessa beslut lämnas till den som är ansvarig för det aktuella projektet. Som nämndes tror vi inte att vare sig politiker eller tjänstemän i allmänhet har bättre koll än byggarna på vad som exempelvis gör ett bostadshus attraktivt. Utvecklingen under senare år, med alltmer detaljerade miljö- och gestaltungsprogram som byggaren måste följa, anser vi vara mycket olycklig av två skäl.

För det första bidrar dessa krav till att projekt blir dyrare. Att kommunala tjänstemän under detaljplaneringen av ett projekt kommer med synpunkter på exempelvis lägenhetsutformning, energilösningar eller materialval skapar per definition tidsförluster. Byggaren tvingas ta ett steg tillbaka och utveckla en ny lösning som tillgodoser kommunens krav. Tiden är en kostnad i sig, men också på andra sätt fördyras projektet genom de kommunala kraven. De flesta byggföretag har utvecklat egna metoder och lösningar för olika funktioner i lägenheten eller huset, både när det gäller upphandling och det praktiska byggandet. Här finns en ekonomisk effektivitetsvinst i att man har ett utprovat sätt

att bygga. Om kommunen förordar en annan lösning förlorar byggaren denna fördel.

För det andra finns det skäl att ifrågasätta om en bostadslösning blir bättre om den bestäms av en kommunal tjänsteman i stället för av den som bygger. Vi menar att det inte finns några argument för att tro att kommunal tjänstemannastyrning i allmänhet skulle ge bättre kvalitet. Vi tror snarare att kvaliteten skulle stärkas om byggaren ges ett klart uttalat ansvar. Ett sådant skulle i rent självintresse ge byggaren incitament att skapa bra lösningar, eftersom sådana höjer fastighetens värde och möjliga hyresnivåer. Sen kan det vara motiverat med en utökad ”varudeklaration”, där särskilt bostadsrättsköpare får mer information om det nybyggda hus de köper in sig i.

Med detta sagt vill vi understryka att vi på intet sätt förordar ett byggande där marknaden styr utformning, där det finns tydliga externa effekter och kollektiva varor som allmänna platser och parker. De kommunala tjänstemännen har en viktig uppgift i att bevaka detta allmänintresse, så som det avvägts och formulerats i de politiska styrdokumentet, exempelvis områdesplanen.

Kort sagt: Den som vill vara med och utforma hus och detaljerade planer för ett område ska söka sig till arkitektkontoren och inte till de kommunala förvaltningarna. På den kommunala förvaltningen handlar det om att bevaka olika allmänintressen och se till att olika intressen vägs mot varandra på ett rimligt sätt.

## **Tjänstemännen ska ha fokus på avvägningar och värdeskapande**

Tjänstemän inom olika förvaltningar har ofta svag eller ingen samordning med anställda på andra förvaltningar. Lite tillspetsat kan man säga att de är särintressen utan större kunskap och intresse för andra förvaltningar. Stadsbyggnadskontoret bevakar gestaltningen, exploateringskontoret intäkter från markförsäljning, miljöförvaltningen fokuserar på frågor om ekologisk hållbarhet med mera – och försöker stoppa det som går emot dessa intressen. Det finns hur många exempel som helst på att planerare på kommunen kommer med förslag på förändringar i ett projekt utan att ha en aning om de ekonomiska konsekvenserna för byggaren, eller förslag till exploatering som visserligen skulle generera

byggvärden, men som skulle vara förödande för stadsmiljön som helhet. Den kommunala organisationen för att hantera stadsbyggnadsprojekt är som regel ineffektiv och ålderstigen. Det kan inte vara rimligt att kommunala förvaltningar arbetar oberoende av varandra och driver sina önskemål i kamp med varandra. Energi läggs ned på att slåss för sina egen fackintressen i stället för att leta efter lösningar som kan tillgodose alla intressen på ett rimligt sätt.

Ur ett individuellt perspektiv är detta förstäeligt eftersom en person kanske söker sig till en viss verksamhet för att man är särskilt engagerad i dessa frågor. Den som drömmer om "det gröna samhället" söker sig till miljöutbildningar och får jobb på miljöförvaltningen och den som sedan barnsben fascinerats av bilar och trafik går via tekniska högskolor vidare till gatu- och trafikkontoret. Och om man inte är klar över sin roll som tjänsteman ser man inte klart när man driver sina egna intressen och när man agerar som en professionell tjänsteman.

Detta är ingen ny fråga. I en tankeväckande bok om planerarrollen i USA i ett historiskt perspektiv betonas just konflikten mellan planeraren som den som formar den framtida staden utifrån sina visioner och planeraren som en kreativ medlare som försöker hitta lösningar som olika motstående intressen finner acceptabla (Rodwin och Sanyal, 2000).

Men det handlar också om hur organisationen är uppbyggd. Ett företag som vill bygga ska rimligen ha rätt att möta kommunen som en aktör med en sammanhållen åsikt och inte behöva förhandla med flera olika förvaltningar som inte i förväg har samordnat sina synpunkter. Detsamma gäller kommunen i relation till olika enheter inom länsstyrelsen som ska bevaka olika nationella intressen. Länsstyrelsen måste reda ut sina prioriteringar internt och möta externa aktörer med *en* åsikt.

## God kunskap om vad människor värderar

En aspekt som förvånat oss lite i diskussioner om medborgarinflytande i planeringen är att det sägs så lite om att en kompetent och erfaren tjänsteman borde ha goda kunskaper om vad människor i kommunen ser som värdefullt. Det är ju sällan som det är några stora överraskningar på detta område: Människor vill inte förlora exempelvis en fin utsikt, en bullerfri miljö eller ett skogsparti de promenerar i. Att ha god kunskap om hur olika resurser i kommunen utnyttjas och värderas är något man

kan förvänta sig av en tjänsteman – eller åtminstone tjänstemän och politiker tillsammans.

Känner tjänstemän och politiker sig osäkra om detta kan och bör systematiska studier genomföras. De ska veta om synpunkter som framförs i insändare och om andra opinionsyttringar speglar vad många eller enbart ett fåtal människor anser. Vår erfarenhet är att de flesta människor är mycket mer resonabla och inställda på kompromisser och avvägningar mellan intressen medan de som yttrar sig på möten och i den allmänna debatten är ganska få.

Kunskapen om medborgares och andra aktörers intressen är ovärderlig om ambitionen är att komma ifrån stadsutveckling som en kamp mellan olika intressen som resulterar i vinna-förlora-situationer. Med kunskap om olika parter intressen ges en professionell planerare incitament att söka efter lösningar där eftergifter visserligen måste göras, men där man samtidigt kan skapa helhetslösningar som beaktar de berörda aktörernas mest vitala intressen på ett för alla parter acceptabelt sätt.

## **Tjänstemännen måste (få) ta en aktivare roll i den offentliga debatten**

Tjänstemännen är de som har kompetens att veta vilka för- och nackdelar som ett visst förslag har för olika parter. De har också kunskap om varför just denna lösning valdes. Örjan Wikforss (2011) noterar dock hur lite de kommunala planerarna i Stockholm syntes i debatten om Slussen.

Vi tror att detta delvis beror på en allmän rädsla för att ta ställning och riskera att hamna i blåsväder. Man backar undan i stället för att ta strid för lösningar som innebär vissa problem, men som kanske ändå är den bästa avvägningen. Man är inte van att ta debatter med olika grupper och är rädd för att säga något som kan uppfattas som kontroversiellt, och därför står man inte upp för de förslag som man varit med att ta fram.

Men det beror delvis också på att det finns en tendens från politiker eller politiserade tjänstemän att ”lägga locket på”. Vårt intryck är att det i offentliga organisationer, både statliga och kommunala, har blivit lägre i tak. Tjänstemannen ska vara en lojal undersått till den rådande politiska majoriteten eller myndighetsledningens policy och inte själv ha några kontakter med medierna eller med medborgarna. Politikerna

och vissa ledande tjänstemän, inte sällan med politiskt förflutet, vill förmedla en bild av att den rådande politiken är bäst i allt och att det inte finns några problem i denna politik.

Ur ett bredare demokratiskt perspektiv anser vi att denna utveckling är mycket olycklig – den offentliga debatten utarmas och de enskilda tjänstemännen blir räddare och räddare. Fokus hamnar på vad som är kortsiktigt taktiskt och inte på att hitta lösningar som är värdeskapande och långsiktigt tillgodoser olika mål.

## 5. Ekonomiska samband, incitament och värdeskapande processer

I den bostadspolitiska debatten pekas ofta på att byggkostnaderna är högre i Sverige än i andra länder. Det är dock viktigt att skilja mellan det pris som kunden får betala, vilket speglar utbud och efterfrågan, och själva kostnaden, dels för marken, dels för husbyggandet. Att priserna på nya hus stiger behöver inte alls hänga ihop med att kostnaden för att bygga själva huset har ökat. Det kan noteras att Edward Glaeser (2012) menar att förklaringen till olika höga boendekostnader i USA helt sammanhänger med att utbudet av mark är olika stort i olika delar av landet och att nyckeln till minskade boendekostnader är ett ökat utbud av mark. Kostnaderna för att bygga själva husen sågs inte som ett problem.

Nyproducerade bostäder utgör som regel en liten del av det totala beståndet och för de flesta är utbudet i det befintliga beståndet ett bra alternativ när man behöver en bostad. Fastighetspriserna bestäms i princip samtidigt för beståndet och nyproduktionen utifrån det totala utbudet och den totala efterfrågan. Därför borde på en fungerande marknad följande gälla:

*Tes 1: Ökade byggkostnader påverkar markvärden men inte priset på bostäder. Anta att det kommer en regel som ökar byggkostnaderna eller att priset på någon produktionsfaktor ökar, vilket i sin tur leder till ökade byggkostnader. Om byggandet är litet i relation till beståndet påverkar inte mindre svängningar i byggandet priset på bostäder. Det enda som händer är, om det är en fungerande marknad, att byggarna inte längre*

är beredda att betala lika mycket för marken. Gapet mellan det marknadsbestämda slutpriset och de direkta produktionskostnaderna sjunker och därmed betalningsviljan för marken.

*Tes 2: Vid givna markvärden leder ökade byggkostnader till minskat byggande men inte till (nämnvärt) högre priser på marknaden.* Om vi ändrar antagandena lite och antar att de som äger marken inte säljer den om de inte får ett visst pris, så följer att vid ett givet slutpris på produkten minskar antalet lönsamma projekt och byggandet minskar när byggkostnaden stiger. En marginell prishöjning blir resultatet av det något lägre totala utbudet. Ju längre tid som går, desto mer drivs dock priserna i beståndet upp om efterfrågan fortsätter att öka och produktionen varje år är liten.

Det gemensamma i dessa fall är alltså att på en någorlunda fungerande marknad med ett stort befintligt bestånd påverkar inte kostnaderna för att bygga priserna för konsumenten under överskådlig tid. Det som styr priset är efterfrågan och det totala utbudet.

I ett extremfall där kommunen äger all mark och där kommunen ställer särskilda krav på det som byggs, kommer kommunen själv att få betala dessa merkostnader genom lägre markpriser. Om kommunen förväntar sig ett visst pris och ställer ökade krav kommer byggandet att minska och därmed på sikt att leda till högre priser på grund av relativt sett lägre utbud.

Om kommunen inte äger marken är det i princip markägaren som på kort sikt får betala för de kommunala kraven och inte slutkunden.

## **Ekonomiska incitament – kommunala markanvisningar**

Praxis för tilldelning av markanvisningar varierar mellan kommunerna. Ett exempel på hur det ofta går till i större kommuner är följande (se Caesar, Kalbro och Lind, 2013). Kommunen äger en stor del av den mark som kan vara aktuell för bebyggelse. Tillväxten i regionen är stark och prisnivån på bostäder är hög. Kommunen begär ett högt pris på markanvisningen och eftersom kommunen kontrollerar nästan all mark är det som regel någon byggherre som är beredd att skriva på ett markanvisningsavtal. Formellt är det ett optionsavtal, så byggherren kan

i teorin hoppa av i framtiden utan någon direkt kostnad.

Det förekommer att priset på markanvisningen är indexerat till prisnivån på bostäder, men en sådan indexering kan i praktiken sakna betydelse om minskad efterfrågan på bostäder främst leder till minskad omsättning och minskat byggande och inte till lägre priser. I fortsättningen bortser vi därför från om markpriset är indexerat eller inte. Mer sofistikerade indexsystem som till exempel väger in hur lång tid det tar att sälja kan dock vara intressanta att analysera.

### Ett exempel

Anta att priset på den färdiga bostaden bedöms till 30 000 kronor per kvadratmeter. Markanvisningen innebär en markkostnad på 10 000 kronor och den direkta byggkostnaden är 15 000 kronor. Vinsten blir därmed 5 000 kronor per kvadratmeter.

Efterfrågan på marknaden börjar nu sjunka och byggföretaget är inte säkert på om det kan sälja bostäderna till 30 000 kronor per kvadratmeter. Företaget inser att det bara krävs ett prisfall på 5 000 kronor för att hela vinsten ska försvinna och vill därför inte sätta igång det aktuella projektet.

Notera att om byggaren äger marken och bedömer att det är sannolikt att nedgången i pris består en längre period så ser kalkylen annorlunda ut. Med tanke på att marken redan är köpt påverkar inte den köpesumman vad som är rationellt att göra i dag (en så kallad *sunk cost*). Ur företagets perspektiv blir det en vinst (ett täckningsbidrag) så fort priset överstiger byggkostnaden. Skulle priset på lägenheterna falla till 25 000 kronor per kvadratmeter så har företaget ju fortfarande 10 000 kronor i "täckningsbidrag" om man bygger – och då kan det vara rationellt att bygga även om efterfrågan fallit. Markvärdet faller samtidigt som efterfrågan och förlusten har därmed redan uppstått.

Ett annat sätt att uttrycka detta är följande. I fallet med markanvisningen går byggaren inte miste om något genom att vänta när efterfrågan faller (eftersom täckningsbidraget då är noll), men om företaget äger marken går det miste om "täckningsbidraget" som det skulle få om man byggde nu. Vid givna framtida priser bygger företagen alltså mindre om de har en markanvisning jämfört med om de äger marken. Som vi återkommer till nedan finns det dock incitament att vänta med att bygga även om företaget äger marken – men inte lika starka som de är i exemplet ovan.

### **Varför sänks inte priset i markanvisningen? Varför lämnar inte byggaren tillbaka marken?**

Om efterfrågan fallit så att det blir mindre lönsamt för byggaren än vad denne trots inställer sig frågan varför byggaren inte försöker förhandla ner priset eller helt enkelt lämnar tillbaka markanvisningen.

Nu måste man vara klar över att vi talar om en osäker situation – det är svårt att veta hur mycket efterfrågan verkligen fallit och det är självklart så att byggaren har incitament att överdriva nedgången. Kommunen kommer därför att länge vara skeptisk till byggarnas propäer om att sänka priset.

Även om kommunen accepterar verklighetsbeskrivningen, att det faktiskt varit en nedgång på marknaden, är det inte självklart att det är rationellt för kommunen att gå ner i pris. Kommunen kan vara rädd att om de sänker priset i en anvisning så måste de sänka i andra anvisningar och då blir kostnaden större.

Formellt är markanvisningarna tidsbegränsade, men om kommunen inser att byggherren inte vill bygga i det aktuella konjunkturläget, kan det vara rationellt att förlänga avtalet i stället för att säga upp det och leta efter en ny byggherre. Det rådande konjunkturläget gör att priset sannolikt inte skulle bli så högt i en ny markanvisning. Visserligen går kommunen miste om ränteintäkter när försäljningen försenas, men den kan bedöma att det trots allt lönar sig bättre att vänta.

En tuff byggare skulle kunna ha följande strategi. Först återlämnar man markanvisningen, sedan är man med och bjuder på samma markanvisning när den kommer ut igen och man siktar på att köpa tillbaka den till ett lägre pris och få projektet mer lönsamt. Det finns dock en allmän föreställning om att kommuner straffar de företag som lämnar tillbaka en markanvisning genom att under en tid inte ge dem några nya markanvisningar. Då fungerar inte den tuffa strategin. Därmed blir det ännu mindre attraktivt för företaget att lämna tillbaka markanvisningen. Dessutom har ju byggherren lagt ner betydande planeringskostnader under tiden man hade markanvisningen och det minskar ytterligare benägenheten att lämna tillbaka anvisningen. Företaget kan få ett större ”täckningsbidrag” om man i framtiden slutför det aktuella projektet jämfört med att starta ett nytt projekt där byggherren måste ta nya kostnader för utredningar och planering.

Båda parter kan alltså ha intresse av att markanvisningen förlängs i

stället för att den upphävs, men konsekvensen kan bli att projekt som skulle ha genomförts om byggaren ägde marken skjuts upp om det i praktiken är en markanvisning med ett fast pris.

### **Incitamentseffekter av kostnadsfördelningen i markanvisningen**

Låt oss spinna vidare på hur de ekonomiska incitamenten kan se ut i samband med markanvisningar i dag. Vi antar nu att kommunen har ett exploateringskontor som bevakar kommunens ekonomiska intressen och ett stadsbyggnadskontor som bevakar kvalitet i stadsbyggandet utifrån de värderingar som finns. Markanvisningen är underskriven till ett fast pris (per slutlig kvadratmeter bygggrätt) innan det mer detaljerade planarbetet tar vid. Alla kostnader som uppstår under planprocessen bärs enligt markanvisningsavtalet av byggaren.

I detta läge kan stadsbyggnadskontoret:

1. Ställa krav som kostar ganska mycket utan att kommunen behöver betala något för det. Priset i markanvisningen ligger ju fast. Konsekvensen blir inte ett sänkt markpris som det skulle bli på en ”normal” marknad. Stadsbyggnadskontoret har kanske inte heller särskilt bra grepp om vad saker kostar och ställer kanske högre krav än vad som motsvarar optimal kvalitet utifrån att nyttoökningen ska vara större än kostnadsökningen.
2. Förlänga processen och öka kostnaderna genom otydliga inledande krav som innebär att delar av planarbetet måste göras om. Planerna kan av mer eller mindre goda skäl ändra sig när det till exempel gäller vissa gestaltungsfrågor. Eftersom byggaren ogärna vill komma i konflikt med kommunen är det svårt att argumentera mot olika krav eftersom företaget då riskerar att få färre markanvisningar i framtiden eller att processen drar ut på tiden.

Men det är inte enbart stadsbyggnadskontorets hävdande av stadsbyggnadskvaliteter som kan orsaka fördyringar och tidsmässigt utdragna planeringsprocesser. Miljöförvaltningen kan på motsvarande sätt ställa upp miljökrav och trafikkontoret krav på trafikföringen i det aktuella området.

Under senare år har vi också kunnat se fall där stadsbyggnadskontor med hänvisning till för stor arbetsbörda anlitar en plankonsult som ska

sköta arbetet tillsammans med byggaren. Plankonsulten betalas av byggherren utifrån faktiska kostnader, vilket skapar direkta incitament att komplicera och förlänga processen eftersom det skapar ökade intäkter för konsulten. Kommunen bär inga av dessa kostnader och har alltså ingen direkt anledning att skynda på processen, om det inte finns ett starkt politiskt tryck som avspeglar sig i ett tryck från kontorets ledning på de enskilda handläggarna.

Samma incitament kan finnas om kommunens egna avgifter bygger på en "självkostnadstaxa", där timpriset som byggaren får betala är högre än kommunens marginalkostnader. Så är i regel fallet om timpriset innehåller en andel av de fasta kostnaderna. Om projekten drar ut på tiden och kräver mycket arbete av stadsbyggnadskontoret förbättras i så fall kontorets ekonomi.

I debatten hörs ibland åsikter om att det tar tid med planeringen därför att stadsbyggnadskontoren är underbemannade. Men det spelar rimligen ingen större roll om kommunen kan ta in konsulter på byggherrens bekostnad.

Enligt vår mening finns heller inget uppenbart samband mellan att det tar lång tid och att det blir hög kvalitet. Den tid som det faktiskt arbetas med projektet och vad som åstadkoms under denna tid behöver inte sammanhålla med den tid processen tar. Den så kallade charette-metoden, som beskrevs i kapitel 3, illustrerar att tidsmässigt snabba processer kan åstadkomma bra resultat.

### **Ekonomiskt rationellt för kommunen att agera som privat monopolist**

Vänder vi i stället blicken till exploateringskontoret och ser på deras incitament så kan vi konstatera att det i en kommun med mycket mark i allt väsentligt är i samma situation som en privat monopolist (se avsnittet "Ekonomiska incitament – privata aktörer" nedan). Upplåter kommunen mycket mark i dag måste den gå ner i pris för att hitta tillräckligt många intressenter. Då kan det vara mer lönsamt att inte planlägga alltför mycket mark utan att i stället portionera ut marken lite i taget för att få ett bättre pris.

### **Parentes: kommunal mark med tomträtt**

De ekonomiska argumenten mot att planlägga mycket mark och gå ner i pris på markanvisningar förstärks ytterligare om kommunen äger många tomträtter i beståndet. När nya avgälder för dessa tomträtter ska bestämmas är observerade tomtpriiser underlag för bestämningen av hur höga avgälderna ska vara. Ju mer mark som kommunen upplåter, desto lägre blir priserna på marken i kommunen och desto lägre blir de nya avgälderna.

Detta innebär också att även om kommunen inte äger mark och vill hålla uppe priserna för att maximera sina långsiktiga intäkter kan kommunen alltså av ekonomiska skäl vilja begränsa mängden planlagd mark för att undvika att tomtpriiserna och därmed tomträttsavgälderna faller.

Detta är enligt vår mening ett viktigt argument för att avveckla tomträtter och hitta andra sätt att stimulera byggandet av hyreshus snarare än att använda tomträtter med lägre avgift. Om man i planen kunde ange upplåtelseformen så skulle priset bestämmas med den förutsättningen och tomträtt skulle inte behövas för att göra det lönsamt att bygga hyresrätter.

### **Sammanfattning**

Argumenten ovan pekar på en rad snedvridande incitament när det gäller markanvisningar och planläggning. Detta medför att byggandet begränsas och att kostnaderna ökar. Vår slutsats är att det i många fall inte ligger i kommunens direkta ekonomiska intressen att planlägga mycket mark för bebyggelse – och detta är helt oberoende av motstånd från medborgare i form av överklaganden eller röstande på NIMBY-partier.

Sedan återstår förstås frågan vad kommunen gör med de pengar man tjänar genom att maximera intäkterna från markförsäljningar. Det vi kan konstatera är i alla fall att pengarna inte använts så det blivit fler bostäder som vänder sig till hushållen med lite lägre inkomster.

### **Ekonomiska incitament – privata aktörer**

En central fråga under senare år har varit varför det inte byggs mer bostäder trots att priserna i storstadsregionerna är så höga. Ett vanligt sätt att analysera denna situation är följande (se till exempel Lind, 2003).

Anta att vi startar i en marknad i jämvikt där priserna på befintliga bostäder ungefär motsvarar produktionskostnaden. Tobins  $q$ , som definieras som kvoten mellan priset på befintliga hus och kostnaden för att bygga nytt, ligger kring 1 och det är inte särskilt lönsamt att bygga. Sedan händer följande. När efterfrågan stiger ökar priset på fastigheter (och hyrorna i hyreshus) och Tobins  $q$  ökar och blir större än 1. Det blir lönsamt att bygga och om det inte finns några hinder kommer byggandet att öka och efter ett tag kommer det att finnas nybyggda hus på marknaden och priserna (och hyrorna) pressas ner igen.

Om det, trots att Tobins  $q$  är högt, inte byggs särskilt mycket verkar det som att det finns ett antal hinder för byggandet. Hinder, utöver de vi diskuterade i föregående avsnitt, kan till exempel vara regler i form av strandskydd och strikta bullernormer som gör det svårt att bygga i attraktiva lägen. Hinder kan också vara generösa möjligheter att överklaga, som gör det lätt att stoppa byggande i attraktiva stadsdelar.

Det underförstådda antagandet i detta sätt att resonera är att *utan alla dessa hinder skulle bostadsbyggandet öka stort*. Men stämmer verkligen detta antagande?

En invändning är förstås att marknaden kan vara monopoliserad och att ett litet antal stora aktörer vill hålla nere byggandet för att få ut bättre priser. Långsiktiga företag kan dessutom bedöma att fallande priser gör att deras tidigare kunder förlorar pengar och att företaget då riskerar att få dåligt rykte. Låt oss emellertid bortse från monopol och anta att det runt en stad finns ett stort antal markområden som går att bebygga oberoende av varandra. Anta vidare att marken nu används som jordbruksmark. Frågan är då om markägaren kommer att bygga på sin mark så fort som priset på färdiga hus överstiger byggkostnaden och när markens värde för bebyggelse överstiger markens värde som jordbruksmark, det vill säga så fort som Tobins  $q$  är större än 1. Detta är emellertid knappast troligt eftersom markägaren *måste jämföra vinsten med att bygga i dag med vinsten om man väntar med att bygga till senare*. Det lönar sig att bygga i dag men det kanske lönar sig ännu mer om man väntar. (I teorin lönar det sig att vänta så länge markvärdet stiger fortare än det avkastningskrav som aktören har.)

Här kan man tänka sig en rad olika förlopp. Markägarna kan ha uppfattningen att bristen på sikt kommer att driva upp priserna och väntar därför med att bygga. Om många markägare tänker likadant blir det få

som bygger och priserna stiger. Det blir en självuppfyllande profetia att det blir lönsamt att vänta. Kort sagt: när efterfrågan på byggande och priset på bostäder stiger är det markpriserna som ökar, inte byggandet.

Detta exempel illustrerar att hur mycket som kommer att byggas på den fria marknaden bestäms av ett spel mellan olika aktörer där vad som är rationellt att göra för en aktör beror av vad man tror att andra kommer att göra. Detta spel mellan aktörerna kan i teorin också leda till en byggboom (särskilt om det är lätt att få krediter). Om en markägare tror att många andra kommer att bygga och att detta byggande kommer att pressa ner priser och markvärden är det rationellt för alla byggare att försöka hinna före sina konkurrenter och försöka få ut sina hus på marknaden innan huspriserna faller på grund av det ökade utbudet. Resultatet blir att det byggs alldeles för mycket och markpriser och huspriserna sjunker.

## **Hur ändrar vi incitamentsstrukturen? Statlig bostadsbyggnadspolitik**

Slutsatsen av det vi sagt ovan är att det rimligen inte finns skäl att tro att marknaden kommer att leda till rätt nivå på bostadsbyggandet, oberoende av i hur hög grad den är monopoliserad. Dagens uppsplittade kommunala förvaltningsstrukturer gör att vi inte kan lita på att kommunerna kommer att kunna åstadkomma rätt nivå på bostadsbyggandet. Därmed ser det ut som vi inte har något annat alternativ än att sätta vårt hopp till riksdag och regering, det vill säga att staten måste ställa upp kvantitativa mål för bostadsbyggandet och skapa ekonomiska incitament för regioner och kommuner att planlägga för mer mark och därmed ändra de ekonomiska incitamenten för de privata aktörerna.

Det finns mycket kritik av miljonprogrammet från 1960- och 1970-talen, men värdet av ett stort bostadsutbud ska inte underskattas. Att det finns ett stort utbud av bostäder är något som pressar ner priser och hyror och som skapar frihet. Det var länge en trygghet att veta att det alltid gick att hitta en relativt billig bostad i mindre attraktiva miljonprogramsområden om man snabbt skulle behöva det. I praktiken behövde ingen stå utan bostad. Det fanns alltid bostäder om man plötsligt fick ett jobb på en annan ort eller hamnade i en skilsmässa.

Denna frihet har successivt försvunnit i takt med att befolkningen

ökat och bostadsbyggandet legat på alltför låga nivåer. Det innebär en stor välfärdsminskning för medborgarna. Enligt vår mening är det mycket viktigt att återskapa denna frihet. Om vi inte kraftigt ökar bostadsbyggandet kommer vi om 10–15 år att avundas länder som Irland och Spanien som när de väl tagit sig ur finanskrisen kommer att ha ett stort bostadsutbud som håller nere priser och boendekostnader under många år framåt.

Hur får vi då fram fler bostäder? Den metod som Sverige använde under efterkrigstiden var att skapa organisationer som inte agerade vinstmaximerande. Kommunala bostadsföretag byggde på order från politikerna och företag som HSB och Riksbyggen byggde utan att bry sig om hur det påverkade priserna på marknaden. Finns det sådana aktörer på marknaden blir det också rationellt för privata aktörer att bygga mer, eftersom utbudet från de andra aktörerna pressar ner det framtida priset och ökar lönsamheten av att bygga i dag.

Ser vi oss om i världen kan vi hitta en rad olika strategier för att få privata aktörer att bygga i dag och inte vänta. När en byggherre/fastighetsutvecklare i Kina får köpa rätten att bygga på ett markområde får denne böta om inte projektet sätts igång inom en på förhand bestämd tidpunkt. Om bygget inte satts igång inom ytterligare något år förlorar denne rätten att bygga och får ingen ekonomisk kompensation, hela köpeskillingen går förlorad. I Australien har man ett system med markbeskattning som utgår från marknadsvärdet. Ytterligare en möjlighet att stimulera byggandet är att göra det mer kostsamt att vänta, exempelvis genom att höja skatten på byggbar mark.

Det finns alltså en rad sätt att öka bostadsbyggandet, i första hand föreslår vi att följande prövas:

- Kvantitativa bostadsbyggnadsmål för regioner och kommuner med bostadsbrist där priserna är höga. Bostadsbyggnadskrav i form av volymer och inriktning på olika inkomstgrupper formuleras då av staten och till detta knyts ekonomiska styrmedel exempelvis i form av minskade statsbidrag om inte målen nås, och därmed relativt sett högre bidrag till de kommuner som tar ansvar för regionens bostadsförsörjning. I sista hand får staten ta över planeringen i en region som inte klarar av att skapa en fungerande bostadsmarknad för alla typer av hushåll. I ett kommande kapitel föreslår vi även att ansvaret för markanvändningsplanering, bostadsbyggande och

- infrastruktur överförs till regionen.
- Incitamentsskapande åtgärder. Här handlar det om allt från att göra det lättare att expropriera privat mark som inte bebyggs till att, såsom diskuterats ovan, genom övergripande regler tvinga fram tidsbegränsade markanvisningar, eller kraftiga ekonomiska sanktioner om det inte byggs. Går det inte att förlänga anvisningen kommer ingen att vara villig att betala så mycket för den och därmed minskas behovet av förlängning. Det handlar om att förändra både kommunens och de privata aktörernas incitament så att markpriserna pressas ner.
  - Statliga resurser till infrastruktur som möjliggör bostadsbyggande, se kommande kapitel.
  - Statliga garantisystem. Att bygga bostäder, särskilt lite billigare bostäder i mindre centrala områden, är riskfyllt. I Lind (2012) skissas på ett system med sälloptioner som innebär att den som bygger vissa typer av bostäder har möjlighet att sälja dem till ett förutbestämt pris till staten om marknaden utvecklas dåligt.

## Kommunal medfinansiering som värdeskapande process

I tätbebyggda områden skapar infrastrukturen värden genom förbättrad tillgänglighet. Markvärden stiger, och det blir lönsamt att bygga nytt och omvandla till exempel industriområden till bostäder. Detta förhållande aktualiserar frågan om samspel mellan å ena sidan infrastrukturbyggare och å andra sidan lokala offentliga och privata aktörer. Grundfrågan handlar om fördelning av kostnaderna för infrastrukturprojekt och fördelningen av de intäkter dessa förväntas ge.

Medfinansiering har sett dagens ljus och kommit för att stanna och detta gäller även om statens roll begränsas på det sätt som vi föreslår i kapitel 7. Det är dock viktigt att skapa klara och tydliga lagar och spelregler för hur medfinansieringen ska ske. I områden där många fastighetsägare berörs av medfinansieringsprojekt finns annars en uppenbar risk att vi får problem med att vissa fastighetsägare vill åka snålskjuts och låta andra betala och att förhandlingarna därför blir långvariga och kostsamma.

I regeringens så kallade infrastrukturproposition (prop. 2008/09:35) slogs fast att medfinansiering ska prövas i samband med infrastruktur-

investeringar. Trafikverket har uttryckt att medfinansieringens omfattning ska stå i relation till hur uppkomna mark- och fastighetsvärden fördelar sig mellan olika intressenter. Villkoren gör förhandling mellan parterna både naturlig och nödvändig. Frivilligheten gör att kommunen efterfrågar specifik nytta för att ingå i processen, och Trafikverket måste kunna redovisa sådan nytta för att ingå avtal om medfinansiering.

I propositionen kan såväl ett kvantitativt som kvalitativt syfte med medfinansiering utläsas. Dels antas att medfinansiering leder till en ökning av den totala investeringsramen, dels att den "bidrar till en optimal utformning av investeringarna och till att de genomförs när det passar i tiden med andra åtgärder" (s. 98), exempelvis i form av stadsutvecklingsmöjligheter.

Vi menar att projekt som inkluderar medfinansiering har helt andra förutsättningar för värdeskapande, jämfört med projekt som *inte* medfinansieras. Schematiskt karaktäriseras förhandlingar i projekt utan medfinansiering av att vara en positionsförhandling, vilken utmärks av fördelning av värden snarare än skapande. Relationen mellan parterna är sådan att egna vinster i huvudsak endast kan vinnas på den andra partens bekostnad. Grunden för denna förhandlingssituation ligger i en asymmetrisk maktrelation mellan parterna. Här finns förvisso några frågor där parterna har gemensamma intressen och resurser för att finna lösningar, men samtidigt finns två frågor av central betydelse som parterna inte ömsesidigt anser bör inkluderas i förhandlingen.

Det gäller frågor om finansiering av infrastrukturinvesteringen samt möjligheter till stads- och bebyggelseutveckling med anledning av denna. För Trafikverket är finansieringsfrågan central, medan den från kommunens sida ses som en icke-fråga i förhandlingen – eftersom den anses vara ett ansvar exklusivt för Trafikverket. Här finns anledning att konstatera att motsvarande situation ofta kännetecknar relationerna mellan byggare och kommun när det gäller exploateringsavtal för stads- eller bebyggelseutveckling. Det handlar om att få den andre att betala så mycket som möjligt och själv få bestämma så mycket som möjligt. I det typiska fallet önskar kommunen att infrastrukturprojektet ges en högre kvalitet, exempelvis när det gäller antalet körfält eller standarden på trafikplatser, än vad Trafikverket finner samhällsekonomiskt motiverat. Detsamma gäller stadsutvecklingsmöjligheter. Förhandlingen mellan parterna blir distributiv, vinna eller förlora. Varje anspråk kommunen

ställer innebär en uppoffring utan kompensation med annan nytta och omvänt.

I ett projekt där medfinansiering tillämpas kan förhandlingarna få en helt annan roll. Nu blir frågan om finansiering av investeringen en gemensam angelägenhet. När kommunen accepterar att medverka i finansieringen får den också större möjlighet att påverka bebyggelse- och stadsutvecklingsmöjligheterna. Som en konsekvens av medfinansiering kommer således de två frågor som stod utanför förhandlingen i situationer utan medfinansiering att bli inkluderade i förhandlingen. Detta påverkar i grunden förutsättningen för förhandlingen.

Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunens roll förändras i och med att den axlar ett ansvar för frågan om finansiering. Samtidigt uppstår ett gemensamt intresse för parterna att driva processen tidsmässigt effektivt. Nu handlar det inte längre om att ”vinna-förlora”, utan snarare om möjligheterna att skapa ”vinna-vinna”-lösningar. Samarbete blir nödvändigt för att skapa mervärden genom att utveckla ömsesidigt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen: problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, samt inriktning mot att ta fram nya och kreativa alternativ.

Maximalt värdeskapande möjliggörs i den stund parterna ömsesidigt har information om inte bara de egna utan också motpartens intressen. För att åstadkomma ett sådant informationsutbyte måste fokus riktas mot frågor om huruvida en aktör ska våga dela med sig av kunskap och information om egna intressen till andra parter. Tillit är ytterst en förutsättning för att en sådan relation ska uppnås.

Men tillitsfulla förhandlingsrelationer handlar också om att kunna lita på andra parter över tid. Om en av parterna inte lever upp till sina åtaganden, hotas värdeskapandet för andra parter. Tillit blir därför ett nyckelord också ur detta perspektiv. Erfarenheterna från de fallstudier som gjorts vid KTH (Cars, Malmsten och Witzell, 2011) understryker vikten av att parterna i förhandlingens tidiga skeden ska inkludera överväganden om hur tänkbara problem och svårigheter som kan uppstå senare ska hanteras. Det kan handla om kostnadsökningar, tekniska komplikationer eller tidsförskjutningar. Fallstudierna bekräfs

tar förhandlingsteoriens relevans. I samtliga fall har parterna insett att förhandlingarna måste ändra karaktär när medfinansiering introduceras och öppnar möjlighet till en värdeskapande process. Ambitionen att bygga tillit, gemensamt söka kunskap och ta fram alternativ är exempel på hur man sökt realisera de värdeskapande potentialerna.

### **Fallstudie från infrastrukturområdet**

En fallstudie har gjorts av projektet Uppsala resecentrum. I denna tydliggörs medfinansieringens värdeskapande potential. Värdeskapandet har två dimensioner, dels en processuell där planeringsprocessen blir effektivare och kortare, dels en resultatmässig då det slutliga utfallet bedöms ömsesidigt ha tillförts värden genom den förhandling som föregått beslutet.

En erfarenhet från fallstudien Uppsala resecentrum är att förhållandet mellan parterna ändrades radikalt i och med att Uppsala kommun åtog sig ett ekonomiskt ansvar för projektet. Under 1990-talet kännetecknades planeringsprocessen av asymmetriska relationer mellan parterna. Schematiskt kan Uppsala kommuns roll beskrivas som den kreativa förslagsställaren, med idéer om tekniska lösningar, tillgäng-

---

#### **EXEMPLET UPPSALA RESECENTRUM**

Uppsala resecentrum var ett gemensamt projekt för dåvarande Banverket, Uppsala kommun och Jernhusen AB. Resecentrum skulle bli en modern knutpunkt för olika trafikslag. Omfattande kompletteringsbebyggelse skulle genomföras i stationsmiljön och i den närbelägna stadsmiljön. Nya gator, torg, parker och hus planerades, liksom ett helt nytt kvarter med hotell, butiker och kontor samt en parkering under jord öster om bangården. Därtill kom ett område – tidigare bangård – som skulle rymma butiker och 200 bostäder. I projektet ingick också två passager under spårområdet.

Projektet Uppsala resecentrum har en lång historia. Redan i slutet av 1980-talet påbörjades förhandlingar mellan Uppsala kommun, Banverket och Jernhusen. Planeringsprocessen gick lindrigt uttryckt trögt. Ett genombrott i förhandlingarna uppstod dock i den stund Uppsala kommun förklarade sig villig att medfinansiera projektet. Parallellt och i samordnad form inledde parterna en detaljerad planering för stationsområdet. År 2003 resulterade detta arbete i ett ramavtal som definierade objekt där parterna gavs ett gemensamt ekonomiskt ansvar för att genomföra projektet.

---

lighet, säkerhet och inte minst kopplingen till staden. Ur Banverkets perspektiv framstod kommunens agerande dock som allt annat än konstruktivt och kreativt. Snarare framstod det som oansvarigt och orealistiskt. Kommunens idéer och förslag skulle vara förenade med avsevärda fördyringar och den nytta som de gav skulle inte motsvara kostnaden. I vissa fall såg Banverket visserligen det motiverade i förslaget från kommunen, men ansåg att detta var en kommunal angelägenhet, utan direkt koppling till infrastrukturprojektet.

På motsvarande sätt kunde Banverket uppfattas som den stelbente nej-sägaren. Ur kommunens perspektiv framstod Banverket som inskränkt och ensidigt inriktat på trafiklösningar. Man uppfattade ett starkt motstånd mot att frågor som var viktiga för staden fördes in på agendan. Processen kunde liknas vid ett skyttegravskrig med låsta positioner och oförmåga att ta till sig andra parter intressen.

*Pengar är makt – jämbördiga parter.* De ansträngda relationerna mellan parterna förändrades drastiskt i och med att ramavtalet undertecknades. Förändringen kan enligt intervjupersonerna inte i första hand ses som betingad av avtalet som sådant eller att det anvisade en väg för hur resecentrumprojektet skulle utvecklas. Intervjupersonerna understryker samstämt att det var när Uppsala kommun accepterade att medfinansiera projektet som den avgörande förändringen av förhandlingsklimatet ägde rum. I och med detta förändrades rollfördelningen mellan parterna i riktning mot symmetri, man blev förhandlingsparter på mer jämlika villkor. Det som tidigare skapade barriärer och ledde till positionerande och konflikt blev nu frågor där man upplevde att man hade ett gemensamt intresse av att finna lösningar.

*Förhandlingsklimat och kreativa lösningar.* Det som framhålls som kanske den största fördelen med medfinansieringen från Uppsala kommun är att denna främjat kreativa lösningar och en ökad processeffektivitet. I en situation där parterna har olika intressen finns alltid risk för låsningar och återvändsgränder i form av strandade förhandlingar. I fallet Uppsala resecentrum illustreras dessa problem tydligt i den segdragna process som karaktäriserade samverkan under 1990-talet. Förändringen ligger i att Uppsala kommun, från att ha upplevts som en ”extern” aktör med krav på projektet, nu blir en ”intern” aktör med intressen i, men också med ansvar för, projektets genomförande. Enligt intervjupersonerna får detta till konsekvens att klimatet i förhandlingen

förändras radikalt till det bättre. Det tidigare ställningskriget ersattes av ett synsätt som av intervjupersonerna kännetecknas av gemensamt problemlösande. Intressebaserade lösningarna fanns fortfarande kvar men ledde inte till lösningar på det sätt de gjort tidigare. Med det gemensamma ansvaret för processen följde att parterna snarare än att säga ”nej” till ett förslag från en annan part försökte hitta en gemensam väg framåt. I detta läge skapades incitament för kreativitet. I en situation där parterna har olika intressen blir utmaningen att med stöd i frågor som ”hur då”, ”varför det” och ”på vilket sätt” försöka formulera lösningar som är ömsesidigt acceptabla för de berörda.

## **Annorlunda sätt att utforma exploateringsavtal**

Byggherrens finansiering av infrastruktur och planeringsarbete regleras i exploateringsavtal mellan kommunen och byggherren, det vill säga ett avtal med offentligrättsliga inslag mellan en kommun och en byggherre/fastighetsägare som ingår i samband med att en detaljplan antas.

I de fall exploateringen avser mer än ett mycket marginellt byggnadstillskott kommer den att få konsekvenser som sträcker sig längre än bara till det aktuella byggobjektet. Det kan handla om teknisk infrastruktur eller nödvändiga följdinvesteringar för trafik eller andra allmänna ytor. Enligt vår mening är det rimligt att kommunen ska kompenseras för de extrakostnader som uppkommer som en direkt konsekvens av exploateringen (se Kalbro, 2009, för en internationell belysning av byggherrens finansieringsansvar).

Vid sidan om dessa direkta kostnader kan kommunen, med stöd i PBL:s bestämmelser om avgifter för bygglov och planering, kräva täckning också för plankostnaderna. Här uppstår ett problem. Med stöd i ett stort antal fallstudier som gjorts inom ramen för ett forskningsprojekt vid KTH vill vi hävda att kommunens handläggning av planarbete som finansieras av privata aktörer genom ett exploateringsavtal som regel inte blir effektiv (Cars, Malmsten och Witzell, 2011). Ineffektiviteten kan ha flera orsaker, bland annat svag intern samordning mellan olika förvaltningar, bristande samspel mellan förvaltningsgrundade överväganden och politiska ställningstaganden eller att handläggningsrutinerna leder till långa och utdragna processer.

Naturligtvis är kommunens ansvar för planläggningsarbete viktigt. Kommunen måste vara en garant för att allmänna intressen beaktas i planeringen och för att motverka marknadsimperfectioner som skulle kunna uppstå om privata aktörer gavs fritt spelrum i stadsplaneringen. Men när exploatörerna står för finansieringen, så som är praxis i dag, blir inte planeringsprocesserna effektiva. Det kan till och med vara en ekonomisk fördel för kommunen om planeringen drar ut på tiden, om debiteringen överstiger kommunens direkta merkostnader för den längre planeringstiden. Motsvarande gäller för bygglovsprövning.

Kommunerna skulle få helt andra incitament att utveckla sina handläggningsrutiner och förbättra sin effektivitet om de själva stod för en del av planerings- och bygglovskostnaderna. Här är det intressant att titta på de effekter Trafikverkets krav på medfinansiering av infrastruktur inneburit. En slående iakttagelse är att medfinansieringen medfört att planeringsprocesserna för infrastruktur blivit kortare och att kreativiteten och nytänkandet utvecklats positivt. Det finns ingen anledning att tro annat än att denna erfarenhet är giltig även för stadsbyggnadsprojekt. En kommun som svarar för en del av planeringskostnaden får incitament att utveckla effektivitet i processen både när det gäller tidsåtgång och kvalitet. Caesar, Kalbro och Lind (2013) har också visat att en viktig åtgärd för att underlätta för små byggare är att riskerna delas och att kommunen står för en stor del av planeringskostnaderna om ett projekt till sist inte blir av eller om projektet försenas.

## 6. Riksintressen

Områden som har ett riksintresse regleras i både PBL och miljöbalken. Ett område av riksintresse är tänkt att vara ett särskilt värdefullt område, värt att bevara för framtiden. Myndigheterna har ansvar för att ange riksintressen inom sina respektive sakområden. Exempelvis ansvarar Naturvårdsverket för riksintressen för naturvård och friluftsliv, Riksantikvarieämbetet för kulturmiljövården och Trafikverket för stråk för kommande infrastrukturinvesteringar. Vidare finns riksintressen utpekade för bland annat energiförsörjning, rennäring och gruvdrift.

Om vi samlar alla riksintressen och lägger dem på en gemensam karta upptäcker vi att de täcker en betydande del av Sveriges yta. Vi finner också att de dessutom ofta överlappar varandra. Således anser Naturvårdsverket att 30 procent av landets yta är riksintressanta för naturvården. Riksantikvarieämbetet har redovisat 1 600 områden i landet som riksintressanta kulturmiljöer. Vidare är cirka 30 procent (ingen vet säkert) av landets yta riksintressant för friluftslivet, som till viss del överlappar med riksintresset för naturvård.

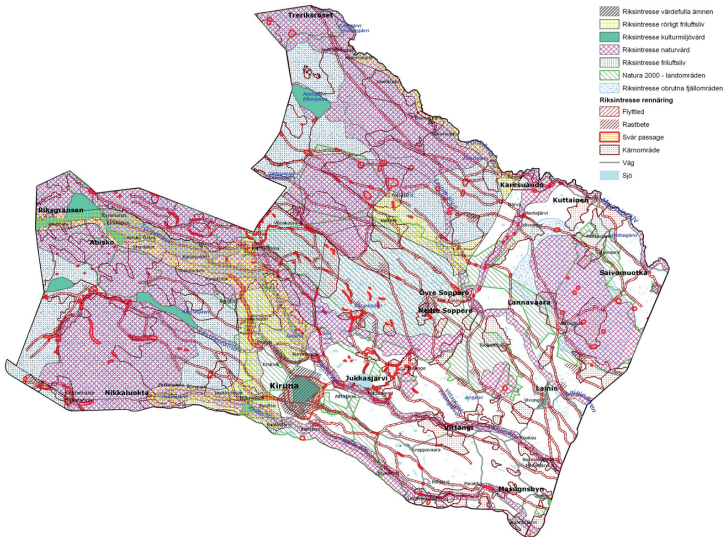
Kiruna kommun kan illustrera denna problematik. Kommunen är Sveriges största till ytan och täcker 20 000 kvadratkilometer, vilket är en större yta än Blekinge, Skåne och Halland sammantagna. Den expansion som i dag sker inom gruvbrytningen skapar bebyggelsebehov för bostäder, service, kompletterande arbetstillfällen och ny infrastruktur. I Kiruna måste hela stadskärnan flyttas. Att marktillgång skulle kunna vara ett problem i denna ytmässigt enorma kommun är svårt att förstå sig – men så är fallet. Kartan på sidan 71 visar de områden i kommunen som redovisats som riksintressanta.

Om man adderar de nationella intressena för naturvård, vindkraft, gruvbrytning, friluftsliv, kulturmiljö och rennäring blir de kvarvarande ytorna för bebyggelseutveckling starkt begränsade. Än besvärligare blir problemet när planerarens ambition är större än att bara hitta mark som är möjlig för bebyggelse. Det är en ogörlig uppgift att hitta tillgänglig mark som passar för att bygga attraktiva urbana miljöer och som möjliggör hållbara tätortsstrukturer. Kort och gott – riksintressena sätter käppar i hjulet för en bra stads- och tätortsutveckling.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, (2011) har studerat hur svenska myndigheter hanterar riksintresset. Man konstaterar att de redovisade riksintressena ofta är så vaga, dåligt beskrivna eller inaktuella att de inte fungerar som underlag för samhällsplaneringen. SKL drar slutsatsen att Sverige kommit till en punkt där ”systemet med riksintressen har slutat att fungera” (s. 2). Vi delar till fullo denna bedömning. Visst finns det områden som är så värdefulla ur nationellt intresse att de bör skyddas, men när fler och fler områden blir riksintressen i myndigheternas iver att skydda ”sina” intressen förlorar begreppet riksintresse sin mening och legitimitet. Kriterierna för vad som är riksintressant och beslut om ett nytt riksintressant område måste skärpas.

Vår slutsats är att riksintressen regelbundet måste kunna omprövas. Även om vi vore mer restriktiva än i dag är det ohållbart att bara utse nya områden till riksintresse, om vi vill undvika att hela landet en dag förvandlats till ett enda stort riksintresse. Samhällsutvecklingen innebär att förutsättningar, behov och värderingar förändras. Ett område som i dag betraktas som alldagligt kan under årens gång få en annan innebörd och mening. Samhällsutvecklingen kan innebära att områdets förutsättningar förändras på ett sådant sätt att det blir intressant och viktigt att bevara. Omvänt kan ett område som i dag uppfattas som skyddsvärt helt eller delvis förlora sitt intresse och sin attraktivitet, och då bör det övervägas om det inte också ska förlora sin status som riksintressant. Det kan också vara så att motstående intressen blir viktigare och då behöver prioriteras. Vår slutsats är alltså att riksintressen måste kunna omprövas.

Edward Glaeser (2012) diskuterar att det har blivit fler och fler kulturminnesmärkta byggnader i New York. Han föreslår att staden ska bestämma att ett visst antal byggnader ska skyddas och att när en



**Figur 6.1** Riksintressen i Kiruna kommun. På kartan samsas riksintressen för värdefulla ämnen, rörligt friluftsliv, kulturmiljövård, naturvård, friluftsliv, obrutna fjällområden samt Natura 2000-landområden. Till det kommer riksintressen för rennäringen gällande flyttled, rastbete, svår passage samt kärnområde. Källa: Kiruna kommun.

ny byggnad kulturminnesmärks ska man samtidigt ta bort den minst viktiga av de som tidigare kulturminnesmärkts. Det är ett sätt att kontinuerligt få en omprövning av vad som ska bevaras till eftervärlden.

#### EXEMPEL: ÄR DETTA ETT RIKSINTRESSE VÄRT ATT BEVARA?

Fyrisåns dalgång norr om Uppsala bedömdes en gång i tiden som riksintresse för sin skönhet och sina kulturella värden. Sedan dess har E4 dragits genom dalgången. Men när kommunen ville ta nästa steg och bygga vidare i en vägkorsning mötte den motstånd. Orsaken var den inaktuella beskrivningen av riksintresset för kulturvärden – en beskrivning som är oförändrad trots att miljön påverkats kraftigt av E4-bygget. Dessutom är den skog som också beskrivs som ett riksintresse numera ett kalhygge.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2011).

## Varken teorin om ”de små stegens tyranni” eller dominoteorin håller

Ett argument mot en sådan omprövning är hänvisningar till begreppet ”de små stegens tyranni”, vilket här tolkas som att små stegvisa ingrepp, som var för sig inte hotar riksintresset, men som sammantagna över tid innebär att det skyddsvärda förlorar sitt värde.

I debatten om olika riksintressen framförs också argument som bygger på den så kallade dominoteorin. Denna teori formulerades på 1950-talet i USA och handlade då om kommunismens utbredning. Kärnan i teorin var att om ett land faller till kommunisterna skulle snart en rad andra länder också falla och därför var det viktigt att hindra att något land förlorades. Skulle Vietnam falla, skulle snart hela Sydostasien vara kommunistiskt.

När detta resonemang överförs till hanteringen av riksintressen i debatten i Sverige blir till exempel argumentet att även om det i en kommun finns ett otal sjöar med naturvärden så måste vi skydda *alla* stränder mot bebyggelse. Skulle man på något ställe acceptera byggande vid stranden skulle snart varenda strandkant vara bebyggd.

Om vi tar Nationalstadsparken i Stockholm som exempel så verkar gränsen runt denna ha dragits ganska snabbt och utan att man tänkt på följderna för de bebyggda områden som ligger inom dessa gränser. Studentbostadsområdet Lappkärrsberget ligger i Nationalstadsparken, men söder om området finns en smal grön remsa ned mot en gata. När studentbostadsbolaget SSSB för några år sedan sonderade möjligheterna att bygga bostäder på detta område, som uppenbart saknar värde som rekreativområde, avrådde både kommunen och länsstyrelsen. Att bygga på en grön yta inom Nationalstadsparken bedömdes som omöjligt, inte minst på grund av överklagandemöjligheter.

Betraktar vi emellertid detta utifrån perspektivet att olika intressen ska vägas mot varandra, tycks det uppenbart att det bästa är att bygga bostäder på denna mark. Ur rekreativ- och miljöperspektiv saknar den helt värde, samtidigt som det är brist på studentbostäder och här skulle man kunna inordna nya bostäder i en befintlig förvaltningsapparat. Det är svårt att se något annat argument för att säga nej till detta än att man tror på någon form av ”de små stegens tyranni” eller dominoeffekt. Släpper vi denna mark har vi snart hus i hela Hagaparken.

Det finns enligt vår mening två starka argument mot dominoteo-

rin. Det första och mest uppenbara är att den saknar empiriskt stöd. Sydostasien föll inte till kommunisterna trots att Vietnam föll, och förespråkarna för dominoteorin har såvitt vi vet inte gett några exempel på fall där man "ätit" upp ett område steg för steg, och till sist även bebyggt de mest värdefulla bitarna. En invändning mot detta empiriska argument är förstås att eftersom man inte släppt någon bit har inte processen kunnat komma igång – men hade vi släppt en liten bit skulle allt ha fallit. I ett längre historiskt perspektiv kan man dock peka på hur staden till exempel naggat i kanten på grönområdet Gärdet i Stockholm när Radiohuset byggdes utan att hela området exploaterats.

Det andra motargumentet är mer principiellt och det är att motsatsen mot dominoteorin kan framstå som precis lika sannolik. Om man i sann fundamentalistisk anda inte är beredd att göra några avvägningar mellan intressen i konkreta fall kan detta steg för steg bygga upp ett allt starkare motstånd mot bevarande. Till sist kan det komma populistiska grupper som pekar på fundamentalisternas absurda argument i de enskilda fallen och använder det för att driva igenom mycket mer långtgående ingrepp i miljön. Hade USA fortsatt att bomba i Vietnam för att hindra det från att falla i kommunisternas händer så skulle detta ha försvagat USA:s legitimitet och gynnat kommunisterna i andra länder. Genom att låta första brickan falla visade man på politiskt förnuft och bidrog därmed till att inte fler brickor föll.

## Vad göra?

Vi anser att det behövs ett regelverk som tydligare anger kriterier för vad som konstituerar ett riksintresse. En vilja att skapa eller avveckla ett riksintresse skulle kunna prövas mot dessa kriterier. Ett grundläggande krav måste i detta sammanhang vara att jämföra värdet av riksintresset mot värden som skulle kunna realiseras om området inte skyddas som riksintressant. Denna jämförelse måste avse såväl dagsläget som bedömningar av värden på längre sikt. Som framgår av detta resonemang går det inte att exakt avgöra vad som är respektive inte är av riksintresse. Beslutet måste baseras på ett visst mått av subjektiv bedömning.

I dag är det myndigheterna själva som ansvarar för att ange ett riksintresse. Man kan lätt få intrycket att myndigheterna har en informell tävling om vem som kan hitta flest. Att inte hitta några eller bara

få riksintressanta områden kan tolkas som okänslighet och okunskap mot de intressen som myndigheten har att beakta. Detta är en olycklig beslutsordning, som leder till fler och fler riksintressen eftersom varje sektorsmyndighet prioriterar sin specifika verksamhet snarare än att se till allmänintresset. Det vore bättre att centralisera dessa beslut till en nationell instans, som har uppdraget att fatta beslut på grundval av de politiskt fastlagda kriterierna för riksintresse.

## Konfliktfyllda riksintressen

I den bästa av världar sammanfaller olika riksintressen på ett sådant sätt att de kan förenas. I verkligheten är det ofta tvärtom, olika riksintressen kommer i konflikt med varandra. Nationella intressen för infrastruktur kan hamna i konflikt med bevarandeintressen. Områden av riksintresse för energiproduktion kan hamna i konflikt med riksintressen för naturvård och friluftsliv.

Länsstyrelsen ska bevaka att nationella intressen beaktas i samhällsutvecklingen. Men det finns i dag en uttalad kritik mot att länsstyrelsen ofta talar med kluven tunga. Det uttalade önskemålet är att länsstyrelsen internt, innan man inleder samverkan med kommunen, måste klargöra hur eventuella konflikter mellan olika nationella intressen ska vägas och prioriteras. I dag är det inte ovanligt att länsstyrelsens yttranden kommer från olika tjänstemän och olika enheter, och att dessa yttranden varken är koordinerade eller ens förenliga. Det vore rimligt att kräva att länsstyrelsens uppgift skulle vara att ta fram *en* sammantagen bedömning och avvägning av samtliga statliga intressen som berörs i en kommunal utvecklingsplan.

Vidare är det ur effektivitetssynpunkt angeläget att länsstyrelsens prövning sker tidigare i processen, under arbetet med översiktsplanen och fördjupningar av denna, till exempel den föreslagna områdesplanen. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011) konstaterar att länsstyrelserna sinsemellan arbetar på olika sätt och gör helt olika bedömningar. Kritiken mot vissa länsstyrelsers rutiner för att hantera plan- och byggfrågor är hård.

## Inte bara riksintressen

Vid sidan av riksintressen finns en mängd andra statliga mål och regelverk som påverkar samhällsbyggandet. Dessa mål och regler får man förutsätta har tillkommit med goda intentioner, men de får i praktiken, vid sidan om den avsedda effekten, ibland också negativa bieffekter. Uttrycket ”vägen till helvetet är kantad med de bästa intentioner” känns som en passande illustration av dessa intentioner att skapa det goda. Denna problematik illustreras nedan med tre exempel: normerna för buller, strandskyddet och kraven på tillgänglighet.

### Buller

Buller är ett problem som påverkar vår hälsa. Så långt är vi alla överens. Denna samsyn har föranlett ett antal regelverk om bullernivåer. Arbetsmiljöverket, Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen behandlar alla buller i sina respektive författningssamlingar. Dessutom har många kommuner egna bullernormer eller bullerregler. Att denna flora av olika bullernormer är så rik är naturligtvis ett problem i sig, men när regelverken dessutom skiljer sig åt och kolliderar i mötet med verkligheten blir situationen än mer allvarlig.

---

#### EXEMPLET TANNEFORS

I stadsdelen Tannefors utanför Linköping råder byggstopp på grund av områdets närhet till Saabs flygplats. Samtidigt finns en opinion för bostadsbyggande med hänvisning dels till bostadsbehovet i Linköping, dels till att ett befolkningstillskott behövs för att säkerställa kommunal och kommersiell service i området. Boverkets regler tillåter bostadsbebyggelse, men skälet till stoppet är att Naturvårdsverkets regler inte gör det.

---

När det välmenande regelverket omsätts i verkligheten uppstår således problem och målkonflikter. Acceptabla bullernivåer är inte alltid lätta att åstadkomma i tätbebyggda miljöer och inte minst i städerna. Samtidigt finns i dag en mycket stark preferens för urbana miljöer hos befolkningen. Många vill bo centralt trots att det bullrar, både för att få en god tillgänglighet och för att få del av de urbana kvaliteter staden kan erbjuda. Man är alltså medveten om att utemiljön överskrider bullernormen, men gör trots det bedömningen att man vill bo i denna miljö. Vi frågar oss om det är rimligt att samhället och inte individen

ska bedöma var man får bo respektive var man inte får bo. Ett aktuellt fall från en mycket attraktiv boendemiljö i Stockholm kan här få tjäna som illustration.

---

#### EXEMPLET KVARTERET PLANKAN PÅ SÖDERMALM I STOCKHOLM

Planen att kompletteringsbygga på den stora, parklika gården i kvarteret Plankan på östra Södermalm antogs av kommunfullmäktige för drygt två år sedan, men har stoppats av Mark- och miljödomstolen. Domstolen konstaterar "att det finns invändningar mot detaljplaneförslaget såvitt avser dålig luftkvalitet, alltför höga bullernivåer, försämrade ljus- och siktförhållanden, brist på alternativa rekreationsytor, försämring av barnens miljö och förvanskning av kvarterets kulturvärde". Slutklämnen i domen lyder: "Ett genomförande av detaljplaneförslaget skulle medföra en irreparabel skada på den kulturhistoriska miljö som kvarteret utgör" och "Detaljplanen ska därför upphävas" (Mark- och miljödomstolen, Dom 2012-11-23 i mål nr P 3922-11, s. 39–40).

---

Med anledning av Mark- och miljödomstolens beslut finns anledning att ställa sig frågan om de människor som redan bor i stadsdelen – och som har betalt miljontals kronor för att köpa en lägenhet – inte förstått vad de utsätter sig för i form av buller, luftkvalitet och brist på rekreationsytor. Eller kan det möjligen vara så att de har sett dessa brister, men har bedömt att stadsdelens kvaliteter är så stora att de uppväger dessa nackdelar?

Ställer vi saken på sin spets borde en konsekvens av Mark- och miljödomstolens dom vara att riva de gissningsvis 30 000 existerande bostäderna i stadsdelen som ligger inom Bromma flygplats inflygningszon.

Man kan naturligtvis också – åtminstone av rent akademiskt intresse – undra över på vilka grunder domstolen slagit fast att kompletteringsbebyggelse i detta miljonprogramsområde skulle utgöra "irreparabel skada" på det kulturhistoriska arvet.

En annan konflikt som bullerproblematiken aktualiserar rör begreppet hållbarhet. En av de stora miljöbovarna är biltrafiken. Genom att förtäta och bygga i redan etablerade tätorter och städer skapas goda förutsättningar att minska bilanvändandet. Tillgängligheten är bättre och möjligheterna att gå, cykla och att utveckla kollektivtrafiklösningar är goda. Alternativet att i stället bygga utanför tätbebyggda, och ofta bullerstörda, områden innebär det omvända – resandet och bilberoendet ökar, vilket leder till icke hållbara lösningar ur miljösynpunkt.

## Strandskydd

Sverige är ett mycket sjörikt land – den totala längden på landets stränder motsvarar tio gånger jordens omkrets. Tio procent av dessa stränder är påverkade av bebyggelse. I till exempel Stockholms län finns 14 000 kilometer strand varav 26 procent är bebyggda, medan Norrbotten har 86 000 kilometer strand varav 4 procent med bebyggelse (Lindgren, 2011).

---

### EXEMPLET ARJEPLOG

I många glesbygdskommuner – i norr som söder – finns gott om obebyggda stränder och bebyggelsestrycket är lågt. Ett talande exempel är Arjeplogs kommun med 3 140 personer och en yta som motsvarar halva Belgien. Här finns 8 727 sjöar med sammanlagt 15 360 kilometer stränder. Av dessa stränder är 1 procent bebyggda!

Trots dessa siffror innebär strandskyddsreglerna i princip att det är omöjligt att få bygga ett enstaka hus på en strandtomt, såvida inte huset uppförs i direkt anslutning till annan bebyggelse.

---

Trots Arjeplogs sjörikedom finns ett generellt strandskydd och byggförbud inom 100 meter från alla sjöar och vattendrag. Det handlar alltså inte bara om att man inte får bygga precis vid stranden utan alltså 100 meter från stranden. Undantag från förbudet får ges endast om det finns ”särskilda skäl”. Som ”särskilda skäl” räknas då inte att platsen sällan besöks av allmänheten, terrängen är otillgänglig och otrivsamt, bebyggelsestrycket är lågt och tillgången till stränder god.

Strandskyddsbestämmelserna ändrades något 2009. Det innebar att god tillgång till obebyggda stränder och lågt bebyggelsestryck kan vara en ”förmildrande omständighet” för att få bygga, under förutsättning att kommunen på förhand pekat ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (så kallade LIS-områden). Men då krävs dessutom att åtgärden antingen bidrar till landsbygdens utveckling (större projekt, till exempel turistanläggning) eller innebär att ett bostadshus uppförs i anslutning till ett befintligt bostadshus. För enstaka, avskilt belägna, byggnader understryker tvärtom lagen att bestämmelserna ska tillämpas lika i hela landet. Dessutom klargörs att oländig terräng och lågt utnyttjande från allmänhetens sida inte är godtagbara ”särskilda skäl”. På tidigare obebyggda stränder råder därmed även efter 2009

ett byggförbud mot spridda enstaka hus – oavsett platsens värde för annan användning.

Lagstiftningen måste kunna göra en rimlig avvägning mellan å ena sidan intresset och nyttan av att bygga och å andra sidan möjligheten att behålla stränder obebyggda. Det måste finnas en balans – proportionalitet – mellan dessa intressen. Lindgren, Dahlsjö och Flinkfeldt Jansson (2011) menar att dessa, restriktiva strandskyddsbestämmelser inte alltid ger en rimlig avvägning. Vi instämmer i kritiken.

Vad skulle då hända om strandskyddet ändrades till att innefatta en mer nyanserad prövning där lokala, platsbundna aspekter vägs in och där kravet på i förväg utpekade LIS-områden togs bort? Skulle kommunerna och överprövande domstolar bortse från allmänhetens behov av fria stränder? Skulle de misslyckas med att göra kloka prövningar som är anpassade till lokala förutsättningar? Skulle Sveriges finaste stränder bli fullbebyggda? Skulle byggandet hota de växt- och djurarter som för sin överlevnad är beroende av strandmiljöer? Inget talar för att så är fallet.

Många av våra mest uppskattade bebyggelsemiljöer, för boende och besökare, ligger vid vattnet. De nuvarande strandskyddsbestämmelserna är alltför onyanserade och leder till stora välfärdsförluster. Sjönära byggande borde underlättas, så länge inte den attraktiva vattenkontakten privatiseras. I tätortsbebyggelsen ser vi det som en självklarhet att det alltid ska finnas promenadstråk för allmänheten längs vatten.

Enligt vår mening räcker det med att kommunens översiktsplan anger att det ska finnas ett antal naturområden som absolut måste lämnas orörda och där bebyggelse inte ska vara tillåten. Sedan skulle det vara upp till de lokala politikerna att bestämma hur andra sjöar ska hanteras. En förhoppning är att den delegation som inrättats för att se över tillämpningen av strandskyddsreglerna (direktiv 2013:27) resulterar i en nyansering av strandskyddsbestämmelserna.

### **Handikapp och tillgänglighet**

Det tredje exemplet på regler som förutom den avsedda effekten också får negativa bieffekter rör kravet på tillgänglighet och handikappanpassning av bostäder. Också detta regelverk är inrättat med goda ambitioner, att även fysiskt funktionshindrade ska ha möjlighet att besöka och bo i nybyggda eller moderniserade bostäder. I logikens namn kan man undra varför denna lagstiftning enbart gäller flerbostadshus, och varför man

inte tog steget fullt ut och också inkluderade radhus och villor.

Problemet är att denna ambition också har en baksida. Den lägenhetsutformning eller lägenhetsanpassning som är nödvändig för att garantera tillgängligheten är ofta kostsam. Tillgängligheten har ett pris som, om man ställer det på sin spets, innebär en ny typ av utestängning: att den som inte har råd ställs utanför. Kravet på handikappanpassning innebär i realiteten att vi öppnar upp för en grupp, de med fysiska handikapp och att vi stänger ute en annan, de med svag ekonomi.

Slutsatsen av detta är *inte* att vi vill förorda att kravet på handikappanpassning avskaffas. Vår slutsats är i stället att nationella regelverk som påverkar byggandet måste föregås av konsekvensanalyser. När en påtryckningsgrupp eller opinion påtalar ett problem för politiken, en brist i exempelvis luftkvalitet, buller, jämställdhet eller tillgänglighet är det lätt att känna sympati för förslagsställarnas krav på åtgärder, och det är svårt att avvisa ett krav som på ett påtagligt sätt skulle förbättra livskvaliteten för en viss grupp medborgare. Med en konsekvensanalys som belyser såväl den avsedda effekten som de sidoeffekter som uppkommer är det rimligt att tro att klokare beslut skulle fattas.

## **7. Stat, region och kommun – roller och rollfördelning i infrastrukturplaneringen**

Det är rimligt att anta att kommunens beslutsfattare främst ser till vad som är bäst för den egna kommunen. Frågan är när detta kan tänkas stå i strid med regionala och nationella intressen. Några uppenbara fall är följande. Om riksdagen bestämt att Sverige ska ha kärnkraft måste avfallet förvaras någonstans, och då kan det vara rationellt att tvinga en kommun att acceptera lagring inom kommunens gränser. Detsamma gäller om riksdagen bestämt att ta emot ett visst antal flyktingar och enskilda kommuner vägrar ta emot sin andel.

Också ur perspektivet stadsplanering och byggande är det knappast acceptabelt att en enskild kommun för en politik som står i konflikt med den nationella politiken och ett allmänt perspektiv. Kommunerna kan ha olika skäl till att prioritera det egna lokala intresset framför det samhällseliga. Om kommunen bara bygger lite grand får den behålla mer av sina grönområden och håller samtidigt fastighetspriserna uppe. Särskilt kan kommunen vinna på att inte bygga billiga bostäder och därigenom riskera att svagare grupper med högre sociala kostnader flyttar in.

Om vi diskuterar kärnavfall eller ensamkommande flyktingar, så har staten, på olika sätt markerat (med morot och piska) att detta nationella intresse måste få genomslag i kommunernas planering och beslutsfattande. Så är det inte inom området stadsbyggande. Enligt vår mening finns det starka skäl för att i integrerade storstadsområden lyfta en rad beslut som rör stadsbyggande från den kommunala nivån till den regionala.

Sen kan man fråga sig om det i alla lägen räcker att lyfta frågorna till den regionala nivån. Vi kommer då in på frågan om vad som egentligen är riksintressen. Om regionens utveckling påverkar nationens utveckling kan det rimligen vara ett argument för att staten ska kunna påverka regionens utveckling i vissa avseenden, till exempel byggandets omfattning. Man kan också tänka sig att staten går in i andra situationer där man anser att en region fattar felaktiga beslut (en mer ingående diskussion om riksintressen finns i kapitel 6). I det sammanhanget måste också diskuteras att om man ger staten rätt att fatta vissa beslut är ju frågan om vad man ska förvänta sig att staten kommer att styras av för intressen: Ger man staten mer makt kan den naturligtvis också missbrukas, till exempel att en regering straffar regioner där man röstat på de politiska motståndarna.

## Samhällsekonomiska kalkyler på gott och ont

I dagens system för infrastrukturbyggande har staten genom Trafikverket en dominerande roll. Verkets prioriteringar av (större) investeringar ska i princip göras med hjälp av samhällsekonomiska kalkyler, även om Trafikverket på sin webbplats slår fast att också andra mer politiska bedömningar spelar in. Det finns alltså fall där projekt som enligt Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler inte är lönsamma ändå genomförs.

Grundtanken bakom en samhällsekonomisk kalkyl är att den ska omfatta samtliga effekter av ett beslut och att så mycket som möjligt av dessa ska mätas i pengar. När det gäller exempelvis väginvesteringar kan plussidan av en ny eller förbättrad väg innefatta kortare restider, färre olyckor och mindre buller etc. På minussidan ligger vanliga investerings-, drift- och underhållskostnader samt att mark som kanske är värdefull för jordbruksproduktion tas i anspråk. En väg har emellertid också andra effekter. Den kan både på gott och ont påverka möjligheten att bygga ut staden genom att barriärer tas bort eller skapas. Den kan påverka näringslivet på orten och därmed sysselsättningsmöjligheter och den ekonomiska utvecklingen.

Det finns en lång historia bakom användandet av samhällsekonomiska kalkyler men också en historia av kritik. Exempelvis har forskaren

Jan-Eric Nilsson i flera rapporter under många år kritiserat regeringen/Trafikverket för att inte prioritera de projekt som är mest samhällsekonomiskt lönsamma (se till exempel Jansson och Nilsson, 1989, för ett tidigt inlägg). Han ger en lång lista på mycket olönsamma projekt som trots detta genomfördes.

Om man ser att ”verkligheten” avviker från det officiella målet kan denna skillnad hanteras på två sätt. Det första är att försöka tvinga verkligheten att närma sig målet, det vill säga se till att kalkylerna spelar en större roll för vilka projekt som faktiskt genomförs. Det andra alternativet är att ändra målet att de samhällsekonomiskt mest lönsamma projekten ska genomföras.

Ett första argument för detta andra alternativ är att kalkylerna innehåller stora osäkerheter. Det finns till exempel stor spridning i mätningar av värdet av tidsbesparingar eller tidsförluster och det är inte så konstigt. Vad är det värt att spara 15 minuter på väg till jobbet varje dag? För en stressad småbarnsförälder kan det ha stort värde, men för den som har ett ”fritt” arbete kan 15 minuter på en buss eller spårvagn användas för att läsa saker som man annars skulle ha gjort på jobbet. En lite längre förutsägbar tid kan anses bättre än en i genomsnitt kortare resa där det ibland blir stora förseningar.

Effekter på näringslivet är svåra att bedöma och i efterhand ser vi inte sällan att de resurser som lades ned inte gav avsedda effekter. Ett talande exempel är satsningarna på att förbättra vägarna till Saab-fabriken i Trollhättan. Det finns också långsiktiga effekter som är svåra att bedöma. En viss vägsträcka i sig kanske inte ger så mycket nytta, men när man byggt ytterligare några vägbitar får vi kanske en stor effekt. Värdet av exempelvis Södra och Norra Länken i Stockholm beror delvis på om och när Österleden byggs och Stockholm därmed får en hel ringlead.

Men vi måste också acceptera att politik handlar om att lösa upplevda problem och att tillgodose olika medborgarintressen. Det ska vara rättvisa mellan regioner och om det är viktigt för att vinna ett val att det går bra i ett nyckelområde, ligger det i demokratins natur att politikerna vill satsa lite extra just där (se till exempel Lind, 1980). Det kan också handla om rättvisa mellan olika delar av en stad och behovet att försöka lyfta vissa stadsdelar. De miljarder som läggs ner på att förbättra E18 i Stockholm förbi Tensta-Rinkeby i Stockholm är åtminstone delvis

motiverade av sådana hänsyn, även om den valda lösningen kanske inte är den allra bästa för stadsdelarna.

Den slutsats vi drar av detta är att tanken att väga ihop allt, eller åtminstone nästan allt, i ett mått bör överges. För- och nackdelar hos olika tänkbara projekt ska naturligtvis redovisas men det kan göras på ett enklare och mer direkt sätt i relation till olika politiska mål. Det handlar mer om någon form av checklista, där effekter i olika dimensioner anges på ett överskådligt sätt, och sedan får det bli en politisk diskussion om vilka projekt som ska prioriteras. Enklare och för medborgaren begripligare mått, som investeringskostnad per förväntad resa under en viss tidsperiod, tror vi är viktigare att utveckla. Ett exempel är när det i medierna redovisas hur stora statens subventioner av Kungliga Operan är i relation till varje såld biljett.

Vidare är det självklart viktigt med forskning om vägars effekter och lönsamhet och också att forskare deltar i debatten och kritiserar förslag som de bedömer har liten nytta i förhållande till kostnaderna. Det är särskilt viktigt att analysera om rätt metoder används för att till exempel minska antalet olyckor. Skulle olyckorna kunna minskas mer om resurserna lades på A i stället för på B? Eller ännu bredare – ska man sänka hastighetsgränserna eller investera i bättre vägar?

För att få rätt beslut är det kanske ännu viktigare på vilken nivå besluten fattas och att konsekvenserna av besluten är synliga än vilket formellt beslutsunderlag man ska ha. Nästa avsnitt fokuserar på den frågan.

## Staten och regionernas roll

På Näringsdepartementet och Trafikverket finns en aldrig sinande kö av regioner och kommuner som vill ha pengar till just sina infrastrukturprojekt. Att få en ny väg eller järnväg prioriterad kostar ju inget för regionen och kommunen. Det finns all anledning att tro att många av de projekt som klassats som klart olönsamma (oavsett hur lönsamhet mäts) beslutas som resultat av påtryckningar från lokala och regionala lobbyister. Vad kan man göra åt detta?

Problemen med politiska påtryckningar går naturligtvis inte att undvika helt eftersom staten rimligen måste ha ansvaret för den inter-regionala infrastrukturen. Som betonas av Björn Hasselgren (2013) finns

det emellertid fördelar med ”slutna” finansieringssystem, det vill säga att staten öronmärker vissa sektorsanknutna intäkter (till exempel bilskatter) till kostnader för infrastrukturen. Om de totala investeringarna ska öka måste dessa skatter höjas och då blir det en press på sektorn att hålla tillbaka sina krav. Det finns tydliga teoretiska motiv för att inte öronmärka vissa skatteintäkter till vissa användningsområden, nämligen att pengarna kan göra mer nytta inom andra områden. Om nyttor emellertid är svåra att mäta ska man enligt vår mening vara mycket tveksam till möjligheten att en sektor får investeringar utan att betala för dessa. Knyter man samman intäkter och kostnader inom en sektor minskar man risken att någon driver projekt med låg nytta eftersom det då blir någon annan inom sektorn som får betala. Om alla visste att andra järnvägsprojekt skulle läggas på is samt att banavgifter och biljettpreiser skulle höjas om den dyra Botniabanan byggdes, skulle det skapa en mer balanserad debatt om projekt som detta.

## **En tänkbar modell för planering och byggande av infrastruktur**

En möjlig modell för finansiering av infrastruktur är att en statlig resurs öronmärks för infrastrukturkostnader. Storleken på detta belopp baseras i ett politiskt beslut om vad som uppfattas som önskvärt för att tillgodose nationella och regionala transportbehov. Här görs en sammanhållen bedömning av resurser kontra olika nationella intressen, det vill säga hur tillgängliga statliga resurser ska fördelas mellan infrastruktur, försvar, högskola, bidrag till kommunerna för skola och barnomsorg etc.

Denna bedömning av vad som ur ett nationellt perspektiv är en optimal fördelning mellan olika politikområden kan dock modifieras om det visar sig att regioner och kommuner är villiga att bidra med mer än marginella belopp för att till exempel finansiera ytterligare infrastruktur.

Om man ser medfinansiering utifrån dagens system kan detta tolkas som att det blir ”fel” resultat. Medfinansiering gör att mindre lönsamma projekt går före mer lönsamma projekt, och det har i statliga utredningar funnits en oro för att ”fel” projekt genomförs om medfinansiering får påverka ordningen mellan olika projekt. Enligt vårt synsätt finns inget ”rätt och fel” här, utan enbart olika bedömningar och värderingar. Vill en region lägga mer eller mindre pengar på infrastruktur så är det

deras rätt att göra en sådan prioritering, även om det skulle innebära att vad som framstår som samhällsekonomiskt lönsamma projekt inte genomförs i en region, medan samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs i en annan. Så länge regionen betalar själv är det deras sak att göra sådana prioriteringar.

Den nationella resursen för infrastruktur delas alltså i två delar. Den första delen ska användas till den nationella/interregionala infrastrukturen och här sker ytterst en prioritering av riksdag och regering, såväl av beloppets storlek som av vilka projekt som ska prioriteras. Den andra delen fördelas mellan regionerna i proportion till deras invånarantal. Staten gör ingen bedömning av hur stora behoven är i olika regioner eller var projekten är mest lönsamma utan alla får lika mycket. Man kan tänka sig mer sofistikerade fördelningsmodeller, med hänsyn tagen till läge i relation till andra orter, Orts- och befolkningsstruktur, gleshet och ekonomisk kraft, men vi är tveksamma till sådana modeller eftersom vår erfarenhet säger oss att alla bara tittar på effekterna för sin region och försöker se till att det blir en modell som gynnar just dem.

Detta betyder att varje region får ett specifikt belopp som är öronmärkt för infrastruktur, men som med denna restriktion kan disponeras helt fritt för de investeringar (underhåll, nya projekt eller trimning/kapacitetsförstärkning av existerande infrastruktur) som regionen uppfattar som de mest angelägna. I denna situation kan man tänka sig att vissa regioner bedömer att det belopp som tilldelats är tillräckligt för att klara önskvärda satsningar på infrastrukturen. Men man kan också tänka sig regioner som tycker att beloppet inte är stort nog för att täcka investeringsbehov som man bedömer som angelägna för utveckling och tillväxt. I sådana situationer kan det finnas en betalningsvilja för att möjliggöra ytterligare infrastrukturinvesteringar, som då måste bekostas med andra resurser.

## **Kompletterande kommunal och regional finansiering av infrastruktur**

I de fall som kommuner och regioner vill investera mer i sin egen infrastruktur än det man får av staten, finns flera olika möjligheter. En är att göra detta via skattefinansiering. Förslag från politikerna kan formuleras ungefär så här: ”vi höjer skatten med en krona och bygger den nya för-

bifarten”, eller ”vi gör nedskärningar i äldreomsorgen, men i gengäld lovar vi en ny rondell vid stadsentrén”. Men det finns andra alternativ!

### **Finansiering som kompensation för ökade mark och fastighetsvärden**

Mer sannolikt än att lokalt eller regionalt önskvärd infrastruktur finansieras med hjälp av skatter, är att de förtroendevalda försöker få fram resurser genom att fundera över vilka värden en förbättrad infrastruktur kan skapa. En sådan analys skulle ge en vägledning för hur nyttor och kostnader skulle kunna fördelas mellan olika berörda parter. Här tror vi framför allt att ändrade mark- och fastighetsvärden spelar en viktig roll.

När ny infrastruktur tillkommer i tätbebyggda områden uppstår som regel mark- och fastighetsvärden genom den förbättrade tillgänglighet som den nya infrastrukturen innebär. Mark som tidigare inte var intressant för exploatering blir nu ekonomiskt möjlig för byggande och befintliga fastigheter med en extensiv markanvändning (exempelvis lager, uppställningsplatser och ytkrävande industriverksamhet) blir nu intressant för en mer intensiv användning (exempelvis kontor, detaljhandel och bostäder). Den möjlighet som ligger i denna förändring av mark- och fastighetsvärden kan tas som utgångspunkt för förhandlingar om nytta och kostnader, det vill säga förhandlingar i syfte att de aktörer som kan gottgöra sig nytta av en infrastrukturinvestering också ska bidra till finansieringen av denna. Detta är en variant av de argument om värdeskapande processer som vi tagit upp i tidigare kapitel.

### **Trängselavgifter/vägtullar**

En annan finansieringsmöjlighet är att ta betalt för utnyttjandet av infrastrukturen. Här kan trängselskatten i Stockholm tjäna som exempel. Den har medfört reducerad biltrafik och betydande vinster i form av minskad köbildning och trängsel. Intressant att notera är också att en folklig värderingsförändring av trängselskatten förefaller ha skett i och med att denna införts. I Stockholm fanns ett massivt motstånd från många innan trängselavgifterna infördes. Inte minst mobiliserades ett starkt politiskt motstånd mot Miljöpartiets överenskommelse med Socialdemokraterna på riksplaneln, som banade väg för införandet. I dag har denna kritik tystnat. Politiskt finns inga röster som kräver att trängselavgifterna avskaffas, och även folkligt finns en acceptans och uttalat stöd hos många.

Det återstår att se om samma acceptans kommer att utvecklas i Göteborg. En pedagogisk poäng för att vinna acceptans för trängselavgifterna är att dessa kan användas för att finansiera utveckling av infrastruktursystem och kollektivtrafik. I Göteborg har denna koppling mellan trängselavgifter och infrastrukturutveckling gjorts explicit genom att avgifterna direkt kopplats till finansieringen av det västsvenska infrastrukturpaketet som bland annat rymmer den så kallade Västlänken, en järnvägstunnel med stationer under centrala Göteborg, kollektivtrafiksatsningar samt nya bro- och tunnelförbindelser mellan stadsdelarna norr och söder om Göta älv.

### **OPS (offentlig privat samverkan) och rent privata lösningar**

Ytterligare en finansieringsmöjlighet utgörs av så kallade OPS (offentlig-privat samverkan) eller PPP (*Public Private Partnership*). Traditionellt har infrastrukturinvesteringar anslagsfinansierats via den statliga budgeten. Det begränsade utrymmet i statens budget har ibland inneburit att samhällsnyttiga projekt fått skjutas på framtiden då investeringen inte kunnat rymmas i budgeten.

OPS kan innebära att privata företag tillhandahåller finansiering för infrastrukturprojektet som en del av sitt åtagande. Den offentliga beställaren betalar under drifttiden en årlig ersättning, alternativt att det privata företaget får rätt att ta ut brukaravgifter. Staten behöver alltså inte ta den initiala investeringskostnaden utan denna kostnad kan spridas över projektets livslängd. I och med detta är ett tungt argument för OPS-lösningar att dessa innebär att prioriterade projekt kan tidigareläggas och att risker kan spridas. Som ett argument för OPS-lösningar har också anförts att det är en upphandlingsmodell som innebär att man kan uppnå högre effektivitet och bättre kvalitet i byggandet. OPS-lösningar praktiseras i ett flertal länder, men i Sverige har användningen varit blygsam. Några projekt (Öresundsbron och Botniabanan) har finansierats med statlig upplåning via ett särskilt statligt bolag. Mer renodlade OPS-lösningar kan vi se i fallet Arlandabanan och det aktuella projektet med Nya Karolinska Solna.

Hittills har regeringen oavsett politisk sammansättning visat ett ganska ljust intresse för OPS-lösningar. Huvudargumentet mot dessa lösningar har varit att staten kan låna billigare genom Riksgälden till de olika investeringarna. Ett annat motargument är att man binder

upp framtiden och att angelägna behov som aktualiseras blir svåra att genomföra om resurser måste avsättas för att avbetala tidigare OPS-projekt.

Mer renodlade privata alternativ vore dock intressanta att testa för olika typer av infrastrukturinvesteringar, exempelvis att en privat aktör får genomföra projekt med egen finansiering och med rätt att ta ut avgifter under en längre period. På det sättet binder inte stat eller region upp sig för ett långt åtagande. Ett exempel på sådan finansiering är Arlandabanan.

## Hur ska infrastrukturen planeras?

Vi har ovan förespråkat ett system för infrastrukturbyggande som innebär att roller och rollfördelning förändras. Ett effektivt infrastruktur-system för framtiden förutsätter nya former för samspel mellan stat, region, kommun och näringsliv. Staten måste ha en huvudroll när det gäller prioritering av projekt och resurser för infrastrukturprojekt som har internationella kopplingar, som är av nationellt intresse och som handlar om mellanregional samordning. Vi ser heller inga skäl, eller tecken som talar för, att statens ekonomiska engagemang för infrastruktur skulle minska.

Parallellt med denna renodling och avgränsning av statens roll för infrastruktur-försörjningen ser vi starka skäl för att öka det regionala ansvaret för planering av lokalt och regionalt angelägna infrastrukturinvesteringar.

Vi är övertygade om att systemet med kompletterande regional eller privat finansiering kommit för att stanna. Att Trafikverket tydligt har markerat att medfinansiering rutinmässigt ska prövas ger en tydlig signal även inom ramen för dagens rollfördelning. Inte heller hörs från politiskt håll några avgörande invändningar. Från kommuner och regioner som deltagit i medfinansierade projekt finns positiva rapporter i form av snabbare processer och ”bra slutresultat”. Snarare än att diskutera medfinansieringens vara eller icke vara ser vi det som rimligt att diskutera dess former.

I dag upplever inte sällan kommuner och regioner att de har kniven mot strupen, man upplever sig tvingade att medfinansiera för att Trafikverket ska prioritera ett visst projekt. Med vårt förslag om en

särskild resurs för regionala investeringar ges berörda kommuner/regioner beslutanderätten över hur dessa tillgängliga, statliga, resurser ska användas. Om man ser ytterligare angelägna behov kan man satsa egna medel för att realisera fler projekt än de som statens medel räcker till.

Vi bedömer att detta sannolikt kan bidra till en effektivare användning av resurser. Med dagens ordning och Trafikverket som huvudansvarig även för regionala vägar finns en uppenbar risk för att kommuner och regioner kräver en överstandard (trots att man medfinansierar) som inte är motiverad, eller att kommunalt eller regionalt högt prioriterade projekt rankas lägre av Trafikverket och inte tilldelas resurser.

Om regionerna ges det fulla ansvaret för det regionala vägnätet är det osannolikt att precis de projekt som i dag byggs skulle bli genomförda. Sannolikt skulle några av dem ges lägre prioritet till förmån för projekt som i dag inte är prioriterade för genomförande på Trafikverket. Vår övertygelse är att regionerna med en given statlig resurstilldelning skulle ha såväl kunskap som incitament att fördela dessa resurser till de projekt som ger störst regional nytta. Resultatet skulle bli en effektivare användning av samhällets resurser till infrastruktur. Som vi återkommer till kommer tydligare krav på regionernas bostadsbyggande också att påverka hur infrastrukturprojekt prioriteras.

## Kommunala och regionala intressen

Det kommunala planmonopolet skapar ofta stora problem när infrastruktur ska byggas. I ett forskningsprojekt vid KTH har frågorna ”varför tar det så lång tid och varför blir det så dyrt?” ställts (Cars, Malmsten och Tornberg, 2009). Slutsatsen är att det kommunala planmonopolet är en av bovarna i dramat. Vi kan ta exemplet med järnvägsprojektet som förbinder punkterna A och B. Investeringen är starkt önskvärd ur regional synvinkel. Den skulle främja tillgänglighet, ekonomisk tillväxt och bidra till minskad miljöpåverkan. Den samhällsekonomiska vinsten är stor. Men detta är inte oproblemiskt, för mellan kommunerna A och B ligger kommunen C, som inte skulle få nämnvärda fördelar av investeringen, men som skulle drabbas av nackdelar i form av buller. Även i de fall denna nackdel är marginell saknar kommunen C incitament att bejaka investeringen. Tvärtom, även en marginell negativ påverkan innebär praktiskt taget alltid att en lokal opinion mot

projektet etableras. Även om således den regionala nyttan är stor och den lokala olägenheten liten saknar kommunen C incitament att bejaka den samhälleligt bästa lösningen.

Fallet Burlöv ställer frågan om regionala kontra lokala intressen på sin spets. Exemplet pekar med stor tydlighet på ineffektiviteten i regelverk och praxis när det gäller att väga lokala effekter av ett projekt mot de regionala/nationella. Kommunernas möjlighet att lägga in veto mot projekt av nationell betydelse är visserligen borttaget ur miljölagstiftningen, men möjligheterna att stoppa, förändra eller försinka ett projekt är otaliga.

---

#### EXEMPLET BURLÖV OCH TVÅ NYA JÄRNVÄGSSPÅR

Strax före midsommar 2008 nåddes en överenskommelse mellan Banverket, Burlövs kommun och Region Skåne om utökad kapacitet – från två till fyra spår – på sträckan Arlöv–Flackarp. Därmed sattes punkt för en mycket långdragen process, som har rymt stora motsättningar mellan berörda aktörer.

En närmast total samsyn har funnits om behovet av kapacitetsutbyggnad och om dess strategiska betydelse. För att kunna dra nytta av de stora satsningarna på Citytunneln i Malmö förutsätts en utbyggnad av spåren på Södra stambanan. Den flaskhals som denna sträcka utgör skulle än mer förstärkas i samband med den framtida utökningen av tågtrafiken. En fördröjning av utbyggnaden av spårkapaciteten skulle få betydande negativa konsekvenser i form av kapacitetsproblem som hämmar transporter och tillväxt, pendling och arbetsmarknadsförstoring samt miljöbelastning då tåget väljs bort till förmån för bilen.

Utbyggnaden av spårkapaciteten är i sak en nationell och regional fråga, men beslutanderätten ligger till stor del på kommunal nivå. Vad striden har gällt är om utbyggnaden ska ske i markplanet, nergrävd i "tråg" eller i tunnel.

Banverket har förordat en markförläggning. Banverkets motstånd mot ett tunnelalternativ motiveras med att detta inte kan försvaras samhällsekonomiskt och att det skulle ta finansiella resurser från andra angelägna järnvägsprojekt.

Kommunledningen i Burlövs kommun har krävt att spåren ska förläggas i tunnel genom Åkarp. Kommunens motstånd mot andra lösningar än tunnelförläggning har berott på konsekvenserna i form av buller och barriäreffekter. Burlövs kommuns krav på att de nya spåren genom Åkarp ska förläggas i tunnel betraktades länge som ett absolut krav.

---

## Planmonopolet är boven

Det kommunala planmonopolet såg dagens ljus i 1947 års byggnads- lagstiftning och förstärktes i 1987 års plan- och bygglag. Det innebär att kommunerna har rätt att bestämma var, när och hur det ska byggas. Planmonopolet var ett viktigt instrument för omvandlingen av Sverige från jordbruksland till urbant industrisamhälle. 1951 och 1971/74 genomfördes kommunreformer. Syftet med dessa var att i effektiva former tillgodose det framväxande samhällets behov av bostäder, skolor, infrastruktur och annan samhällsservice. Planmonopolet gav kommunerna den makt som behövdes för denna omvandling. De kunde i samordnade former utveckla planer för att möjliggöra de befolknings- omflyttningar och omställningar som det framväxande industri- och tjänstesamhället krävde. I dag står samhällsplaneringen inför nya utmaningar som behöver helt andra instrument.

Problemen med planmonopolet är flera. Dagens samhällsbyggande karaktäriseras i ökad grad av en sammanflätning av offentliga och privata intressen. De ömsesidiga beroendena är tydliga. Avgörande för en Orts utveckling är hur samspelet mellan olika aktörer fungerar. I denna verklighet blir det orimligt att en av samarbetsparterna, kommunen, har ett monopol som maktmedel. Lika otillfredsställande är det att kommunen ofta hamnar på två stolar i och med att man både är markägare och ansvarig för att bevaka ett allmänintresse. Samtidigt som kommunen vill att deras mark ska få ett högt värde, i konkurrens med andra markägare och byggare, är man "domaren" som bestämmer över byggandet.

Ett annat problem är att många frågor som tidigare var lokala har blivit regionala. Förbättrade kommunikationsmöjligheter har inneburit att våra bostads- och arbetsmarknader vuxit. I dag bor många i en kommun, jobbar i en annan och har sin fritid förlagd till en tredje. I denna verklighet blir det kommunala planmonopolet destruktivt. Det skapar incitament till att åka snålskjuts (det vill säga man inser att en viss investering är nödvändig eller önskvärd, men förlitar sig på att andra aktörer ska svara för denna). Det kan exempelvis gälla bostadsbyggande i tillväxtregioner. Trots att alla kommuner kan se ett ökat bostadsbyggande som nödvändigt för fortsatt tillväxt, finns det ofta kommuner vars bostadsbyggande är mycket litet. Den outtalade förhoppningen är att andra kommuner i regionen ska ta ansvar för byggandet. En kom-

munledning som vill ta sitt ansvar kan också möta lokala opinioner och missnöjespartier som gör det svårt för en kommun att ta ansvar när man inte kan samordna sig med andra.

Kommunernas agerande är rationellt ur ett lokalt perspektiv, men ineffektivt ur ett regionalt och samhällligt perspektiv. Med stöd i planmonopolet har kommunerna i de vid KTH studerade fallen bidragit till att samhällligt angelägna investeringar blivit stoppade, eller kraftigt försenade och väsentligt fördyrade.

## Mot en ny ordning

Brister i den mellankommunala samordningen tillåter länsstyrelsen att, enligt 11 kap. PBL, överpröva en antagen detaljplan. Om denna står i konflikt med en regional eller mellankommunal strategiskt viktig infrastruktursatsning ska länsstyrelsen ingripa med ett planföreläggande.

Det har under åren diskuterats att begränsa planmonopolet och det kommunala "vetot". Det ska dock mycket till för att statsmakterna ska ta initiativ till en lagstiftning som skulle begränsa kommunernas makt i dessa avseenden. Men frågan kan ställas på sin spets om nationella eller regionala intressen måste ges prioritet och en kommun vägrar att acceptera det.

Sedan möjligheten till statligt planföreläggande infördes gäller inte längre den kommunala vetorätten för trafikanläggningar. I fall där ett eventuellt planföreläggande blir aktuellt ska dock kommunens åsikt tillmätas stor betydelse. Hittills har ett planföreläggande aldrig fullföljts.

Vår slutsats av detta kapitel är att mycket talar för att utmana det kommunala planmonopolet. Att kräva dess avskaffande vore väl ett sisyfosarbete, men argumenten för att förändra dess innebörd och tillämpning känns så pass angelägna att de inte kan undanhållas. Relationen mellan privat och offentligt har förändrats under de senaste årtiondena. Från att ha varit två skilda sfärer med olika mandat och roller är man i dag intimt sammanflätade. Effektiva processer och bra projekt kräver förtroende och fullt samarbete. I det läget blir "planmonopolet" ett kontraproduktivt maktmedel.

Sveriges planeringsprocesser är inte tidsenliga. Vad som behövs för att effektivt kunna styra mot en önskvärd utveckling är nya beslutsforum

som är anpassade till de samhällsförändringar som skett. En, ur effektivitetsaspekt, starkt önskvärd förändring är att frågor om infrastrukturplanering flyttas från den kommunala beslutsagendan till ett regionalt beslutsforum. Utöver infrastrukturfrågor menar vi att bostadsfrågor i regioner med bostadsbrist bör lyftas till en regional nivå, så att en samplanering mellan bostadsbyggande och infrastruktur kan ske utifrån de statliga krav på bostadsförsörjning som togs upp i tidigare kapitel.

När idén om ett nytt infrastruktur- eller annat projekt med regional bäring väcks, bör detta i ett tidigt skede analyseras utifrån vilka lokala och regionala/nationella effekter det kommer att få. Detta måste göras i samordnade former. För att undvika de konflikter som i dag är legio måste berörda nationella myndigheter, kommuner och privata intressenter alla vara aktiva parter. I denna inledande fas ska frågan besvaras om huruvida det finns skäl att gå vidare med projektet eller ej. Om bedömningen är att projektet bör genomföras, måste parterna besluta om en arbets- och processordning för det fortsatta arbetet. De måste vara eniga om vilken typ av underlag som ska tas fram och vilka frågor som ska fokuseras i miljökonsekvensbeskrivning och andra analyser. En sådan arbetsordning skulle i många fall kunna tas fram i konsensus och innebära att processen blev snabbare och effektivare. I de fall konsensus inte kan nås förefaller det rimligt att det regionala organ vi förespråkar får besluta om den fortsatta processens struktur.

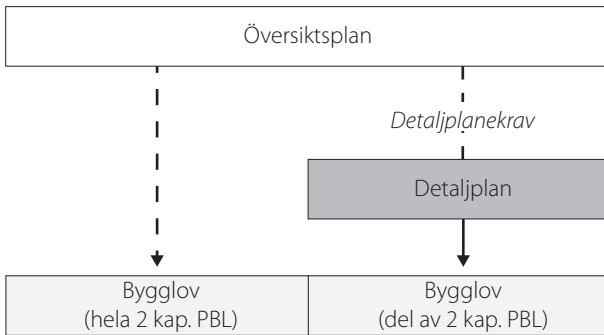
## 8. Regelverket för planering och byggande

Plan- och bygglagens (PBL) utformning är en pusselbit på vägen mot ett ökat byggande av bostäder och infrastruktur. När förutsättningar för byggande är uppfyllda får inte lagstiftningen förhindra, försvåra eller onödigt försena byggprojekt.

Planering och tillståndsgivning enligt PBL är – genom det kommunala planmonopolet – i grunden en kommunal uppgift, även om staten/länsstyrelsen kan ingripa i den kommunala planeringen när det gäller riksintressen, mellankommunala frågor, miljökvalitetsnormer, strandskydd och frågor som rör människors hälsa och säkerhet.

PBL:s plan- och tillståndssystem ser på kommunal nivå i huvudsak ut på följande sätt (och illustreras i figur 8.1). På en övergripande nivå finns översiktsplaner och på en mer konkret nivå detaljplaner. Översiktsplanen är endast vägledande, medan detaljplaner är bindande för de tillståndsbeslut som ges enligt PBL, det vill säga bygglov, marklov och rivningslov. När det gäller större byggprojekt måste alltid en detaljplan upprättas.

Sedan tillkomsten av PBL år 1987 har det skett väsentliga samhällsförändringar. Bland annat har avskaffandet av det statliga bostadsfinansieringssystemet och en övergång till marknadsorienterat byggande medfört att kommunerna i mycket stor utsträckning måste förlita sig på privata initiativ för att ny bebyggelse ska komma till stånd. Det har alltså skett en maktförskjutning på bostadsmarknaden där initiativet till bostadsbyggande domineras av andra aktörer än kommunen. Planering och plangenomförande sker därför i nära samverkan mellan den offentliga och privata sektorn.



**Figur 8.1** Plan- och tillståndssystemet enligt PBL. Heldragen linje illustrerar bindande verkan för prövningen av ett byggprojekt, medan streckad linje visar riktlinjer för prövningen.

PBL är en ramlagstiftning som ger stora möjligheter att finna effektiva arbetsformer för att förkorta såväl plan- som bygglovsprocessen. Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34, s. 73) konstaterar dock att det inte görs i särskilt stor utsträckning.

## En problematisk tillämpning

PBL och dess tillämpning har fått kritik som kan sammanfattas i ett antal huvudpunkter (se SOU 2013:34, s. 97–135).

- I vilken grad byggherrarna ska finansiera infrastruktur. Detta regleras i så kallade exploateringsavtal som tecknas relativt sent i processen med kommunen, vilket ger dålig förutsägbarhet om byggherrens ekonomiska åtaganden. Samtidigt har många kommuner, i syfte att få till stånd ett miljömässigt bra byggande, infört egna regler om byggnaders tekniska utformning. Denna splittrade kommunala bild har setts som ett hinder för ett effektivt byggande.
- Samspelet mellan kommun och byggherrar behöver utvecklas. Som nämnts har kommunerna begränsade möjligheter att själva tillgodosätta behovet av bostäder. Det betyder att spelreglerna för marknaden måste bli tydligare och mer förutsägbara. Det gäller förutom själva plan- och tillståndprocessen och byggherrarnas ansvar för finansiering av infrastruktur även formerna för kommunala mark-

anvisningar. De senare innebär till exempel i regel att byggherren ska betala alla planeringskostnader och utredningar som ska göras, vilket skapar extra osäkerhet för byggaren.

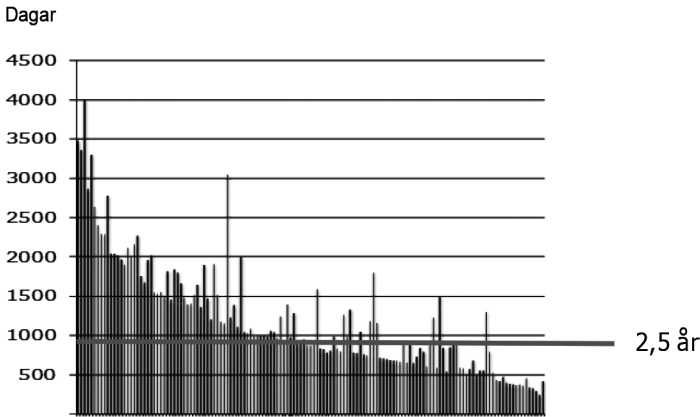
- Detaljplanerna har fått en ny karaktär. Från att ha varit planer för att reglera framtida bebyggelse har de övergått till att bli en första tillståndsprövning av konkreta projekt, som inte sällan utformas innan den formella planprocessen påbörjas. Planerna har blivit alltmer detaljerade och kopplas ofta till så kallade gestaltningsprogram, vilket kan ge både rättsliga och praktiska komplikationer i det efterföljande bygglovskedet (Kalbro, Lindgren och Paulsson, 2012).

Denna utveckling strider mot grundtanken i PBL, som innebär att beslut om byggande ska tas i två steg. Detaljplanen ska i det första steget behandla mer övergripande frågor, medan prövningen av bygglovet i det andra steget ska behandla detaljfrågor.

- Efter detaljplanens så kallade genomförandetid fortsätter planen att gälla – såvida den inte upphävs (vilket normalt sett inte sker). Det betyder att det finns ett mycket stort antal inaktuella planer. Nya byggprojekt inom sådana planer försvaras på grund av att möjligheterna att avvika från planen är mycket begränsade och att det administrativa förfarandet att upphäva planen är betungande. Det betyder att regelsystemet i praktiken kan hindra framtida lämpliga byggprojekt.
- PBL innehåller en lång rad krav för att marken ska vara lämplig för bebyggelse. Det krävs inte sällan omfattande utredningar som bulleranalyser, geotekniska utredningar, dagvattenutredningar, luftföroreningsberäkningar, trafikutredningar, riskanalyser, artsinventeringar, solstudier med mera. Utredningskostnaderna för byggherren kan bli betydande.
- De kriterier som finns i PBL för statens/länsstyrelsens möjligheter att ingripa i den kommunala planeringen är allmänt hållna och ger dålig vägledning om vilket underlag som behövs för att kunna bedöma hur ett detaljplaneförslag och bebyggelse bör utformas i det enskilda fallet. Det kan medföra att många underlagsrapporter tas fram först när planprocessen är relativt långt gånge. När planeringsförutsättningarna klarnar, behöver planförslaget inte sällan revideras, med förseningar och kostnader som följd. Som diskuterades i kapitel

- 6 finns i dag en osäkerhet om hur riksintressen ska tolkas och tillämpas. (Se exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting, 2011).
- Den administrativa hanteringen av medborgarinflytande, inklusive möjligheter att överklaga detaljplaner och bygglov, uppfattas som onödigt betungande. Samtidigt har det ifrågasatts om inflytandet vid samråd om dagens detaljplaner har någon reell innebörd, eftersom många och grundläggande beslut redan fattats innan planprocessen börjar, se tidigare kapitel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att plan- och tillståndsprocessen helt klart uppfattas som ineffektiv och tidskrävande. Det kan exemplifieras med data från Stadsbyggnadsbenchen – en sammanslutning av åtta kommuner i Stockholmsregionen – som redovisar tidsåtgången för drygt 150 detaljplaner från aktiv projektstart till dess att planen vinner laga kraft, inklusive ”väntetid” innan projektet aktivt startar. Där framgår att tidsåtgången för ”normalplanen” (medianvärde) är 2,5 år, se figur 8.2. Samtidigt kan konstateras att tidsvariationen är stor – från några månader till cirka tio år.



**Figur 8.2** Tidsåtgång, inklusive väntetid innan aktiv projektstart, till antagande och eventuellt överklagande av drygt 150 detaljplaner.

Källa: Stadsbyggnadsbenchen.

## Statliga utredningar med förslag till lagändringar

Hösten 2011 initierade bostadsminister Stefan Attefall flera utredningar som bland annat skulle behandla så kallade kommunala särkrav på byggandet, systemet för planering och plangenomförande, kommunernas planberedskap och kommunala markanvisningar.

### Byggkravsutredningen

Byggkravsutredningens har haft uppdraget att kartlägga kommunala skillnader i tillämpning och tolkning av byggnaders tekniska egenskapskrav. Utredningen har analyserat produktionskostnaden och produktivitetsutvecklingen när kommuner ställer sinsemellan olika krav på byggandet, med nivåer som går utöver Boverkets byggregler.

I *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler* (SOU 2012:86) menar utredningen att kommunala särkrav är en ineffektiv metod för att åstadkomma hållbar utveckling. Det är bättre att finna ett samordnat arbetssätt med forskning, utveckling, uppföljning och utvärdering. En sådan samordning bör vara ett led i utvecklingen av nationella föreskrifter, som är de effektivaste styrmedlen för utformning av bebyggelsen.

### Plangenomförandeutredningen

Plangenomförandeutredningen har presenterat två betänkanden – *Ett effektivare plangenomförande* (SOU 2012:91) och *En effektivare plan- och bygglovsprocess* (SOU 2013:34).

Utredningen föreslår att bostadsbyggandet görs till ett lagreglerat allmänt intresse i PBL. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste tio åren och därigenom länkas PBL bättre till bostadsförsörjningslagen. PBL förtydligas också med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett så kallat planföreläggande från regeringen. Större tyngd läggs på översiktsplaneringen. Frågor av övergripande karaktär, till exempel miljökvalitetsnormer, mellankommunal samordning eller riksintressen, bör alltså vara utredda redan på denna nivå inför den efterföljande dialogen mellan byggherren och kommunen om detaljplanering och det konkreta byggprojektet. Medborgarinflytandet bör ligga på denna övergripande nivå där det finns en reell möjlighet att påverka.



## Pågående utredningar

Förutom de nämnda utredningarna pågår flera andra utredningar som initierats av Regeringskansliet. Det gäller bland annat samordningen mellan PBL och miljöbalken vad avser bullernormer. Syftet med utredningen är att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer (direktiv 2013:5). Boverket ska utarbeta vägledande underlag vid planering och byggande av bostäder inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier och annan liknande verksamhet (24 januari 2013). En delegation har inrättats för att titta på tillämpningen av strandskyddsreglerna (direktiv 2013:27). Vidare har en utredning tillsatts för att se över hur processen för överklagande av kommunala beslut enligt PBL kan förenklas (direktiv 2013:53, se även avsnittet ”Överklaganden” nedan) och även en parlamentarisk utredning som ska se över regionplaneringens roll (direktiv 2013:78).

## Kommentarer till utredningarna

Vi delar Bygghälsoutredningens uppfattning att kommunerna inte ska ställa särskilda byggtekniska krav. Utredningen tar upp flera argument för detta. Vi vill särskilt betona de krav på byggteknisk kompetens i kommunerna som detta ställer och risken för förseningar i projekt när byggnader ska anpassas till särskilda krav i den enskilda kommunen. Det finns också en risk att krav gynnar mindre seriösa företag som vet att kommunerna inte kommer att ha möjlighet att bedöma om kraven uppfylls i praktiken och inte heller har några sanktioner. I praktiken kommer därför vissa aktörer att kringgå kraven.

Vi har också mycket svårt att tro att den tekniska utvecklingen när det gäller byggnadstekniker och installationer som bidrar till låg energiförbrukning skulle drivas på av krav i en enskild kommun i Sverige. Energisnålt byggande är en fråga som står på dagordningen i alla länder och investeringar i att utveckla smarta energisnåla tekniker drivs rimligen främst av förekomsten av denna stora marknad.

Vi delar också uppfattningen i Plangenomförandeutredningens första betänkande att grundläggande förutsättningar för exploateringsavtalen bör lagregleras och att avtalen blir offentliga i planprocessen. Erfarenheter från andra länder visar att förutsägbara principer om finansiering och kostnadsfördelning är viktiga i dessa sammanhang. Enligt utredningen får ett exploateringsavtal inte ålägga en byggherre

att bekosta så kallad social infrastruktur, som skolor och förskolor. Enligt vår bedömning behöver analysen av denna fråga anpassas till en situation där den sociala verksamheten finansieras med ”pengsystem” som bland annat ska täcka lokalkostnaderna. Att bygga en skola ska då inte ses som en kostnad utan som en investering vars lönsamhet bestäms av förväntat antal elever i skolan. Inget bör då hindra att en exploatör till exempel via ett dotterbolag står för en investering i en skola för att höja områdets attraktivitet. Enligt vår mening behöver denna fråga utredas vidare utifrån förändringar i finansieringen av till exempel skolverksamheten.

Vår sammanfattande bedömning av Plangenomförandeutredningens andra betänkande är att förslagen kommer att förenkla och snabba upp plan- och byggprocessen samtidigt som andra vinster kommer att göras. Förslagen om nya former för medborgardialog kommer att möjliggöra ett mer konstruktivt informationsutbyte och därmed även bättre möjligheter att redan i tidiga skeden av processen beakta medborgarsynpunkter. Förslagen om ett ökat fokus på en ”områdesplan” kommer att medföra betydande effektiviseringsmöjligheter genom att detaljplaneringen och bygglovshanteringen kan ske i effektivare former eller slopas. Men samtidigt innebär utredningens förslag att utfallet av plan- och byggprocessen kan förbättras, bland annat genom tidiga överväganden om önskvärd bebyggelsestruktur och genom tidiga samråd med länsstyrelsen för att skapa en bättre samstämmighet mellan statliga och lokala intressen.

## Överklaganden

Detaljplaner och bygglov överklagas till länsstyrelsen som första instans, därefter till mark- och miljödomstolen och slutligen – under förutsättning att prövningstillstånd beviljas – till Mark- och miljööverdomstolen (Svea hovrätt). Handläggningen av överklagade ärenden får ofta kritik för att ta för lång tid. På länsstyrelserna är den genomsnittliga handläggningstiden för överklagade detaljplaner 91 dagar och för överklagade bygglov 170 dagar, men variationerna mellan olika länsstyrelser är stor (SOU 2013:34, s. 62).

## Vem ska ha rätt att överklaga? Och hur många gånger?

Vem som ska ha rätt att överklaga – eller rättare sagt få sin sak prövad – bestäms i grunden av reglerna om egendomsskyddet i Europakonventionen och i regeringsformen (2 kap. 15 § RF).

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Beslut enligt PBL kan beröra egendomsskyddet genom att mark tas i anspråk för exempelvis gator och vägar och genom bebyggelsereglerande bestämmelser på en fastighet. Även intilliggande fastigheter kan drabbas av inskränkningar i form av värdeminskning på fastigheterna. Enligt Europakonventionen ska begränsningar och krav från samhällets sida, som berör den enskildes rättigheter eller egendom, kunna prövas i domstol. Med andra ord måste det finnas en möjlighet för en fastighetsägare, som påverkas negativt av ett beslut om detaljplan och bygglov, att kunna överklaga och få beslutet prövat av en domstol. Men det är i dag inte alldeles tydligt vem som ska ha rätt att överklaga, det vill säga vem som ska anses vara ”sakägare” i olika situationer.

I en utredning som regeringen nyligen tillsatt är uppdraget att

- analysera om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om planer, lov och tillsyn kan förkortas
- analysera om handläggningen av överklagandena kan koncentreras till ett antal länsstyrelser
- se över möjligheterna att avgränsa kretsen av sakägare – vilka som har rätt att överklaga ett beslut – eller begränsa klagorätten av beslut om lov eller förhandsbesked
- se över huruvida det bör införas en avgift för att överklaga beslut.

Vi anser att detta pekar i rätt riktning. Som vi diskuterade mer principiellt i kapitel 3 finns i dag en asymmetri när det gäller medborgarnas möjligheter att överklaga kommunala beslut. Genom att begränsa antalet instanser, införa tydligare regler om vad som kan motivera att en plan stoppas och effektivisera processer bör överklaganden bli ett mindre problem. En administrativ avgift för uppenbara okynnesöverklaganden i form av att man får betala kostnaderna för överklaganden

anser vi också är bra. Sist men inte minst handlar det dock om att göra bra planer som tillgodoser olika intressen så att ”alla” inser att det är en rimlig kompromiss som det inte finns anledning att överklaga.

De skärpta kraven när det gäller kommunens bostadsförsörjningsansvar anser vi dock motiverar en ökning av möjligheterna att överklaga. Nämligen att en fastighetsägare eller byggherre ska ha möjlighet att överklaga ett kommunalt nej till bostadsbyggnad eller om kommunen på ett orimligt sätt fördröjer planeringsarbetet. Detta ska kunna leda fram till ett statligt planföreläggande, som i sista hand ska göra det möjligt att anta planer mot kommunens eller regionens vilja.

## Kompensation för ”planskador”

En grundläggande utgångspunkt i PBL är att beslut om förändringar av markanvändningen ska vara lönsamma, det vill säga de totala fördelarna ska överstiga nackdelar och kostnader. I PBL sägs att ”Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov” (2 kap. 2 § PBL).

I PBL finns en uttrycklig reglering av i vilka fall en fastighetsägare kan få ersättning på grund av en detaljplan. Det avser dels inlösen av mark för allmänna platser med mera (6 kap. PBL), dels inskränkningar i rätten att använda fastigheten (14 kap. PBL). För övriga skador som planen kan orsaka – till exempel att en fastighet får utnyttjas på ett sätt som medför värdesänkning på en angränsande fastighet – utgår enligt praxis inte någon ersättning (Sjödin med flera, 2011). Negativa värdeeffekter ska i stället prövas inom ramen för den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som, enligt 2 kap. 1 § PBL, ska göras vid beslut om en detaljplan.\*

Om en enskild skada är större än vad som skäligen bör tillgodoses med hänsyn till allmänintresset, utgör detta ett hinder mot att planen antas. Detsamma gäller om inte planen är utformad med ”skäligen hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande” (4 kap. 36 § PBL). Denna

\* Det finns dock vissa situationer, uppräknade i 14 kap. PBL, där en fastighetsägare är berättigad till ersättning för beslut i en detaljplan.

konstruktion av regelsystemet kan i princip medföra att en åtgärd, som totalt sett är lönsam, inte får genomföras på grund av att alltför negativa effekter uppkommer för en enskild.

---

#### EXEMPLET SLUSSEN I STOCKHOLM

Problematiken kan illustreras med den nya detaljplanen för Slussen i Stockholm. Planen innebar att nya byggrätter i 4–6 våningar tillskapades, med effekten att huvuddelen av det befintliga så kallade Glashuset kommer att skymmas av de nya byggnaderna.

Planen överklagades till Mark- och miljödomstolen (Nacka tingsrätt, P 3602-12).<sup>\*</sup> Ägaren till Glashuset menade att den nya planen medförde stora ekonomiska konsekvenser i bland annat hyresbortfall och förlorad investering. Stockholms kommun anförde att denna negativa påverkan på det enskilda intresset är liten i förhållande till hela planen. Domstolen gjorde samma bedömning. Man menade dock att avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen inte ska avse hela detaljplanen, utan begränsa sig till Glashuset och de byggrätter som ska uppföras framför byggnaden. I den avvägningen fann domstolen att det enskilda intresset vägde tyngre och upphävde därför hela detaljplanen.

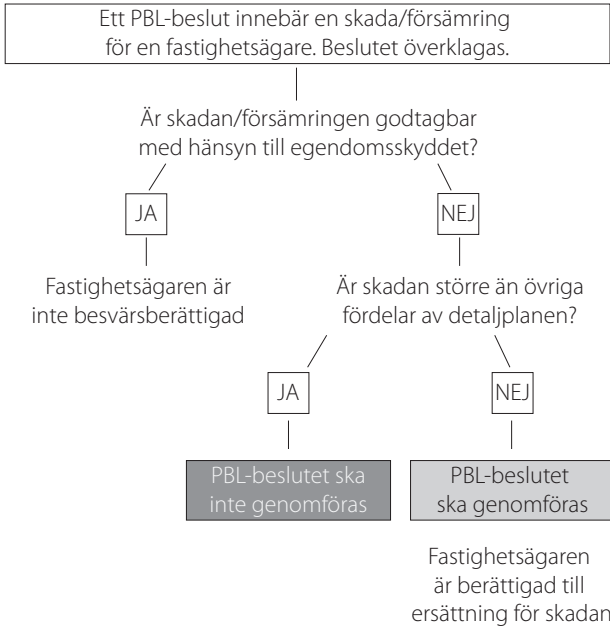
Domen överklagades av kommunen till Mark- och miljööverdomstolen. Därefter ingick kommunen och fastighetsägaren en överenskommelse som innebar att kommunen kompenserade fastighetsägaren. Domstolen fann då att den ursprungliga detaljplanen skulle vinna laga kraft, eftersom fastighetsägaren inte längre motsatte sig planen.

<sup>\*</sup> Ett äldre rättsfall med motsvarande problematik avser Trygg-Hansas kontorshus på Kungsholmen i Stockholm, där ett bostadshus uppfördes på grannfastigheten (Regeringsrätten, RÅ 1996 not. 85).

---

Vi menar att denna typ av kompensationer på ett mer systematiskt sätt borde inarbetas i PBL. Vi skulle därför vilja föreslå en utveckling av lagstiftningen med utgångspunkt från en schematisk tankemodell (se figur 8.4). Vi tänker oss då att ett PBL-beslut om en detaljplan eller ett bygglov innebär en skada eller försämring för en fastighetsägare, som beror på att grannfastigheten får utnyttjas på ett mer intensivt sätt än tidigare. Fastighetsägaren överklagar beslutet.

Den första frågan är då om den skada som fastighetsägaren lider är godtagbar eller inte utifrån egendomsskyddet. Är skadan så liten att den är godtagbar är saken enkel – planen genomförs och ingen (ytterligare) ersättning utgår till fastighetsägaren. Viss kompensation kan



**Figur 8.4** Schematisk modell för hantering av en fastighetsägares skada vid dels överklagande av PBL-beslut om detaljplaner och bygglov, dels ersättning för skadan.

ju ha varit del av kommunens tidigare beslut. Om domstolen finner att skadan inte är godtagbar är den mest radikala lösningen att planen ändå genomförs men att fastighetsägaren kompenseras. Domstolen ska inte pröva planen som sådan utan enbart rätten till ersättning. Förfaranden som detta förekommer exempelvis i samband med vägbyggen där en enskild fastighetsägare har små möjligheter att stoppa ett projekt men däremot har rätt till relativt generös ersättning.

Den lite mindre radikala lösningen är att domstolen först gör en allmän prövning av planen och bedömer om den som helhet innebär en rimlig avvägning mellan olika intressen. I så fall ska planen genomföras trots överklaganden och det blir som i föregående fall enbart en fråga om hur stor ersättning fastighetsägaren ska få. Enbart om domstolen finner att planen inte innebär en rimlig avvägning mellan olika intressen ska de kunna stoppa planen.

En modell som mer fokuserar på ekonomisk kompensation än på möjligheten att stoppa en plan är inte främmande i ett internationellt perspektiv. I exempelvis Nederländerna finns ett system där fastighetsägare kan få kompensation för planbeslut som innebär att markanvändningen på en grannfastighet medför störningar och negativ värdepåverkan (Hobma, 2010). En förutsättning för kompensation är dock att störning och värdeminskning ligger utanför ramen för vad som karaktäriseras som *standard social risk*. Det ska alltså vara fråga om en störning som fastighetsägaren normalt inte har anledning att förvänta sig. Primärt är det planmyndigheten som är skyldig att betala kompensation. I praktiken har dock denna skyldighet flyttats till den fastighetsägare eller byggherre som orsakar störningen. Ett villkor för att planmyndigheten ska fatta beslut som riskerar att leda till kompensationskrav är att fastighetsägare och byggherrar ingår ett så kallat *Planning Compensation Rights Agreements* med myndigheten.

Att en fastighetsägare kan få kompensation för verksamheter och störningar på en angränsande fastighet är inte främmande för svensk lagstiftning. I miljöbalken finns regler om ersättning för så kallad miljöskada (32 kap. MB). En förutsättning för ersättning är att störningen är ”ovanlig”. Ett exempel är en ny motorvägs påverkan på de fastigheter som direkt angränsar till vägen.

Vi tror att ett tydligare fokus på ekonomisk kompensation när en plan har negativa effekter på kringliggande fastigheter skapar en bättre grund för förhandlingar under själva planprocessen. En viktig form av kompensation är att man inom ramen för planen vidtar kompenserande åtgärder som gör att totaleffekten för de berörda fastigheterna inte blir negativ, vilket vi betonat i tidigare kapitel. Avtal med exempelvis berörda grannar där viss ekonomisk kompensation utgår, givet att man accepterar planen, borde också användas mer systematiskt, i linje med Coases synsätt som beskrivits i kapitel 2.

## Kommentarer till föreslagna förändringar

Lagstiftning är en sak – genomförande och tillämpning av densamma är en annan. Otoliga är de beslut som fattas med de bästa avsikter att förenkla, effektivisera eller ändra kurs. Men ofta leder inte dessa beslut till den avsedda förändringen. På vägen från beslut till handling möts

förändringsidén av tröghet och av motstånd. Begrepp som kan användas för att analysera denna typ av motstånd mot förändring är stigberoende, dynamisk konservatism och incitament.

Begreppet *stigberoende* utgår från att vårt tänkande och handlande i en viss fråga befinner sig i en huvudfåra när det gäller problembilder, mål och konkreta åtgärder. Trots ambitionen att utveckla och förändra blir resultatet inte sällan ”business as usual”. Motkrafter i form av intresseorganisationer, professionella grupperingar och inte minst individer som upplever sina intressen hotade av en föreslagen förändring, kan sätta käppar i hjulen och åstadkomma en återgång till den sedan tidigare etablerade huvudfåran.

I vissa lägen och under vissa omständigheter finns dock möjlighet att göra ett nytt vägval. Avgörande för att en sådan mer genomgripande förändring ska kunna ske är två faktorer. För det första krävs ett genomtänkt alternativ som kan erbjuda påtagliga fördelar i förhållande till den rådande ordningen. För det andra krävs en strategi som förenar förändringsbenägna aktörer samt en analys av vilka aktörer som kommer att motverka förändringen, och hur detta motstånd kan övervinnas.

Begreppet *dynamisk konservatism* står för en inneboende – ofta uttalad – motvilja mot förändring. När en förändringsidé presenteras har vi dock som regel inget annat val än att bejaka den. I praktiken är det svårt att svara: ”Nej tack, det är bra som det är”. Vi väljer därför att offentligt bejaka förändringen, trots att vi egentligen är skeptiska.

Schematiskt kan det finnas tre skäl till varför vi är avoga: personliga, administrativa eller ideologiska.

- Det personliga skälet till skepsis kan vara att den egna professionella rollen hotas. Exempelvis kan en föreslagen organisationsförändring innebära att vissa arbetsmoment rationaliseras, delegeras till lägre nivå eller integreras i andra processer. I detta läge kan det vara svårt att uttalat argumentera mot förändringen, trots att man inser att den kommer att påverka den egna arbetssituationen på ett negativt sätt.
- Det organisatoriska skälet till motstånd mot förändring uppstår när man upplever att förändringen kommer att drabba den egna organisationen, exempelvis genom att arbetsuppgifter eller beslutsmandat ändras eller förs till en annan organisation.
- Det ideologiska motståndet innebär att personer eller organisationer inte delar de värderingar som vägleder förändringsarbetet. Denna

ideologiska grund för motstånd kan antingen hänföras till att man upplever att de mål och värderingar som lagts fram inte är realistiska och möjliga, eller att man har egna värderingar som skiljer sig från de som ligger bakom förslaget till förändring.

Sannolikt kommer många tjänstemän som arbetat med att ta fram detaljplaner fortsättningsvis att ha ansvar för att ta fram de föreslagna, mer översiktliga, områdesplanerna. Det finns då en risk för att dessa tjänstemän överför sin professionalism från detaljplanerande till arbetet med områdesplanen, vilket naturligtvis vore mycket olyckligt om ambitionen är att förskjuta tyngdpunkten mot den översiktliga planeringen och områdesplanen, samt lämna mer av detaljutformningen till ”marknaden”. På motsvarande sätt förhåller det sig med bygglovsprövningen. I dag sker bygglovsprövningen i form av en kontroll av att detaljplanens krav är uppfyllda. Med bygglovsprövning utifrån områdesplanen så ska bedömningen ske utifrån lämplighetsprövning.

Problemen med att realisera dessa utredningsförslag handlar dels om berörda tjänstemäns acceptans av förslagen, dels om deras kompetensmässiga förutsättningar att fullgöra dessa nya arbetsuppgifter. Varför skulle länsstyrelsen ändra sitt arbetssätt på grundval av föreslagna förändringar i PBL? Här krävs *incitament* som handlar om tydlighet, det vill säga att i detalj redovisa i vilket skede länsstyrelsen ska engageras i planeringsprocessen, hur samråd med kommunen ska ske, hur länsstyrelsen internt ska väga nationella intressen och vilka formaliakrav som ska gälla för det granskningsyttrande som styrelsen ska avlämna över en framtagen områdesplan. Sedan handlar det förstås också om vilken press som statsmakten är beredd att utöva på länsstyrelsernas ledning.

De olika utredningarna innehåller alltså förslag som kommer att innebära stora förändringar av roller och rollfördelning mellan olika aktörer i plan- och byggprocessen. För att genomföra dessa förändringar bedömer vi att såväl piska som morot är nödvändiga. Piskan skulle då kunna utgöras av tydliga direktiv om vilka krav en områdesplan måste uppfylla, liksom hur prövning av bygglov med stöd i områdesplan ska ske samt hur processen kan göras mer förutsägbar genom tidplaner/tidsfrister som kommunen *måste* hålla sig till. Moroten handlar om utbildning som möjliggör att man kan fullgöra sina nya arbetsuppgifter, men också om att statens ekonomiska styrmedel används för att

premiära de regioner som ser till att de övergripande målen uppnås, till exempel ett ökat bostadsbyggande med fokus på byggande som skapar bättre möjligheter för hushåll med lägre inkomster.

## Vitalisera den översiktliga planeringen

De första kommunala översiktsplanerna var i hög grad markanvändningsplaner som redovisade en ur kommunalt perspektiv önskvärd utveckling. Analyser av framtida utvecklingshot och utvecklingsmöjligheter lyste i hög grad med sin frånvaro. Likaså saknades ofta problematiseringar och analyser av hur konflikter mellan olika utvecklingsmål, intressen och intressenter skulle kunna hanteras. Det praktiska resultatet av dessa planer blev många gånger begränsat. Översiktsplanerna fick litet genomslag i verkligheten och i den påföljande detaljplaneringen gick många ”sina egna vägar” utan att bekymra sig allt för mycket över översiktsplanens riktlinjer.

Under de senaste åren har vi kunnat se ett nyvaknat intresse för översiktsplaneringen och parallellt med detta har också formerna för planeringen utvecklats. I väsentligt högre grad än tidigare har översiktsplaneringen blivit analytisk i bemärkelsen att ambitionen är att förstå relationen till omvärlden och hur olika utvecklingstrender påverkar förutsättningarna för kommunen. Kommunens (eller regionens) översiktsplan kan bli ett annorlunda planeringsinstrument än tidigare och kan då fungera som en arena där olika möjliga scenarier behandlas. Handlingsutrymmet ska vara tydligt, men man ska också kunna identifiera effekterna av olika vägval.

En sådan utveckling av översiktsplaneringen skapar förutsättningar för kommunerna eller regionerna att på ett slagkraftigt sätt kunna hävda allmänna och långsiktiga intressen i den kommunala utvecklingsplaneringen. Välgrundade analyser av framtidsmöjligheter i översiktsplaneringen innebär att kommunerna kan lämna rollen som åskådare och i stället inta rollen som initiativtagare.

Med utgångspunkt i översiktsplanen finns anledning att omsorgsfullt studera var det finns skäl att göra fördjupningar i form av områdesplaner. Det kan handla om områden som upplevs som problematiska, eller i vilka olika intressen hamnat i konflikt kring den framtida utvecklingen. Men framför allt handlar det om att analytiskt arbeta för

att kunna identifiera områden som står inför förändring, det vill säga områden i vilka omvärldsförändringar kommer att leda till nya förutsättningar. Det kan exempelvis handla om nedläggning av verksamhet (sjukhus, regementen, industrier) som ligger i centrala lägen. Det kan också handla om väg- eller järnvägsinvesteringar som kommer att påverka resmönstren inom och till kommunen, eller det kan handla om en omstrukturering av kommunens hamn- och sjöfartsverksamhet som innebär att vattennära ytor i centrala lägen friställs.

Denna typ av omvandlingsområden är inget nytt. De har alltid funnits och kommer alltid att finnas. Traditionellt har de ofta pekats ut i översiktsplanen som områden i förändring och områden som kräver fortsatt utredning. Det beklagliga är att i och med detta har ofta initiativet till förändring gått förlorat för kommunerna. Markeringen "omvandlingsområde" har varit en signal för privata aktörer, "här är något på gång", "här finns en potential för utveckling". På den privata sidan har detta många gånger föranlett en febril aktivitet i vilken kärnfrågorna varit: vilken är områdets sannolika utveckling, vilka är dess potentialer, vilka verksamheter skulle kunna lokaliseras hit, hur skulle en utvecklingsstrategi kunna formuleras?

Tyvärr har denna privata aktivitet inte haft någon motsvarighet på den offentliga sidan. Resultatet har ofta blivit det som beskrivits ovan. Kommunen har blivit överraskad av privata intressenter som kommit med väl genomarbetade förslag till utveckling. I de förhandlingar som följer har som regel den väl förberedda initiativtagande parten ett försteg och därmed också kunnat vinna fördelar.

Dessa inledande och informella faser av planeringsprocessen är avgörande för utfallet. Följaktligen finns det skäl för kommunerna att på ett mer systematiskt sätt än vad som vanligen sker ägna uppmärksamhet åt frågan om initiativets betydelse. Kommunen måste förskjuta intresse och resurser till detta inledande skede av planeringsprocessen. Kommunen får inte bli "tagen på sängen" och innan förhandlingar inleds måste kommunen själv ha en klar bild av hur den ser på det aktuella området: problem, behov, potentialer och utvecklingsmöjligheter. Kommunen måste alltså hänga med eller kanske till och med bli pådrivare. Den måste skaffa sig handlingsberedskap och våga ta initiativ. Områdesplanen blir ett logiskt instrument för detta arbete.

En första förutsättning för arbete med områdesplanen är att

kommunen eller regionen själv ökar sin kunskap. Insikten att ett område står inför omvandling och att det sannolikt kommer att uppstå ett förändringstryck är inte tillräckligt för att utveckla en områdesplan. För kommunen handlar det om att analysera det aktuella områdets förutsättningar i sig självt, men lika viktigt är att förstå hur dessa förutsättningar påverkas av och samspelar med områdets omgivning och kommunen som helhet. Kommunens arbete med områdesplanen kan resultera i ett initiativ, en bred inbjudan till att diskutera områdets framtid, inom de ramar som kommunen uppfattar som realistiska och acceptabla. Med detta initiativ som startpunkt för utveckling blir uppgiften att initiera en bred debatt och förankring hos olika aktörer som har eller kan komma att få intressen i området: medborgare, privata företag, statliga myndigheter med flera.

## Våra slutsatser

I grunden ställer vi oss bakom de principiella förändringar som föreslagits av de statliga utredningarna, främst följande punkter:

- Vilka tekniska krav som bör ställas på byggnaders utformning bör vara en nationell fråga – inte något som varje kommun ska ta beslut om.
- Större tyngd bör ges åt den övergripande planeringen, i form av områdesplaner.
- Möjligheterna att kunna undvika detaljplanen och gå direkt på bygglovet har också potential att skapa effektiviseringar i plan- och tillståndsprocessen.

Regeringskansliets initiativ att titta på bostadsbyggande och buller, tillämpning av riksintressen, överklagande och instansordning samt den regionala planeringens rollförutsättningar är också vällovliga. Men här, liksom för de presenterade utredningarna, återstår att se vad som blir resultatet av dessa initiativ.

Knyter vi an till de mer principiella resonemangen i kapitel 2 handlar det också om att kommunen och dess planerare blir mer medvetna om sina roller. Fokus bör ligga på ”externa effekter” och ”kollektiva varor”, medan sådant som konsumenten själv kan bedöma kan lämnas till aktörerna på marknaden. Vi är tveksamma till kommunala gestalt-

ningsprogram och att kommunala tjänstemän och politiker ska vara "smakdomare" när det gäller vad som är vackert och attraktivt och vad som inte är det.

Vi menar också att det är viktigt med en tydligare varudeklaration av bostäder, till exempel när det gäller bullernivåer och partikelhalter i luften. På samma sätt som vi accepterar rökning men kräver stora varningstexter, bör vi kunna acceptera nya bostäder med lite sämre kvalitet om detta är något som framgår till exempel när bostäder annonseras för försäljning. Är det något som alla hushåll värderar högt kommer priset att bli så mycket lägre att det inte lönar sig att bygga om inte åtgärder vidtas mot dessa förhållanden.

Även inom ramen för dagens regelsystem vore det intressant om kommunerna vågade experimentera lite mer och till exempel kunde lämna mer av gestaltning till marknaden i vissa områden, medan man i andra områden låter tjänstemän och politiker bestämma – och varför inte låta medborgarna rösta i vissa fall om konkurrerande tävlingsförslag? Då skulle det finnas möjlighet att bedöma vad olika regelverk skulle leda till för byggande.

Som vi betonat flera gånger handlar det också om att kommunen eller regionen har en tydlig inriktning på värdeskapande, och på att hitta smarta kompromisser och kompensatoriska åtgärder för grupper som drabbas av ett planförslag. Att tänka mer i termer av ersättning och kompensation och inte i termer av att kunna stoppa planförslag man inte gillar vore ett stort steg i rätt riktning.

## **9. Hållbart samhällsbyggande – en oklar självklarhet**

Begreppet *hållbar utveckling* har fått rollen av fixstjärna i samhällsbyggande och stadsplanering. Det är bra, anser vi. En fortsättning av de utvecklingstendenser vi ser i dag visar med all tydlighet att nya vägval är nödvändiga. Men sättet att behandla begreppet hållbarhet är samtidigt problematiskt. Hållbarhetens tre dimensioner – ekologisk, ekonomisk och social – har visat sig svåra att hantera såväl var för sig som sammantagna. Resultatet blir därför ofta att begreppet hållbarhet missbrukas och blir mer retorik än praktisk vägledning för att möta framtiden.

### **Begreppet hållbar utveckling – en bakgrund**

Begreppet hållbar utveckling fick sitt genombrott vid Riokonferensen, FN:s konferens om miljö och utveckling, 1992. Vid konferensen antogs den så kallade Agenda 21 som är FN:s globala handlingsprogram med långsiktiga mål och riktlinjer för att uppnå en hållbar utveckling genom att utrota fattigdom och undanröja hoten mot miljön. Begreppet kom att anammas brett och miljöfrågan fick luft under vingarna. Såväl i den lokala som globala samhällsdebatten slog miljöfrågan igenom med stor kraft. Det vore en överdrift att säga att detta genomslag var resultatet av banbrytande insikter, skarpa analyser och skickligt genomförda förhandlingar i Rio. Snarare kan Riokonferensen ses som katalysatorn som satte ord på nödvändigheten av handling för att komma till rätta med miljö- och sociala problem.

Inom det svenska stadsbyggandet bidrog den ökade medvetenheten till betydande omställningar av planeringsprocessen och stadsbyggandet. Lokala Agenda 21, som innebar att varje lokal beslutsförsamling har ansvar för att bidra till hållbar utveckling, introducerades – och därmed växte ansträngningarna att ta in hållbarhet i den lokala samhällsplaneringen. År 1998 antogs miljöbalken och planeringen försågs med nya begrepp och planeringsformer. Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och strategiska miljöanalyser (SMA) introducerades. Analogt kom byggprocessen att påverkas. Utmaningarna låg i att analysera hur negativ miljöpåverkan och miljöproblem skulle kunna hanteras i effektiva former. I utvecklingens spår har allt från nollenergihus till övergripande strategier för klimatsmart byggande utvecklats.

Så långt allt väl, Riokonferensen har uppenbarligen fått ett tydligt genomslag i önskad riktning. Men samtidigt finns utvecklingstendenser som skapar frustration och oro. I flera avseenden fjärrar vi oss från det hållbara snarare än att nalkas det. Det finns en osäkerhet och okunskap om hur det hållbara kan byggas och inte minst om hur de tre hållbarhetsdimensionerna kan integreras.

I detta läge skapas en grogrund för förenklingar. Hållbarhet har blivit ett modeord och ett slags egen kvalitetsangivelse som snudd på slentrianmässigt adderas till planer, riktlinjer eller produktbeskrivningar. Hållbarhet blir som rättvisa – alla förespråkar den men var och en tolkar den på sitt sätt. En sökning på Google (6 oktober 2013) ger över 1 miljon träffar på *hållbar utveckling* och om vi begränsar intresset till *hållbar stadsutveckling* har vi fortfarande över 100 000 träffar. En slumpmässig granskning av några av dessa träffar vittnar om en stor fantasirikedom när det gäller att kombinera begreppet med olika typer av verksamheter: hållbara transportsystem, hållbar tillväxt, hållbart byggande, hållbara städer, hållbara energilösningar, hållbar handel etc. En närmare granskning av de utvalda träffarna bidrar dock inte nämnvärt till klarhet om vad hållbarheten består i. Snarare utmärks flertalet av de utvalda dokumenten av att de saknar tydliga och begripliga beskrivningar av vad som läggs i begreppet hållbarhet.

Många av dokumenten tar sin utgångspunkt i ett så kallat Venndiagram (mängddiagram) med de tre hållbarhetsdimensionerna inritade som delvis överlappande ytor. Hållbarhet uppnås då i den yta där alla de tre dimensionerna överlappar. I inget av dokumenten analyseras och

diskuteras hur frågor som *inte* är överlappande ska hanteras, det vill säga frågor där de tre dimensionerna inte kan förenas, utan där en dimension av hållbarhet kommer i konflikt med en annan. Med undantag för ett eller annat normativt ställningstagande av typ ”pengar och ekonomi är en förutsättning för att uppfylla mål för de andra dimensionerna” eller ”miljön är en överlevnadsfråga och därför överordnad” är dokumenten över lag befriade från problematiseringar och analyser av konflikter. En tydlig definition av hållbarhet som helhetsbegrepp lyser genomgående med sin frånvaro. Vår tro är att dessa brister på konkretisering och tydlighet inte är orsakade av ovilja eller ointresse. Snarare är de orsakade av metodologisk oförmåga och bristande verktyg för att analysera hur de olika dimensionerna av hållbarhet ska förstås i sig själva och inte minst hur de ska förenas.

## Vad är problemet med att vara hållbar?

En grundtanke i Rioöverenskommelsen var att det finns en relation mellan de tre hållbarhetsdimensionerna och att reell förändring förutsätter att de behandlas parallellt och samordnat. Teoretiskt sett är detta invändningsfritt, men i praktiken är det svårt. En aldrig nog så förankrad vilja att tänka och bygga hållbart låter sig lättare sägas än göras. Grundproblemet ligger i en otydlighet om hur de olika dimensionerna ska tolkas och hur relationen dem emellan kan förstås.

Den *ekologiska* dimensionen av hållbarhet är den som ägnas störst utrymme i samhälls- och stadsbyggnadsdebatten. Detta har inneburit ökade insikter och kunskaper och påtagliga miljövinster. Samtidigt finns dock svårigheter och problem som inte tacklas. Ett problem är att miljöfrågan inte är entydig. I miljödimensionen inkluderas såväl lokal påverkan på närmiljön som globala effekter. Inte sällan hamnar dessa i konflikt. Järnvägsinvesteringen Botniabanan kan tjäna som illustration av denna problematik. Järnvägens dragning genom Umeälvens delta kom att väcka hårt motstånd av miljöskäl eftersom den måste dras genom ett så kallat Natura 2000-område och hotade häckningsplatser för fåglar. Självklart var den invändning som restes från ornitologintressena legitim, men ur ett regionalt eller globalt perspektiv kan man ifrågasätta om protesterna verkligen gjorde miljön en tjänst. Botniabanan får flera påtagliga effekter i de kommuner som berörs: bättre tillgänglighet, en

utvidgad arbetsmarknad och därmed förbättrade förutsättningar för social och kulturell utveckling.

En effekt som i sammanhanget är särskilt intressant är att järnvägen innebär att en betydande mängd lastbils- och persontransporter med bil kan flyttas över från väg till järnväg. Den globala miljöeffekten i form av minskade utsläpp av växthusgaser blir betydande. Denna aspekt av positiv miljöpåverkan försvann nästan helt i planeringsdebatten, samtidigt som den negativa inverkan på fågellivet i Umeälvens delta hamnade i fokus. Protester, besvär och överklaganden av järnvägens passage genom Umeälvens delta innebär att Botniabanans tidplan kom att försenas med mer än ett år och med en fördyring på mer än en miljard kronor. Man kan ställa frågorna: Var miljökviteterna i Umeälvens delta så angelägna att de var värda att prioriteras på bekostnad av globala miljövinster i form av minskad lastbils- och biltrafik? Den miljörelaterade fördyringen – skulle den kunnat ha använts till något annat som bättre gagnat ekologi och miljö?

Denna typ av problematik är inte ovanlig och har uppmärksammats bland annat i projektet *Den goda staden*. Här redovisades hur miljöåtgärder trots de bästa föresatser ibland får negativ inverkan på miljön. Ett exempel är att miljökvitetsnormer (MKN) kring kvävedioxid/kväveoxider, partiklar och buller kan sätta stopp för en samlad, resurshushållande och koldioxidsnål strukturell utveckling av en stad. Bullernormer kan motverka ambitionen att bygga en tät stadsstruktur, som skulle minska transportarbetet och främja kollektivt resande.

Den *ekonomiska* dimensionen av hållbarhet framställs inte sällan som liktydig med antingen (låga) ”kostnader” eller som att projektet är förenligt med ”privata intressen och vinst”. Sådana perspektiv leder sällan till konstruktiva dialoger utan snarare till återvändsgränder eller skyttegravskrig. Näringslivsutveckling och privata vinster är dock inte samhällsmål i sig, utan är snarast medel för att tillgodose andra samhällsmål som låg arbetslöshet och hög levnadsstandard. Ett sådant synsätt bidrar till ett vidgat perspektiv på ekonomisk hållbarhet. Ekonomisk hållbarhet blir då en fråga om att kunna erbjuda sysselsättning och att etablera företag med lönelägen som innebär att människor kan tillfredsställa sina behov och välfärdsambitioner. Men det finns också skäl att vidga den ekonomiska dimensionen av hållbarhet geografiskt. Hur ska ekonomisk hållbarhet förstås i en global ekonomi? Är den

arbetsdelning vi i dag ser växa fram mellan olika regioner hållbar?

Ekologisk och ekonomisk hållbarhet är således långt ifrån entydiga, men de är ändå klart mycket tydligare än innebörden i den *sociala* dimensionen. I de studerade Googleträffarna ges social hållbarhet och den sociala dimensionen i samhällsbyggandet vitt skilda tolkningar. I några dokument är den snarlik eller liktydig med social sammanhållning eller social integration. I andra handlar det om rätt till delaktighet och deltagande. I ytterligare andra görs kopplingen till att förebygga sociala störningar och social oro. Slutligen görs i flera dokument associationen till ”staden som en social arena” och här fokuseras bland annat på mötesplatser, stadsattraktivitet och staden som en arena för kulturell, social och kreativ interaktion.

Den sociala hållbarhetsdimensionen hamnar ofta i strykclass, bland annat därför att det finns genuina åsiktsskillnader om vad denna dimension av hållbarhet handlar om. Ska fokus riktas på att bygga billigt så att så många som möjligt har råd att flytta in i nyproduktion, eller att påverka segregationsmönster, medborgarnas påverkansmöjligheter eller stadens attraktivitet som plats för kulturella och sociala möten? Även här finns inbyggda konflikter: Ska bostaden bli billig krävs att marken är billig och därmed ligger den i mindre attraktiva områden. I och med detta kan det billiga byggandet tendera att förstärka segregationen i en region. Inte sällan stannar dock den sociala analysen i mycket allmänna, icke kvantifierbara formuleringar eller uppfordrande målbilder där allmänna begrepp som livskvalitet och attraktivitet lyfts fram.

Vår ambition är inte att leverera en allmängiltig definition av begreppet hållbarhet. Snarare ligger utmaningen i att bestämma hur man i ett visst sammanhang ska tolka begreppet hållbarhet, hur de olika dimensionerna av hållbarhet då förhåller sig till varandra och inte minst hur processen för planering och stadsbyggande kan utformas så att konflikter dem emellan kan hanteras och avvägas.

## Att bygga det hållbara – tre förutsättningar

### Kasta gamla föreställningar och mentala låsningar över bord – inse att hållbarhet är en konfliktfylld fråga

Ambitionen att bygga den hållbara staden hämmas i dag av en Sörgårdspräglad föreställning att hållbarheten infinns sig med automatik om vi bara kan hitta en yta där de tre hållbarhetsdimensionerna sammanfaller. Föreställningen att hållbart byggande är en fråga om att tekniskt vaska fram den optimala lösningen måste vi snart släppa.

Visst finns det frågor där sociala, ekonomiska och ekologiska hållbarhetsaspekter sammanfaller. Exempelvis kan ett nollenergihus tillgodose ekologiska mål, samtidigt som materialval och byggteknik kan vara ekonomiskt fördelaktiga och skapar exportmöjligheter, och samtidigt som det färdiga huset möter den boendes sociala behov av en god bostad. Men exempel på situationer där de tre dimensionerna kan utvecklas i samspel utan konflikt är relativt få. I praktiken finns som regel konflikter som innebär att vad som är önskvärt ur en hållbarhetsdimension är ohållbart ur andra dimensioner.

Exempelvis är Förbifart Stockholm ett projekt för att främja tillgänglighet och ekonomisk utveckling. Den ska också bidra till sociala vinster genom en bättre integration av länets södra delar med de mer välbeställda delarna i norr. Men den kan innebära negativa miljöeffekter. Lika problematiskt är det med de kenyanska sockerärterna. En kenyans ekologiska avtryck är en 50-del av en svensks. Tusentals kenyanska småodlare har sin försörjning helt baserad i kooperativa odlingar av sockerärter. Marknaden finns i Europa dit ärtorna flygs!

Tydligare kan väl knappast konflikten mellan den ekologiska dimensionen å ena sidan och den ekonomiska och sociala dimensionen å andra sidan beskrivas. Detta exempel ger anledning till två reflektioner. För det första blir vi, i de fall där hållbarhetsdimensionerna inte går att förena, tvungna att förklara på vilka grunder vi väljer att prioritera en dimension på bekostnad av en annan. För det andra blir det en angelägen uppgift att ytterligare bearbeta projektet för att minimera effekterna av den icke uppfyllda hållbarhetsdimensionen, eller att med olika åtgärder vidta kompensatoriska åtgärder för att begränsa skadan i de dimensioner som inte prioriteras i det aktuella fallet.

### **Klargör hur begreppet hållbarhet ska tolkas**

I praktiken har det visat sig svårt att hitta en mer generell och entydig definition av begreppet hållbarhet. Detta är i sig inte förvånande. Beroende på vilken typ av projekt det handlar om och inte minst vem som är delaktig i projektet kommer definitionen att variera. Snarare än att uppmuntra till ytterligare ansträngningar i formuleringskonst vill vi förorda att man i stället handfast i den praktiska verkligheten deklarerar vilka mål och ambitioner som ska vägleda genomförandet av projektet.

Om man för ett enskilt projekt gör anspråk på att ”detta är hållbart” blir konsekvensen att man också redovisar på vilka grunder man gör hållbarhetsanspråket. I praktiken handlar det alltså om att redovisa vilka sociala, ekonomiska och ekologiska effekter som projektet kommer att medföra. Här måste frågan om systemgränser och perspektiv redovisas. Vilket är det valda tidsperspektivet? Och vilket är det geografiska perspektivet – lokalt eller globalt?

Frågan är sedan på vilken grund man kan hävda att projektet bidrar till hållbarhet utifrån de tre dimensionerna, samt hur dessa dimensioner kommer att integreras och samspela i projektet – och hur projektet tillsammans med andra projekt kan bidra till att mål i alla tre dimensionerna nås.

### **Tänk nytt i planeringsprocessen**

Dagens planeringsprocess är inte organiserad på ett sätt som innebär att frågan om hållbarhet kan hanteras på ett effektivt sätt. Planeringsprocessen är i hög grad dominerad av sektorstänkande. I ett typiskt stadsbyggnadsprojekt har ekonomiska och miljömässiga överväganden självklar status. De direkta ekonomiska aspekterna i form av lönsamhet bevakas av byggherren/fastighetsutvecklaren, som inte ger sig in i projekt som det saknas möjlighet att räkna hem, och av kommunens exploateringskontor (eller motsvarande), som vill få bra betalt för marken. Kommunen kan dock väga in påverkan på den lokala ekonomin och ortens attraktivitet, sysselsättning samt spridningseffekter, men dessa är mycket osäkra och framstår ofta som sekundära i konkreta stadsbyggnadsprojekt.

Den miljömässiga planeringen sker ofta parallellt med den ekonomiska men i helt andra forum. Miljökonsekvensanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar är planeringsmetoder för att säkerställa att

projektet får en utformning som är acceptabel ur miljösynpunkt. De lokala miljöanspråken kan för det mesta uttryckas precis, exempelvis i form av buller- och utsläppsnivåer eller skydd för en viss miljö eller djurart. Den globala påverkan, i den mån den kommer till uttryck, är däremot mer oprecis uttryckt och vittnar inte sällan om bristande kunskaper om övergripande system, till exempel internationella system med utsläppsrätter som ju innebär att minskade utsläpp på ett ställe möjliggör mer utsläpp på andra ställen. Eventuella målkonflikter mellan det lokala och globala är, som vi nämner ovan, nästan alltid osynliggjorda och de sociala aspekterna blir i regel bara ord.

## Processer för ett hållbart samhällsbyggande

Om ambitionen att bygga det hållbara ska tas på allvar måste planeringen och beslutsprocessen utvecklas. Utmaningen ligger i att utveckla metoder för analys av ekonomiska, sociala och ekologiska effekter. Det behövs en utveckling som innebär likartad ambition i metodval, omsorgsfullhet och precision. Vidare måste den sektoriserade behandlingen av hållbarhetsdimensionerna utmanas eftersom de bäddar för att de olika aspekterna av hållbarhet inte blir bedömda och viktade på samma måttstock. Dessutom bidrar det till att alla ser det som sin sak att slåss just för sin dimension och inte leta efter rimliga kompromisser.

Slutsatsen är således att nya former och arenor för sammanvägning av de tre dimensionerna måste utvecklas. För stadsbyggandet innebär det att kommunen med stöd i egna analyser av hållbarhetsdimensionerna måste skapa former för dialog med andra aktörer vars agerande ger förutsättningarna för ett hållbart samhälls- och stadsbyggande. Det handlar om markägare, byggare, näringsliv och inte minst representanter för civilsamhället. Syftet med denna dialog är dubbelt, dels att redovisa de kommunala ambitionerna, dels att diskutera olika möjligheter att hantera konflikter mellan olika hållbarhetsdimensioner. Först med en sådan dialog och analys som stöd finns förutsättningar för politiskt välgrundade beslut som har förutsättningar att utgöra grunden för ett hållbart samhälls- och stadsbyggande.

Med ett sådant nytänkande kring roller och samspel mellan olika aktörer i samhällsbyggnadsprocessen skapas förutsättningar som i högre grad än vad som i dag är fallet bidrar till hållbara lösningar. Vi är inte

så naiva att vi inbillar oss att konstruktiva former för samverkan skulle lösa alla de intressekonflikter som kan finnas mellan olika aktörer och olika hållbarhetsdimensioner. Men vi är övertygade om att tillitsfulla och värdeskapande förhandlingar som förs i tidiga skeden av ett projekt kan bidra till ömsesidigt värdeskapande och lösningar där hänsyn tas till alla de olika hållbarhetsdimensionerna.

## Elva skarpa förslag

Avslutningsvis presenterar vi våra förslag till hur planeringsprocesserna kan effektiviseras och därmed skapa bättre förutsättningar för byggande av bostäder och infrastruktur.

1. *Avskaffa det kommunala planmonopolet.* Trafikinfrastrukturen är till sin karaktär regional. Kommunernas starka ställning i markfrågor ger upphov till ineffektiva lösningar där kommunala intressen hävdas på bekostnad av det regionalt och samhälleligt önskvärda. Detsamma gäller i allt väsentligt bostadsbyggande. Särskilt i storstadsregionerna bör den regionala nivån vara dominerande.
2. *Røj upp bland riksintressena.* Olika myndigheter har ansvar för beslut om inrättande av riksintressen inom sina sakområden. Under senare decennier har det skett en kraftig ökning av områden som utpekats som riksintressanta. Ofta överlappar olika riksintressen varandra, inte sällan är de motsägelsefulla. I många kommuner utgör riksintressen ett stort problem eftersom de starkt begränsar utvecklingsmöjligheterna. Riksintressen bör inrättas med större restriktivitet och det måste vara lättare att ompröva dem. Kostnader för olika krav ska tydliggöras i samband med beslut och länsstyrelsen måste åläggas en tydlig roll att vid målkonflikter väga olika riksintressen mot varandra.
3. *Samordna infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande.* Bristen på bostäder hotar välfärd och tillväxt. I tillväxtregioner inser kommunerna att nybyggnad av bostäder är avgörande för fortsatt utveckling, men trots det avstår många kommuner från att planlägga mark för

olika typer av bostäder, i hopp om att andra kommuner ska ta ansvaret för regionens bostadsbyggnadsbehov. En viktig åtgärd är att statliga infrastrukturinvesteringar ska villkoras bostadsbyggande i tillväxtregionerna. Det finns också skäl för någon form av subvention till kommuner som tar ansvar för bostadsförsörjningen och omvänt ekonomiska sanktioner mot kommuner som inte tar sitt ansvar.

4. *Planeringsprocessen måste effektiviseras.* I dag sker mycket av kommunernas planering i sekvenser i en lång och utdragen process. Länsstyrelsens arbetssätt innebär ofta att nationella intressen som ska bevakas förmedlas i sena skeden av processen. Vi vill se en planeringsprocess där politisk styrning utövas i den översiktliga planeringen (områdesplanen är ett utmärkt instrument) och där den påföljande mer detaljerade planeringen effektiviseras genom att länsstyrelsens synpunkter inarbetas redan i planeringens inledande skeden, och där de som faktiskt ska bygga ges ett större utrymme att bestämma bebyggelsens detaljer inom de ramar som angetts i den översiktliga planeringen (områdesplanen). Vi instämmer i förslagen från den statliga utredningen *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, som förordar att formella detaljplaner och bygglovsprövning avskrivs som planinstrument i normalfallet. Ett bra sätt att öka kommunernas effektivitet i att hantera planprocesserna är att göra dem ansvariga för medfinansiering av kostnader för planläggning och bygglovsprövning. Effektiviteten kan också öka genom tydliga tidsgränser och transparens för processer både inom stat och kommun. Ekonomisk kompensation ska utgå till den som vill bygga om ärenden drar ut på tiden.
5. *Stärk den representativa demokratin – begränsa det direkta medborgarinflytandet.* De röster som hörs och dominerar dialoger, samråd och mediedebatten är som regel utomordentligt icke-representativa för medborgarna i gemen. Dagens system för dialog gynnar ofta högljudda särintressen. Medborgardemokrati får inte ersätta den parlamentariska demokratin. Dialog med medborgarna måste syfta till att förmedla lokal kunskap och lokala intressen. Politikens roll måste vara att väga lokala intressen mot varandra och mot kommunövergripande och samhällseliga mål. Nya metoder för dialog med medborgarna måste utvecklas.

6. *Slopa överklagandemöjligheter.* Många av dagens överklagandemöjligheter (i olika instanser och med stöd av olika lagstiftningskomplex) bör tas bort. Prövningstillstånd för överklagande är rimligt. Det bör finnas större möjligheter för dem som drabbas att få ekonomisk kompensation.
7. *Stadsbyggandet måste ses som en värdeskapande process.* I dag karaktäriseras planeringen ofta av att vara en konfliktfylld dragkamp mellan olika intressen: mellan politik och förvaltning, mellan olika förvaltningar och sektorsintressen, mellan privat och offentligt samt mellan medborgare och kommun. Denna ordning (eller snarare brist på ordning) är destruktiv. Planeringens och planerarens roll måste utvecklas så att värdeskapande processer möjliggörs. Det handlar om att först systematiskt dokumentera olika intressen som artikuleras av berörda parter och att med denna kunskap som bas initiera förhandlingar som innebär att olika intressen och önskemål kombineras på ett sådant sätt att parterna upplever att en överenskommelse ger större nytta och värde i jämförelse med andra handlingsalternativ.
8. *Renodla politikens och förvaltningens roller.* Politikens uppgift ska vara att målstyra med hjälp av en ”spelplan” för utveckling. Den politiska styrningen ska framför allt utövas på den översiktliga planeringsnivån (områdesplanenivå). De planerande tjänstemännens roll måste utvecklas – från bevakare av den egna fackförvaltningens intressen – till en medlarroll som kreativt söker lösningar som förenar olika intressen.
9. *Våga experimentera.* Experimentera med olika rollfördelning i planeringsprocessen där marknad/byggare, politiker respektive tjänstemän kan få styra olika mycket i olika fall när det gäller utformningen av ett område. Våga prova nya regelsystem för nybyggnadsområden, till exempel när det gäller strandskydd och hyresreglering. Dessa experiment följs noga och värderas efter principen ”låt hundra blommar blomma”. Inte minst finns det skäl att våga prova nya system för finansiering av infrastruktur.
10. *Sambälliga mål för buller, tillgänglighet och luftkvalitet måste hanteras med förnuft.* Sambälliga mål om till exempel buller är inrättade med de bästa avsikter, men får en tveeggad effekt. Den goda idén blir den goda lösningens fiende. Den vällovliga tanken att förbjuda bostadsbyggande vid en bullrande innerstadsgata kan leda till ett spritt byggande och ökad bilanvändning. Låt hushållen på mark-

naden själva i högre grad avgöra vilka kvaliteter de ser i boendet och vilka risker de ser som acceptabla. Varudeklaration i stället för statliga och kommunala krav när det gäller saker som vi som individer själva kan bedöma.

- II. *Konkretisera begreppet "hållbarhet"*. Begreppet hållbarhet har blivit ett mantra som nyttjas och missnyttjas på ett sätt som innebär att det förlorat substansen och blivit ett tomt honnörsord. Flytta fokus från övergripande och oprecisa krav på hållbarhet till hur de olika hållbarhetsdimensionerna (ekonomiska, sociala och miljömässiga) ska konkretiseras och prioriteras mot varandra.

## Referenser

- Caesar, C., T. Kalbro och H. Lind (2013), *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:1, Finansdepartementet, Stockholm: Fritzes.
- Cars, G., B. Malmsten och P. Tornberg (2009), "Bana väg för infrastruktur", Forskningsrapport, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Cars, G., B. Malmsten och J. Witzell (2011), "Infrastruktur med finansiering", Forskningsrapport, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, nr 4, s. 1-44.
- Glaeser, E. (2012), *Stadens triumf*, Stockholm: SNS Förlag.
- Hasselgren, B. (2013), *Government's Role for Transport Infrastructure: Theoretical Approaches and Historical Development*, Avhandling, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan.
- Hayek, F. (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, nr 4, s. 519-530.
- Hobma, F. (2010), "The Netherlands", s. 343-364 i Alterman, R. (red.), *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, Chicago, IL: American Bar Association.
- Jansson, J.-O. och J.-E. Nilsson (1989), "Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?", *Ekonomisk Debatt*, årg. 17, nr 2, s. 85-95.
- Kalbro, T. (2009), "Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA", Rapport 4:110 från Fastighetsvetenskap/Fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Kalbro, T., E. Lindgren och J. Paulsson (2012), "Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?", Rapport 2012:1 från Fastighetsvetenskap/Fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Lind, H. (1980), "Varför används inte formaliserade värderingsmetoder?", i *Att värdera byggd miljö*, R39:1980, Byggeforskningsrådet.
- Lind, H. (2003), *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Ds 2003:6, Stockholm: Fritzes.

- Lind, H. (2012), "Dags för ett nytt miljonprogram", *Dagens Nyheter*, DN Debatt 22 augusti.
- Lindgren, E. (2011), "Shore Protection in Sweden – Efficiency or Waste of Space?", s. 303–320 i Hepperle, E., R. W. Dixon-Gough, T. Kalbro, R. Mansberger och K. Meyer-Cech (red.), *Core-Themes of Land Use Politics: Sustainability and Balance of Interests*, vdf Hochschulverlag, ETH Zürich.
- Lindgren, E., A. Dahlsjö, och B. Flinkfeldt Jansson (2011), "Strandskyddet måste bli mer nyanserat", *Aspect*, nr 7.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodwin, L. och B. Sanyal (red.) (2000), *The Profession of City Planning. Changes, Images and Challenges 1950–2000*, New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Sjodin, E., P. Ekbäck, T. Kalbro och L. Norell (2011), *Markätkomst och ersättning*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Hanteringen av riksintressen*, Stockholm.
- Wiberg, S. (2013), "Medborgardialoger", Arbetsrapport, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Wikforss, Ö. (2011), "Kort sagt – 33 kolumner om det tänkta och det byggda", Arkitekturanalys Sthlm.

## Offentligt tryck

- Regeringens proposition 2008/09:35, "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt".
- SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, Delbetänkande av Byggkravsutredningen.
- SOU 2012:91, *Ett effektivare plangenomförande*, Betänkande av Plangenomförandeutredningen.
- SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, Betänkande av Plangenomförandeutredningen.

## Pågående statliga utredningar

- Samordning av planläggning och laggivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller (direktiv 2013:5).
- Delegationen för en långsiktig tillämpning av strandskyddsreglerna (direktiv 2013:27).
- Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen (direktiv 2013:53).
- Regional planering och bostadsförsörjning (direktiv 2013:78).





**BEFOLKNINGEN ÖKAR SNABBT** i Sveriges tillväxt-regioner och behovet av bostäder är stort. Det finns många brister i infrastrukturen. Om detta pågår en intensiv diskussion och det finns många förslag på vad som behöver göras.

Här tas ett helhetsgrepp på det svenska systemet för planering och genomförande av bostads- och infrastrukturbyggande. Olika aktörers roller analyseras.

- Hur påverkas planeringsprocessen av medborgarna?
- Vad innebär rätten att överklaga besluten?
- Vilken betydelse för byggandet har de kommunala markanvisningarna och plan- och bygglagen?
- Hur fungerar processen med att utse riksintressen?
- Hur ska samspelet mellan kommun, region och stat se ut?
- Hur ska hållbart samhällsbyggande komma in i planeringen och beslutsfattandet?

Författarna presenterar elva förslag för en effektivare planprocess för bostäder och infrastruktur.

**Göran Cars, Thomas Kalbro** och **Hans Lind** är professorer vid Kungliga Tekniska högskolan.



ISBN 978-91-86949-48-8



9 789186 949488