

Varför byggs det inte mer? En översikt av tänkbara incitamentsproblem

Kraftigt stigande priser och längre köer till de hyresreglerade lägenheterna pekar på att utbudssidan inte fungerar som den ska på bostadsmarknaden. Det är väl i dag tämligen okontroversiellt att hävda att det behöver byggas fler bostäder. I debatten har under de senaste åren en rad olika hinder lyfts fram som kan förklara det alltför låga byggandet, t ex kommunalt planmonopol och hyresreglering. I denna artikel ligger dock fokus på varför inte hinder som dessa tagits bort. Hypotesen är att det ligger i olika aktörers intresse att det inte planläggs för mer byggande och att det inte byggs mer.

Varför byggs det inte fler bostäder trots att priserna är höga och köerna till hyreslägenheter växer? Det går att bygga till rimliga kostnader vilket koncept som BoKlok och Kombohus visar.¹ Konkurrensproblemen i byggsektorn är knappast större än inom andra branscher (SOU 2015:105).

Det ligger därmed nära till hands att tänka sig att det låga byggandet beror på att det finns olika *hinder* för bostadsbyggande (se t ex Lind 2003). Exempel på hinder som brukar nämnas är hyresreglering, kommunalt planmonopol, statliga riksintressen, men också finansiella aspekter som t ex bolånetak och kommande amorteringskrav (se t ex Cars m fl 2013, Mattsson-Linnala m fl 2013, Bokriskommittén 2014, Nybyggnadskommissionen 2014 och Bergendahl m fl 2015).

Ju längre tiden går blir rimligen frågan om vad det finns för hinder allt mindre intressant. I stället behöver vi fokusera på frågan varför dessa hinder inte tas bort. I centrum hamnar då hur incitamenten ser ut för olika aktörer och denna artikel kan ses som en katalog över möjliga incitamentsproblem.

Enligt mina erfarenheter finns exempel som pekar på att alla dessa mekanismer är relevanta för dagens situation på bostadsmarknaden, även om det är en framtida empirisk fråga att avgöra exakt hur viktiga respektive incitamentsproblem faktiskt är. Det finns t ex stora skillnader i hur kommuner arbetar och hur olika kommunala förvaltningar fungerar.

Nedan analyseras några centrala aktörer, men detta är långt ifrån någon fullständig lista. Man skulle exempelvis kunna lägga till aktörer inom finanssektorn eller inom media. Vi kanske inte heller ska glömma bort oss experter/forskare men andra får väl granska våra egna incitament.

¹ BoKlok och Kombohus kan beskrivas som standardiserade hus som tillverkas i längre serier och ofta med mer importerade komponenter eller byggnadsdelar, t ex färdiga badrumsmoduler.

HANS LIND

är professor i fastighetsekonomi, tidigare vid Kungliga Tekniska högskolan (KTH), och har forskat om bostadsmarknaden under många år, bl a om hyresreglering, renoveringsstrategier och bostadsbyggande. Han gav nyligen ut boken *Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad* (SNS Förlag).

Delar av artikeln byggs på *Ökat bostadsbyggande – en översikt av tänkbara incitamentsproblem*, bilaga 3 till SOU 2015:109.

1. Aktör 1: Allmänheten

Egoistiskt agerande

Låt oss först anta att det enskilda hushållet drivs av ett egenintresse. Ett klassiskt argument är då det s k NIMBY-argumentet. Även om det kanske behöver byggas bostäder så ska det inte ske *in my back yard*. Ett nytt projekt kan t ex innebära att ett grönområde bebyggs och/eller att utsikt påverkas negativt. Ökat byggande riskerar också att pressa ner bostadspriserna eller prisökningstakten.

Den som bor i hyresrätt i Sverige skyddas av hyresregleringen och vinner inte på ökat bostadsbyggande på det sätt som skulle gälla om hyrorna följer marknaden. Granath-Hansson (2016) noterar att detta kan vara en förklaring till att bostadsbyggandet är högre prioriterat i de studerade tyska storstäderna där hyrorna följer marknaden.

Motståndet mot byggande kan förstärkas om de nya bostäderna vänder sig till grupper med lägre inkomster, då det kan ha större effekter på fastighetsvärden men också högre kostnader och högre skatt.

Men det egoistiska hushållet är inte emot allt byggande! Kanske saknar marken i dag värde för hushållet. Ett typiskt exempel är när gamla industriområden en bit bort från befintliga bostäder görs om till bostäder som vänder sig till grupper med relativt höga inkomster, vilket på sikt kan bidra till lägre skatt. Det kan också vara så att byggandet förbättrar för närboende hushåll, t ex genom mer service och bättre kommunikationer. Carsmfl (2013) betonar att planerarna borde tänka mer på att utforma projekt så de också leder till fördelar för de som redan bor där så att det i högre grad blir paretosanktionerade förändringar. Med sådan utformning skulle man kunna bygga även på ställen där det annars blir protester och överklaganden.

Hänsyn till familjen

Vi vidgar perspektivet lite och antar att en individ bryr sig om möjligheten att hitta en bostad för samtliga familjemedlemmar. Låt oss fokusera på ett hushåll med barn som snart ska flytta hemifrån. Här kan man tänka sig att de av ett rent egenintresse önskar att det byggs mer, eftersom det ökar förutsättningarna för deras barn att hitta en bostad.

Sambanden är dock inte enkla. Ett hushåll som äger sin bostad kan tänka att en värdestegring på bostaden gör det möjligt för dem att hjälpa sina barn in på ägarmarknaden. Om föräldrarna hyr en bostad hos en fastighetsägare som har en intern kö kan de också hjälpa sina barn till en bostad, oberoende av om det byggs nytt eller inte i närheten.

Ett planerande hushåll som tidigt ställer sina barn i olika köer, och/eller som har många äldre bekanta som bor i stora bostäder eller har dubbla bostäder, kan se till att barnen hittar något även om det inte byggs mer. Dessa möjligheter är särskilt stora om barnen vill bo på samma ort som föräldrarna.

Slutsatsen av detta är att det för många hushåll kan finnas goda skäl att gå emot bostadsbyggande i sin närhet, även om de har barn som snart ska flytta hemifrån.

Agerande utifrån en allmän värdering

Att en person eller ett hushåll är emot byggande i närområdet kan vidare sammanhållas med att personen har vissa värderingar och att byggprojektet är negativt utifrån dessa värderingar, t ex:

- *Miljöaspekter:* Personen anser att en viss mängd grönområden behövs för att få en viss luftkvalitet eller för att det på andra sätt bidrar till den allmänna välfärden.
- *Kulturvårdande aspekter:* Personen anser t ex att projektet kommer att påverka områdets historiska prägel på ett negativt sätt.
- *Allmänna kvalitetsaspekter:* Personen tycker att husen ifråga inte uppfyller rimliga krav på god arkitektur, kvalitet m m.

Uppfattning om rättvisa

Hur en person förhåller sig till ett visst förslag kan beror på om personen ifråga uppfattar förslaget som rättvist eller inte. En person kan t ex tänkas gå emot ett bostadsbyggnadsprojekt som innebär att delar av ett grönområde bebyggs, om detta är det enda projektet där grönytor tas i anspråk.

Om det däremot finns en övergripande plan där liknande projekt byggs på många olika ställen och därmed att ”alla” får offra lite så kan motståndet vara mindre.

Allmänintresse

Till sist kan självklart personer genuint bry sig om situationen för de som har svårt att hitta en bostad. De stödjer därför nya bostadsprojekt fast projektet är negativt utifrån deras direkta intressen. Det finns ju t o m en organisation som heter YIMBY (*Yes, In My Back Yard*), även om de på sin hemsida också betonar de positiva externa effekterna av byggande (<http://www.yimby.se/>).

Avslutning

Översikten ovan ger vissa indikationer om vad som skulle kunna minska motståndet mot byggande:

Att i så hög grad som möjligt utforma enskilda projekt så att de gynnar även närboende,

att lägga lite extra fokus på byggnaders exteriörer när det handlar om projekt som vänder sig till hushåll med lägre inkomster, eftersom det kan minska de negativa externa effekterna.

att sätta in det enskilda projektet i en större plan som kan göra att det enskilda projektet uppfattas som rimligt och rättvist.

2. Aktör 2: (Kommunal-)politikerns perspektiv

Hur påverkas kommunens ekonomi

Låt oss först anta att våra kommunalpolitiker, eller den lokala ledningen i det aktuella partiet, agerar utifrån vad som gynnar kommunens ekonomi. Här finns i sin tur flera aspekter:

Hur påverkas *kommunens skatteintäkter* från inkomstbeskattningen? Om projektet leder till ökad inflyttning så ökar intäkterna, men om det främst byggs så att boendetätheten minskar så ökar i princip inte intäkterna. Mer spektakulära projekt i attraktiva lägen som kan locka fler till kommunen är därför mer fördelaktiga än t ex kompletteringsbebyggelse av standardbostäder i anslutning till ett miljonprogramsområde.

Inkomstutjämningsystemet neutraliserar skillnaden i skattekraft, så ur intäktsynpunkt spelar det inte så stor roll om de som flyttar in har höga eller låga inkomster.

Vilka direkta *investeringskostnader* har kommunen i anslutning till projektet? Dessa kan ibland vara mycket höga, t ex i områden som kräver omfattande marksaneringar eller infrastrukturinvesteringar på grund av överdäckning. I mindre projekt – där exploatören betalar (merparten) av dessa kostnader – belastas inte ekonomin nämnvärt. Detsamma gäller administrativa kostnader för den kommunala planeringen, där byggherren normalt står för dessa kostnader med stöd av genomförandevalt eller planavgifter.

Vilka *övriga följdkostnader* har kommunen för t ex skola, barnomsorg och annan social verksamhet? Av betydelse är då om bostadsbyggandet sker för personer som redan bor i kommunen (och där kommunen redan bär dessa kostnader) eller om det sker för personer som flyttar till kommunen. Även här påverkar den kommunala kostnadsutjämnningen så att kommuner med många invånare i ”kostsamma” åldrar får kompensation för detta.

Hur påverkar *fastighetsskatten/fastighetsavgiften* kommunens ekonomi? En tanke bakom en kommunal fastighetsskatt är ju att den ska stimulera till bostadsbyggande genom ökade skatteintäkter. Dagens regler begränsar dock i hög grad dessa effekter eftersom nyproduktion är skattebefriad under många år.

Vilka intäkter har kommunen vid *försäljning av mark*, dvs vid markanvisningar? Äger kommunen mark som kan säljas till ett högt pris kommer byggandet att vara mer förmånligt för kommunen.

Vilka *sociala kostnader* uppstår på grund av bostadsbrist? Kommunen är skyldig att se till att t ex barnfamiljer har tak över huvudet. I en situation med bostadsbrist kan detta bli mycket kostsamt när personer och hushåll måste beredas boende på hotell. Ett ökat byggande kan i ett sådant fall leda till stora besparingar för kommunen om det innebär att fler av socialförvaltningens klienter då kan få en vanlig bostad.

Ur ett rent ekonomiskt perspektiv kan man alltså urskilja ett brett spektrum av situationer. Vi ska utifrån argumenten ovan förvänta oss ett större byggande i en kommun med följande egenskaper: (a) kommunen ligger i en

tillväxtregion med höga priser, (b) kommunen äger mycket mark som kan bebyggas, (c) direkta exploateringskostnader kan läggas över på byggherren samt (d) bostadsbyggandet leder till inflyttning till kommunen av hushåll med höga inkomster och låga sociala kostnader.

Vad påverkar valutgången?

Lokalpolitikern tittar rimligen också på hur bostadsbyggandet påverkar sannolikheten att gå segrande ur nästa kommunalval. Den enskilde politikern kan också behöva fundera på hur ett visst agerande påverkar sannolikheten att bli vald till vissa poster inom det egna partiet, t ex som kommunalråd eller som ledamot i kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Den lokala politiker som siktar på en riksdagskarriär, eller som sitter i riksdagen, behöver också fundera på vad som påverkar nomineringar till riksdagen och sannolikheten att hamna på en valbar plats.

Kopplingen mellan att öka bostadsbyggandet genom nya projekt och utgången av nästa val beror i sin tur på åtminstone tre olika faktorer:

Hur ser *allmänheten* i kommunen på projekten? Detta har redan berörts.

Hur agerar *media*? En kommunalpolitiker som bedömer att media kommer att ge en negativ bild av ett bostadsprojekt – och ge stort utrymme åt protester från medborgarna – blir rimligen mer tveksam till byggande. Även om vi skulle anta att de flesta gynnas av projektet så kan det vara politiskt riskfyllt att gå vidare ifall media lyfter fram de negativa sidorna av projektet och om det finns väljare som kan förväntas påverkas av den bild som media ger.

Medias och olika intressegruppers roll kan vara större på den nationella nivån. Brist på tid och/eller engagemang, eller en rationell implicit kalkyl över förväntad nytta, gör att väljare inte fördjupar sig i vad en fråga ”egentligen” handlar om. Strandskyddet kan exemplifiera problematiken. Alla tycker väl att det är bra med strandskydd så man kan promenera längst stranden. Men hur många vet att det i dag finns är ett skydd av alla stränder i hela landet på mellan 150–300 meter från stranden och det gäller även om det redan byggts nära stranden tidigare? En politiker, eller ett parti, som vill göra lättnader i strandskyddet tar dock betydande risker om förslaget leder till vinklade reportage i media.

Hur är *partistrukturen* i kommunen? Låt oss t ex anta att det finns två stora partier med lika stort stöd hos väljarna. Inom båda partierna finns ett starkt stöd för ökat bostadsbyggande, men 10 procent i varje parti är emot ökat bostadsbyggande. Saken verkar klar eftersom 90 procent av politikererna (och av medborgarna antar vi) är för ökat bostadsbyggande.

Motståndarna till byggande bestämmer sig då för att hoppa av sina partier och bilda ett nytt parti. Efter nästa val så har de båda stora partierna 45 procent var och det nya partiet 10 procent. Det nya partiet säger att de kommer att stödja det parti som lovar att inte bygga bostäder. Om de stora partierna av någon anledning inte kan tänka sig att samarbeta, så är det logiskt att de går med på det lilla partiets krav för att kunna förverkliga andra politiska mål.

Vad påverkar interna partinomineringar?

Den enskilde politikern måste som sagt också tänka på en annan arena – de interna partinomineringarna. Oavsett om det handlar om allmänintresse, makt eller pengar så kan den enskilde politikern vara intresserad av att sitta på en post som kommunalråd, i kommunfullmäktige eller i riksdagen. Även om vi kan personrösta i de allmänna valen spelar de interna processerna en stor roll och är helt avgörande för t ex en kommunalråds- eller en ministerpost. Vad detta konkret innebär beror helt på hur de interna motsättningsarna och opinionerna ser ut i det aktuella partiet.

Om vi antar att en viktig åtgärd för att påverka bostadsbyggandet är att luckra upp det kommunala planmonopolet och att riksdagspolitiker samtidigt nomineras på den kommunala/regionala nivån så kan det naturligtvis vara politiskt riskfyllt att i riksdagen driva att kommunernas inflytande ska minska. Jag har många gånger hört högt uppsatta politiker säga att det största partiet i riksdagen är Kommunpartiet. Liknande risker kan finnas för den som driver att hyresregleringen ska avvecklas. De interna fienderna i partiet kan framställa dig som en hjärtlös person som vill tvinga gamla fru Pettersson att flytta.

Det bör kanske också noteras att om en politiker i ett större parti siktar på att komma högt upp på valsedeln, men inte siktar på att bli kommunalråd eller motsvarande, så spelar valutgången ingen större roll för den personen. Det blir viktigare att hålla sig väl med de som kontrollerar nomineringarna än att vara populär bland väljarna och finns det motsättningar inom ett parti kan det vara viktigare för vissa att det blir ”rätt” namn på listan än att partiet går framåt i valet.

Synen på politikens roll: Att följa eller att leda?

En klassisk statsvetenskaplig diskussion handlar om politikens roll. Ska politiker genomföra det som den allmänna opinionen vill ha, eller ska politikerna ligga steget före och formulera en politik som gynnar ”allmänintresset” och sedan övertyga väljarna om denna politik?

Antar vi att det ligger i den långsiktiga utvecklingens intresse att det byggs bostäder när det är bostadsbrist, men att det finns ett kortsiktigt motstånd, så innebär det att om politiker inte vill ta kortsiktiga risker så blir bostadsbyggandet lågt. Man kan också uttrycka det som att den politiker som ”vill gå till historien” och inte bara vinna nästa val, har starkare incitament att driva frågan om ökat bostadsbyggande.

Strategier för att gynna allmänintresset

Kan vi då hitta några vägar ur dessa dilemman, givet att vi antar att det ur ett långsiktigt perspektiv är motiverat att bygga bostäder?

De lokala politikernas dilemma kan minskas på en rad olika sätt. Staten kan ekonomiskt stödja kommuner som bygger, antingen genom generella bidrag och/eller premiera genom extra satsningar på den lokala infrastrukturen. Är politikerna i en kommun rädda för att bygga billiga bostäder efter-

som det kan leda till att låginkomsttagare flyttar just dit, så kan det dilemma minskas om staten ålägger alla kommuner att bygga en viss mängd sådana bostäder. Exempel på sådana system beskrivs i Lind (2016). Kan de lokala politikerna trovärdigt påstå att staten kommer att tvinga dem att bygga ifall de inte gör det frivilligt, så minskar rimligen risken att väljarna straffar de partier som planerar för ett större byggande.

De lösningar som togs upp i det tidigare avsnittet för att minska motståndet från allmänhetens sida skulle samtidigt göra ökat byggande intressantare för lokalpolitikern.

Till sist handlar det naturligtvis också om politisk skicklighet på den lokala nivån. Att ligga steget före media och vara förberedd på olika mer eller mindre vinklade argument!

3. Aktör 3: Tjänstemannens perspektiv

Även om det finns betydande problem med att mäta hur lång tid en planeringsprocess tar, eftersom det är lite oklart när man ska säga att processen börjar, så pekar mycket på att processen är betydligt längre i Sverige än i jämförbara länder. Man kan se dessa långa handläggningstider och komplexa processer som ett resultat av låg politisk prioritering, men sen *public choice*-skolans inträde på scenen på 1970-talet har vi lärt oss att även se på hur incitamenten ser ut inom en offentlig myndighet.

Det finns många olika myndigheter som på olika sätt deltar i en planeringsprocess för ett bostadsbyggnadsprojekt. Två viktiga aktörer är kommunens olika förvaltningar med stadsbyggnadskontor eller liknande i centrum samt länsstyrelse som ska bevaka att de planer som kommunerna antar uppfyller de statliga krav som ställts upp i t ex miljölagstiftning. En analys av länsstyrelsernas roll finns i SOU 2015:109.

I detta avsnitt kommer fokus att ligga på de kommunala förvaltningarna men liknande incitamentsproblem kan finnas i andra myndigheter.

Direkta ekonomiska intressen ur ett förvaltningsperspektiv

Förvaltningars direkta ekonomiska intressen är främst av betydelse om det är en förvaltning som åtminstone delvis finansieras med avgifter. I dag är detta vanligt t ex vid detaljplanering där den som vill bygga (byggherren) i regel betalar alla kostnader på löpande räkning. För enskilda tomter finns ofta fasta avgifter, men dessa berörs inte närmare här.

Antag att en byggherre ska betala en planavgift till kommunen/plan-kontoret. Denna avgift betalas i form av en timtaxa och faktisk tidsåtgång. Denna taxa ska täcka både vissa fasta kostnader och den direkta tid som läggs ner på projektet. I denna situation finns det ekonomiska fördelar för den aktuella förvaltningen att dra ut på tiden i olika projekt.

På kort sikt, givet ett visst antal anställda, är förvaltningens kostnader fasta. Det betyder att varje extra timme som läggs ner, och som kan debiteras byggherren, minskar risken att förvaltningen får ekonomiskt underskott

(och behöver avskeda personal eller begära mer pengar från kommunkas-
san).

En annan aspekt är att även om konsulter hyrs in av kommunen och personalkostnaderna är en variabel kostnad så kommer förvaltningen att tjäna på att fler timmar läggs ner eftersom förvaltningen då får in mer pengar för de fasta kostnaderna. Marginalkostnaden för förvaltningen ligger under genomsnittskostnaden medan timtaxan kan antas vara bestämd av genomsnittskostnaden.

Även om det inte finns några avgifter så kan det vara så att ju effektivare som varje enskild person arbetar och ju snabbare varje ärende hanteras, desto färre personer behövs för att utföra en viss mängd arbete. Risken att förlora det egna arbetet kan öka, men det kan också finnas en lojalitet mot yrkeskåren och att man inte vill att det ska bli färre arbetstillfällen för ens yrkesgrupp. Även den som drivs av ett allmänintresse och vill att det ska arbetas så effektivt som möjligt kan då hamna i konflikter med andra, på samma sätt som i det klassiska fallet när den flitige arbetaren förstör ackordet för sina arbetskamrater.

När en aktör i en process bestämmer hur mycket tid som ska läggas ner och en annan aktör betalar på löpande räkning är det alltså stor risk för effektivitetsproblem, där nyttan av en viss insats inte vägs mot kostnaden för insatsen.

Incitamentsproblem vid användning av konsulter

I många kommuner har såväl det faktiska som det planerade byggandet ökat. Allt annat lika innebär det att mer arbete ska utföras och de flesta kommuner anlitar, av resurs- och/eller kompetensskäl, i högre grad externa konsulter. Detta kan ta sig åtminstone två olika former: (1) att en konsult anlitas för själva planarbetet och (2) att specifika utredningar i planprocessen läggs ut till konsultföretag

I båda dessa situationer finns incitamentsproblem om vi antar att konsulten åtminstone delvis drivs av ett egenintresse.

Fall 1 innebär i normalfallet att en mer omfattande och längre planprocess leder till att konsulten får mer betalt. Det kan löna sig att peka på potentiella problem och svårigheter som bör hanteras. Konsulten kan peka på att fler alternativa lösningar behöver utredas ordentligt. Kommer det in nya konsulter kan de vinna på att ifrågasätta kvaliteten i tidigare konsulters arbete.

I fall 2 upphandlas konsulterna normalt i konkurrens till ett fast pris så några direkta incitamentsproblem uppstår inte när det gäller själva tidsåtgången. I två situationer kan det dock uppstå komplikationer. För det första kan det ligga i konsultens intresse att peka på att det behövs fördjupade studier på vissa punkter. För det andra kan det finnas oklarheter i beställningen: exakt vad ska egentligen göras? Att då göra en snäv tolkning av uppdraget och sedan peka på att det behövs en särskild utredning om en ”missad” aspekt kan ligga i konsultens kortsiktiga ekonomiska intresse. Man kan likna detta vid det problem som uppmärksammats i byggbran-

schen där en entreprenör som ser svagheter i förfrågningsunderlaget kan lägga ett relativt lågt bud för att sedan räkna med att tjäna bra med pengar på s k ÄTOR (ändrings- och tilläggsarbeten).

Att minska risken för kritik – fall 1

På samma sätt som läkaren har att bestämma om det ska göras extra undersökningar innan beslut om åtgärder tas, ska tjänstemännen (i samråd med politikerna) ta ställning till vilka utredningar som ska göras inför ett beslut. Det kan i dag handla om en rad olika typer av utredningar, från buller- och dagvattensutredningar till utredningar om risker kopplade till farliga transporter och barnkonsekvensutredningar.

Hur ska man då bestämma om en viss utredning ska göras eller inte? Ett rationellt beslut kan vi definiera som det som maximerar förväntad nytta, dvs utredningen ska göras om den förväntade nyttan i form av en bättre plan är större än kostnaden för utredningen.

Ur den enskilda tjänstemannens (och även politikerns) perspektiv kan det dock se annorlunda ut. Det kan vara större risk att få kritik om man gör en utredning för lite än om man gör en utredning för mycket. Blir det problem och det framkommer att en viss aspekt inte utreds får tjänstemännen och politikerna kritik. Om det utreds för mycket och byggherren betalar så tänker ingen på att hyran blir några kronor högre i månaden på grund av den onödiga barnkonsekvensutredningen.

Att minska risken för kritik – fall 2

Den kan också finnas olika former av yrkesintressen som påverkar den enskilde personens agerande. Den enskilde specialisten kan få kritik från den egna yrkesgruppen: ”Hur kunde du som ska bevaka intresse X stödja detta alternativ!?”

Det är ju naturligt att den som väljer en viss utbildning och yrkesinriktning också anser att dessa saker är särskilt viktiga. Man utbildar sig till arkitekt för att man vill bidra till bra stadsmiljöer och att det byggs hus med hög kvalitet. En person skaffar sig en miljöutbildning för att man är särskilt engagerad i miljöfrågor. Men här finns en potentiell risk att personen inte kan dra en klar gräns mellan vad som är den aktuella organisationens officiella roll (officiella mål) och vad som egentligen är tjänstemannens egna värderingar, eller allmänna värderingar inom den yrkesgrupp som tjänstemannen tillhör. Denna risk är naturligtvis särskilt stor om de kriterier som tjänstemannen, enligt direktiv och lagregler, ska utgå ifrån är relativt vagt formulerade. Har gestaltningen tillräckligt hög kvalitet? Har miljöintressen vägts mot exploateringsintressen på ett korrekt sätt?

Som exempel kan nämnas att på senare tid har höghusprojekt i Stockholm stoppats av länsstyrelsen för att husen *syns* från nationalstadsparken. Här tror jag att lagstiftarens intentioner och formuleringarna är något oklara och att det finns utrymme för en tjänsteman att göra en hårdare eller mjukare tolkning utifrån sina egna värderingar.

Risken för att professionella (eller personliga) värderingar får genomslagskraft ökar rimligen när den aktuella förvaltningsenheten inte behöver ta det ekonomiska ansvaret för de rekommendationer eller krav som formuleras i ett projekt. Det kan då vara frestande för tjänstemannen att begära lite för mycket och antyda att om inte byggherren återkommer med ett bättre förslag så är risken stor att förslaget inte kommer att accepteras. Att gå emot tjänstemannen blir riskfyllt, även om byggherren innerst inne tror att det är ett tomt hot.

Åtgärder

När det gäller tänkbara åtgärder så kan dessa ligga på olika nivåer, t ex:

Tydligare politisk styrning med tidsgränser och klara direktiv om vilka krav ett projekt ska uppfylla.

Fasta priser på olika tjänster och att kommunerna därmed får betala överskjutande kostnader, eller att utredningskostnader i alla fall delas mellan kommun och fastighetsutvecklare, eller helt betalas av kommunen.

Till sist får nog också våra utbildningsinstitutioner ta på sig en del av ansvaret. Det är enligt min bedömning en försummad del av utbildningen att diskutera tjänstemannarollen och vikten av att skilja mellan sina egna värderingar och de värderingar som enligt lagstiftning och politiska direktiv ska styra besluten.

4. Aktör 4: Markägarens och byggherrens perspektiv

Processen när markanvändningen förändras kan se mycket olika ut. En klassisk version är att marken används för jordbruksändamål och ägs av en enskild lantbrukare. Denne säljer sedan till en byggherre/fastighetsutvecklare som tillsammans med kommunen tar fram en detaljplan och därefter bygger. En relativt vanlig situation är också att ett äldre industriområde säljs till en fastighetsutvecklare när det börjar bli lönsamt att byta markanvändning.

Många kommuner äger också mycket mark och då börjar ofta processen med en sk markanvisning varefter kommunen och den utvalde byggherre gemensamt tar fram en detaljplan på byggherrens bekostnad.

De frågor som man behöver fundera på är dels varför byggherrar accepterar höga kostnader och långdragna processer, dels varför markägare och byggherrar inte trycker på mer för att få bygga när priserna är höga och många projekt potentiellt lönsamma.

Byggherrarnas beroende av kommunen

Det kommunala planmonopolet kan kritiseras ur olika perspektiv, t ex att kommunerna inte har incitament att planlägga tillräckligt mycket mark. Ett annat problem är att planmonopolet leder till att aktörer inte vågar kritisera kommunen även om de anser att kommunen t ex är ineffektiv och tar för mycket betalt. Eftersom så mycket av processen är oregerad och

ligger i kommunens hand så oroar sig markägare och potentiella byggherrar för att om de kritiserar kommunen så kan de mer eller mindre medvetet straffas av kommunen. Kanske kommer deras ärenden inte att prioriteras och bli liggande på grund av ”resursbrist”. Kanske kommer de inte att ha lika stora chanser att få en markanvisning i framtiden om de kritiserar kommunen.

Varaktiga varor och optimal byggvolym

En viktig aspekt för den som är verksam på en marknad med varaktiga varor är att om produktionen ökar i dag så ökar konkurrensen för deras framtida produkter under många år framåt. Ökad produktion i dag innebär inte bara att man måste gå ner i pris i dag utan även att man måste gå ner i pris under kommande perioder, om vi antar att det är en långsiktig aktör som vill vara aktiv på marknaden under lång tid.

Att priset i dag är mycket högre än produktionskostnaden är därmed inte självklart något som gör att ett företag vill bygga stora volymer åtminstone så länge som företaget tror att ingen annan heller kommer att bygga mycket.

Problematiken kan också illustreras med situationen för den byggherre som har ett något större planlagt markområde. I vilken takt ska denne bygga ut området, givet att det finns en viss lokal efterfrågan och att det varje år tillkommer ett visst antal intresserade hushåll? På kort sikt kan efterfrågan utanför de hetaste områdena vara relativt prisoelastisk och företaget kan behöva gå ner relativt mycket i pris om en större volym ska säljas. Rent produktionsekonomiskt kan det också vara effektivare att etablera en mindre produktionsapparat som kan jobba kontinuerligt under en längre period i stället för att etablera en större produktionsapparat under en kortare tid.

Teoretiskt sett kan man se det som att markägaren/byggherren har en realoption att bygga och frågan är när och i vilken takt denna option ska utnyttjas. På samma sätt kan en person som äger mark och får ett erbjudande från en byggherre bedöma att det kanske lönar sig bättre att vänta.

En kommun som har ett stort markinnehav kan också ses som en lokal monopolist och har på motsvarande sätt ekonomiska intressen i att inte planlägga och bebygga mycket på en gång.

Bäst för den som får bygga att ingen annan får bygga

Att inte markägare och byggherrar är en starkare påtryckningsgrupp beror vidare på att de internt har olika intressen. Den som har mark att bygga på har ju egentligen inget emot att andra projekt stoppas.

För den fastighetsutvecklare/byggherre som etablerat goda kontakter med en kommun och lärt sig hur processen fungerar i den kommunen så innebär ju den komplicerade planprocessen att konkurrenter utestängs och att man kan tjäna mer pengar på de egna projekten.

Tänkbara åtgärder

De faktorer som beskrivits ovan pekar på att vi inte ska förvänta oss att privata markägare och långsiktiga byggherrar vill öka byggandet och att de knappast kan förväntas agera som en enad front mot ett kommunalt planmonopol.

Om vi gör det inte helt realistiska antagandet att kommunen vill att det ska byggas mer, och vill få de privata aktörerna att bygga mer, så finns en rad tänkbara åtgärder. Vissa länder har försökt med en särskild fastighetsskatt på outnyttjade byggrätter. Man kan vidare ha hårdare begränsningar av planernas genomförandetid. Är det kommunal mark är en variant att dela upp den i mindre delområden med olika byggherrar. Är det privatägd mark är en sista åtgärd att hota med att exproprierar marken.

En risk med att vänta för den som har byggmöjligheter är att andra bygger först och pressar ner priserna/hyrorna. Om kommunen hotar med att bygga mer i det kommunala bostadsföretagets regi kan det alltså göra det rationellt för privata aktörer att tidigare lägga sina projekt.

5. Avslutning

Eftersom det är politikerna som lägger fast spelreglerna och kan sätta större eller mindre tryck på olika förvaltningar och på aktörerna på marknaden så är rimligen incitamenten på den politiska nivån, centralt och lokalt, de viktigaste. Dessa incitament kan ändras relativt snabbt och i dag kan vi spekulera om två sådana förändringar.

Ju allvarigare bostadsbristen blir och ju fler som berörs direkt eller indirekt och ju mer problemen uppmärksammas i media, desto viktigare kan det bli för både politiker lokalt och centralt att visa handlingskraft. Inom ett parti kan den som kommer med förslag som kan minska bostadsbristen att vinna politiska poänger. Politiker som kommer från kommuner som bygger mer kan snabbare gör karriär inom sina partier.

Bostadsbrist kostar pengar för stat och kommun. Migrationsverkets kostnader stiger kraftigt när det inte finns något annat än dyra privata alternativ. Kommunernas sociala kostnader stiger när allt fler hemlösa barnfamiljer inhyses på vandrarhem och hotell. Är det svårt att flytta till orter där det finns jobb så stiger också kostnaderna för socialförvaltningarna. Migrationsverket har börjat engagera sig i bostadsbyggandet även om man ännu inte själv agerat som byggherre. Trycket på de kommunala bostadsbolagen att bygga billigare bostäder och ge en viss andel till socialförvaltningen ökar och privata aktörer på den marknaden kan tänkas få fördelar av kommunen.

Bergendahl, P-A, M Hjeds Löfmark och H Lind (2015), *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*, bilaga 3 till Långtidsutredningen, Stockholm.

Bokriskommittén (2014), *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*, Stockholm.

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

Granath-Hansson, A (2016), *Institutional Prerequisites for Housing Development A Comparative Study of Germany and Sweden*, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.

Lind H (2003), *Bostadsbyggandets hinderbana*,

ESO, Finansdepartementet, Stockholm.

Lind, H (2016), *Åtkomliga bostäder så underlättar vi för låginkomsthushåll att hitta en bostad*, SNS Förlag, Stockholm.

Mattsson-Linnala, S, H Lind, L Weiss och H Bengtsson (red) (2013), *Så ökar vi bostadsbyggandet*, Premiss förlag, Stockholm.

Nybyggnadskommissionen (2014), *En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande*.

SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*.

SOU 2015:109, *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande*.

REFERENSER