



# Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering

Jonathan Metzger, Maria Håkanson & Lisa Lundström

FORSKNINGSRAPPORT

2021

TRITA-ABE-RPT 2117  
ISBN: 978-91-7873-943-1

Institutionen för Samhällsplanering och Miljö  
KTH  
SE-100 44 Stockholm

## Sammanfattning

### Utgångspunkter

Professor Jonathan Metzger, universitetslektor Maria Håkansson och forskningsingenjör Lisa Lundström vid Institutionen för Samhällsplanering och Miljö, KTH har för Hyresgästföreningens Riksförbunds (HGF RF) räkning tagit fram en utredning om markfrågor och fysisk planering på kommunal nivå, med fokus på planering för tillkommande bostadsbebyggelse.

Utredningens utgångspunkt är att HGF RF har en bild av att planering av tillkommande bostadsbebyggelse i nuläget sker först när det finns en byggherre som en kommun har kontakt med, varpå planeringen utförs i dialog med denne. Detta kan betecknas som en mer eller mindre explicit exploatörsdriven planeringsmodell för tillkommande bostadsbebyggelse. HGF önskar utreda om denna bild stämmer, samt vilka orsaker som i så fall ligger bakom detta val av tillvägagångssätt. HGF RF intresserar sig också särskilt för vilka effekter ett sådant tillvägagångssätt eventuellt skulle kunna få på processkvaliteten (graden av insyn och förutsägbarhet i processerna) samt outputkvaliteten (kvaliteten och hållbarhetsomsorgen i de bostäder och livsmiljöer som tillskapas) för den tillkommande bostadsbebyggelsen. Ett annat intresseområde hos beställaren rör det juridiska ramverkets eventuella påverkan på kommuners möjligheter att bedriva en proaktiv bostadsplanering med omsorg om process- och outputkvalitet.

Studien har inbegripit dokumentstudier, intervjuer med strategiskt utvalda personer, en interaktiv workshop samt fyra inspel från ledande auktoriteter på området. Personerna är utvalda för att ge inblick i kommunala, kommersiella såväl som juridiska perspektiv på ämnesområdet.

### Utredningens huvudresultat

Utredningen visar att HGFs övergripande bild stämmer med hur bostadsplanering idag över lag bedrivs i landets kommuner. Detta bekräftas av i stort sett samtliga de aktörer som vi i utredningen varit i kontakt med samt även av tidigare utredningar på området. Det är dock viktigt att även nyansera denna generella bild. Landets kommuner har inte bara extremt olika ekonomiska, politiska, geografiska och demografiska förutsättningar – utan har också gjort olika val i hur man organiserar sin bostadsplanering och bostadsutvecklingsprocess. Trots att väldigt många kommuners bostadsplaneringsprocesser idag i hög grad är exploatörsdrivna finns det även kommuner som anstränger sig för att vara mer proaktiva i sin planering.

Bland den mer reaktivt inriktade majoriteten av kommuner finns det de som väljer att bedriva sina stadsutvecklingsprocesser på detta sätt på grund av en ideologisk övertygelse om att marknaden i hög grad bör ha ledarskapet i hur den byggda miljön utvecklas. I många kommuner är det dock troligtvis inte en sådan ideologisk övertygelse som är den främsta drivkraften bakom den reaktiva hållningen, utan snarare ett upplevt tvång. Detta upplevda tvång grundar sig framför allt i kommunernas ekonomiska förutsättningar. Som påpekats ser dessa väldigt olika ut, men det finns trots detta vissa generella drag som kan framhållas.

Till att börja med är de flesta svenska kommuners ekonomi i någon grad ansträng. Kommunerna kämpar för att säkerställa kvaliteten i utförandet av de uppgifter som staten har ålagt dem. Dessutom konkurrerar kommuner inbördes för att attrahera ekonomiskt starka hushåll och företag som långsiktigt kan säkra en skattebas för den egna verksamheten. En annan aspekt av resursbristen i kommunerna är mer specifik och rör kommunernas planerings- och exploateringsfunktioner. Många kommuner har, på grund av den allmänna resursbristen, svårt att satsa resurser på omfattande egna planeringsorganisationer bemannade av kompetenta och erfarna planerare, ingenjörer och handläggare. Det råder därtill en allmän kompetensbrist inom detta yrkesområde. I och med detta saknas ofta resurser att agera mer proaktivt inom bostadsutvecklingsområdet, även i fall där det finns en sådan vilja och ambition. Sammantaget leder de två typerna av resursbrist, den generella och den

specifika, till att kommunerna i hög grad söker att agera ekonomiskt riskminimerande inom sitt samhällsplaneringsarbete, inbegripande även bostadsplanering.

Många kommuner har idag på grund av övergripande förändringar i regelverket för kommunala bostadsbolag, ideologiskt motiverade politiska beslut och/eller ekonomiskt tvång en mycket svag egen genomförandeförmåga för bostadsproduktion och är därför i hög grad beroende av marknadens aktörer för att förverkliga tillkommande bostadsbebyggelse. Den riskminimerande strategin är logisk utifrån att kommunerna tillsammans med byggherrarna i dagens läge bär all ekonomisk risk i projekten. Utifrån en sådan förutsättning är det inte förvånansvärt att kommunerna, under rådande resursknapphet, försöker lägga över en så stor del av det ekonomiska risktagandet som möjligt på byggherrarna, genom att förskjuta ansvaret för tidig projektering och projektutveckling – och ibland även rent krasst hela planutvecklingen – på dessa. Effekten av detta blir dock att kommunen i någon mån i praktiken avsäger sin roll som vägledare för att utvecklingen av mark- och vattenresurser blir så optimal som möjligt utifrån medborgarnas samtida och framtida behov. I stället kommer marknadens prioriteringar, som alltid i första hand styrs av omsorgen om sina ägares avkastningskrav, i hög grad att styra vilka bostäder som byggs var, och för vem.

Vad gäller frågan om den exploatörsdrivna bostadsplaneringens effekter på processkvalitet kan vi konstatera att en överväldigande majoritet av våra informanter anser att processkvaliteten blir tydligt lidande vid denna typ av arbetssätt. De utförliga tidiga dialogerna mellan kommun och byggherre, som föregår den formella planprocessen, sker som regel i slutna rum med en hög grad av sekretess. Det kan därför bli svårt att verifiera utifrån vilka positioner de olika aktörerna har förhandlat, samt vilka värden de har prioriterat i förhandlingarna – och på vilka grunder kommunen slutligen har fattat beslutet att gå vidare med en specifik utformning på en uppgörelse och därpå följande projektformat.

Vad gäller de exploatörsdrivna processernas effekter på outputkvalitet, i form av påverkan på hållbarhetsomsorgen och omsorgen om kvalitet i de byggda bostädernas och bostadsområdena, är bilden inte lika entydig. Trots det uttrycker många av våra initierade informanter en distinkt oro för att det i insynsbegränsade långtgående förhandlingar mellan kommuner och byggherrar är andra värden som riskerar att bli prioriterade framför hållbarhet och kvalitet. Det finns framför allt en distinkt risk för att hänsyn till kortsiktig ekonomisk nytta riskerar att trumfa en prioritering av bästa möjliga hållbarhet och kvalitet i bostäder och livsmiljöer. Denna risk förstärks av det faktum att kommunalt ägd mark idag för många svenska kommuner utgör en av de få realiserbara resurser som man besitter. Det gör, givet de allmänna ekonomiska förutsättningarna, att man upplever ett behov av att säkra maximala inkomster från försäljningen av denna resurs för att så gott som möjligt generera intäkter till kommunkassan. Markpriset bestäms i hög grad av storleken på byggrätten, vilket gör att kommuner kan lockas att göra avkall på kvaliteten för att på så sätt maximera byggrätten och därtill kopplade markförsäljningsintäkter.

### **Vägar framåt**

Vad kan då göras för att få till stånd en generellt mer proaktiv kommunal planering för att uppnå en hög takt i bostadsbyggandet samtidigt med ett värnande om processkvalitet och outputkvalitet?

Viktigt här är att påpeka att proaktivitet-reaktivitet inte är ett binärt motsatspar, utan snarare utgör en gradskala. Svagare former av proaktivitet kan exempelvis inbegripa genererande av en strategisk beredskap för att planera tillkommande bostadsbebyggelse. Detta kan exempelvis ske genom en aktiv rullande översiktsplanering som med aktualitet kommunicerar kommunens ambitioner och avsikter vad gäller bostadsutveckling eller bruket av fördjupade översiktsplaner eller detaljplaneprogram för att ge indikationer om kommunens intentioner. Det kan också ske genom utveckling av olika egna kommunövergripande eller områdesspecifika kommunala riktlinjer som kommunen binder sig själv till som normer för exempelvis kvalitet och hållbarhet i den byggda miljön. I rapporten lägger vi ingen värdering i vilken grad av proaktivitet som är den rätta. Förutsättningarna i landets kommuner är

alltför varierade för att kunna ge ett sådant entydigt svar. Fokus är snarare på hur det generellt går att skapa förutsättningar för de många kommuner som idag inte befinner sig i den mest proaktiva änden av spektrumet att i alla fall flytta sig något snäpp uppåt på proaktivitetsskalan.

Utifrån den strida ström av utredningar av Plan- och Bygglagen som producerats under det senaste decenniet skulle man lätt kunna tro att lösningen på den samtida bostadsutmaningen ligger i en genomgripande reform av PBL. Majoriteten av de som vi diskuterat frågan med, och framför allt våra juridiskt mest initierade intervjupersoner och inspelsförfattare, menar dock att det inte framför allt är lagstiftningen som är hindret när det gäller förutsättningarna för kommuner att bedriva en mer proaktiv och mindre exploatörsdriven bostadsplanering. Även med existerande ramverk finns det utrymme för en mer proaktiv kommunal bostadsplanering än vad som i regel förekommer idag.

En annan möjlig lösning fokuserar på det så kallade anvisningsförfarandet för kommunal mark. Merparten av de nytillkommande bostäder som idag byggs i Sverige uppförs på kommunal mark som överlåts med detta syfte. I den form av exploatörsdrivna processer som diskuterats som norm i denna rapport sker markupplåtelsen generellt i form av en direktanvisning efter utförlig förhandling med byggherren. En hypotes skulle kunna vara att en restriktion av kommunens möjligheter att anvisa mark genom direktanvisning skulle tvinga fram en mer öppen och transparent process. Idén är inte utan meriter, men vad gäller anvisningsförfarande kan vi i utredningen dock se att det inte finns någon ”magisk kula”. Alla anvisningsförfaranden har sina fördelar och nackdelar, kräver olika typer av kompetenser och är anpassade till olika typer av planeringsförutsättningar.

Trots detta kan det ändå konstateras att det är problematiskt att direktanvisning efter utförlig dialog med en byggherre är en så pass dominerande form. Detta är den processtruktur i vilken kommuner agerar som mest utpräglad i rollen som markägare snarare än som myndighet, vilket också leder till insynsbegränsade processer och potentiellt stor risk för att kortsiktig ekonomisk nytta tillåts dominera över mer långsiktiga värden som social och ekologisk hållbarhet och att man genom detta gör avkall på processkvalitet och outputkvalitet. Lösningen på detta problem är dock inte så enkelt som att helt sonika förbjuda direktanvisningsförfarandet, då det finns situationer i vilket detta är en påkallad och ändamålsenlig markanvisningsmetod. Vad som snarare behövs för att öka möjligheterna och incitamenten för kommuner att bedriva en mer proaktiv planläggning av bostäder är att åtgärda den resursbrist som många kommuner idag upplever, både mer generellt och specifikt inom sina planeringsorganisationer. Vad som i övrigt behöver säkerställas på en kommunal nivå är en ändamålsenlig och sammanhängande organisering av olika delar och faser av bostadsplaneringen och dess realisering. Särskilt viktigt är utvecklandet av en stabil praxis för hur de olika juridiskt mer kraftfulla verktygen – såsom detaljplaner, bygglösa och genomförandeavtal – kan fås att samspela organisatoriskt för att skapa förutsättningar för en hög takt i bostadsbyggandet kombinerat med ett värnande om process- och outputkvaliteter.

Den utbredda kommunala resursknappheten gör även att kommuner många gånger inte vågar investera resurser i en proaktiv planläggning av mark till bostadsändamål utifrån de befintliga bostadsbehoven och den standard på kvalitativa och hållbara boendemiljöer som man önskar uppnå, då man upplever att detta riskerar att utmynna i ”förgävesplanering” som aldrig blir realiserad. Samtidigt är denna risk i viss grad illusorisk då exploatörsdrivna processer i än högre grad riskerar att leda till alltför skraddarsydda planer som blir oanvändbara i det fall byggherren av någon anledning drar sig ur genomförandet av planen.

En avgörande fråga för att ge kommuner incitament att bedriva en mer proaktiv planering handlar således om fördelningen av risker. I dagens system bär kommunerna och byggherrarna hela den ekonomiska risken för planering och genomförande. Före utvecklandet av den statliga bostadspolitiken i början av 1990-talet bar staten i stället en stor del av denna ekonomiska risk. Många menar att det ledde till en överproduktion av bostäder då de som planerade och utförde bostadsproduktionen

(kommuner och byggherrar) inte själva behövde ta ansvar för de ekonomiska riskerna. Men idag har pendeln slagit över i den andra extreman: staten har i det närmaste helt undandragit sig ansvaret för den ekonomiska risken i bostadsproduktionen och lagt över denna på kommuner och utförare.

Vi förordar inte en återgång till situationen så som den såg ut före 1990-talet, då bostadskrediterna utgjorde en icke-försumbar finansiell ansträngning för statskassan. Men det skulle göra en stor skillnad för kommunernas utrymme att agera mer proaktivt om staten i alla fall skulle återta ett litet ansvar för risktagandet, för att på så sätt avlasta kommunerna och skapa något bättre förutsättningar för en mer proaktiv kommunal bostadsplanering med fokus på processkvalitet och outputkvalitet. I detta hänseende skulle även en liten insats av statliga resurser kunna göra en rejäl positiv skillnad, särskilt på planeringssidan. Nyligen vunna erfarenheter från försöksverksamheter på detta område visar att tillskjutande av i statliga mått väldigt blygsamma resurser kan göra en markant skillnad för den enskilda kommunen genom att stötta upp den kommunala stadsbyggnadsorganisationen och bidra till ett kapacitetsbyggande och kompetenshöjande som möjliggör för kommunen att bli mer proaktiva i sitt arbetssätt.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	2
Utgångspunkter.....	2
Utredningens huvudresultat.....	2
Vägar framåt.....	3
Innehållsförteckning.....	6
1 Beskrivning av utredningsuppdraget samt dess genomförande .....	8
1.1 Uppdragets genomförande .....	8
1.2 Problemformulering.....	8
1.3 Uppdragets syfte och mål .....	9
1.4 Centrala begrepp .....	9
1.5 Avgränsningar .....	12
1.6 Rapportens upplägg .....	13
2 Kommunens bostadsplaneringsuppdrag och planeringens juridiska ramvillkor .....	13
2.1 Kommunens uppdrag och rådighet i bostadsplaneringen.....	13
2.2 De juridiska ramarna .....	14
2.2.1 Plan- och bygglagen (PBL) .....	14
2.2.2 Annan relevant lagstiftning .....	16
3 Övriga ramar och förutsättningar för den kommunala bostadsplaneringen.....	18
3.1 Den nationella bostadspolitiken.....	18
3.2 Finansiella spelregler och kommunal ekonomi.....	19
3.3 Kommunal markpolitik.....	20
3.3.1 Kommunalt markägande ur ett bostadsperspektiv.....	20
3.3.2 Styrningen av kommunal markupplåtelse för bostäder .....	21
3.4 De kommunala bostadsbolagen .....	22
3.5 Kommunal tillgång på kompetens och personella resurser .....	23
3.6 Byggindustrins och fastighetsutvecklarens marknad.....	24
4 Dagens kommunala bostadsplanering i praktiken.....	25
4.1 Beskrivning av dagens kommunala bostadsplanering.....	25
4.2 Orsaker till dagens situation.....	26
4.2.1 Begränsade resurser i kommunernas planeringsorganisationer .....	26
4.2.2 Upplevt behov av att maximera markförsäljningsintäkter .....	27
4.2.3 Begränsad kommunal genomförandkapacitet för bostadsproduktion .....	27
4.2.4 Riskundvikande i planprocessen.....	27
4.2.5 ”Stockholm är annorlunda” .....	28
5 Effekter av dagens kommunala bostadsplanering .....	29
5.1 Övergripande bild av problematiker kopplade till den nuvarande praktiken .....	29
5.2 Effekter på processkvalitet .....	30
5.3 Effekter på outputkvalitet.....	31
6 En mer proaktiv planeringspraktik – fördelar, förutsättningar och former.....	31
6.1 Fördelar med en mer proaktiv planeringspraktik .....	31

6.2	Juridiska förutsättningar för en mer proaktiv planeringspraktik.....	32
6.3	En förändrad kommunal bostadsplanering - vägar till förändring.....	33
6.3.1	Kommunernas planeringsinstrument och tillämpning/praktik .....	33
6.3.2	Kommunernas kompetens och resurser .....	34
6.3.3	Den regionala rollen.....	34
6.3.4	Statens ekonomiska åtaganden.....	35
6.3.5	Ett nytt integrerat helhetsgrepp om den statliga bostadspolitiken.....	36
7	Avslutande reflektioner.....	36
	Källförteckning.....	38
	Trycka och elektroniska källor .....	38
	Övriga källor .....	40
	Inspelsförfattare .....	40
	Intervjupersoner.....	40
	Workshoptagare .....	40
	Appendix 1: <i>Ändrade förutsättningar för bostadsbyggande</i> , inspel av Carl-Gustaf Hagander .....	42

## 1 Beskrivning av utredningsuppdraget samt dess genomförande

### 1.1 Uppdragets genomförande

Uppdraget har utförts under mars till april 2021 av avdelningen för Urbana och regionala studier, Institutionen för samhällsplanering och miljö, KTH, under ledning av professor Jonathan Metzger i samarbete med universitetslektor Maria Håkansson och forskningsingenjör Lisa Lundström.

I vår kunskapsinhämtning har vi sökt att bilda oss en övergripande förståelse av den existerande situationen på området och förslag på möjliga vägar framåt. Som en del av detta arbete har vi samlat in synpunkter från en bred uppsättning av personer som specifikt valts ut för att ge en inblick i kommunala, kommersiella såväl som juridiska perspektiv på ämnesområdet.

Datinsamlingen har skett med semi-strukturerade intervjuer, med inbjudna skriftliga inspel samt en workshop. Därutöver har en analys genomförts av existerande relevanta utredningar, dokumentstudier av underlagsrapporter, policydokument och forskningsrapporter. Delrapportering har skett till HGF RF två gånger under uppdragets genomförande.

Intervjuer har genomförts med nio strategiskt utvalda personer med expertkunskap inom kommunal planering, kommunala markfrågor, svensk planjuridik och dess tillämpning, samt kommersiella frågor gällande fastighetsutveckling. Intervjuerna har genomförts via videosamtal eller per telefon. De intervjuade är eller har varit ledande forskare, tjänstepersoner på kommunal, regional och statlig nivå och/eller verksamma inom fastighets- och byggsektorn.

Fyra personer har levererat utförliga skriftliga inspel som underlag till utredningen. Inspelen har kärnfullt redogjort för författarens syn på utredningens problemområde samt förutsättningar för en förändrad bostadsplanering. Då utredningens beställare har uttryckt ett särskilt intresse för att klarlägga det juridiska ramverkets betydelse för förutsättningarna för en proaktiv kommunal bostadsplanering har vi efter samråd med beställaren och med inspelsförfattaren valt att som bilaga till denna rapport i sin helhet bifoga ett inspel författat av en av våra mest juridiskt kunniga informanter: Carl-Gustaf Hagander, tidigare tekniskt råd vid Mark- och Miljööverdomstolen, Svea hovrätt.

I april genomfördes en interaktiv workshop med fem personer med erfarenhet av kommunal och statlig planering och förvaltning samt markpolitik. Samtalet berörde utredningens frågeställningar, med fokus på processen, roller och möjliga vägar för en mer proaktiv planering – och vilka möjligheter och hinder som finns för att en sådan ska vara möjlig. Samtliga deltagare har erfarenhet av forskning inom området, och tre av deltagarna har arbetat praktiskt med fysisk planering, varav två med kommunal planering.

Utredningens huvudsakliga resultat presenteras i denna rapport. Enligt den ursprungliga uppdragsbeskrivningen skulle rapporten vara av omfattningen 20-30 sidor. Det har dock visat sig svårt att inom dessa ramar presentera resultaten i tillfredställande djup och med den nyansering som uppdraget påkallar. Trots att visst avkall har gjorts på detaljrikedomen i redogörelsen så går denna redovisning i sin omfattning ändå något utanför de uppställda ramarna.

En tidigare version av denna rapporttext har kvalitetsgranskats av Carl-Gustaf Hagander, Göran Cars och Carl Johan Engström. Vi tackar dem ödmjukt för deras initierade och värdefulla kommentarer som har hjälpt oss att säkra upp rapportens kvalitet. Det är dock viktigt att ändå påpeka att ansvaret för rapportens innehåll och resonemang självklart uteslutande faller på rapportförfattarna själva.

### 1.2 Problemformulering

Hyresgästföreningens Riksförbund (HGF RF) har en bild av att planläggning av bostäder idag i hög grad sker först efter att utförlig dialog genomförts med en byggherre, och att i de fall den tillkommande



bebyggelsen ska ske på är kommunal mark så genomförs markanvisning först efter sådana utförliga dialoger. Detta tillvägagångssätt kan grovt betecknas som en mer eller mindre explicit *exploatörsdriven* planeringsmodell för tillkommande bostadsbebyggelse.

HGF RF önskar utreda om denna bild stämmer, samt vilka orsaker som i så fall ligger bakom detta val av tillvägagångssätt. HGF RF intresserar sig särskilt för vilka effekter ett sådant tillvägagångssätt eventuellt skulle kunna få på *processkvaliteten* samt *outputkvaliteten* för den tillkommande bostadsbebyggelsen.

HGF RF önskar överlag se en proaktiv kommunal bostadsplanering som genom tydliga planer och andra styrdokument skapar förutsättningar för både ett kontinuerligt bostadsbyggande och tydliga förutsättningar för marknadens parter, vilket ger ett minskat behov av utdragna förhandlingar mellan byggherre och kommun – ”en tydligare spelplan” – men samtidigt med hög kvalitet i planering och byggande och en stark demokratisk insyn och förankring.

De önskar därför, i relation till ovanstående, utreda förutsättningarna för en proaktiv kommunal bostadsplanering med utgångspunkt i det existerande institutionella ramverket och etablerad samhällsplanerings- och kommunalförvaltningspraxis. Ett särskilt intresseområde hos beställaren rör det juridiska ramverkets eventuella påverkan på kommuners möjligheter att bedriva en proaktiv bostadsplanering med fokus på en hög produktionstakt i bostadsbyggandet men samtidigt även ett månande om både processkvaliteten och outputkvaliteten.

### 1.3 Uppdragets syfte och mål

Uppdragets syfte är att, utifrån utgångspunkten presenterad i avsnitt 1.1:

- Undersöka om HGF RF:s bild av hur bostadsplaneringen i svenska kommuner går till idag framstår som rättvisande
- Om så är fallet, undersöka vad som är orsakerna till att kommuner idag arbetar på detta sätt
- Beskriva vilka effekter detta förfarande kan få för
  - demokratisk insyn/transparens (”process-kvalitet”), och
  - kvaliteten och hållbarheten på de producerade bostadsmiljöerna (”output-kvalitet”)
- Ge en översikt över vad som behöver förändras för att möjliggöra ett skifte mot en mer proaktiv planering som genom tydliga planer och andra styrdokument bidrar till tydligare marknadsförutsättningar, en hög kvalitet i planering och byggande samt en stark demokratisk insyn
- Utreda det juridiska ramverkets eventuella påverkan på kommuners möjligheter att bedriva en proaktiv bostadsplanering

Fokus i detta utredningsuppdrag ligger på så vis inte bara på själva bostadsbyggandet i sig, utan på att tillkommande bostadsbebyggelse också ska utformas med en omsorg om god processkvalitet och god outputkvalitet. Resultaten av utredningen ska enligt uppdraget redovisas i en kortfattad rapport.

### 1.4 Centrala begrepp

Ovan används ett antal centrala begrepp som redan nu kan vara viktiga att förtydliga innebörden av.

*Byggherre* är en juridisk term som betecknar den aktör som enligt lagstiftningen har som uppgift att uppfylla samhällets behov och krav vid uppförande eller ändring av en fastighets bebyggelse. Byggherren är således planmyndigheternas motpart i plan- och byggrelaterade frågor. I samband med byggande, rivning och markarbeten är det byggherren som har ansvaret för att gällande lagar, förordningar, föreskrifter och beslut följs. Byggherren kan vara en enskild person eller en juridisk

person (exempelvis ett företag, en bostadsrättsförening eller en myndighet), där det senare är avsevärt vanligare när det gäller utveckling av bostäder i mer omfattande skala. Det är viktigt att notera att en byggherre och markägare inte behöver vara samma aktör. Markägaren kan välja att absolut eller villkorat överlämna rådigheten över en fastighets utveckling på en annan part som agerar som byggherre.

Med *exploatörsdriven planeringsmodell* åsyftas här en bebyggelseutvecklingsprocess i vilken byggherren är den drivande parten i planeringsarbetet. Många olika kommuner har på grund av upplevt tvång, experimentvilja och/eller ideologisk övertygelse under de senaste decennierna experimenterat med att ge exploatörer och byggherrar större inflytande över planprocesserna. I en renodlad exploatörsdriven planeringsmodell är det byggherren och/eller markägaren som presenterar idén för hur en viss fastighet ska utvecklas, samt därefter tar fram det nödvändiga underlaget för att möjliggöra en planläggning av marken med syfte att förverkliga denna bebyggelse – och eventuellt även tar fram utkast på den juridiskt bindande detaljplan som kommunen sedan använder för att fastställa byggrätten för området. I Sverige finns än så länge inte möjligheter till en renodlad exploatörsdriven planeringsprocess, då kommunen har rådighet över och bär ansvar för detaljplanläggningen.<sup>1</sup> Exploatörsdrivenheten inom planeringsprocessen är dock inte en svart-vit fråga, utan utgör snarare en gradskala med många former av ”hybridpraktiker”. Det kan handla om allt från att utförliga tidiga dialoger genomförs med byggherrar och/eller markägare, och att kommunen därefter ansvarar för genomförandet av hela planprocessen, till extremfall där byggherren och/eller markägaren i stort sett fritt får ta fram en idé för bebyggelseutvecklingen, de utredningar som anses som nödvändiga samt eventuellt även utförlig planläggningsskiss – och kommunens tjänstemän och förtroendevalda framför allt agerar som granskare och beslutsfattare.

Med *bostadsplanering* åsyftas i rapporten planering av tillkommande bostadsbebyggelse i förhållande till en existerande bebyggelse- och bosättningsstruktur samt med hänsyn till existerande och framtida sociala, ekonomiska och geografiska förhållanden. Bostadsplanering innebär utifrån en sådan förståelse inte bara en fokus på kvantitativa produktionsmål av bostäder, utan snarare ett planeringsmässigt helhetsgrepp kring utvecklandet av lokala livsmiljöer utifrån ett bredare samhällsperspektiv, med syftet att skapa förutsättningar för tillkommande bostäder. Till skillnad från planläggning (se nedan) är bostadsplanering ett bredare grepp, som även kan (och eventuellt, bör) inbegripa en hänsyn till planernas *genomförbarhet* – det vill säga: någon form av mekanismer eller processer för att söka säkerställa att den tillkommande bebyggelse som planeras också verkligen blir uppförd.

Begreppet *planläggning* används i utredningen uteslutande för att beteckna juridiskt bindande, fysisk planering av tillkommande bebyggelse. I det svenska planeringssystemet sker sådan planläggning som juridiskt garanterar en byggrätt enbart genom planinstrumentet *detaljplan* (se vidare avsnitt 3). En detaljplan ger förutsägbarhet för bebyggelseutvecklingen inom ett specifikt område. Detaljplanen specificerar vad kommunen anser är lämpligt att bygga på platsen, i vilken dimensionering, samt med vilken placering – vilket således möjliggör för en byggherre att i snar framtid gå vidare till genomförande av ny bebyggelse, utan utdragna ytterligare förhandlingar och specifikationer. Kommunerna har genom detaljplanen möjlighet att inom vissa ramar välja med vilken detaljgrad man vill styra den tillkommande bebyggelsens utformning, vilket innebär att det idag finns en relativt varierad praxis kommuner emellan vad gäller hur detaljrika detaljplanerna görs, vilket också hänger samman med hur bostadsplaneringsprocessen i övrigt organiseras i kommunen (se vidare även kapitel 3-4).

---

<sup>1</sup> Ett marginellt ytterligare steg i denna riktning öppnas dock upp av den ännu ej behandlade propositionen *Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplanläggning* (prop. 2020/21:131). Propositionen kommer dock inte att i grunden utmana kommunens planmonopol utan kodifierar framför allt redan existerande praxis.

Det är viktigt att notera att en detaljplan som har framtagits med hög processkvalitet och skapar förutsättningar för hög outputkvalitet inte är någon garanti för att bostäder faktiskt kommer att byggas. Detaljplanen innehåller i sig inga *krav* utan enbart en *rättighet* att bygga i enlighet med planen. Om kommunen önskar sätta press på en byggherre att utföra den bebyggelse som planen tillåter måste detta regleras genom andra, civilrättsliga avtal. En detaljplan är således ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för uppförandet av nya bostäder i mer än ringa omfattning.<sup>2</sup> Det är här också viktigt att notera att upplåtelseform (exempelvis hyresrätt/bostadsrätt/ägarlägenhet) inte kan regleras i en detaljplan. Om kommunen önskar reglera den tillkommande bostadsbebyggelsens upplåtelseform måste den därför använda sig av andra juridiska instrument. Om kommunen själv har rådighet över marken kan den exempelvis reglera detta i ett marköverlåtelse- eller markupplåtelseavtal. Om marken är privatägd är dock kommunens möjligheter svagare att påverka upplåtelseformen, men man har ändå många indirekta påtryckningsmedel mot markägaren om man så önskar (exempelvis prioritering i handläggningen av planer).

Med *proaktiv planering* menas i denna rapport en aktiv kommunal markpolitik och planeringspraktik. Detta innebär att kommunen investerar tid och resurser i att utveckla och demokratiskt förankra idéer om en eftersträvansvärd bebyggelseutveckling i kommunen. Det finns olika sätt att bedriva en proaktiv planering, och precis som vad gäller graden av exploatörsdrivenhet så är graden av kommunal proaktivitet i planeringen inte en binär motsättning mellan proaktivt/reaktivt, utan handlar snarare om olika lägen på en flytande skala. Den mest extrema reaktiva positionen på denna skala skulle då kunna betecknas som att kommunen enbart åtföljer lagens minimikrav vad gäller tillhandahållandet av en kommunal översiktsplan, men därutöver lämnar till exploatörer att på egen hand utforma förslag på bebyggelsens konkreta utveckling, som man därefter handlägger och fattar beslut om. På den mest proaktiva änden av spektrumet återfinns i stället kommuner som aktivt använder sig av en rullande, aktuell översiktsplanering som koordineras med bostadsförsörjningsprogram och andra strategiska dokument (såsom planprogram och fördjupade översiktsplaner) för att proaktivt lägga bindande och icke-förhandlingsbara detaljplaner som utan direkt dialog med byggherrar eller markägare i detalj låser fast ramarna för tillkommande bebyggelse.

I det reaktiva extremfallet kan man härdraget uttrycka det som att kommunen inte är en aktiv part i bebyggelseutvecklingen, utan agerar snarare enbart som granskare och "beslutsstämplare", där hela initiativet för bebyggelseutvecklingen ligger hos byggherren. I det proaktiva extremfallet är det snarare så att exploatören inte är en aktiv part i bebyggelseutvecklingen, utan snarare har en ren roll som "utförare" av de planer som kommunen har slagit fast. Precis som vad gäller graden av exploatörsdrivenhet finns här dock utrymme för en mängd mellanpositioner mellan dessa två extrempunkter. De flesta verkligt existerande planeringsprocesserna för tillkommande bostadsbebyggelse ligger någonstans mellan dessa punkter, i form av en komplex dans av initiativtagande, kravställande och pådrivande i olika faser av processen – men torde ändå kunna placeras ut på en grov skala vad gäller kommunens grad av proaktivitet. Det är i sammanhanget också viktigt att notera är att det finns en viss grad av motsatsförhållande mellan graden av kommunal proaktivitet och graden av exploatörsdrivenhet. En helt exploatörsdriven process innebär ju att kommunen är reaktiv snarare än proaktiv, samtidigt som en extremt proaktiv planering försvårar för byggherren att ta initiativ samt påverka den grundläggande utformningen av tillkommande bebyggelse. Detta motsatsförhållande är dock inte absolut, utan det finns möjligheter till att kombinera en viss grad av kommunal proaktivitet med en lyhördhet inför markägares och byggherrars behov och önskemål.

---

<sup>2</sup> Rent juridiskt sätt behövs det inte detaljplan för att reglera tillkommande bebyggelse i mindre omfattning. Denna kan istället regleras genom så kallade *områdesbestämmelser*. Dessa genererar dock inte någon juridiskt bindande byggrätt eller möjlighet att exempelvis inlösa mark för allmän plats, vilket gör att en detaljplan som regel är en nödvändighet före varje form av mer omfattande bostadsbebyggelse.

I rapporten används begreppen *processkvalitet* och *outputkvalitet*. Med processkvalitet menas i det här sammanhanget allmänhetens grad av insyn och förutsägbarheten i processerna. Med outputkvalitet åsyftas kvaliteten och hållbarhetsomsorgen i de bostäder och livsmiljöer som tillskapas.

Rapporten väljer att fokusera på insyn och förutsägbarhet snarare än direkt påverkbarhet eller ”medbestämmande”. Anledningen till detta är att det i den svenska lagstiftningen kring planering gjorts ett vägval som tydliggör den representativa demokratins beslutsansvar i planeringsprocesserna. Det betyder att möjligheterna till direktdemokratiskt inflytande är något begränsat till den krets av juridiskt fastställda sakägare som relaterar till en given plan. Demokratins värderingar i planprocessen är i stället tänkta att säkras genom det kommunala planmonopolet, som ska garantera ett lokalt inflytande över användningen av mark- och vattenresurser, samt genom Plan- och Bygglagens krav på samråd. Samrådet syftar till att ge allmänheten insynsmöjligheter i planprocessen, så att man ska kunna bilda sig en uppfattning om vilka intentioner som finns för en tilltänkt bebyggelseutveckling. Utifrån denna insyn är tanken att man får möjlighet att ta ställning och – om den ser det som nödvändigt – reagera genom att exempelvis bilda opinion eller driva juridisk process. Man kan självfallet ha olika uppfattningar om detta fokus på demokratisk insyn är ett bra vägval, men en sådan diskussion ligger bortom den här utredningens begränsningar. Det är här också viktigt att klargöra att det kan finnas en motsättning mellan möjlighet till insyn och förutsägbarheten i processerna. I någon mån bidrar en hög grad av insyn i planeringsprocesserna till en förutsägbarhet, då de som driver processen och fattar beslut blir tvingade att redovisa sina ställningstaganden och öppna upp dessa för ifrågasättande. Å andra sidan kan en sådan insyn leda till en lägre grad av förutsägbarhet vad gäller genomförande, då denna insyn kan väcka frågor som eventuellt leder till att planförslag behöver revideras, eller till och med dras tillbaka. Detta är dock en komplexitet som ligger utanför ramen för denna utredning.

Vad gäller definitionen av ”outputkvalitet” är utgångspunkten i denna utredning propositionen *Politik för gestaltad livsmiljö* (Prop. 2017/18:110) som framhåller att den gestaltade livsmiljön ska bidra till ett hållbart samhälle och att detta ska ske bland annat genom att kvalitet och hållbarhet i planer och byggda miljöer inte ska underställas ekonomiska beslut av kortsiktig karaktär. I denna proposition beskrivs att kvalitet handlar om:

*...att skapa och förvalta värden, inte bara för beställaren och brukaren utan även för samhället i stort och för framtida generationer. Att gestalta en hållbar livsmiljö handlar om att organisera komplexa och ibland motstridiga intressen till en helhet. ...I en omsorgsfullt gestaltad miljö samspelar form, funktion och hållbarhet vilket kan bidra till exempelvis ökad hälsa, välbefinnande och trivsel. Förutsättningarna för detta skapas i planeringen, byggandet och förvaltandet. En gestaltning av hög kvalitet är en investering i alla hållbarhetens dimensioner. Om kortsiktiga ekonomiska aspekter får överordnas andra hänsyn finns risk att såväl sociala och ekologiska som långsiktigt ekonomiska värden förloras.<sup>3</sup>*

## 1.5 Avgränsningar

Utredningens fokus är på organiserandet av de kommunala processerna för planläggning av bostäder, relationen mellan kommunen som planmyndighet och markägare och andra involverade parter i bostadsplaneringen, samt de juridiska och ekonomiska förutsättningar som kan antas påverka kommunernas prioriteringar och beslut. Särskild uppmärksamhet fästs vid detaljplaneringen för nyproduktion av bostäder (och i viss mån ombyggnad, om detta sker från annan markanvändning än bostadsändamål), och särskilt i sådana situationer där kommunen i rollen som markägare har rådighet över den mark på vilken den tillkommande bebyggelsen ska uppföras.

<sup>3</sup> <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/gestaltad-livsmiljo/politik/>, sjunde stycket.

Utredningen fokuserar i första hand på bostadsplanering för tillkommande hyresbostäder, men kommer i hög grad även att beröra annat bostadsbyggande då sammansättningen av typer av bostäder samt kommuners och byggherrars intresse att bygga olika upplåtelseformer varierar, och påverkar utbudet av hyresrätter direkt eller indirekt.

Utredningen behandlar inte frågan om hyresnivåer och bostäders prissättning, inte heller produktionskostnader och dess orsaker.

Utredningen går inte in på det särskilda ansvar för bostadsförsörjning kommunen har enligt Socialtjänstlagen.

Viktigt är här att betona att rapportens fokus inte ligger på att undersöka hur den totala produktionen av bostäder förbehållslöst kan maximeras. Snarare är intresset att undersöka hur förutsättningar för en hög produktionstakt av bostäder kan kombineras med en hänsyn om processkvalitet och outputkvalitet. Utgångspunkten är att dessa mål i någon mån står i ett konfliktförhållande med varandra. Det vill säga: en hög grad av omsorg om process- och outputkvalitet kan antas påverka takten och omfattningen på byggandet (välgenomtänkt bebyggelseutformning kräver tid och resurser; insyn kan leda till försenande ifrågasättande och behov av utökad dialog, prövning och omtag; viss initialt planerad bebyggelse kan genom tillkommande kunskap bedömas vara olämplig och därför beslutas ej gå vidare med). Således är utgångspunkten i denna rapport att ett uppfyllande av dessa mål kommer att kräva avvägningar inom ramen för en svår balansgång.

## **1.6 Rapportens upplägg**

Rapporten har inletts med en redogörelse för uppdragets bakgrund och genomförande (Kapitel 1). Härfter följer en bakgrund till kommunernas uppdrag och rådighet i bostadsplanering (Kapitel 2) följt av Kapitel 3 som kort beskriver övriga ramvillkor och förutsättningar som kan antas ha en påverkan på kommunernas beslutsfattande inom bostadsplaneringen. I Kapitel 4 beskrivs översiktligt dagens bostadsplaneringspraktik, med ett antal fördjupningar som mer i detalj redogör för ett antal specifika aspekter i den dominerande praktiken, samt orsaker till dessa. Kapitel 5 redogör för effekterna av den samtida kommunal bostadsplaneringen, specifikt med bäring på process- och outputkvalitet. I Kapitel 6 diskuteras former och förutsättningar för en mer proaktiv bostadsplanering, vilket följs av en kort summerande reflektion (Kapitel 7). Som bilaga bifogas även det ovannämnda inspel som levererats av Carl-Gustav Hagander och som bidrar med en bedömning av hur det juridiska läget påverkar den kommunala bostadsplaneringen idag.

Det är värt att notera att på grund av frågornas delvis känsliga natur kommer vi i rapporten att undvika att direkt citera våra informanter. I stället redovisar vi våra huvudsakliga resultat på en mer övergripande nivå, med särskild fokus på områden där det finns en relativt bred samsyn. I vår redogörelse är det av särskilt intresse för oss att plocka upp och belysa de områden där det funnits en relativt gemensam verklighetsbild och problemuppfattning som uttryckts av disparata aktörer med delvis olika intressen och drivkrafter, såsom exempelvis olika motparter på marknaden.

## **2 Kommunens bostadsplaneringsuppdrag och planeringens juridiska ramvillkor**

### **2.1 Kommunens uppdrag och rådighet i bostadsplaneringen**

Bostadsbrist, behov av ett ökat bostadsbyggande och förslag för hur detta ska lösas har uppmärksammats under en stor del av 2000-talet. Utmaningen har varit störst i storstadsregionerna men finns över hela landet, i kommuner av olika storlek och skilda geografiska förutsättningar (Boverket, 2020a). Enligt Boverkets regionala byggbehovsberäkning för 2020-2029 behöver 592 000-664 000 bostäder byggas i Sverige under den aktuella perioden (Boverket, 2020b). Kommunerna spelar här en nyckelroll. Enligt Regeringsformen har det allmänna ansvar för en god

bostadsförsörjning, och kommunerna har huvudansvaret för att säkerställa detta, vilket regleras i Bostadsförsörjningslagen (2000:1383). Genom Bostadsförsörjningslagen i kombination med det kommunala självstyret (Regeringsformen) och planmonopolet (PBL) har kommunerna, åtminstone i teorin, stor rådighet över bostadsplaneringen.

Kommunerna har ett ansvar att planera för bostadsförsörjningen och att bedriva en ändamålsenlig bostadspolitik. De bostadspolitiska verktyg som kommunen förfogar över är i första hand den fysiska planeringen: översiktsplan, detaljplan och bygglov. Kommunen har även en plikt att ha aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen (exempelvis i form av ett bostadsförsörjningsprogram), samt – om kommunen har ett markinnehav – möjlighet att bedriva en aktiv markpolitik och om kommunen har ett kommunalt bostadsbolag, även möjlighet att aktivt använda sig av detta. De har också möjligheter att vidta åtgärder för att underlätta finansiering och minska produktionskostnader, vilket till exempel kan göras genom upphandlingar eller genom liknande åtgärder som exempelvis kan skapa möjlighet till stordriftsfördelar.

Kommunerna har alltså många roller i samhällsbyggandeprocessen gällande bostadsbyggande. Genom samhällsplanering är de också en viktig aktör för att skapa inte bara tillgång till goda bostäder men även övergripande livsmiljöer av god kvalitet, som bland annat innefattar tillgång till service, grönområden, god tillgänglighet och så vidare. Genom mark- och exploateringsavtal finns det också en möjlighet att styra bebyggelsekvalitet inom vissa ramar.

I praktiken påverkas kommunernas bostadsplanering av en rad förutsättningar, som diskuteras vidare i rapporten. Det handlar bland annat om kommunens storlek, den lokala och regionala efterfrågan på bostäder, den kommunala ekonomin, förekomsten av lokala och regionala fastighetsutvecklare/byggherrar, tillgång till byggbar mark (och vem som äger den), samt den politiska situationen och prioriteringar i kommunen.

## **2.2 De juridiska ramarna**

### **2.2.1 Plan- och bygglagen (PBL)**

PBL är en ramlagstiftning som ger stor möjlighet för kommuner och regioner att anpassa planeringen av mark- och vattenanvändningen efter de lokala förutsättningarna. Det som främst regleras är planformer och processens utformning, och lagstiftarens intention är att säkra kvalitet och demokratisk insyn. När PBL ursprungligen instiftades 1987 efter en lång period av förarbeten så var den menad som sista pusselbiten i ett övergripande bostadsproduktionssystem, innefattande bland annat utförliga statliga finansieringslösningar, som redan var på plats. Dess syfte var att inom ramen för ett samhälle med en hög takt av bostadsbyggande och urban omvandling möjliggöra för en tydlig processordning, säkrande av avgörande miljövärden (både vad gäller kultur- och naturmiljö) och en ökad grad av demokratisk insyn med möjlighet för allmänheten att få se och kommentera planförslag innan planen var fastställd, samt med en möjlighet att överklaga. Relativt snart efter det att lagen infördes demonterades dock det övergripande bostadsproduktionssystem vilket det var utformat att vara en del av. PBL har dock i grunden varit tillräckligt flexibel för att fortfarande fungera utifrån nya institutionella förutsättningarna. Under de efterföljande decennierna har dock en rad nya lagar och föreskrifter tillkommit som reglerar olika aspekter av planeringsprocessen. Dessa tillkommande lagkrav är i hög grad grundade i olika typer av EU-direktiv och ligger till stor del utanför PBL. En del av de viktigaste av dessa tillkommande krav ingår i stället exempelvis i Miljöbalken (bland annat gällande miljö kvalitetsnormer).

Ur ett bostadsplaneringsperspektiv är de viktigaste planinstrumenten som tillhandahålls i PBL översiktsplanen, detaljplanen och bygglovet. Även regionplanen kan ha ett viktigt värde, men har med undantag för Stockholmsregionen som bedrivit en regional planering sedan 1940-talet använts enbart i begränsad omfattning. En ändring i PBL 2019 har gjort regionplan obligatoriskt i Stockholmsregionen

och Skåne. En anledning är behovet av en bättre regional samordning i bostadsbyggandet, samt stärkt samordning mellan bostads- och infrastrukturplanering.

Kommunen är utan tvekan den viktigaste aktören i det svenska plansystemet, med flera ansvarsområden. Det så kallade *planmonopolet* har funnits sedan 1909-års byggnadslagstiftning, och fick sin nuvarande form i 1947-års lagstiftning. Planmonopolet innebär att beslutet att planlägga mark endast kan tas av kommunen. En enskild markägare kan inte tvinga fram en planläggning av sin mark, och intentionen är att skydda allmänna intressen då kommunen kan ha en överblick av vad och var det byggs.<sup>4</sup>

*Översiktsplanen* är ett viktigt men ofta strategiskt underanvänt planinstrument. En översiktsplan är obligatorisk och ska omfatta hela kommunens mark- och vattenområden och klargöra intentionerna för den långsiktiga användningen av dessa resurser. Planen ska bland annat visa riksintressen (se nedan, Miljöbalken) och andra allmänna intressen. I PBL finns krav på insyn i framtagandet av planen. Planen är inte juridiskt bindande, utan ska fungera rådgivande för planläggning (detaljplan) och bygglov. Strategiskt kan planen fungera som en långsiktig spelplan och visa vilka prioriteringar kommunen gör vid konflikter mellan anspråk på markanvändning och mellan olika sektorsmål, samt peka ut tänkta utbyggnadsområden och deras inriktning. En översiktsplan kan överklagas om det finns processuella fel, men inte i innehåll, då den inte är juridiskt bindande.

Detaljplaner är juridiskt bindande, vilket innebär att de ger byggrätt under planens genomförandetid, som ska beslutas till 5-15 år. Under genomförandetiden är markägaren garanterad att få bygglov om projektet följer detaljplanen. Efter genomförandetiden kan planen omarbetas, men gäller fram till att detta sker. En detaljplan får inte vara mer detaljerad än nödvändigt. Vad som är en nödvändig detaljgrad är dock relativt öppet för tolkning, och i praktiken har kommunerna stor frihet att avgöra hur detaljerade planbestämmelserna ska vara. Med detaljerade planbestämmelser kan kommunen styra bebyggelsens utformning och därigenom skapa en förutsägbarhet för såväl exploatören som allmänheten. Om planen är väldigt generell formulerad avgörs bebyggelsens utformning i samband med bygglovet, där kommunens och andra sakägares möjlighet att påverka utformningen är mer begränsad eftersom bygglovsprövningen bara syftar till att säkerställa att den tillkommande bebyggelsen är i enlighet med planen och gällande lagstiftning.<sup>5</sup> Detaljplanen består av en plankarta och en planbeskrivning. Den senare har flera syften, bland annat att förmedla planens innehåll till berörda, och vara grund för det politiska beslutet. Den har alltså en viktig funktion både under planprocessen och för att reglera det framtida genomförandet. I detaljplaneprocessen prövas områdets lämplighet i relation till syftet med planen. Här ska planens syfte och genomförande redovisas, liksom om en miljöbedömning krävts. Detaljplanen ska redovisa allmänna platser, kvartersmark och vattenområden inom planens område.

I PBL Kap. 5 regleras detaljplaneprocessen som kan göras enligt standardförfarande eller utökad förfarande.<sup>6</sup> Ett standardförfarande kan användas om planen är förenlig med översiktsplan, inte är av betydande intresse för allmänheten, inte i övrigt har stor betydelse eller skulle innebära väsentlig miljöpåverkan. I formuleringen innebär det alltså att en bedömning av planens betydelse för allmänheten ska göras innan process väljs. I standardförfarandet startar processen med samråd där planen ska redovisas och kända sakägare, boende som berörs samt Länsstyrelse och Lantmäteriet som

---

<sup>4</sup> Det är viktigt att notera att det kommunala planmonopolet inte är absolut. Det begränsas bland annat av Riksdagens och sektorsmyndigheters möjlighet att utpeka riksintressen (se nedan, 2.2.2). Under vissa omständigheter kan även regeringen tvinga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett så kallat planföreläggande. Planföreläggande får meddelas om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt miljöbalken eller samordningen av mellankommunala frågor om användningen av mark- och vattenområden.

<sup>5</sup> Om kommunen äger den planlagda marken har man dock fortfarande möjligheter att styra utformningen på den tillkommande bebyggelsen genom att exempelvis ställa upp villkor inför en eventuell markförsäljning.

<sup>6</sup> För mer detaljerad beskrivning, se PBL Kunskapsbanken på [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

ska kallas och ges möjlighet att kommentera planförslaget. Även andra kan beröras och ingå i samrådet. När det gäller insyn finns under processen också en granskningsfas inför antagandet där samma grupp inbjuds att kommentera planförslaget. Granskningstiden är två veckor, men kan kortas. Det utökande förfarandet ska användas om planen inte överensstämmer med översiktsplan och innebär en ny planeringsinriktning, om den innebär betydande miljöpåverkan, är av stort intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse. Här inleds processen med en kungörelse, med syfte att nå ut bredare i samhället, vilket sedan följs av samråd som ska pågå minst tre veckor. Även här sker efter omarbetning av planen en granskning innan antagande, som i detta förfarande ska pågå i minst tre veckor. De som lämnat skriftliga synpunkter under granskningstiden har senare rätt att överklaga planen om de anser att det finns brister i planens innehåll eller i processen. Kommunens antagande av en detaljplan kan överklagas av sakägare men även i vissa fall av olika miljöorganisationer. Numera är det Mark- och miljödomstolarna som är första instans för planöverklagande. Därefter kan domstolens beslut även överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, och – i sällsynta fall – till Högsta domstolen. Domstolarna prövar framför allt att kommunerna har bedrivit planprocessen korrekt och hållit sig inom det handlingsutrymme och de generella riktlinjer som PBL tillhandahåller. Någon överprövning av planernas själva innehåll sker inte i domstolarna, det vill säga: domstolen tar aldrig ställning till om det är en kvalitativt bra plan eller inte, så länge den följer gällande lagar och föreskrifter.

För att ha rätt att bygga i enlighet med en fastställd detaljplan räcker det inte bara att planen är beslutad. Det krävs också ett bygglov. Bygglov, inklusive övriga lov (marklov, rivningslov) som kan krävas vid byggande regleras i PBL och ska ges om ansökan är i linje med detaljplan (i fall där områdesbestämmelser<sup>7</sup> enligt PBL finns sker det i linje med dessa). I annat fall prövas ansökan mot översiktsplan. Tillstånden är en viktig del för att säkra de kvalitetskrav som finns i planen, men här kan inte nya aspekter plötsligt läggas till, utan bygglovshandläggningen ska ses som en slutlig kontrollstation som säkerställer att planens intentioner förverkligas på ett korrekt sätt. Även här finns en rätt att överklaga bygglov för att säkra insyn, och minska risken för intrång i andra markägares rättigheter.

PBL har reviderats i flera steg. En större revision, "Nya PBL" (PBL 2010:900), trädde i kraft 2010, men även efter detta har en rad enskilda, ofta mindre revideringar skett, och en rad utredningar om lagen har genomförts de senaste dryga tio åren. En övergripande politisk önskan har varit att "effektivisera och förenkla", det vill säga att undanröja upplevda hinder och administrativa processer som riskerar att fördröja plangenomförande. I andra fall har intentionen varit att anpassa lagstiftningen till övergripande samhällsförändringar. Men dessa ändringar har också lett till komplikationer för kommuner och andra berörda aktörer då det blir oklart vilka regler som gäller för olika planer beroende på när de påbörjats. Under en övergångsperiod under 2010-talet fanns inte mindre än tre parallella regelverk för detaljplaner i bruk samtidigt, vilket skapade en viss förvirring. Ett exempel på en förändring med relevans för denna utredning är det från 1 januari 2016 ska framgå i planbeskrivningen till detaljplanen om kommunen avser att ingå exploateringsavtal (i förhållande till mark ej ägd av kommunen) eller genomföra markanvisningar (i förhållande till kommunägd mark), samt dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

### 2.2.2 Annan relevant lagstiftning

Miljöbalken (MB) infördes 1999 och samlade en rad lagar inom miljöområdet, bland andra Naturresurslagen som infördes samtidigt som PBL och som hade en gemensam portalparagraf för att garantera en god långsiktig hushållning med naturresurser vid planering och byggande. MB reglerar bland annat riksintressen och miljökvalitetsnormer, samt andra aspekter som har stor inverkan på vilka hänsyn som måste tas vid bostadsbyggande. Utpekandet av riksintressen är en mekanism för en

---

<sup>7</sup> Områdesbestämmelser kan användas i fall där detaljplan är motiverat med det finns en önskan att göra översiktsplanens intention juridiskt bindande. Gäller vanligen område utanför tätbebyggt område med exempelvis höga kulturmiljövärden.



begränsad form av nationell fysisk planering som möjliggör för Riksdagen samt tolv sektorsmyndigheter att peka ut geografiska områden som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Riksintressen ska redovisas och diskuteras i den kommunala översiktsplaneringen. Riksintressena måste tas i beaktande vid detaljplanering och införande av områdesbestämmelser.

På motsvarande sätt har Länsstyrelserna yttersta ansvaret för att hälsa och säkerhet beaktas liksom att framtida översvämningar på grund av klimatförändringarna kan göra ett bostadsbyggande olämpligt. Strandskyddet begränsar kommunens möjligheter att bygga bostäder i strandnära lägen. Staten genom Länsstyrelsen bevakar att dessa intressen tas i beaktande på ett tillfredställande sätt i planeringen. Om Länsstyrelsen bedömer att ett sådant intresse inte beaktats kan den ingripa och upphäva planen.

Utöver dessa möjligheter för staten att påverka kommunernas planering finns en mängd andra skyddsregler i MB och därtill knutna förordningar som kan innebära begränsningar för möjligheterna att kunna genomföra en detaljplan. Frågan om en bostadsbebyggelse kan påverka art- eller biotopskyddet måste hanteras under planprocessen och kan omöjliggöra ett genomförande av en detaljplan. På samma sätt som när det gäller fornminnen (Kulturmiljölagen) är det staten genom Länsstyrelsen som avgör om och under vilka förutsättningar det går att ta marken i anspråk för bostadsbyggande.

Även en stor uppsättning av andra speciallagstiftningar som rör olika funktioner och sektorer, exempelvis transportinfrastruktur, vatten och avlopp och annat kan ha direkt eller indirekt påverkan på bostadsplaneringen.<sup>8</sup> Under planprocessen väcks således en mängd olika frågor som regleras utanför PBL. Planprocessen kan fördröjas påtagligt om det krävs utredning och tillstånd enligt annan lagstiftning för att kunna fullfölja intensionerna med planeringen. För att kunna ge tillstånd enligt en skyddslagstiftning utanför PBL kan även krävas kostnadskrävande kompensatoriska åtgärder. Problemen accentueras av att kommunen är beroende av andra myndigheters beslut och att det saknas samordning mellan de olika lagarna.

Det finns många övriga lagar med betydelse, varav några centrala i uppdraget är:

- Fastighetsbildningslagen har relevans för bostadsplaneringen eftersom olika former av fastighetsbildning är nödvändig för att bland annat skapa nya eller ombilda fastigheter i linje med planen, och att möjliggöra nödvändiga ledningsdragningar, väganslutningar och annan nödvändig infrastruktur. En kommun kan aktivt arbeta med fastighetsbildning i anslutning till planläggningen som ett sätt att underlätta ett snabbare genomförande (se exempelvis SKR, 2016a).
- Exploateringslagstiftningen gör det under vissa omständigheter möjligt för kommunen att lösa in mark som behövs för planers genomförande. Denna möjlighet används dock generellt ej för möjliggörande av bostadsbyggande, även i fall där privat mark är lämplig för bostadsändamål men markägaren inte vill sälja och eller själv bebygga. Enligt praxis anses här den privata äganderätten som starkare än allmänintresset.
- I Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (den s.k. Allbolagen) från 2011 regleras förutsättningarna för de kommunala bostadsbolagen. De ska främja bostadsförsörjningen i kommunen och tillhandahålla bostäder av god kvalitet till alla typer av hyresgäster. De har ett samhällsansvar, med exempelvis etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande och långsiktigt ägande och förvaltande av bostäder. Där slås vidare fast att de ska bedrivas på konkurrensneutralt sätt i relation till privata bostadsbolag, och att kommunen inte får gynna dem. De kommunala bolagen ska drivas utifrån ”affärsmässiga principer” och lönsamhetskrav

---

<sup>8</sup> För en utförlig presentation av denna lagstiftning, se Kalbro & Lindgren (2020).

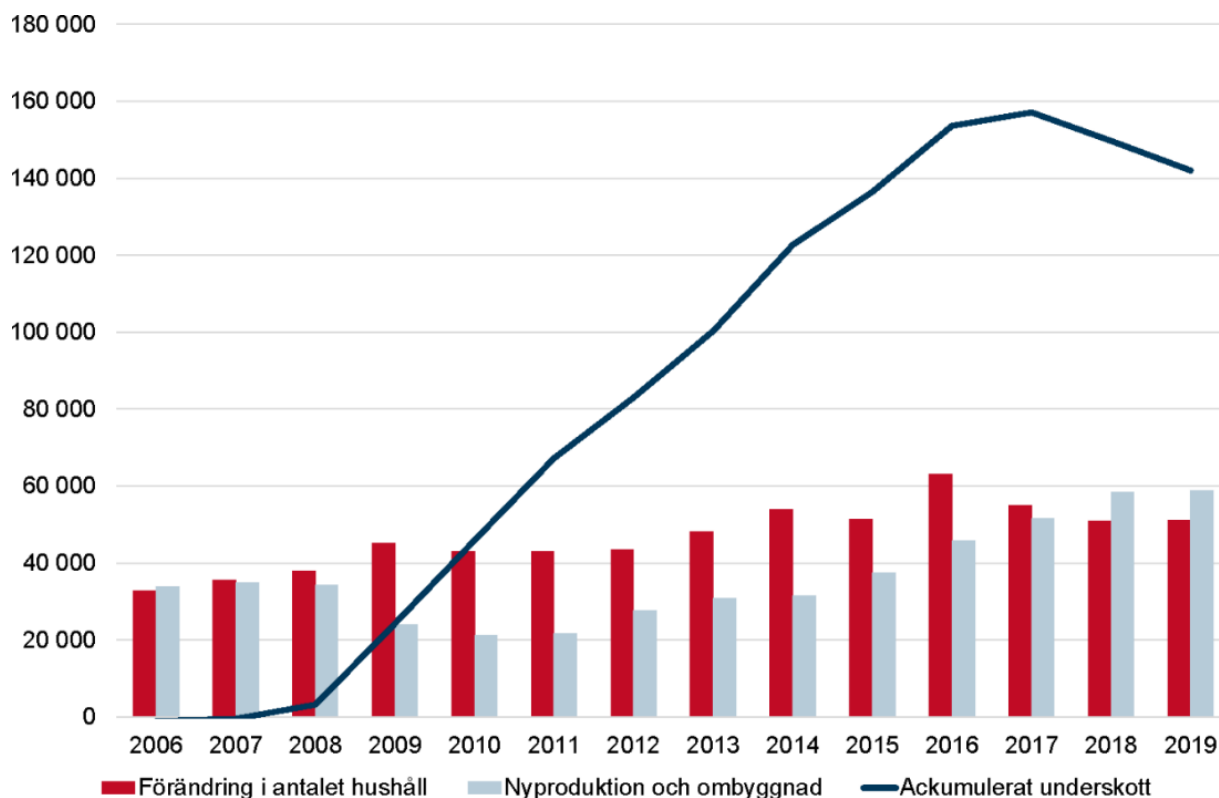
som garanterar det långsiktiga samhällsansvaret. Däremot kan kommunen exempelvis genom ägardirektivet styra bolagets prioriteringar vad gäller kvalitet och inriktning.

### 3 Övriga ramar och förutsättningar för den kommunala bostadsplaneringen

#### 3.1 Den nationella bostadspolitiken

För att förstå dagens förutsättningar för kommunal bostadsplanering finns det en anledning att se tillbaka på utvecklingen då olika åtgärder och utmaningar kommit och gått över tid, samtidigt som vissa instrument har varit relativt lika i konstruktionen även då samhället förändrats. Den nationella bostadspolitiken har utvecklats över tid och har sedan 1880-talet då den först tog form haft olika karaktär. Den svenska bostadspolitiken har skiftat i karaktär och form sedan dess, men anses allmänt ha varit mest framgångsrik i den utformning den hade under perioden från mitten av 1940-talet, då dagens bostadspolitiska instrument i kommunerna i stort tillskapades, till mitten av 1970-talet, då bostadsbristen "byggts bort" och boendestandarden ökat framför allt med satsningen på Miljonprogrammet. Vid denna periods inledning hade landet under närmare ett sekel haft en bristsituation, och Sverige hade runt sekelskiftet 1900 en av Europas lägsta bostadsstandard, vilket kvarstod flera årtionden – delvis på grund av den snabba urbaniseringen under första halvan av seklet. Den Bostadssociala utredningen 1932-1945 blev en viktig vändpunkt då den moderna bostadspolitiken etablerades, med ett efterföljande införande av ett kommunalt bostadsförsörjningsansvar från 1947. Som följd skapades allt fler kommunala bostadsföretag och statliga stöd i form av lån för bostadsbyggande infördes i olika former från 1940 och framåt. Parallellt infördes en ny plan- och bygglagstiftning 1947. Från 1962 infördes krav på kommunala bostadsbyggnadsprogram och det blev allt vanligare med kommunala bostadsförmedlingar. Från 1974 krävdes att ett bostadsföretag skulle vara kommunalt för att klassas som allmännyttigt. Under hela perioden finns statliga stöd för bostadsbyggande i form av exempelvis lån eller räntebidrag fram till 1990-talets början (se bland annat Allmännyttan, u.å; Boverket, 2007; Boverket, 2008).

I inledningen av 1990-talet skedde stora förändringar, då de kommunala bostadsbolagen från 1991 inte längre gavs en ekonomisk särställning. Den då nytillträdde borgerliga regeringen avskaffade sedan 1993 det kommunala bostadsförsörjningsansvaret som gällt sedan 1947. På många sätt kan den samlade statliga bostadspolitiken sägas ha försvagats och i stort upphört i början av 1990-talet, vilket också speglades i att det efter valet 1995 inte tillsattes en bostadsminister. Nationella åtgärder med verkning på bostadsmarknaden har funnits under perioden, men varierat med den styrande majoriteten. Bland annat infördes 1999 en stopplag för att stoppa försäljning av kommunala bostäder - en reglering som vid maktskiftet 2006 togs bort. Generellt för dessa trettio år är att ekonomiskt statligt stöd för bostadsbyggande inte förekommit mer än i mycket begränsad form. 2001 återinförs en bostadsförsörjningslag som ålägger kommunerna ansvaret för bostadsförsörjningen, knappt tio år efter att den avskaffats. På grund av den ökande bostadsbristen (se figur 1), som också fick följderna för den ekonomiska utvecklingen och utgjorde en svårighet för företag i storstadsregioner att rekrytera arbetskraft med rätt kompetens, satte regeringen 2014 ett kvantitativt nationellt mål för bostadsbyggandet. Under perioden har kostnaderna för bostadsbyggande ökat kraftigt, och bostadsbidrag till det enskilda hushållet är det instrument som i begränsad mån bidragit till att även ekonomiskt svagare hushåll har förmåga att efterfråga bostad. Sammanfattningsvis är dagens statliga bostadspolitik fragmenterad, och har hittills inte kunnat möta de kvantitativa målen som satts upp.



Figur 1: Uppbyggnad av initialt bostadsunderskott sedan 2006. Illustration: Boverket (2020)

### 3.2 Finansiella spelregler och kommunal ekonomi

Kommunal ekonomi är ett komplext ämnesområde som vi enbart kommer att kunna redovisa översiktligt här. Kommunernas ekonomiska förehavanden regleras primärt genom Kommunallagen och Lagen om kommunal bokföring och redovisning, samt även exempelvis genom Lagen om offentlig upphandling.

Kommunernas ekonomi kan grovt delas in i två huvudområden: driftsekonomin och investeringsekonomin. I enlighet med den 2019 införda Lagen om kommunal bokföring och redovisning så ska dessa ekonomier redovisas separat i alla kommuner, så att man tydligt kan urskilja dem i räkenskaperna.

Den kommunala driftsekonomin, som redovisas i kommunens driftsbudget, innehåller de löpande utgifterna för verksamheten och ska framför allt finansieras genom skatteintäkter och statliga bidrag. Exempel på driftskostnader är löner till kommunernas anställda, lokalhyror och förbrukningsartiklar i verksamheten.

Investeringssekonomin, som ska redovisas i en separat investeringsbudget, redovisar kommunens långsiktiga investeringsplanering i exempelvis anläggningar och fastigheter, och de medel som budgeteras för detta, samt hur dessa finansieras. Den huvudsakliga finansieringen av kommunala investeringar sker genom realisering av egna tillgångar (exempelvis försäljning av mark eller fastigheter) eller genom upplåning.

Kommunallagen fastställer att kommunerna måste bedriva god ekonomisk hushållning, och kommuner är enligt lag tvingade att balansera sin ekonomi. "Balanskravet" innebär att en kommuns utgifter inte får överstiga dess intäkter, och att det ska finnas långsiktigt ekonomisk täckning för de investeringar som görs. Det finns ingen exakt definition av vilket ekonomiskt resultat som en kommun

måste presteras, men en tumregel har växt fram som fastslår att en kommuns resultat ska motsvara 2 procent av dess intäkter från skatter och generella statsbidrag. Detta är dock inte en bindande definition av "balans", och det finns många kommuner som har ställt upp andra regler för sig själva (Synnelius, 2020, s 24).

Många svenska kommuner har en extremt ansträngd ekonomi. Även de som har en starkare ekonomi är pressade att "hålla hårt i slantarna", då det på grund av konkurrens om skattebasen finns starka politiska incitament att hålla nere kommunalskatten samt en generell ovilja att öka den kommunala upplåningen.<sup>9</sup>

I slutbetänkande från den så kallade "kommunutredningen", SOU 2020:8 *Starkare kommuner - med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, konstateras att många av Sveriges kommuner idag har svårt att klara av de uppgifter som har ålagts dem av staten. De svenska kommunerna har väldigt olika geografiska, demografiska och ekonomiska förutsättningar. Exempelvis kan nämnas att invånarantalet i svenska kommuner varierar från 2 450 invånare i Bjurholm till 962 154 invånare i Stockholm (31 januari 2018). Trots detta har samtliga kommuner i princip samma ansvar och skyldighet att erbjuda kommunal service och välfärd till sina invånare och när staten fattar beslut som berör kommunerna räknar man generellt med att alla kommuner ska ha kapacitet och förmåga att hantera de uppgifter som man tilldelar dem.

Kommunutredningen framhåller att utmaningarna för närvarande ökar för de flesta svenska kommunerna samtidigt som skillnaderna mellan olika typer av kommuner ökar. Ekonomi och kompetensförsörjning framstår som alltmer akuta problem för många kommuner, och det är uppenbart att många kommuner har svårt att upprätthålla kvaliteten på den dagliga verksamheten såväl som att klara av de långsiktiga investeringsbehoven. År 2018 hade 69 kommuner (24 procent) ett negativt ekonomiskt resultat och endast 109 kommuner (38procent) hade 2018 ett resultat i linje med balanskravets praxisnivå, på minst 2procent av skatter och bidrag. Kommunernas kapacitet att finansiera sina nettokostnader med egna skatteintäkter minskar i samtliga kommunkategorier förutom i storstäderna, vilket innebär ett allt större beroende av skatteutjämning och generella statsbidrag. I slutbetänkandet konstateras ytterligare att många kommuner upplever sig ha svårt nog att klara den dagliga driften, vilket betyder att de än mindre har någon förmåga att allokera resurser och kompetens till en mer strategisk utvecklingsplanering.

### **3.3 Kommunal markpolitik**

#### **3.3.1 Kommunalt markägande ur ett bostadsperspektiv**

Många kommuner är idag stora markägare. Från slutet av 1800-talet och framåt har många kommuner byggt upp strategiska markreserver genom stegvisa markförvärv med syfte att säkra byggbar mark för bostadsutveckling som kan motsvara en förväntad eller önskad befolkningsökning (se vidare exempelvis Bodström, 1994). I svaren till Boverkets *Bostadsmarknadsenkät 2020* svarade 280 kommuner att de idag äger mark som är lämplig för bostadsbyggande (enbart en kommun, Karlsborg, svarade att de inte har någon sådan mark). Många kommuner arbetar även i nuet med aktivt förvärvande av mark med syfte att i ett framtida skede planlägga den för bostadsändamål.

Kommunalt markägande är väsentligt för exploatering då det ger ett bättre förhandlingsläge gällande bostadsbyggnadsvillkoren, exempelvis vad gäller reglering av upplåtelseformer i nybebyggelsen samt möjlighet till kravställande vad gäller offentliga miljöers kvalitet och omfattning. Detta innebär att just kommunernas ägande och försäljning av mark är ett viktigt medel för att styra framtida byggande. I en undersökning framtagen av Konkurrensverket (2015) visas att det i de flesta fall är just kommunerna som är den viktigaste ägaren av mark som kan

---

<sup>9</sup> För en nyanserad analys av den sistnämnda tendensen och den eventuella diskrepansen mellan kommuners upplevda och reella skuldkapacitet, se Synnelius (2020).

exploateras. Enligt Bygghkravsutredningen (SOU 2012:86) sker 60–70 procent av bostadsbyggandet på kommunal mark som överläts till byggbolag. Förhållandena torde vara liknande även idag.

Utöver det kommunala markägandets funktion som strategisk utvecklingsresurs för den fysiska utformningen av bebyggelsemiljön samt bostadsförsörjningen måste det även tas i beaktande att den är en icke försumbar potentiell eller reell intäktskälla för kommunen. Intäkterna från svenska kommuners markförsäljning är också ansevärd. Enligt en undersökning hade landets kommuner under perioden 2017-2019 totalt 26 miljarder kronor i intäkter från markförsäljningar, varav 20,6 miljarder utgjordes av ren vinst.<sup>10</sup> Det finns exempel på kommuner som har använt sig av markförsäljningsintäkter för att finansiera underskott i sin driftsekonomi.<sup>11</sup> Detta är en extremt problematisk handlingsväg som kan jämföras med att hålla huset varmt genom att elda med inredningen – och är även ett tillvägagångssätt som torde ha försvårats i och med de nya striktare redovisningskrav som införts i den nya Lagen om kommunal bokföring och redovisning. Vanligare är att intäkterna används ändamålsenligt för att finansiera utgifter i kommunens investeringsbudget och därigenom begränsa behovet av upplåning. Detta kan spontant framstå som ekonomiskt sunt och som liggande i linje med lagkravet på god ekonomisk hushållning.

Samtidigt riskerar målsättningen om att maximera markförsäljningsintäkterna för att begränsa utlåningen att i förlängningen bidra till ett antal problematiska följd effekter. Till att börja med så tillåter inte de existerande svenska affärsmodellerna för hyresrättsutveckling dyra markförvärv, utan denna upplåtelseform är över lag beroende av att kommunen upplåter marken för bostadsutvecklingen genom *tomträtt*, det vill säga att marken långsiktigt hyrs ut till byggherren. Även om fastighetsägaren framöver kommer att betala hyra för marken – en *tomträttsavgäld* som ger långsiktiga intäkter till kommunen – innebär detta samtidigt att man avstår den större engångsintäkt som man skulle ha fått om marken hade avyttrats, exempelvis för byggande av bostadsrätter eller ägarlägenheter.

Frågan kompliceras ytterligare av att i de fall kommunen är markägare så kan man genom sin samtida kontroll av planprocessen i realiteten själv skapa markvärden. Kommunen måste genom gällande EU-lagstiftning sälja sin mark till ett marknadsmässigt pris. Men vad som är ett marknadsmässigt pris avgörs samtidigt i största grad av omfattningen på den byggrätt som detaljplanen fastställer, samt övriga villkor för genomförande som fastställs i planen och relaterade avtal. Här måste kommunen alltså göra en avvägning: ska man söka maximera intäkterna från marken – men då kanske vara tvungen att göra vissa avkall på outputkvaliteten vad gäller exempelvis ljusinsläpp och offentliga platser – eller ska man i någon mån avstå dessa möjliga intäkter för att istället säkra en god outputkvalitet. Propositionen om en *Gestaltad livsmiljö* (Prop. 2017/18:110), som tidigare hänvisats till, slår tydligt fast att kommunen bör vara förpliktad till det senare när dessa värden står emot varandra. Samtidigt är trycket mycket stort på kommuner att maximera sina intäkter från de få realiserbara resurser man har tillgång till. Detta är således i praktiken en mycket svår avvägning för en kommun, och det finns egentligen inga direkta sanktioner gentemot de kommuner som öppet eller indirekt väljer att prioritera en intäktsmaximering framför en omsorg om outputkvalitet, förutom eventuellt ett ansvarsutkrävande från invånarnas sida i de kommunala valen. Det finns också indicier som tyder på att den kortsiktiga ekonomiska intäktsmaximeringens logik kan vinna överhanden i sådana situationer (Stadsrevisionen, 2021; Zakhour & Metzger, 2019; Ingo, Berglund & Pemer, 2018).

### 3.3.2 Styrningen av kommunal markupplåtelse för bostäder

Kommunala markägandets samspel med kommunens roll som planeringsmyndighet är ett snårigt område. I någon grad kan man säga att kommunen som markägare inte är bunden att agera som en

<sup>10</sup> Wikstrand (2021a)

<sup>11</sup> Se artikel av Wikstrand i Dagens Samhälle (2021b).

myndighet, utan spelar enligt samma spelregler som vilken annan markägare som helst.<sup>12</sup> När kommunen avyttrar eller upplåter mark (genom tomträtt) till en byggherre för bostadsändamål finns det inget strikt förvaltningstekniskt regelverk som den måste förhålla sig till, liknande det som finns exempelvis på upphandlingssidan (framförallt då *Lagen om offentlig upphandling*, LoU).

Det första steget i en tilldelning av kommunal mark är en så kallad *markanvisning*, en option för en byggherre att förhandla med en kommun om en marköverlåtelse/-upplåtelse. Markanvisningen innebär att en exploatör under en begränsad tid får exklusiv rätt att utarbeta ett förslag till bebyggelse på marken i fråga. Enligt etablerad praxis kan de huvudsakliga formerna för markanvisning indelas i två huvudkategorier.

*Direktanvisning* är när marken anvisas till en byggherre utan jämförelser mellan olika alternativ. Många gånger initieras direktanvisningar genom att byggherren kontaktar kommunen med ett förslag på nybyggnadsprojekt, vilket således är att betrakta som en form av exploatörsledd planering. Även kommunen kan initiera direktanvisningar genom att exempelvis kontakta en byggherre och be denna inkomma med ett förslag på bebyggelseutformning.

*Jämförelseförfarande* är när marken anvisas av kommunen efter någon form av konkurrensgrundad jämförelse mellan olika byggherrar. Detta kan vara i form av en anbudstävling baserat på pris eller andra kriterier, exempelvis kvalitet eller olika typer av hållbarhetskrav. Det är viktigt att notera att kommunen inte har någon plikt att fullfölja en markanvisning till följd av att en viss aktör exempelvis vinner en markanvisningstävling. Det står kommunen fritt att närsomhelst avbryta processen och i stället exempelvis inleda separata förhandlingar med valfri byggherre med avsikt att därefter direktanvisa marken till någon av anbudsgivarna, eller någon annan byggherre. Detta är även en praktik som tillämpas relativt regelmässigt av vissa kommuner.

I Boverkets *Bostadsmarknadsenkät 2020* angav de svarande kommunerna att urvalsprincipen vid val av byggherre för en kommunal markupplåtelse under de senaste två åren vid 162 tillfällen skett genom direktanvisning, samt att någon form av anbudsförfarande på pris eller jämförelseförfarande på pris och/eller kvalitet skett vid 155 tillfällen (därutöver tillkom svaret "annat sätt" vid 8 tillfällen). Under sista kvartalet 2020 användes direktanvisning som markanvisningsförfarande i 74 procent av fallen i 53 av landets tillväxtkommuner (63 procent av fallen om Stockholm exkluderas, 78 procent av fallen om man endast tittar på Stockholm) (Markanvisning.se, 2021). Även Konkurrensverket har tidigare konstaterat att direktanvisning överlag är den vanligaste formen vid marktilldelning i landets kommuner (Konkurrensverket, 2015).

### 3.4 De kommunala bostadsbolagen

De kommunala bostadsföretagen skapades framför allt från 1930-talet och framåt som ett bostadspolitiskt instrument med syfte att komma till rätta med bostadsbrist och låg kvalitet i bostadsbeståndet. Från 1940-talet och framåt blev det ett krav att ett bostadsbolag bedrevs i allmännyttigt, icke-vinstdrivande syfte för att få ta del av fördelaktiga stöd och subventioner från staten, vilket ledde till en boom i bildandet av kommunala allmännyttiga bostadsbolag som verkade för att producera och hyra ut bostäder till alla befolkningsgrupper för att genomföra den nya sociala bostadspolitiken. Idag äger merparten av Sveriges kommuner, 87 procent, allmännyttiga bostadsbolag och enligt Boverkets *Bostadsmarknadsenkät 2020* är det endast 20 kommuner som helt saknar ett allmännyttigt alternativ, då det i 18 kommuner finns allmännyttiga bostadsstiftelser. Allmännyttan

<sup>12</sup> Det finns vissa minimala riktmärken som kommunen dock måste förhålla sig till som anges i den 2014 införda *Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899)*. Enligt denna lag måste alla kommuner ha antagit riktlinjer för markanvisningar som redogör för kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner, grundläggande villkor för att anvisa mark, samt rutiner samt principer för prissättning av mark. Kommunerna har i praktiken dock stor frihet i hur dessa riktlinjer utformas samt deras detaljeringsgrad. I vilken mån riktlinjerna är ett effektivt styrinstrument återstår att utvärderas.

står för en betydande del av landets hyresrätter, 827 400 bostäder enligt Boverket 2020, vilket motsvarar ca 60 procent av hyresrättsbeståndet. Beståndet består till allra största del av bostäder byggda i egen regi från sent 1940-tal till idag. Sedan mitten av 2010-talet har det allmännyttiga beståndet ökat, efter en tidigare minskning, framför allt i storstadsregionerna och kommuner med högskolor/universitet (Boverket, 2020b), men en viss ökning ses i även i de flesta andra kommuner. Ökningen sker både genom nybyggnation, ombyggnation och köp av fastigheter.

Under de senaste decennierna har dock många allmännyttiga bostäder sålts, endera till hyresgäster för ombildning till bostadsrätter, eller till privata värdar för fortsatt förvaltning som hyreslägenheter. Orsaker till utförsäljningarna har varierat. I många fall har drivkraften varit ideologiskt, men det har många gånger även framförts mer praktiska argument om önskan att skapa ett mer varierat bostadsutbud med blandade upplåtelseformer, framför allt i s.k. utsatta områden, och för även att bemöta ett behov av att stärka likviditeten i det kommunala bostadsföretaget för att kunna genomföra nödvändiga reoveringar i det övriga beståndet (Synnelius, 2020). Enligt Boverket (Bostadsmarknadsenkät 2020) uppger kommunerna att det främst är ekonomiska skäl till de försäljningar som görs. Takten på utförsäljningarna har minskat, och är idag främst försäljning till privatvärdar. Fenomenet har över tid orsakat debatt bland annat om omfördelning av offentliga tillgångar till privatpersoner (ett aktuellt exempel är försäljning i Västertorp, Stockholm), och om hyresgäster som upplevt otrygghet om sitt framtida boende och frustration när deras bostäder sålts till en ny värd (Botkyrkabyggen ABs försäljning på Albyberget är ett av de mest medialt uppmärksammade fallen, då de boende mobiliserade för att stoppa försäljningen men misslyckades).

Enligt intresseorganisationen Sveriges allmännytta (u.å.) finns det ingen motsättning i det samhällsansvar och det lönsamhetskrav som båda definieras i Allbolagen, det framhålls snarare att lönsamheten är en förutsättning för att ta ett långsiktigt samhällsansvar och upprätthålla en god kvalitet både i nyproduktion och i befintligt bestånd, samt att erbjuda bostäder till en bred målgrupp. Däremot finns det tecken på att vissa kommuner blivit så strikta i sin tolkning av kravet på affärsmässighet att de inte utnyttjar de möjligheter som finns genom exempelvis ägardirektivet att använda bolagen i sin bostadsförsörjningsstrategi (Sveriges allmännytta, u.å.). Dock finns även många kommuner som använder sina allmännyttiga bostadsbolag som en strategisk resurs för att säkerställa en hög takt i bostadsproduktionen med en samtida kvalitetshänsyn i förhållande till den byggda miljön, samt – i vissa fall – även en hänsyn om att försöka i så hög grad som möjligt hålla nere boendekostnaderna för de tillkommande bostäderna (SKR, 2016b).

### **3.5 Kommunal tillgång på kompetens och personella resurser**

SOU 2020:8, *Starkare kommuner* konstaterar att den svenska kommunsektorn står inför en övergripande närtida kompetenskrisis.

Beräkningar från SKR som refereras i SOU 2020:8 pekar mot att kommunerna under kommande år har ett kraftigt ökande behov av nyanställd arbetskraft. *Starkare kommuner* framhåller därför kompetensförsörjningsfrågan som den kanske mest svårlösta av alla nutida kommunala utmaningar.

Många kommuner har idag också en stor brist på kompetens/arbetskraft inom planeringsområdet. Detta hänger i hög grad ihop med den i avsnitt 3.2 diskuterade frågan om brist på ekonomiska resurser men beror därutöver också på en reell brist på utbildad och erfaren personal inom planerings- och exploateringsområdet. Sveriges kommunala samarbetsorganisationer har under lång tid flaggat upp för att stora kompetenstapp i planerarkåren som uppstått i och med att stora grupper av framför allt 40-talister men även 50-talister går i pension kommer att utgöra en stor utmaning för kommunerna (se exempelvis Svenska kommunförbundet, 2000). Många kommuner tappade stora delar av sin erfarna kompetens inom samhällsbyggnadsområdet under en relativt kort tidsperiod och hade svårt att återbemannas denna. Detta gäller även statliga företag och privata företag inom sektorn. I och med att bostadsbyggandet tog ny fart under 2010-talet och mycket skulle byggas

under kort tid i många kommuner, samt att konsultföretag och fastighetsutvecklingsbolag byggt upp sin kompetens inom området där en stor utveckling skett senaste 15-20 åren, har kommunerna haft svårare att rekrytera. Det innebär att det är många relativt nyexaminerade på många poster i såväl offentlig som privat sektor, en situation som delvis påminner om situationen i början av 1970-talet i många kommuner. Då det funnits stor konkurrens om arbetskraften har det också skett stor omflyttning av personal mellan olika arbetsgivare. Att det finns många kommunala planerare som är relativt nya på sina positioner skulle kunna leda till förnyelse, men tenderar kanske snarare till mindre risktagande, då det inte finns en praktisk erfarenhet att basera avvägningar och bedömningar mot.

### **3.6 Byggindustrins och fastighetsutvecklarens marknad**

De senaste två decenniernas ökade efterfrågan på bostäder, i kombination med kommunernas minskade ekonomiska resurser och i flera fall minskat innehav av kommunala hyresrätter, samt de skärpta konkurrensreglerna för de allmännyttiga bolagen, har öppnat en delvis ny marknad för byggherrar. Det har skett en utveckling där allt fler fastighetsutvecklare tillkommit, vilket kan vara allt från enskilda firmor med en aktiv person till de stora konsult- och byggföretagen som erbjuder tjänster och agerar på marknaden. Vanligen ingår finansiella aspekter (fastighetsvärdering) och juridiska, fastighetsrättsliga aspekter, samt planläggning i deras verksamhet. Trots att byggbranschen är en bransch med många mindre aktörer så domineras den i mycket hög grad av fyra stora byggherreföretag med integrerad produktionskedja, hela vägen från tidig projektplanering till konkret byggande.

Trots att koncentrationen på bostadsbyggnadsmarknaden har minskat något under de senaste decennierna så utövar dessa fyra bolag fortfarande en stark makt över bostadssektorn utifrån sin samlade ekonomiska styrka och handlingskapacitet (Konkurrensverket, 2015). Konkurrensverket (2015) menar att det framstår som att det under senare år blivit svårare att driva ett företag som enbart inriktar sig på att förvalta eller bygga fastigheter. Allt större inflytande utövas av stora företag med integrerade värdekedjor som inkorporerar såväl anskaffande av mark, detaljplanering (i samverkan med kommunen), byggande i egen regi eller med fasta underentreprenörer, och som därefter generellt upplåter fastigheten till en bostadsrättsförening.

Byggherrar för omfattande utbyggnadsområden har också ett ekonomiskt intresse att säkerställa att inte alltför många bostäder kommer ut på marknaden samtidigt, då detta riskerar att driva priserna nedåt. Byggherrar som bygger på egen mark tenderar därför att föredra en jämn utbyggnadstakt för att hålla uppe prisnivån. Det finns dock skillnader mellan å ena sidan de större byggherrarna som kan ha flera planlagda områden och har möjlighet att göra prioriteringar i utbyggnadsordningen, och å andra sidan mindre byggherrar som finansiellt kanske bara kan vara involverade i ett projekt åt gången. Mindre företag har också svårare att få krediter utifrån kreditgivningsreglerna för bankers utlåning, vilket stärker denna tendens.

Större byggherrar som är involverade i omfattande projekt har ett intresse av att försöka ägna sig åt så kallad "market timing", det vill säga att säkerställa högsta möjliga avkastning på försäljningsbostäder (bostadsrätter samt ägarlägenheter) genom att anpassa byggstart och färdigställande till fördelaktiga konjunkturlägen, vilket är en praktik som mindre byggherrar sällan har möjlighet att strategiskt planera för. Sammantaget skapar detta incitament för byggherrar att "sitta på marken" i de fall detta inte är förenligt med någon form av straffavgift eller vite, vilket har lett till samtida anklagelser om att byggherrar "hamstrar" mark och avvaktar med att bebygga planlagd mark till dess att deras marknadsförutsättningar är optimala, för att på så sätt maximera sin avkastning.

Olika företag är olika känsliga för risktagande, exempelvis i bedömningen av förutsägbarheten i en enskild kommuns krav och möjlighet att få markanvisning eller planläggning av egenägd mark. Särskilt mindre byggherrar kan ha ekonomiska och organisatoriska svårigheter att hålla flera parallella plan- och byggprojekt igång samtidigt (Konkurrensverket, 2015).



## 4 Dagens kommunala bostadsplanering i praktiken

### 4.1 Beskrivning av dagens kommunala bostadsplanering

Utredningen visar att HGF RF:s övergripande bild stämmer av hur planläggning av bostäder generellt idag bedrivs i landets kommuner. Det vill säga, att planläggning av bostäder idag i hög grad sker först efter att utförlig dialog genomförts med en byggherre, och att i de fall den tillkommande bebyggelsen ska ske på är kommunal mark så genomförs markanvisning först efter sådana utförliga dialoger. Detta bekräftas av i stort sett samtliga de aktörer som vi i utredningen varit i kontakt med, och bekräftas även av mer kvantitativa undersökningar som Boverkets *Bostadsmarknadsenkät 2020* (Boverket, 2020b) samt även tidigare rapporter från Konkurrensverket (2013; 2015).

Enligt en rapport framtagen av Konkurrensverket (2015) är det byggherrar som oftast initierar projekt i 42 procent av de tillfrågade kommunerna medan kommunerna själva oftast initierar projekt i 26 procent av fallen.<sup>13</sup> Till viss del hör kommunalt initiativtagande samman med stort kommunalt markägande. Att tvinga fram projekt på mark som inte ägs av kommunen är inte möjligt. Dock är denna bild inte enhetlig, då initiativet till stadsutvecklingsprojekt oftast tas av byggherrar även i kommuner där markinnehavet är stort (Konkurrensverket, 2015). I Stockholm, som står för en väldigt stor andel av de markanvisningar som för närvarande görs i landet (Markanvisning.se, 2021) är det extra tydligt att detta är det huvudsakliga arbetssättet, vilket även det bekräftas av i princip samtliga av de aktörer vi har varit i kontakt med. I Stockholms stads markanvisningspolicy (2015) står även uttryckligen att kommunen är beroende av byggaktörer för att ta fram projektidéer och hitta lämpliga platser för stadsutveckling. Planarbetet är alltså i hög grad exploatörsdrivet i Stockholm.

I och med denna höga grad av exploatörsdriv i planprocesserna som finns i många kommuner sker enligt flera av våra informanter många av dialogerna och bestämmelserna gällande valet av vem som ska bli tilldelad en markanvisning muntligen och genom personliga kontakter. I sin utredning konstaterar även Ingo, Berglund & Perner (2018) att projektförutsättningar ofta avgörs innan planprocessen dras igång, att exploateringens grundläggande förutsättningar ofta bestäms bakom stängda dörrar mellan kommunen och byggherren samt att samtliga projekter sedan inte direkt ändras under planprocesserna som följer. Detta system leder till att byggherrar blir beroende av goda kontakter med kommunala tjänstemän för att få en möjlighet att tilldelas markanvisningar i en kommun (Konkurrensverket, 2013). Dessutom konstaterar Ingo, Berglund & Perner (2018) att en helhetssyn ofta saknas i projekten de utreder. Även i de fall när fördjupade översiktsplaner har tagits fram med tydliga riktlinjer för framtida bebyggelse är detta ingen garanti för att hänsyn till dessa riktlinjer tas när det väl kommer till den konkreta detaljplanläggningen, och projekt drivs ibland igenom utan en bild av hur det kringliggande området kommer att påverkas. Vägledande dokument såsom översiktsplanen är därmed ofta inte tillräckliga som styrinstrument i planläggningens tidiga skeden (Ingo, Berglund & Perner, 2018).<sup>14</sup> Även denna bild stämmer överens med den bild våra informanter har givit, vilka har konstaterat att det ofta kan gå till så att man släpper det översiktliga perspektivet och i stället riktar in sig på enskilda projekt när man som kommun är reaktiv och inte tar ett aktivt grepp om planeringen.

Ett annat tydligt mönster som är viktigt att nämna är att detaljplanerna har gått mot att bli mer detaljerade (Konkurrensverket, 2013). I utredningen *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) konstateras att detaljplanen som planeringsinstrument tidigare generellt användes för att planera större områden med flera byggkvarter i samma plan på en mindre detaljerad nivå, medan det nu har drivits mot att i stället används för enstaka byggprojekt som planeras med en mycket högre detaljeringsgrad, så kallade "frimärksplaner". Konkurrensverket (2013) konstaterar att en detaljplan

<sup>13</sup> Undersökningen inbegrep ett urval på 45 kommuner med en sammantagen befolkning på nästan halva Sveriges befolkning.

<sup>14</sup> För en fördjupad analys av detta fenomen i förhållande särskilt till Stockholm, se Stadsrevisionen (2021).

inom dagens planeringspraxis ofta kan innehålla endast någon enstaka byggnad, vars utformning dessutom har bestämts innan planprocessen initierades – vilket mycket troligt hör samman med de exploatörsdrivna processerna där planer skräddarsys efter projekt, som nämndes ovan.

Det är dock viktigt att även nyansera ovanstående generella bild. Landets kommuner har inte bara extremt olika ekonomiska, politiska, geografiska och demografiska förutsättningar – utan också olika planeringstraditioner – och har gjort olika val i hur man organiserar sin bostadsplanering. Trots att väldigt många kommuners bostadsplanering idag i hög grad kan karaktäriseras som exploatörsdrivna finns det även kommuner som anstränger sig för att vara mer proaktiva i sitt planeringsarbete. Framför allt mellanstora kommuner som Uppsala, Norrköping, Örebro och Umeå har många gånger kommit på tal under utredningens gång som exempel där man snarare än att skräddarsy planer efter projekt har övergått till ett proaktivare planeringssätt med mer generella detaljplaner, som sedan följs av markanvisning. I stället för att en byggherre initierar projekt samt är drivande i processen anvisas mark på basis av kvalitet, där flera byggherrar tas in i en på förhand uppgjord utbyggnadsordning genom ett anbudsförfarande senare under processens gång.

Det är viktigt att konstatera att graden av proaktivitet i en kommuns planering inte är direkt kopplat till val av markanvisningsförfarande, men att det trots detta finns vissa tydliga mönster. Utredningen visar att direktanvisning som primär markanvisningsmetod nästan uteslutande är kopplat till en reaktiv planeringspraktik med exploatörsdrivna processer. När det gäller anbudsförfarande är kopplingen till proaktivitet inte lika tydlig; det finns många fall där ett anbudsförfarande väljs som metod, men där processen ändå är exploatörsdriven. Som framhållits i 3.2.2. utgörs merparten av markanvisningarna i landets kommuner idag av direktanvisningsförfaranden, vilket tillsammans med det faktum att även anbudsförfaranden kan vara kopplade till exploatörsdrivna processer tyder på att planering för tillkommande bostadsbebyggelse idag generellt initieras och drivs av byggherrar.

#### 4.2 Orsaker till dagens situation

Bland den mer reaktivt inriktade majoriteten av kommuner finns det de som aktivt väljer att bedriva sina stadsutvecklingsprocesser på detta sätt med utgångspunkt i en uttalad ideologiska övertygelse om att marknaden i hög grad bör ha ledarskapet i hur den byggda miljön i kommunen ska utvecklas. I de flesta kommuner är det dock troligtvis inte en stark ideologisk övertygelse som är den främsta drivkraften bakom den reaktiva hållningen, utan snarare ett upplevt tvång.

Detta upplevda tvång grundar sig framför allt i kommunernas ekonomiska förutsättningar. Som påpekats ser dessa väldigt olika ut, men det finns trots detta vissa generella drag som kan framhållas. De generella kommunalekonomiska förutsättningar som presenterades i kapitel 3 målade delvis upp en bister bild av den samtida kommunala verkligheten, präglad av resursknapphet och snäva ekonomiska ramar. Detta skapar även begränsningar inom planeringsområdet. Den dominerande bilden är den av överväldigade kommunala organisationer som kämpar för att säkerställa kvaliteten i utförandet av de uppgifter som staten har ålagt dem.

Trots att kommunerna i enlighet med det kommunala planmonopolet *teoretiskt* sett har möjlighet att i det närmaste fritt utforma sin bostadsplanering, så är denna frihet i *praktiken* i väldigt hög grad beskuren på grund av övriga förutsättningar – och då framför allt de ekonomiska. Nedan redogörs för fyra av de mest framträdande, och på olika sätt sammankopplade, orsaksgrunderna som i dagsläget samverkar till att beskära kommuners handlingsutrymme och förmåga till proaktivitet inom bostadsplaneringen.

##### 4.2.1 Begränsade resurser i kommunernas planeringsorganisationer

Många kommuner har, på grund av den allmänna resursbristen samt den generella kompetensbristen inom planeringssektorn svårt att satsa resurser på omfattande egna planeringsorganisationer bemannade av tillräckligt många kompetenta och erfarna planerare,

ingenjörer och handläggare. I och med detta saknas ofta resurser att agera mer proaktivt inom bostadsutvecklingsområdet, även i fall där det finns en sådan vilja och ambition. I Konkurrensverket (2015) undersökning svarar 40 procent av de tillfrågade kommunerna att de inte har tillräckliga resurser för planarbetet, med brister i både antal och kompetens. Det ska då påpekas att denna undersökning har riktat sig till kommuner med relativt stor genomsnittsbefolkning och kapacitet, och även att frågan rör brister i resurser med utgångspunkt i den nuvarande arbetsbelastningen och ambitionsnivån i planeringen. Mot detta ska då ställas att en mer proaktiv planeringspraktik än den nuvarande skulle kräva än större resurser för att kunna genomföras.

#### 4.2.2 Upplevt behov av att maximera markförsäljningsintäkter

Kommunalt ägd mark är en av de få realiserbara tillgångar som många kommuner har tillgång till och som kan användas för att generera likvida medel som kan finansiera investeringar, och därmed begränsa behovet av upplåning. I och med detta existerar ett tryck på kommuner att generera så stora intäkter som möjligt från markförsäljningar. Detta innebär att annan hänsyn riskerar att komma i skuggan av detta behov (se även 3.2.1).

#### 4.2.3 Begränsad kommunal genomförandkapacitet för bostadsproduktion

Många kommuner har idag en mycket svag egen genomförandeförmåga för bostadsproduktion och är därför i hög grad beroende av privata byggherrar för förverkligandet av tillkommande bostadsbebyggelse.

Den svaga genomförandekapaciteten har i sin tur många bakomliggande orsaker. Bland de främsta av dessa kan nämnas en ideologiskt motiverad reduktion av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens genomförandeuppdrag, för att på så sätt skapa bättre marknadsförutsättningar för privata aktörer, en upplevd eller reell oförmåga att bära den ekonomiska risken av omfattande bostadsprojekt (se även 4.2.4) samt begränsningar beroende av uttolkningspraxis av det juridiska ramverket för kommunala bostadsbolag. Vad gäller den sistnämnda punkten så försvagas kommunens genomförandekapacitet av bostadsprojekt som anses ligga i allmänintresset men som inte kan beräknas vara ekonomiskt motiverade på kort sikt av den idag dominerande tolkning av Allbolagen och dess krav på "affärsmässiga principer" och "marknadsmässiga avkastningskrav". Den dominerande uttolkningen av dessa kravs innebörd försvårar således användandet av kommunala bostadsbolag att användas som verktyg för genomförandet bostadsprojekt som inte är direkt ekonomiskt lönsamma på kort sikt.

Flera av våra informanter påtalar också att en fördel med exploatörsdrivna processer är att en relativt öppen inbjudan till marknaden att inkomma med sina egna förslag på attraktiva och genomförbara bostadsutvecklingsprojekt kan resultera i att man kan få igång marknaden på platser där kommunen själv inte skulle mäktat med att driva projekt, samt att man skapar utrymme för kreativa och kostnadsbesparande bebyggelselösningar på byggherrens initiativ - vilket kan vara några ytterligare anledningar till att vissa kommuner väljer att arbeta på detta vis.

#### 4.2.4 Riskundvikande i planprocessen

På grund av det närmast totala nedmonterandet av det omfattande statliga finansieringssystemet i början av 1990-talet sker bostadsutveckling idag i hög grad på rådets villkor och därmed med utgångspunkt i ägarnas avkastningskrav. Enkelt uttryckt gick man i och med det statliga bostadsfinansieringssystemets avveckling i snabb fart från ett system där staten bär en stor del av den ekonomiska risken i bostadsproduktionen till ett system där kommunen som planmyndighet och byggherren delar på den ekonomiska risken. I de fall där kommunen själv är byggherre, exempelvis i fallet med ett kommunalt bostadsbolag, bär den således hela den ekonomiska risken på egen hand.

Kommunens exponering för ekonomisk risk i dess roll som planeringsmyndighet yttrar sig framför allt i risken för förgävesplanering. Med förgävesplanering åsyftas den ekonomiska risken det innebär att investera ekonomiska och personella resurser i att genomföra en planläggning av mark som sedan aldrig realiserar i form av producerade bostäder. Förgävesplanering orsakad av omfattande proaktiv planering men svag genomförandeförmåga och avsaknad av marknadsintresse var ett manifest problem i kölvattnet av 1990-talets bostadsproduktionskris (Rönnerberg, 2002). Idag är den dominerande formen av förgävesplanering av en annan karaktär och orsak (se vidare 6.1) men rädslan för en proaktiv produktion av planer som sedan aldrig kommer till att realiseras framhålls av många av våra informanter som en ”myt” grundad i detta ”trauma” som än idag präglar planeringskulturen i många kommuner.

Givet den rådande resursknappheten och rädslan för förgävesplanering är det inte förvånande att kommunerna i hög grad söker att agera ekonomiskt riskminimerande inom sitt planarbete. Ett sätt att uppnå detta är att söka lägga över en så stor del av det ekonomiska risktagandet som möjligt på utförarna, genom att lägga över ansvar för tidig projektering och projektutveckling – och ibland även rent krasst hela planutvecklingen – på dessa. Det vill säga: genom att styra mot mer exploatörsdrivna planprocesser.

Inom det rådande systemet bär dock byggherren redan en stor riskbörda i form av genomförande-, kredit- och marknadsrisk (i tur och ordning: risken att projektet fallerar eller allvarligt fördras, risken att de finansiella förutsättningarna förändras och underminerar projektets lönsamhet, risken att marknadsförutsättningarna dramatiskt förändras under projektets färdigställande och därmed underminerar projektets lönsamhet). I de exploatörsdrivna processerna tillkommer således även en förgävesplaneringsrisk som så att säga ska debiteras byggherres konto, vilket då självklart även är något som byggherren anser sig ha rätt att kräva en riskpremie för – det vill säga en förväntad ekonomisk vinst motsvarande detta risktagande.

#### 4.2.5 ”Stockholm är annorlunda”

Då de flesta av de aktörer vi har varit i kontakt med har specifik kunskap om Stockholms stad har en ganska tydlig bild målats upp om varför planering är utpräglad exploatörsdriven i just denna kommun.<sup>15</sup> Det tydligaste som har kommit fram är att de flesta projekt som drivs igenom i Stockholm, och specifikt det stora antalet infill-projekt (kompletterande bebyggelse i redan existerande områden, ”förtätning”), omfattar otroligt komplexa plansituationer som är svåra att hantera. Många menar därför att det kanske finns en poäng i att dialoger initieras med byggaktörer tidigt för att sådana svåra projekt ska kunna drivas igenom. Direktanvisningsverktyget används nästan uteslutande i sådana planeringssituationer, då det ses som en övermäktig uppgift att sätta upp markanvisningstävlingar i varje enskilt infill-projekt. En annan anledning som framhålls till varför man i Stockholm väljer att arbeta på detta vis handlar om att en starkt engagerad allmänhet kräver väldigt detaljerade detaljplaneförslag för att kunna ta ställning till den framtida bebyggelsen, vilket skapar ett driv mot mer detaljerade planförslag som tydligt indikerar formen och placeringen av den tillkommande bebyggelsen. Ett klarläggande av i vilken grad de materiella förutsättningarna i Stockholm verkligen i grunden skiljer sig från andra kommuner, och framförallt andra svenska storstäder, ligger dock utanför ramarna för denna utredning.

---

<sup>15</sup> I fallet med Stockholm bör också påtalas att kopplingen exploatörsdriv/reaktivitet är svagare än många kommuner, då man här arbetar med en hård politisk styrning av de mer omfattande stadsutvecklingsprojekten och även har de ekonomiska förutsättningarna att investera i en relativt omfattande strategisk planeringskapacitet, även om det går att ifrågasätta på vilket sätt denna kapacitet därefter i praktiken tillåts vägleda det konkreta beslutsfattandet inom stadsutvecklingen. Se vidare exempelvis Stadsrevisionen (2021).

## 5 Effekter av dagens kommunala bostadsplanering

### 5.1 Övergripande bild av problematiker kopplade till den nuvarande praktiken

Som framkommit i kapitel 4 håller byggherrarna idag i praktiken i taktpinnen för bostadsplaneringen i många av landets kommuner. Effekten av detta blir oundvikligen att kommunen i någon mån avsäger sig sin roll som vägledare för att utvecklingen av mark- och vattenresurser blir så optimal som möjligt utifrån medborgarnas samtida och framtida behov. I stället kommer marknadens prioriteringar, som alltid i första hand styrs av omsorgen om sina ägares avkastningskrav, kombinerat med kommunernas behov av att säkra markförsäljningsinkomster i hög grad att styra vilka bostäder som byggs – var och för vem.

En effekt av detta blir att ambitiösa utsagor och åtaganden om exempelvis ekologisk och social hållbarhet i utredningar, strategidokument och juridiskt icke-bindande plandokument riskerar att i praktiken trumfas av krassa ekonomiska överväganden. Man skulle här kunna tala om en typ av ”organisatorisk fränkoppling” eller ”organiserat hyckleri” (se ex. Brunsson, 1990) som framtvingas av motstridiga krav på den kommunala organisationen, vilka hanteras genom produktionen av dokument som slår fast vissa principer (hänsyn om processkvalitet och outputkvalitet), samtidigt som det konkreta handlandet kommer att styras av andra handlingslogiker (säkerställande av ekonomisk balans, ekonomisk riskminimering).

Här spelar även det faktum in att kommuner konkurrerar inbördes för att attrahera ekonomiskt starka hushåll och företag som långsiktigt kan bidra till att säkra en skattebas för den egna verksamheten. Detta skapar perversa incitament för kommunen att enbart planera för högst selektiva typer av bostäder och grupper av invånare (dyra bostäder för ekonomiskt starka hushåll) och undvika att bygga bostäder som kan efterfrågas av andra grupper (billiga bostäder som riskerar attrahera invånare med behov av ekonomiskt stöd och kostsamma sociala insatser), trots att kommuner enligt lag har en särskild skyldighet att verka för att just socialt svaga gruppers rättighet till bostad säkerställs.

Det är viktigt att slå fast att det arbetssätt som granskas i denna utredning inte nödvändigtvis utgör ett problem om fokus endast ligger på att hålla en hög takt i bostadsbyggandet. Vid detta fokus kan arbetssättet snarare vara en fördel, då det kan resultera i en mycket effektiv process när alla bitar faller på plats, inget oväntat hinder stöts på i planprocessen och marknadsförutsättningarna inte förändras under planprocessens gång. Om någon av de senare sakerna inträffar under planprocessens gång eller efter dess avslutande är dock risken för förgävesplanering betydande i exploatörsdrivna processer. Orsaken till detta är att planer i exploatörsdrivna processer ofta skraddarsys efter det förslag som har lagts fram av en byggherre.

Om kommunen eller byggherren av någon av ovanstående anledningar väljer eller är tvingad till att dra sig ur marköverlåtelsen finns risken att kommunen blir stående med en extremt specifik detaljplan som är svår att genomföra för en annan byggherre. Detta innebär, paradoxalt nog, att de exploatörsdrivna processer som syftar till att minimera risken för förgävesplanering tvärt om riskerar att leda till just detta på grund av de specifika och inflexibla detaljplaner som tas fram i sådana processer. Dessutom framhåller flera av våra informanter att om en markanvisning sker innan en detaljplaneprocess påbörjas finns stor risk att byggherrar lovar mycket mer än de kan genomföra, då ambitionerna i detta skede ofta är större än den faktiska genomförandeförmågan. I relief av ovanstående innebär detta att kommunen riskerar att ställas inför en situation i vilken man tvingas att väga risken för förgävesplanering, i det fall en utförare inte förmår genomföra bebyggelsen såsom den utlovat mot att acceptera att bebyggelsen genomförs exempelvis med en lägre kvalitetsnivå än vad som först utlovats av byggherren.

## 5.2 Effekter på processkvalitet

Vad gäller frågan om den exploatörsdrivna bostadsplaneringens effekter på processkvalitet kan vi konstatera att en överväldigande majoritet av våra informanter anser att processkvaliteten blir tydligt lidande vid denna typ av arbetssätt. Detta bekräftas även av flera tidigare utredningar av frågan (Konkurrensverket, 2013; Ingo, Berglund & Perner, 2018; Zakhour & Metzger, 2019).

I och med att de utförliga tidiga dialogerna mellan kommun och byggherre som föregår den formella planprocessen i en exploatörsdriven process som regel sker i "slutna rum" med en hög grad av sekretess kan det bli svårt att verifiera utifrån vilka positioner de olika aktörerna har förhandlat, samt vilka värden de har prioriterat i förhandlingarna. Det blir även otydligt på vilka grunder kommunen slutligen har fattat beslutet att gå vidare med en specifik utformning på en uppgörelse och därpå följande projektformat. Processerna kännetecknas enligt de flesta av de aktörer vi har varit i kontakt med av bristande transparens och låg förutsägbarhet, vilket även konstaterats i en utredning av Konkurrensverket (2013).

Det har många gånger påtalats att den brist på transparens och förutsägbarhet i de kommunala marktilldelningsprocesserna som följer av de arbetssätt som utreds i denna rapport ha en negativ påverkan på konkurrensituationen i stadsutvecklingsprojekt. Erfarenheter från deltagande i tidigare projekt samt upparbetade kommunala kontakter kan ha stor betydelse gällande vem som tilldelas mark genom en direktanvisning (Konkurrensverket, 2015). De aktörer med mindre kommunkännedom och som inte har lika stor kunskap om processerna kan avskräckas från deltagande. Detta gäller framförallt mindre byggherrar och nya aktörer på marknaden som har sämre insyn i förhandlingsprocesserna och som inte har tillgång till lika stora finansiella medel som större, mer etablerade företag. Detta skapar dels hinder för dessa typer av aktörer att delta i dessa typer av processer över lag, men det skapar även enligt våra informanter stora ekonomiska "matchningsförluster" för företag som satsar på fel typer av projekt på grund av bristande kännedom om kommunernas kravställningar. Enligt Konkurrensverkets rapport (2013) är det många byggherrar i Sverige som ser denna brist på transparens i marktilldelningsprocesserna som ett problem. I dessa typer av processer finns även stor risk för korruption (Konkurrensverket, 2013).

Specifikt vad gäller allmänhetens möjlighet till insyn i bostadsplaneringens processer menar en av våra informanter att en exploatörsdriven process kan göra det tydligare för allmänheten att se vad som kommer att byggas på en plats om den aktör som ska ta ansvar för genomförandet finns med redan från början. Samtidigt framhåller flera andra informanter de omfattande ekonomiska och personella resurser som i en exploatörsdriven process investeras från kommunens sida i utförliga dialoger med en byggherre långt innan dess att processen öppnas upp för insyn genom formella kommunala beslut eller ett initierande av planprocesser enligt PBL med deras krav på samråd. Detta menar man gör kommunen obenägen att riva upp eller mer än marginellt revidera de överenskommelser som har gjorts med byggherren.

Ingo, Berglund & Perner (2018) har i en utredning även framhållit att tidiga avtal mellan byggherre och kommun kan fungera som låsningar för förslag och begränsar delaktighetens utrymme i processerna. Därtill kommer att avtal ofta slutits med byggherren som gör att de ekonomiska konsekvenserna för kommunen kan bli kännbara om man backar från dessa uppgörelser. Marknadsdrivet och det kommunala behovet av att driva upp intäkterna i sina projekt skapar också generella legitimitetsproblem i stadsutvecklingsprocessen mot medborgarna, eftersom man som kommun inte kan vara tillräckligt transparent i sina processer med att ett av syftena just är att säkra upp markförsäljningsintäkterna (se även 3.2 samt 4.2.2), vilket riskerar att förstärka intrycket av "organisatoriskt hyckleri" (5.1) (se även Zakhour & Metzger, 2021).

Dock är det viktigt att framhålla att även om vissa typer av marktilldelningsinstrument till synes är mer transparenta än andra finns enligt flera av våra informanter problem med transparens och

förutsägbarhet i alla typer av markanvisningsprocesser. Kommuner är enligt våra informanter generellt sett väldigt otydliga med grunderna för de beslut som fattas i marktilldelningsfrågor. Om mål om kvaliteter som transparens och förutsägbarhet saknas eller inte efterföljs inom en kommun spelar valet av anvisningsmetod ingen större roll för processkvaliteten och en fungerande konkurrens. Som nämnt av Konkurrensverket (2015) är det hur *markanvisningsprocesser* genomförs och motiveras som är avgörande, inte specifikt vilken metod som används.

### 5.3 Effekter på outputkvalitet

Bilden är inte lika entydig vad gäller de exploatörsdrivna processernas effekter på outputkvalitet, i form av påverkan på hållbarhetsomsorgen och omsorgen om kvalitet i de byggda bostäderna och bostadsområdena. Det är svårt att direkt belägga en sådan koppling (eller avsaknad av koppling), så resonemangen blir ofrånkomligt något spekulativa till sin natur. Trots det uttrycker många av våra initierade informanter en distinkt oro för att det i insyns begränsade långtgående förhandlingar mellan kommuner och byggherrar är andra värden som riskerar att bli prioriterade framför hållbarhet och kvalitet (se även 3.2 samt 4.2.2).

Exploatörsdrivna processer är på så vis inte hot mot kvalitet och hållbarhet *per se*, utan det handlar snarare om *hur* kommunerna sköter sina processer. Hotet mot kvalitet blir manifesta i dessa typer av processer om man som kommun accepterar förslag utan en helhetssyn och utan krav på genomtänkta idéer. Våra informanter beskriver dock ändå att det ofta blir så vid exploatörsdrivna processer med ett reaktivt kommunalt arbetssätt att kommunen släpper det översiktliga perspektivet om planeringen som man ofta har om man tar ett mer aktivt grepp, vilket då kan göra att kvalitet och hållbarheten minskar på en övergripande livsmiljöskala (se även Ingo, Berglund & Perner, 2018; Zakhour & Metzger, 2018).

Det finns framför allt en distinkt risk för att hänsyn till kortsiktig ekonomisk nytta riskerar att trumfa en prioritering av bästa möjliga hållbarhet och kvalitet i bostäder och livsmiljöer. Denna risk förstärks av det faktum att kommunalt ägd mark idag för många svenska kommuner utgör en av de få realiserbara resurser som man besitter. Det gör, givet de allmänna ekonomiska förutsättningarna, att man upplever ett behov av att säkra maximala inkomster från försäljningen av denna resurs för att så gott som möjligt generera intäkter till kommunkassan. Våra informanter konstaterar att det faktum att kommuner ofta drivs av ekonomiska intressen, och det faktum att direktanvisningar många gånger har skett med hänsyn till pris, skapar en hets om att maximera byggrätten, särskilt med hänsyn till den försäljningsbara eller uthyrningsbara ytan i ett projekt, vilket riskerar att leda till att kommunen i stället väljer att göra avkall på kvaliteten i miljön, såsom en hänsyn till exempelvis dagsljusinflöde och utformandet av offentliga platser.

## 6 En mer proaktiv planeringspraktik – fördelar, förutsättningar och former

### 6.1 Fördelar med en mer proaktiv planeringspraktik

I denna utredning lägger vi ingen värdering i exakt vilken grad av kommunal proaktivitet som är den rätta i bostadsplaneringen. Förutsättningarna i landets kommuner är alltför varierade för att kunna ge ett sådant entydigt svar. Fokus är snarare på hur det generellt går att skapa förutsättningar för de många kommuner som idag inte befinner sig i den mest proaktiva änden av spektrumet att i alla fall flytta sig något snäpp uppåt på proaktivitetsskalan.

En mer proaktiv planeringspraktik kan föra med sig många fördelar för den kommunala bostadspolitiken. Ofta hänger den proaktiva praktiken samman med att markanvisningar sker senare under planprocessen samt att detaljplanerna som skapas blir mer generella, och till viss mån även mer flexibla, än de skräddarsydda planer som vanligen följer av exploatörsdrivna processer.

Ett problem med exploatörsdrivna detaljplaner är att de relativt ofta är s.k. frimärksplaner där allmänna ytor mellan och i anslutning till bostäderna inte ingår eller gör det endast i begränsad omfattning. Dessa, ofta i storlek begränsade, planer lämnar alltså kvaliteter i den övergripande livsmiljön därhän. Planerna är ofta skraddarsyddade för att passa till de produktionssystem som används av den byggherre som utvecklar planen. Den fördel som ofta lyfts är att en tidig dialog och direktanvisning främjar genomförandet, och att nya bostäder kan tillskapas snabbare. Sammantaget riskerar detta förfarande dock paradoxalt nog att resultera i oflexibla planer som inte är resilienta vid förändrade förutsättningar och försvårar för en annan byggherre att bygga även om marken övertas (se 5.1). Mer flexibla planer för med sig flera fördelar. Planerna kan dels bli större och dels få en längre hållbarhet. Det ger i sin tur en möjlighet för nya byggherrar att komma in under planens livslängd, då planen inte är låst till ett specifikt produktionssystem. Processerna kan även öppna upp så att fler byggherrar bygger inom planen, vilket bryter enskilda aktörers lägesmonopol som följer av skraddarsyddade planer. En nackdel är å andra sidan det inte i lika hög grad går att utläsa ur en flexibel plan hur bebyggelsen i realiteten kommer att utformas. Det är en svår avvägning att i detaljplanen välja vilka utformningsfrågor som ska lösas i detaljplaneskedet och vilka frågor som kan skjutas fram till bygglovsprövningen. Avgörande blir också att ha utformat ett genomtänkt system för sammanlänkning och timing av detaljplanläggning, markanvisning och genomförandeavtal, samt därtill kopplad eventuellt upplåtande eller avyttring av mark. Till detta kommer även ett genomtänkt system av viten och andra sanktionsmöjligheter för att säkerställa att de ingångna överenskommelserna vidhålls av båda parter.

På grund av de exploatörsdrivna processkonstruktionernas krav på att byggherren ska ta en aktiv roll i framläggandet av konceptskisser samt finansierande av utredningar sker i dagsläget en stor mängd förgävesplanering hos byggherrarna. Denna är inte gratis eller någonting som byggherrarna "bjuder på", utan utgör omfattande utgiftsposter för byggherren som måste täckas upp någonstans, vilket då i stället sker inom ramen för de projekt som lyckas gå hela vägen till realisering. I slutändan blir det därför bostadsköparen eller hyresgästen som får betala för detta förgävesarbete i form av högre boendekostnader. Om kommunen i stället stod för mer planering, även om viss del av denna skulle vara förgävesplanering, så skulle man kunna utforska möjligheter, bygga kompetens och erfarenhet – vilket idag i stället sker bland de (företrädesvis, stora) byggherrarna.

Vidare skulle ett skifte från direktanvisningar till markanvisning genom anbuds förfarande med utgångspunkt i en etablerad, generell detaljplan kunna bidra till en effektivare allokering av marken samt till att byggherrar ges en möjlighet att konkurrera under förutsättningar som är mer likartade (Konkurrensverket, 2013). Över lag konstaterar Konkurrensverket (2015) att anbuds förfarandet som verktyg är viktigt när det kommer till att förbättra såväl konkurrensen och mångfalden i projekt som transparensen vid marktilldelning. Anbuds förfaranden möjliggör också för kommuner att tydligt utgå ifrån en beslutsgrund baserad helt eller delvis på kvalitetskriterier i sitt kravställande till de konkurrerande utförarna. I de markanvisningstävlingar som blir allt mer vanligt förekommande finns en särskild potential till ökad demokratisk insyn och att ställa upp tydliga kvalitetskrav för såväl bostäderna i sig som kringmiljöer. Det innebär dock inte att de i sig är problemfria, men erbjuder åtminstone en möjlighet att öppna upp processen utifrån tydliga kvalitetskrav. Dock varnar flera av våra informanter om att markanvisningstävlingar är behäftade med sina egna problem, och att det krävs stor kompetens, erfarenhet och ansträngning för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt genomdriva denna typ av markanvisningsprocess.

## 6.2 Juridiska förutsättningar för en mer proaktiv planeringspraktik

Utifrån den strida ström av utredningar av Plan- och Bygglagen som producerats under det senaste decenniet skulle man lätt kunna tro att lösningen på den samtida bostadsutmaningen ligger i en genomgripande reform av PBL. Det finns också de bland våra informanter som förordar en sådan genomgripande reform av lagstiftningen. Samtidigt menar majoriteten som vi diskuterat frågan med att lagstiftningen *inte* utgör något direkt hinder gällande förutsättningarna för kommuner att bedriva



en mer proaktiv bostadsplanering. Här är det framför allt våra juridiskt mest initierade intervjupersoner och inspelsförfattare som framhåller detta. Visst skulle de styrande lagarna kunna förenklas, deras tillämpning bättre struktureras och samordnas, och kommunernas ställning i förhållande till marknadsaktörerna skulle kunna stärkas, om så önskas. Samtidigt har vi fått en tydlig bild av att trots att de senaste årens reformer av PBL tydligt syftat till att kringskära kommunernas relativa styrkeposition gentemot andra aktörer i planprocessen så finns det även med det existerande ramverket utrymme för en mer proaktiv kommunal bostadsplanering än vad som i regel förekommer idag.

### **6.3 En förändrad kommunal bostadsplanering - vägar till förändring**

Vad kan då göras för att få till stånd en generellt mer proaktiv kommunal planering för att uppnå en hög takt i bostadsbyggandet samtidigt med ett värnande om processkvalitet och outputkvalitet? Vi vill vara tydliga här att det som nedan förordas är inte en radikal omsvängning, utan snarare ett försök att synliggöra några typer av insatser som skulle hjälpa landets kommuner att generellt flytta ett par hack uppför skalan åt proaktivitets-hållet.

#### **6.3.1 Kommunernas planeringsinstrument och tillämpning/praktik**

Svagare former av proaktivitet kan exempelvis innebära genererande av en strategisk beredskap för att planera tillkommande bostadsbebyggelse. Detta kan exempelvis ske genom en aktiv rullande översiktsplanering som med aktualitet kommunicerar kommunens ambitioner och avsikter vad gäller bostadsutveckling eller bruket av fördjupade översiktsplaner eller områdesplaner för att ge indikationer om kommunens intentioner. Det kan också ske genom utveckling av olika egna kommunövergripande eller områdesspecifika kommunala riktlinjer som kommunen binder sig själv till som normer för exempelvis kvalitet och hållbarhet i den byggda miljön.

Den mest offensiva proaktiva formen av kommunal bostadsplanering är troligtvis att lägga egna juridiskt bindande detaljplaner för bostadsbebyggelse utan att detta föregås av direkt dialog med en byggherre, för att på så sätt skapa tydliga förutsättningar och premisser för ett bostadsområdes framtida utveckling. Ett omfattande detaljplanläggande utan någon tanke på hur planernas genomförande ska säkras är dock knappast en framkomlig väg för att få fram nya bostäder. En effektiv användning av proaktiv detaljplanläggning kräver också att kommuner över lag sänker detaljgraden i planerna och istället tar fram mer generella och flexibla detaljplaner, samt hänför detaljfrågor kring bebyggelsens utformning till bygglovsskedet. Mer generella och flexibla planer behöver innehålla alla de mest avgörande komponenterna, så att de ändå har tillräckligt med specifikationer för att kunna bistå med en förståelse för hur platsen ämnas att utvecklas. För att säkerställa att löften hålls säljs marken först *efter* bygglov i denna typ av mer proaktiva planeringsprocesser. Om man ska använda konkurrenssituationen för att driva kvalitet menar våra informanter på att det i många kommuner krävs ytterligare utveckling av samarbetet mellan olika funktioner i plan- och exploateringsprocessen, och frågor om kvalitet måste inkluderas vid kommunernas avtalsskrivningar. Det blir därför av avgörande vikt att utforma ett genomtänkt kommunalt system för sammanlänkning och timing av detaljplanläggning, markanvisning och genomförandeavtal, samt därtill kopplad eventuellt upplåtande eller avyttring av mark. Till detta kommer även ett genomtänkt system av viten och andra sanktionsmöjligheter för att säkerställa att de ingångna överenskommelserna vidhålls av båda parter. Utöver detta krävs en omfattande strategisk områdesplanering som relaterar enskilda projekts inriktning och utformning till en övergripande bebyggelseutveckling på områdesnivå.

Något som dock framkommit i utredningen är att ett direkt förbudande av direktanvisningsförfarandet för tilldelning av kommunalt ägd mark troligtvis inte i sig skulle vara en ändamålsenlig åtgärd, då det finns situationer i vilket detta är en påkallad markanvisningsmetod. Däremot skulle detta markanvisningsinstrument kunna regleras tydligare genom en begränsning av dess användningsområde och ett juridiskt kravställande på att

kommuner ännu tydligare motiverar sitt val av anvisningsmetod, särskilt när det gäller insynsbegränsade direktanvisningsprocesser.

Över lag framstår det som att ett detaljskrivande på PBL:s formuleringar inte alls är lika angeläget som en översyn av exempelvis graden av generalitet i detaljplaner, samt hur planernas detaljeringsgrader bäst kan samspela med markanvisningsavtalen och andra avtalsbaserade styrmedel och finansieringsmöjligheter i olika planerings- och produktionsfaser, som delar av ett mer övergripande bostadsplaneringssystem (se även 6.3.5).

### 6.3.2 Kommunernas kompetens och resurser

De svenska kommunerna står starka i sin grundlagsstadgade juridiska ställning och det omfattande utföraruppdrag man fått av staten. Formellt är deras rådighet över bostadsplaneringen god och det finns en rad medel de förfogar över i sitt uppdrag. Men kommunerna är samtidigt i praktiken svaga utifrån sina ekonomiska förutsättningar, där bostadsförsörjningsuppdraget är ett uppdrag med en omfattning som generellt inte matchas av resurstillgången. Konsekvensen blir då att kortsiktiga ekonomiska överväganden ofta tar överhanden.

Vad som i hög grad krävs för att öka möjligheterna och incitamenten för kommuner att bedriva en mer proaktiv planering av bostäder är att åtgärda den resurs- och kompetensbrist som många kommuner idag upplever, både mer generellt och specifikt inom sina planeringsfunktioner. Det är de knappa resurserna som i hög grad gör att kommuner upplever sig tvingade att prioritera kortsiktig ekonomisk nytta framför mer långsiktiga värden, exempelvis i maximerande av intäkter från marktillgångar. Det är även resursknapphet som gör att kommuner många gånger inte vågar investera resurser i en proaktiv planläggning av mark till bostadsändamål utifrån de befintliga bostadsbehoven och den standard på kvalitativa och hållbara boendemiljöer som man önskar uppnå, då man upplever att detta riskerar att utmynna i ”förgävesplanering” som aldrig blir realiserad. Samtidigt är denna risk i viss grad illusorisk då exploatörsdrivna processer i än högre grad riskerar att leda till alltför skraddarsydda planer som blir oanvändbara i det fall byggherren av någon anledning drar sig ur genomförandet av planen.

En utmaning som kräver ekonomiska resurser, men där även andra aspekter kan utgöra ett hinder, är kompetensförsörjningen inom kommunen. För en mer proaktiv planering behövs en förstärkning i många kommuner med fler tjänstepersoner med adekvat kompetens, som exempelvis planerare, planarkitekter och exploateringsingenjörer. Idag är arbetsmarknaden för dessa betydligt bredare än för bara något decennium sedan, där konsultföretag och även byggherrar konkurrerar med kommunerna. Dessutom har de senaste 10–15 årens pensionsavgångar lett till kompetensförluster som inte alltid kunnat kompenseras och som skapar en konkurrens mellan kommuner om tillgänglig kompetens. Kommuner anlitar därför också i relativt hög utsträckning konsultföretag för att komplettera den egna kompetensen vid behov. Det leder i sin tur till minskat organisatoriskt minne och lokalkännedom, som kan vara en nackdel för att skapa en mer proaktiv planering, som i sig kräver långsiktiga strategier och prioriteringar av åtgärder. Således är inte ökade ekonomiska resurser ensamt lösningen för att stärka denna förutsättning, utan utbudet på kompetens måste också stärkas genom en ytterligare satsning på utbildning av planerare samt stärkta möjligheter till kompetensutveckling för redan yrkesverksamma planerare.

### 6.3.3 Den regionala rollen

Då det finns skillnader i kommuners vilja att bygga bostäder, eller vissa upplåtelseformer, och därigenom bidra till den regionala bostadsförsörjningen finns behov av en regional samordning, och en starkt regional roll. Detta gäller kanske framför allt i storstadsområden, och andra arbetsmarknadsregioner där rörligheten mellan kommuner är hög med goda kommunikationer och rimliga avstånd. Kommuner kan då dra nytta av att vara del av en ekonomiskt stark och växande region, men samtidigt agera som ”free rider” genom att inte bidra till att skapa förutsättningar för

denna tillväxt genom att undvika att planera för nya bostäder, eller enbart inrikta sig på att producera bostäder för vissa smala segment av befolkningen, såsom höginkomsttagare. Denna problematik har lyfts i ett flertal statliga utredningar. Exempelvis *SOU 2015:105 Plats för fler som bygger mer* framhåller att ett förtydligande och tillämpning av redan existerande lagstiftning kan vara tillräcklig för att få till en högre grad av regional samordning om den förtydligas och tillämpas striktare. Man framhåller här exempelvis regeringens möjlighet att ingripa mot en enskild kommun med ett planföreläggande (påtvingad plan) om man inte medverkar till att uppfylla regionala bostadsproduktionsbehov. Å andra sidan argumenterar *SOU 2015:59 En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* snarare för att regeringens möjlighet till planföreläggande istället avskaffas, då det sällan används för att gripa in i mellankommunala frågor (och aldrig tidigare har använts med just bostadsbehovet som motiv), och att en relativt juridiskt svag form av regional fysisk planering istället införs genom vilket man menar att en bättre samordning mellan bostadsplanering och infrastrukturplanering också kan komma till stånd. Oavsett vilken exakt väg som väljs så är det dock uppenbart att det finns ett behov av en tydligare hantering av regionala bostadsmarknader och en bättre regional samordning och styrning av bostadsbyggandet än vad som är fallet idag.

#### 6.3.4 Statens ekonomiska åtaganden

De kanske idag viktigaste ramvillkoren för kommunal bostadsplanering och dess genomförande hänger ihop med kommunernas övergripande ekonomiska förutsättningar och de relaterade institutionella ramverken. De flesta kommunerna är idag i hög grad beroende av marknadsaktörer för plangenomförande på grund av brist på ekonomiska såväl som personella resurser för att bedriva en proaktiv bostadsplanering med fokus på processkvalitet och outputkvalitet. Där staten tidigare var en garant för att tillföra de nödvändiga medlen för en bred och ambitiös kommunal bostadsplanering samt för att lämna ekonomiskt stöd och garantier för ett genomförande genom exempelvis medel från AP-fonderna samt annan statlig upplåning är statens finansiella stöd och åtaganden på detta område idag snarare att beteckna som marginella och närmast symboliska. En talande indikation på detta kan man få genom exempelvis en enkel jämförelse mellan å ena sidan de statliga budgetanslagen till utgiftsområde 18 *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik* som inkluderar samtliga bostadspolitiska insatser samt därutöver Boverkets samtliga kostnader och en mängd andra utgifter, och å andra sidan det statliga budgetanslaget till att utveckla statlig transportinfrastruktur, som utgör en delsumma av utgiftsområde 22 *Kommunikationer*. I 2021 års statsbudget anslogs totalt 5,5 miljarder kronor till utgiftsområdet *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik* varav 3,1 miljarder kronor utgör stöd för byggande av hyresrätter och studentbostäder. Samtidigt anslogs 30,8 miljarder kronor till nyinvesteringar i transportinfrastruktur (till detta tillkommer även 28 miljarder kronor för underhåll av befintlig infrastruktur). Poängen är här inte att beklaga det omfattande anslaget till ny transportinfrastruktur, vilket ju många kännare menar ändå är i underkant i förhållande till de behov som finns på området – utan snarare att framhålla det i stadsbudgettermer mycket anspråkslösa statliga åtagandet på bostadsområdet.

Vad skulle då staten kunna göra mer för att understödja kommunerna i deras bostadsplanering? En avgörande fråga för att ge kommuner incitament att bedriva en mer proaktiv planering handlar om fördelningen av risker (se 4.2.4). I dagens system bär kommunerna och byggherrarna hela den ekonomiska risken för planering och genomförande. Före avvecklandet av den statliga bostadspolitiken i början av 1990-talet bar staten i stället en stor del av denna ekonomiska risk. Många menar att det ledde till en överproduktion av bostäder då de som planerade och utförde bostadsproduktionen (kommuner och byggherrar) inte själva behövde ta ansvar för de ekonomiska riskerna. Men idag har pendeln slagit över i den andra extreman: staten har i det närmaste helt avsvurit sig ansvaret för den ekonomiska risken i bostadsproduktionen och lagt över denna på kommunerna och byggherrarna.

Vi förordar inte en återgång till situationen så som den såg ut före 1990-talet, då bostadskrediterna utgjorde en icke-försumbar finansiell ansträngning för statskassan. Men det skulle göra en stor skillnad för kommunernas utrymme att agera mer proaktivt om staten i alla fall skulle återta ett litet ansvar för risktagandet, för att på så sätt avlasta kommunerna och skapa något bättre förutsättningar för en mer proaktiv kommunal bostadsplanering med fokus på processkvalitet och outputkvalitet.

I detta hänseende skulle även en liten insats av statliga resurser kunna göra en rejäl positiv skillnad, särskilt på planeringssidan.<sup>16</sup> Nyligen vunna erfarenheter från försöksverksamheter på detta område visar att tillskjutande av i statliga mått väldigt blygsamma resurser kan göra en markant skillnad för den enskilda kommunen genom att stötta upp den kommunala stadsbyggnadsorganisationen och bidra till ett kapacitetsbyggande och kompetenshöjande som möjliggör för kommunen att bli mer proaktiva i sitt arbetssätt (se exempelvis Fi N 2017:08 *Samordning av bostadsbyggande*).

### 6.3.5 Ett nytt integrerat helhetsgrepp om den statliga bostadspolitiken

En stor del av de svenska kommunerna har behov av nya bostäder, och prognosen för behoven under 2020-talet närmar sig ett två-tredjedelars miljonprogram. Från den här utredningen torde det framgå tydligt att detta är en utmaning som blir svår, för att inte säga omöjlig, för kommunerna att bemöta på egen hand. Riskerna är stora även med ett nära samarbete med marknadsaktörer så blir det under rådande institutionella förutsättningar svårt för de flesta kommuner att både säkerställa en tillräckligt hög byggtakt och samtidigt också säkerställa processkvalitet och outputkvalitet för den tillkommande bostadsbebyggelsen. Behovet av stöd i form av kompetensförsörjning så väl som finansiering av både planering och genomförande är därför mycket stort.

Det många av våra informanter framhåller är det som verkligen behövs för att öka kommunernas möjligheter till en god bostadsplanering är en total översyn av den idag extremt fragmenterade och vingklippta statliga bostadspolitiken. Det finns de röster som framhåller att även PBL och annan lagstiftning som måste hanteras under planeringsprocessen kan vara en del av ett sådant helhetsgrepp – men detta framstår över lag trots allt inte som det huvudsakliga bekymret. Problemet ligger snarare i de övriga institutionella förutsättningarna som staten tillhandahåller som sammantaget genererar det institutionella ramverket för bostadsplanering, de ”spelregler” och incitamentsstrukturer som kommunerna måste förhålla sig till.

## 7 Avslutande reflektioner

Strategisk planeringskapacitet eller ”planeringsberedskap”, exempelvis i form av en aktuell, rullande kommunal översiktsplanering samt olika typer av gestaltningsprogram, hållbarhetsprogram och bostadsförsörjningsprogram är en viktig utgångspunkt för att få till en god, proaktiv kommunal bostadsplanering. Det är däremot ingen garanti för att vi i slutändan ska se ett resultat i form av en hög takt av bostadsbyggande som även strävar efter en hög grad av processkvalitet och outputkvalitet. För att uttrycka det bryskt: det räcker inte med goda intentioner och höga ambitioner om man i sitt konkreta handlande inte är bunden till dessa utfästelser. Om det finns motstridiga krav och förväntningar på kommunen är risken stor att man försöker lösa dessa konflikter genom att i ord prioritera vissa värden (såsom hållbarhet och kvalitet), men i praktisk handling prioriterar andra värden – i detta fall ofta kortsiktiga ekonomiska motiv. Detta är i dagens kommunala verklighet tyvärr inte bara en teoretisk risk, utan som flera av våra informanter påtalat och tidigare utredningar visat, en reell tendens.

Genom utredningen framträder en bild av att planläggning efter markanvisning samt direktanvisning är delvis problematiska planeringspraktiker som hänger samman med en hög grad av exploatörsledarskap i planeringsprocessen, samt en ofta därtill kopplad reaktiv kommunal

<sup>16</sup> En annan relaterad fråga rör byggkrediterna i utförandeskedet – vilket påverkar framför allt mindre byggherrars möjlighet att bära exploatörsdrivna planeringsprocesser, men denna fråga lämnar vi här åt sidan.

bostadsplanering. Men de bakomliggande problem som föranleder denna typ av processutformning kan inte lösas enkelt bara genom att förbjuda dessa tillvägagångssätt. Den krassa sanningen är att kommunerna helt enkelt agerar utifrån sina förutsättningar: det vill säga det institutionella ramverk, den ”spelplan”, som har lagts ut för dem – framför allt av staten. Denna spelplan innehåller otillräckliga resurser både för planering och genomförande av ny bostadsbebyggelse. Därför är kommunerna idag närmast helt beroende av marknaden och dess prioriteringar, samt av att göra det mesta av de få egna realiserbara resurser man besitter – där markförsäljningar fyller en viktig roll för många kommuner. Det finns därför en press på kommuner att maximera markförsäljningsintäkter, med en uppenbar risk för att man då också kompromissar med både process- och outputkvalitet för att uppnå detta.

Vår utredning har visat att den existerande planlagstiftningen över lag inte utgör något hinder för en mer proaktiv bostadsplanering i kommunerna. Däremot finns en rad andra faktorer som spelar in och försvårar detta. Ett av de viktigaste incitamenten för att få till en mer kvalitetsfokuserad kommunal bostadsplanering, som håller denna ambition genom hela genomförandekedjan, är att avlägsna incitamentet och behovet för kommunerna att maximera markintäkterna. När den pressen väl har försvunnit så kan kommunen i stället fokusera på att hantera marken som en strategisk resurs för ett gott samhällsbygge med utgångspunkt i att säkerställa processkvalitet och outputkvalitet – en god livsmiljö och bostad för alla invånare, med fokus på långsiktig social och ekologisk hållbarhet.

Vägen fram till detta går genom att igen utveckla ett mer systemiskt grepp på hela bostadsplaneringens ramvillkor och förutsättningar. En del av detta bör inbegripa en ny form av regional styrning. Denna skulle kunna utformas som en ny form av styrande regional fysisk planering (som dock troligtvis skulle behöva vara mer kraftfull än den som förordas i SOU 2015:59). En annan möjlig väg skulle vara att staten helt enkelt börjar nyttja de möjligheter man har redan idag genom en mer aktiv tillämpning av planförelägganden. Men en sådan högre grad av statligt kravställande på kommunerna skulle dock å andra sidan behöva inbegripa att staten återigen också ger kommunerna realistiska möjligheter att genomföra sitt uppdrag för bostadsförsörjningen genom tillhandahållande av ordentliga finansieringsstrukturer och kapacitetsstärkande åtgärder.

En särskilt viktig fråga i sammanhanget är fördelningen av ekonomisk risk i planeringen och genomförandet av tillkommande bostadsbebyggelse. Vad som akut skulle behövas är ett nytt sammanhängande bostadsproduktionssystem i vilket staten tar ett stadigare grepp om politikområdet och styr genom tillhandahållandet av omfattande fördelaktiga men villkorade stöd och krediter. Dessa villkor kan sätta en standard för såväl processkvaliteten och outputkvaliteten som projekten måste uppfylla för att ta del av den fördelaktiga finansieringen.

Vad som i övrigt behöver säkerställas på en kommunal nivå är en ändamålsenlig och sammanhängande organisering av olika delar och faser av bostadsplaneringen och dess realisering. Här skulle det vara förtjänstfullt om samordnande organisationer och myndigheter på området, såsom SKR och Boverket, samarbetade för att hjälpa kommunerna med att bygga kompetens och utveckla en gemensam praxis för hur de olika juridiskt mer kraftfulla verktygen – såsom detaljplaner, bygglov och genomförandeavtal – kan fås att samspela organisatoriskt för att skapa förutsättningar för en hög takt i bostadsbyggandet kombinerat med ett värnande om process- och outputkvaliteter.

## Källförteckning

### Trycka och elektroniska källor

Allmännyttan (u.å.). *Historiska epoker*. Hämtad 17 maj, 2021, från <https://www.allmannyttan.se/historia/historiska-epoker/>

Bodström, K. (1994). *Marken, makten och bostäderna: markanvisning inom mark- och bostadspolitiken i Stockholm*. Diss. Stockholm : Univ.. Stockholm.

Boverket (2007). *Bostadspolitiken - Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Karlskrona.

Boverket (2008). *Den kommunala allmännyttans historia*. Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor. Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38). Karlskrona.

Boverket (2020a). *Regionala byggbehovsberäkningar 2020–2029*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/>

Boverket (2020b). *Bostadsmarknadsenkäten 2020*. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>

Brunsson, N. (1990). Det organiserade hyckleriet. *Tvårsnitt*, 2.

Fi N 2017:08. *Samordning för bostadsbyggande*. <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2018/03/Slutredovisning-Samordning-f%C3%B6r-bostadsbyggande-23-dec-2020.pdf>

Ingo, S., Berglund, K. & Perner, A. (2018). *Hur kunde det bli såhär? En kritisk analys av beslutsprocessen i tre aktuella stadsbyggnadsprojekt i Stockholm: Astoria, Gallerian, Liljeholmskajen*. Drukatava: Samfundet S:t Erik, Svenska byggnadsvårdsföreningen och Urban City Research.

Kalbro, T. & Lindgren, E. (2020). *Markexploatering*. Norstedts Juridik (sjunde reviderade upplagan). Stockholm.

Konkurrensverket (2013). *Konkurrensen i Sverige 2013* (Konkurrensverkets rapportserie nr. 10). Stockholm: Konkurrensverket.

Konkurrensverket (2015). *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande* (Konkurrensverkets rapportserie nr. 5). Stockholm: Konkurrensverket.

Markanvisning.se (2021). *Markrapport Q4 2020: Samtliga beslutade markanvisningar från 53 kommuner – med årsbokslut för Stockholm, Göteborg och Malmö*. Stockholm: Sharing Capabilities AB.

Prop. 2017/18:110. *Politik för gestaltad livsmiljö*. <https://www.regeringen.se/492796/contentassets/8ecb8b5973924e6b9e93627c041d27a6/politik-for-gestaltad-livsmiljo-prop.-201718110.pdf>

Rönnerberg, M. (2002). *Staten fick Svarte Petter: en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SKR (2016a). *Bostadsförsörjning i praktiken: Exempel från kommuner, kommunala bostadsbolag och regionala aktörer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2016b). *Aktiv markpolitik*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*. <https://data.riksdagen.se/fil/94E641BA-054E-4A8D-8816-1BBD87F4AEBF>

SOU 2012:86. *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*.  
<https://www.regeringen.se/49bbd7/contentassets/4f6f3cfc1cbd4ed79ee4a91bf31e81d1/okat-bostadsbyggande-och-samordnade-miljokrav---genom-enhetliga-och-forutsagbara-byggregler-sou-201286---hela-betankandet>

SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.  
<https://www.regeringen.se/49d437/contentassets/885f8c5f74644868a5c3fa88e5047450/sou-201559-en-ny-regional-planering--okad-samordning-och-bättre-bostadsforsorjning-del-12> samt  
<https://www.regeringen.se/49d446/contentassets/885f8c5f74644868a5c3fa88e5047450/sou-201559-en-ny-regional-planering--okad-samordning-och-bättre-bostadsforsorjning-del-22>

SOU 2015:105. *Plats för fler som bygger mer*.  
<https://www.regeringen.se/4ae76f/contentassets/403610e5854c470198af7f5f8df58626/plats-for-fler-som-bygger-mer-sou-2015105>

SOU 2020:8. *Starkare kommuner*.  
<https://www.regeringen.se/4a7447/contentassets/39c4816961934a4ca8bd627868fd4423/starkare-kommuner--med-kapacitet-att-klara-valfardsuppdraget-sou-20208.pdf>

Stadsrevisionen (2021). *Översiktsplanens styrkraft* (Projektrapport nr. 1). Stockholm: Stockholms stad.

Svenska kommunförbundet (2000). *Generationsväxling – en utmanande balansakt*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Sveriges allmännyttan (u.å.). *Allbolagen*. Hämtad 17 maj, 2021, från  
<https://www.sverigesallmannytta.se/allmannyttan/allmannyttan-viktigare-an-nagonsin/allbolagen/>

Synnelius, J. (2020). *Allmännyttan säljs ut – men till vilken nytta?* Stockholm: Hyresgästföreningen.

Wikstrand, M. (2021a). Markvinster mumma för växande kommuner. *Dagens Samhälle*, 2021:15, 2-3.

Wikstrand, M. (2021b). Danderyd har lärt sig läxan efter osunt sälj. *Dagens Samhälle*, 2021:15, 2-3.

Zakhour, S. & Metzger, J. (2018). From a “Planning-Led Regime” to a “Development-Led Regime” (and Back Again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Governance of Stockholm. *disP - The Planning Review*, 54:4, 46-58. DOI: 10.1080/02513625.2018.1562797.

Zakhour, S., & Metzger, J. (2018). Den oplanerade staden: Reformera stadens markpolitik. In A. Pålsson (Ed.), *Stockholm City: Stadskultur, demokrati och spekulation* (pp. 183–191). Samfundet S:t Erik.

Zakhour, S., & Metzger, J. (2021). Demokratisk planering handlar om mer än medborgardialog. *PLAN* #1-2/våren 2021, s 89-96.

## Övriga källor

Inspelsförfattare

Göran Cars: Professor i samhällsplanering vid KTH (pens.).

Hans Lind: Professor i fastighetsekonomi vid KTH (pens.).

Carl-Gustaf Hagander: Tekniskt råd vid Mark- och Miljööverdomstolen (pens.).

Peter Wågström: Tidigare VD för NCC, numera aktiv som styrelseledamot i flertalet företag inom samhällsbyggnadssektorn.

Intervjupersoner

Felix Antman Debels: Konsult inom stadsbyggnadsområdet vid Sthlm Urban Advisors. Tidigare borgarrådssekreterare på Stadsbyggnadsrotelni Stockholms stad.

Johan Brisvall: Seniorrådgivare Sharing Capabilities. Projektledare för markanvisning.se.

Michael Erman: Gruppchef Strategisk planering vid Trafikförvaltning, Region Stockholm. Tidigare bland annat Utredningssekreterare inom den statliga utredningen *Samordning för bostadsbyggande (N 2017:08)*.

Thomas Kalbro: Professor i fastighetsvetenskap vid KTH (pens.). Utredare och expert i ett flertal statliga utredningar angående plan- och exploateringslagstiftningen.

Germund Landqvist: Projektledare Mark & exploatering, Uppsala kommun. Tidigare arbetat vid Stockholms stads exploateringskontor.

Eidar Lindgren: Tidigare universitetsadjunkt i fastighetsjuridik vid KTH. Expert i ett flertal statliga utredningar angående plan- och exploateringslagstiftningen.

Frida Stannow: Chief Operating Officer, Humlegården.

Erik Stenberg: Universitetslektor i arkitektur vid KTH.

Hanna Zetterlund: Doktorand vid Kulturgeografiska institutionen, Uppsala Universitet.

Workshoppedeltagare



Carl Johan Engström: Tidigare planeringsdirektör i Uppsala kommun samt avdelningschef vid Boverket. Tidigare adjungerad professor vid KTH. Senior rådgivare vid tankesmedjan Global Utmaning.

Mats Lundström: Universitetslektor i Fysisk planering vid Blekinge Tekniska Högskola. Stor praktisk erfarenhet inom arkitektur och planering.

Lina Olsson: Universitetslektor i Urbana studier, Malmö Universitet.

Sherif Zakhour: Doktor i urbana och regionala studier, KTH. Har forskat om planeringspraktiken i Stockholms stad, framför allt med fokus på det kommunala markinnehavet.

Jacob Witzell: Doktor i urbana och regionala studier, KTH. Forskare vid VTI.

## **Appendix 1: Ändrade förutsättningar för bostadsbyggande, inspel av Carl-Gustaf Hagander**

### **Det juridiska ramverket**

Redan av regeringsformens inledande kapitel framgår det att det allmänna ska trygga rätten till bostad och där läggs också grunden för det kommunala självstyret. I plan- och bygglagen (PBL) slås det fast att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Härtill kommer lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Kommunerna har således det primära ansvaret för att skapa förutsättningar för tillgången av bostäder. Men kommunerna förfogar inte över alla verktyg. För bostadsbyggandet är kapitalförsörjningen minst lika viktig där den finansiella sektorn måste bidra med nödvändigt kapital. Här har staten det primära ansvaret för regelverket som påverkar de ekonomiska förutsättningarna att bygga bostäder.

PBL är kommunernas främsta redskap för att möjliggöra ett bostadsbyggande- Redan i början på 1900-talet grundlades det kommunala planmonopolet. Det var kommunen som hade ansvaret för att upprätta nödvändiga detaljplaner. Dock var man beroende av att dessa fastställdes av regeringen. 1947 fick länsstyrelsen ansvaret att fastställa planerna. Genom ÄPBL fick kommunerna 1987 slutligen ansvaret för detaljplanerna, dock med en möjlighet för staten genom länsstyrelsen att upphäva en detaljplan om något statligt intresse var hotat.

I PBL är det helheten som står i centrum och ett stort antal allmänna intressen ska vägas mot varandra samtidigt som enskilda intressen ska beaktas. Varje plansituation är unik och beroende av politikens värderingar om vad som är lämpligt. Här skiljer sig PBL från annan lagstiftning som indirekt styr var det är möjligt att bygga bostäder.

PBL är en ramlag där det inte är självklart vad som menas med att ”mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov”. Uttolkningen av bestämmelserna har överlämnats till kommunerna. Staten reglering av detaljplaneringen handlar i huvudsak om formerna för planeringen, inte om resultatet.

Att PBL handlar om en mängd olika intressen tydliggörs av att det inte finns någon självklar hemhörighet inom regeringen för PBL. Numera ligger ansvaret inom regeringen på arbetsmarknadsdepartementet. Under de senaste åren har ansvaret legat på så vitt skilda departement som miljö-, social-, närings- och finansdepartementet.

Tillsynen över att kommunerna följer regelverket sker främst genom att den som berörs av planeringen kan överklaga besluten. Domstolarna ifrågasätter sällan kommunens avvägning mellan olika intressen. För att en klagande ska vinna framgång krävs oftast att denne påtalar något formellt fel.

För vissa av de allmänna intressena har staten det yttersta ansvaret. Länsstyrelsen ska pröva om en plan påtagligt skadar ett riksintresse, hotar människors hälsa och säkerhet eller om kommunen häver strandskyddet i strid med bestämmelser i miljöbalken. Under senare år har staten även tagit på sig det yttersta ansvaret för att kommande översvämningar inte ska drabba bebyggda områden.

Vissa av de allmänna intressena har ett särskilt skydd genom andra speciallagar. Särskilt miljöfrågorna har fått en starkare ställning inte minst genom olika direktiv från EU som implementerats i miljöbalken. För att ta mark i anspråk för bostäder kan tillstånd krävas av länsstyrelsen med hänsyn till av olika former av naturskydd såsom biotop- och artskydd. Miljökvalitetsnormer för vatten och luft kan också innebära begränsningar för bostadsbyggandet.

Länsstyrelsernas har en central roll i detaljplaneringen. Innan en detaljplan antas måste det klargöras att ett genomförande inte hindras av annan lagstiftning. Länsstyrelsens krav på underlag för sin bedömning har förstärkts. Detta skapar en osäkerhet för aktörerna och är kostnadsdrivande och påverkar även

planprocessens längd. Genom denna utveckling har kommunerna blivit mer beroende av staten idag än då länsstyrelsen skulle fastställa detaljplanerna.

I den allmänna debatten har PBL fått klä skott för svårigheten att bygga bort bostadsbristen. Frågan om det är möjligt att bygga väcks i samband med detaljplanearbetet och det är planläggningen som framstår som hindrande. I själva verket är det en starkare sektorslagstiftning som påverkar möjligheterna att bygga bostäder. Det är mer än en krånglig planlagstiftning och svagt engagemang av kommunerna som är orsaken till bostadsbristen.

### **Förändringar i lagstiftningen**

Allt sedan det första egentliga regelverket för byggande och planering kom 1874 genom Kongl Maj:ts nådiga Byggnadsstadga för rikets städer har det i princip pågått en ständig översyn av lagstiftning. Redan när en helt ny byggnadslagstiftning trätt i kraft påbörjas en ny översyn lagen. Sedan nuvarande PBL trädde i kraft 2011 har till exempel mer än ett 60-tal ändringar av gällande lag genomförts.

Syftet har många gånger varit att förenkla processerna och främja bostadsbyggandet. Andra ändringar har mer haft karaktären av att lyfta fram ett intresse politiskt. Genom att lägga till ytterligare ett allmänt intresse till alla övriga i PBL har sittande regeringen kunnat visa på handlingskraft. Den borgerliga regeringen införde 2006 till exempel att planeringen även skulle främja en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. Boverket undersökte några år därefter vilket genomslag denna ändring hade medfört. Då visade det sig att knappast någon av de som hanterade PBL hade någon aning om förändringen och att den således var betydelselös.

På motsvarande sätt kompletterades PBL 2013 med ett krav på att planeringen skulle främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Härmed har regeringen kunnat visa att man vidtar åtgärder för att minska bostadsbristen. I praktiken betyder en sådan komplettering knappast någonting.

Syftet med de många av andra ändringar i PBL har varit att underlätta för bostadsbyggandet. Samtidigt skapar de många ändringarna grus i maskineriet – vilka regler är det egentligen som gäller? Lagändringarna har ofta tillkommit snabbt under politiskt tryck vilket påverkat lagkvaliteten. Vad en ändrad regel innebär i praktiken är oklar och tillämpningen kompliceras. Som exempel kan nämnas att under ett antal år har kommunerna, länsstyrelserna och domstolarna fått hantera detaljplaner som följt tre helt olika processregler.

Kritik från EU över att vi inte följer direktiv om miljöbedömningar leder nya komplexa regler som är svåra att tillämpa i den praktiska verkligheten. Nya oklarheter dyker upp samtidigt som de finns det andra frågor som skulle behöva klargöras. Tillämparnas behov av tydligare regler för dagvattenhantering och beräkning av byggnadshöjden tillfredsställs inte. Det är inget man vinner val på.

### **Ansvarsfördelningen**

Bostadsbristen efter andra världskriget kunde byggas bort genom samverkan i svensk anda mellan staten, kommunerna och byggindustrin – kapitalet höjde hyran och staten bostadsbidraget. Precis som inom många andra sektorer har såväl statens som kommunernas ansvarstagande över planering och byggande allt mer förskjutits från samhället till privata aktörer. Där det tidigare var kommunerna som orkestrerade bostadsbyggandet med markinnehav, planläggning och sitt kommunala bostadsbolag som förste violinist är det numera byggbolag och fastighetsutvecklare som intar dirigentpulpeten. Tidigare gjorde kommunerna detaljplaner som sedan byggarna hade att följa. Idag är det privata entreprenörer som av kommunen beställer detaljplaner för att kunna utveckla och förädla sitt markinnehav. Samtidigt har kommunernas stadsbyggnadskontor avlövsats till förmån för plankonsulter som betalas av byggbolagen.

Som framgår ovan medför de förstärkta med miljöreglerna att exploatören och kommunen blivit allt mer beroende av staten. I sin tur har detta lett till förlängda planprocesser. Den förändrade ansvarsfördelningen har haft en betydande påverkan på planläggningen. Expansiva kommuner kan ställa krav på exploatörerna som samtidigt ska sälja in sina projekt på marknaden.

Planbeskrivningarna har blivit allt mer omfattande och liknar mer ett marknadsföringsprospekt för en viss lösning.

En annan förändring av ansvarsfördelningen är att politiken har dragit sig tillbaka till förmån för juridiken. I samband med att gällande PBL trädde i kraft 2011 förflyttades hanteringen av överklagande av detaljplaner från regeringen till domstolsväsendet. Numera avgörs överklaganden av specialdomstol där sakkunniga tekniska råd medverkar i besluten.

Detta har fått en stor betydelse för utvecklingen av rättstillämpningen. Tidigare var det regeringen avgjorde om en detaljplan uppfyllde regelverket. De formella frågorna var underordnade lämplighetsprövning. Regeringen fann ytterst sällan skäl att ifrågasätta kommunens avvägningar mellan olika intressen. Det var ytterst ett fåtal fall som avgjordes via rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen där de formella frågorna stod i centrum. Idag är det Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som skapar prejudikat, endast i vissa fall hänskjuts en fråga till Högsta domstolen.

Regeringsbesluten var otillgängliga såväl för kommunerna som andra intressenter. Numera går det lätt att via rättsdatabaser söka sig fram till domstolens uttolkning av lagen. Det har skett en bättre följsamhet i tillämpningen av PBL i landets kommuner, inte minst för att de som motsätter sig en plan kan via nätet hitta formella felaktigheter som gagnar deras sak.

Medverkande av tekniska råd i dömandet medför också att domstolens resonemang är lättare att begripa och tillämpa i annat sammanhang. Genom att komplettera motiven med illustrationer ökar förståelsen betydligt. Det är även en och samma instans som avgör frågor enligt såväl PBL som miljöbalken och fastighetsbildningslagen. Den bristande samordningen som finns mellan dessa lagar kan därmed till viss del överbryggas.

### **Kommunernas förutsättningar att lösa bostadsbristen**

Som central aktör har kommunen goda förutsättningar att underlätta för och medverka till ett ökat bostadsbyggande. Det gäller att ta till vara möjligheterna samtidigt som man har en insikt om inom vilka ramar kommunen kan agera. Förutom planlagstiftningen är en aktiv markpolitik ett viktigt instrument för att främja bostadsbyggandet.

Rätt använda ger PBL kommunen goda verktyg till att genom den fysiska planeringen forma en god bebyggd miljö. Den strategiska översiktsplaneringen är ett forum där kommunens olika ansvarsområden möts. Den är ett forum där olika intressen kan vägas mot varandra och olika politiska värderingar kan mötas. En strategisk översiktsplanering med tydliga politiska målbilder har stor betydelse för att samspelet mellan kommun och privata aktörer fungerar. Osäkerheten om vad som är kommunens vilja försvårar för exploatörerna att ta ställning till sådana frågor som ligger inom deras ansvarsområde. Även om översiktsplaneringen är strategisk måste den bygga på en insikt om vilka intressen som kan vara möjliga att uppnå. De målbilder som politiken lyfter fram måste vara konkreta och realistiska. Avvägningen mellan de olika intressena är politisk, men måste bygga på underlag som särskiljer fakta från sådana värderingar som hör hemma i politiken.

Detta kräver en insikt om vad för problem och hinder som kan uppkomma vid detaljplaneringen och möjligheterna att hantera dessa. Plankompetensen handlar till stor del om att förstå relationen och samspelet mellan helheter och delar. En kompetent planerare måste ha övergripande kunskap om de sektorslagar som påverkar möjligheterna att bygga. Samtidigt måste de som företräder ett sektorsintresse förstå planläggningens möjligheter och begränsningar.

Staten har ett stort ansvar för att genom bostadspolitik och lagstiftande främja bostadsbyggandet. Men även kommunernas möjlighet att trygga rätten till bostad är stor. Genom planmonopolet är det kommunen som avgör var och hur man ska bygga bostäder. Det är kommunen som måste ta ledartröjan och skapa ett gott samspel med andra aktörer utifrån de villkor staten sätter.

**Carl-Gustaf Hagander** är arkitekt med lång erfarenhet av att arbeta med tillämpningen av plan- och bygglagen PBL. Han har varit länsarkitekt i Södermanlands och Stockholms län. Som konsult har han arbetat åt kommuner, byggföretag och enskilda. Han utsågs 2011 till Sveriges första tekniska råd med arkitektkompetens vid Svea Hovrätt/ Mark- och miljööverdomstolen, vilket var en tjänst han innehade fram till sin pensionering 2019. Härutöver har han varit föreläsare vid olika utbildningar om den lagstiftning som ska tillämpas vid bland annat bostadsbyggande. Han är även författare till boken *PBL - en handbok om PBL o samhällsbyggande*.