



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R51:1989

**Fritidsbebyggelsens
produktionsförutsättningar**

**Utveckling, framtidsperspektiv
och styrmedel**

Eidar Lindgren

*R
Jull*

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Ämne	
Plac	Sev

Byggforskningsrådet

R51:1989

FRITIDSBEBYGGELSENS PRODUKTIONSFÖRUTSÄTTNINGAR

Utveckling, framtidsperspektiv och styrmedel

Eidar Lindgren

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 830646-4 från Statens råd för byggnadsforskning till KTH, Inst för fastighetsteknik, Stockholm.

REFERAT

Rapporten är en analys av förutsättningar och problem vid produktion av fritidsbebyggelse. Som inledning behandlas grundläggande förutsättningar som marktillgångar och omfattningen av framtida efterfrågan. Därefter tas upp bl a:

- produktionens fördelning på exploatorgrupper och bebyggelseformer
- samspelet mellan exploatörer och myndigheter, uppläggningsplaner och tillståndsprövningar
- kostnadsbesparingar och åtgärder som kan öka produktionen

I inledningen slås fast att marktillgången är god i förhållande till inhemsk framtida efterfrågan samt att intressekonflikterna är koncentrerade till mycket begränsade områden. Författaren argumenterar senare för dels spridd bebyggelse, dels koncentrerade stugbyar på attraktiva platser vid vatten etc. Detta gga av att traditionella planområden varken är i linje med folks önskemål eller motiverade av kostnadsskäl. Vad gäller produktionen under slutet av 70- talet och under 80-talets inledning, konstateras att den till hälften hanterats av "tillfällighetsexploatörer/amatörer". Samspelet med det allmänna har påfallande ofta varit trögt och problemfyllt. Som främsta orsaker anges ärendenas förhållandevis låga prioritet hos handläggarna samt bristande erfarenheter hos exploatörerna. För att effektivisera planering och tillståndsprövning förespråkas mer förhandsinformation och striktare uppdelning i etappvisa delbeslut med preciserade krav på underlag. Ett partiellt/villkorat och rättsligt bindande tillåtighetsbeslut för större projekt diskuteras. Ett sådant "förhandsbesked för detaljplaner" skulle kunna öka intresset för exploatering. Vad gäller spridd småskalig fritidsbebyggelse krävs annat om man vill öka aktiviteten - t ex ändrade skatteregler.

I Byggnadsforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R51:1989

ISBN 91-540-5039-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Svenskt Tryck Stockholm 1989

INNEHÅLL

FÖRORD	7
FÖRKORTNINGAR	8
SAMMANFATTNING	9
PRESENTATION AV RAPPORTEN - INNEHÅLL OCH DISPOSITION	16
<u>1. INLEDNING</u>	17
1.1 BAKGRUND, AVGRÄNSNING OCH UTGÅNGSPUNKTER	17
1.1.1 Projektets tillkomst	17
1.1.2 Ämnesavgränsning vad gäller ägandeformer/ dispositionssätt	18
1.1.3 Fritidsbebyggelsens omfattning och tillväxt	20
1.1.4 Hushållens tillgång till fritidsbostad	21
1.1.5 Omfattningen av framtida efterfrågan	22
1.1.6 Motiv för att underlätta ökat fritidsboende. Samhällets roll.	23
1.1.7 Hinder mot att tillgodose efterfrågan	25
1.1.8 Bebyggelsens utformning och lokalisering	31
1.1.9 Kommunalt planmonopol och lokalt inflytande - inverkan på fritidsbebyggelsens utveckling	34
1.1.10 Låg prioritet hos planerare och beslutsfattare - en bidragande orsak till osäker och låg produktion	35
1.1.11 Produktionsstrukturen är dåligt känd	36
1.2 PROJEKTETS INRIKTNING OCH SYFTE	37
1.3 METOD	39

<u>2</u>	<u>ÖNSKEMÅL OM LOKALISERING OCH UTFORMNING AV FRITIDSBEBYGGELSE</u>	40
2.1	AVGRÄNSNING OCH SYFTE	40
2.2	KÄLLOR	40
2.3	ALLMÄNT OM LOKALISERINGSÖNSKEMÅL	41
2.4	ATTITYDER TILL GLES RESPEKTIVE TÄT BEBYGGELSE	43
2.5	STORLEK PÅ TOMT OCH HUS	46
2.6	UTRUSTNINGSTANDARD - TEKNISK FÖRSÖRJNING	48
<u>3.</u>	<u>PRODUKTION AV FRITIDSTOMTER</u>	50
3.1	AVGRÄNSNING OCH SYFTE	50
3.2	METODIK	51
3.2.1	Utnyttjande av lagfartsregistret	52
3.2.2	Enkät till säljare av fritidstomter	54
3.3	TILLSKOTT AV FRITIDSFÄSTIGHETER	57
3.4	ANTAL FÖRSÄLJNINGAR AV OBEBYGGDA TOMTER	60
3.5	FÖRSÄLJNINGARNAS FÖRDELNING PÅ NYPRODUKTION RESPEKTIVE FÖRSÄLJNING I ANDRA HAND	62
3.6	FÖRDELNING PÅ SÄLJARKATEGORIER	64
3.7	KARAKTÄRISTIK AV FÖRSÄLJNINGAR FRÅN KATEGORIN FYSISK PERSON	69

3.8	KARAKTÄRISTIK AV SÄLJARKATEGORIN "BOLAG"	72
3.9	PRODUKTIONENS KARAKTÄR; SPRIDD ELLER SAMLAD BEBYGGELSE? INOM/UTOM DETALJ- PLAN? FÖREKOMST AV SMÅSKALIGA PROJEKT?	77
3.10	SKILLNADER I FÖRSÄLJNINGSPRIS BEROENDE PÅ SÄLJARKATEGORI/PRODUKTIONSFORM?	83
3.11	BOLAGENS TOMTFÖRSÄLJNING. UTVECKLINGEN 1975-84	86
3.12	EXPLOATÖRERNAS KOMMENTARER ANGÅENDE DEN FRAMTIDA PRODUKTIONENS OMFATT- NING OCH INRIKTNING	88
4	<u>SAMSPELET MELLAN EXPLOATÖRER OCH DET ALLMÄNNA</u>	92
4.1	AVGRÄNSNING OCH SYFTE	92
4.1.1	Begrepp och inledande ämnesbeskrivning	92
4.1.2	Samspelets innehåll och syfte	94
4.1.3	Kommunens roll	95
4.1.4	Kapitlets syfte och utgångspunkter	96
4.2	METODIK	98
4.3	SAMSPELET FÖRUTSÄTTNINGAR - MÅLKONFLIKTER	100
4.4	SYNPUNKTER FRÅN "DET ALLMÄNNA"	103
4.5	EXPLOATÖRERNAS SYNPUNKTER	104
4.5.1	Allmänna omdömen om samarbetet med stat och kommun	104
4.5.2	Synpunkter och förslag	106
4.5.3	Sammanfattning och redovisning av ett "problemfall"	110

4.6	DISKUSSION KRING CENTRALA PROBLEM I SAMSPELET	114
4.6.1	Utdragen ärendehantering	115
4.6.2	Proceduren kan bli alltför omfattande och komplicerad	122
4.6.3	Behov av tidiga ställningstaganden i översiktliga frågor	123
4.6.4	Anpassning av planformer och underlagsmaterial	126
4.6.5	Sammanfattning av åtgärder som kan underlätta produktionen	129
4.7	ETAPPINDELAD BESLUTSPROCESS GENOM PARTIELLT/ VILLKORAT TILLÅTLIGHETS BESLUT M M	130
4.7.1	Fritidsbebyggelsens särdrag - motiv för successivt beslutsfattande	130
4.7.2	Utformning av tillåtighetsbeslut. Likheter med det engelska institutet "outline planning permission"	132
4.7.3	Tillåtighetsbeslut i lagstiftning och praktik	135
4.8	HAR SAMSPELETS FÖRUTSÄTTNINGAR FÖRÄNDRATS?	138
<u>5</u>	<u>PBL-REFORMENS BETYDELSE FÖR PRODUK- TIONEN AV FRITIDSBEBYGGELSE</u>	142
5.1	BAKGRUND, SYFTE OCH INNEHÅLL	142
5.2	MÖJLIGHETER ATT STYRA LOKALISERINGEN	143
5.3	KOMMUNENS ROLL FÖRE/EFTER PBL- REFORMEN	145
5.3.1	Situationen före PBL	145
5.3.2	Situationen under PBL-systemet	146
5.4	ETAPPINDELAD BESLUTSPROCESS UNDER PBL-SYSTEMET	151
5.4.1	Översikt över beslutsnivåer och prövningsvägar	152

5.4.2	Bygglovprövning direkt baserad på översiktsplanen	154
5.4.3	Förhandsbesked	154
5.4.4	Områdesbestämmelser	155
5.4.5	Detaljplan i kombination med riktlinjer i översiktsplan/områdesbestämmelser	157
5.4.6	Program till detaljplan	158
5.4.7	Flexibel detaljplan	159
5.4.8	Betydelsen av att detaljplaner ges begränsad genomförandetid	161
5.4.9	Fastighetsplan	162
5.4.10	Slutsatser	164
5.5	PBLs EFFEKTER PÅ PRODUKTIONEN	165
6	<u>ANLÄGGNINGSKOSTNADER FÖR KONCENTRERAD ENKEL FRITIDSBEBYGGELSE</u>	168
6.1	BAKGRUND OCH SYFTE	168
6.2	ÄMNESAVGRÄNSNING OCH BEGREPPS- DEFINITION	170
6.3	METOD	172
6.4	KOSTNADSEXEMPEL	173
6.4.1	Åspereds koloniområde	174
6.4.2	Riddartorp	176
6.4.3	Stockholms stads stugbyar - "Hulthstugor"	178
6.4.4	Exempel framtagna av Göteborgsregionens kommunalförbund	181
6.4.5	Sammanfattande redovisning av exemplen	185
6.5	RESULTAT OCH KOMMENTARER	186
6.5.1	Anläggningskostnad	186
6.5.2	Övriga kostnader	187
6.5.3	Jämförelse med glesa bebyggelseformer	189

<u>7</u>	<u>AVSLUTNING</u>	
7.1	EFTERFRÅGAN	194
7.2	TOMTPRODUKTIONEN	195
7.3	SAMSPelet MELLAN EXPLOATÖRER OCH DET ALLMÄNNA	196
7.4	BILLIG FRITIDSBEBYGGELSE	201
7.5	PLAN- OCH BYGGLAGEN	202
7.6	FYSISKA FÖRUTSÄTTNINGAR - MARKTILL- GÅNG OCH TEKNISK FÖRSÖRJNING	204
7.7	ÅTGÄRDER FÖR ATT UNDERLÄTTA ÖKAD OCH BILLIGARE TOMTPRODUKTION	206
7.8	BILLIG SPRIDD BEBYGGELSE BÖR KOMPLET- TERAS MED TÄTT FRITIDSBOENDE I ATTRAKTIVA MILJÖER	212
	LITTERATURREFERENSER	215
	BILAGEFÖRTECKNING	222
	BILAGOR	223

FÖRORD

Denna studie har utförts vid institutionen för fastighetsteknik, KTH. Större delen av arbetet har bekostats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning. Projektet tillkom genom ett initiativ av professor Gerhard Larsson, som sedermera även har bidragit med värdefull handledning. Även flera andra inom institutionen har bidragit med råd och synpunkter som varit mycket nyttiga för projektets uppläggning och för utformningen av föreliggande slutrapport.

I inledningsskedet stöttades arbetet upp av en referensgrupp som utsågs i samråd med BFR. I gruppen ingick Gunnar Lundberg, Stockholms kommun, Sten Fylkner, AB Credentia samt Ove Oscarsson, Kullenbergs Tomt och Fastighets AB. Förutom dessa har ett stort antal andra tjänstemän, exploatörer samt enskilda markägare, medverkat genom att besvara enkäter, delta i intervjuer och möten eller bidra med underlagsmaterial av olika slag.

Utskrifter av arbetsmaterial och slutrapport har Birgitta Lindström svarat för. Per Kempe har ritat figurer.

Till alla som medverkat - nämnda och onämnda - riktar jag ett varmt tack!

Stockholm i september 1988.

FÖRKORTNINGAR

BFR	Statens råd för byggnadsforskning
BL	Byggnadslagen (1947:385)
BN	Byggnadsnämnd(en)
BS	Byggnadsstadgan (1959:612)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
FBM	Fastighetsbildningsmyndighet(en)
IFHP	International Federation for Housing and Planning
KS	Kommunstyrelse(en)
LMV	Lantmäteriverket
LST	Länsstyrelse(en)
NOU	Norges offentlige utredninger
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
Prop	Proposition
SIFO	Svenska Institutet för Opinionsundersökningar
SOU	Statens offentliga utredningar
STR	Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund

SAMMANFATTNING

Bakgrund

Fritidsbebyggelsen i Sverige expanderade mycket snabbt under 1960-talet. Det årliga tillskottet nådde periodvis en nivå av ca 25 000 fritidshus per år. Även under första hälften av 70-talet var utbyggnadstakten hög. Därefter ändrades bilden. 70-talets sista år och inledningen på 80-talet, innebar en kraftig nedgång. Låg nyproduktion i kombination med en på vissa håll relativt omfattande omvandling till permanentbostäder, medförde att nettotillskottet kring åren 1982-83 sjönk till en nivå av endast något 1000-tal fritidshus per år. Produktionen av fritidstomter avseende nyetablering av bebyggelse följde i grova drag samma nedåtgående kurva.

Vid 80-talets inledning var tillväxten i hushållens köpkraft inte lika hög och stabil som på 70-talet. Snart syntes tendenser till att produktionskostnaderna för ny fritidsbebyggelse översteg folks betalningsvilja. Utsikterna till att fler hushåll i de lägre inkomstskikten skulle kunna skaffa fritidsbostad såg inte längre lika ljusa ut. Situationen föranledde såväl statsmakterna som en del kommuner och exploatörer, att söka vägar till billigare produktion. Det gällde dels att minska kostnaderna för att ställa i ordning tomter (inbegripet va-försörjning m m) dels att få fram billigare hustyper.

Tomtproduktionens omfattning och inriktning har samband med marktillgång. Produktionskostnaderna påverkas av förfarandet vid tillståndsprövning och detaljplanering. Förutom projekterings- och utredningskostnader är tidsåtgången en tung faktor i sammanhanget. Detta problemkomplex rörande markutnyttjande och myndigheters prövning av exploateringar för fritidsbebyggelse, har alltsedan 60-talet varit ett kontroversiellt område. Nu när stormen bedarrat efter en lång och livlig debatt och en hög byggaktivitet, är tiden inne att sammanställa erfarenheter och kunskaper rörande fritidsbebyggelsens produktionsförutsättningar.

Syfte

Syftet med projektet har varit att analysera och beskriva förutsättningar och problem vid produktion av fritidsbebyggelse. Arbetet har inriktats mot nedanstående ämnesområden.

- a) Landets markresurser och storleken på framtida inhemsk efterfrågan.
- b) Människors önskemål vad gäller fritidsbostadens lokalisering och utformning.
- c) Huvuddragen i hittillsvarande tomtproduktion. Dess fördelning på producentkategorier, andel inom plan m m.
- d) Tillståndsprovning och uppläggning av planprocesser. "Samspelet" mellan exploatörer och myndigheter, rättsligt ramverk - främst plan- och bygglagen.
- e) Möjligheter till kostnadsbesparingar genom stark koncentration (små tomter) och låg utrustningsstandard vad gäller vatten och avlopp.

Tanken har varit att ge bättre underlag för myndigheters och producenters framtida agerande och att finna vägar till billigare och smidigare produktion anpassad till efterfrågan.

Metod

Projektets bredd återspeglas i arbetsmetodiken. Förutom studier av tidigare arbeten och sammanställning av befintlig statistik, har bearbetningar av statistiskt underlagsmaterial utförts. Vidare har egna enkätundersökningar utgjort en central del i projektet. Särskild tyngd har lagts vid insamling av erfarenheter från de två dominerande producentkategorierna - privatpersoner och bolag.

Resultat

Fysiska och befolkningsmässiga förutsättningar:

Per capita räknat är det tveksamt om något land har fler fritidshus än Sverige. Trots detta finns fortfarande internationellt sett mycket gott om obebyggda marker av högt attraktionsvärde för fritidsboende. Större delen av landet är förhållandevis glest bebyggt och rikt på sjöar och vattendrag. Förutsättningarna för att lösa teknisk försörjning är också goda. De stora slättbygderna utgör undantag från denna generellt sett gynnsamma bild. Ett annat viktigt undantag utgörs av de delar av kustlandskapen där saltvatteninträngning försvårar vattenförsörjningen. Slutsatsen blir emellertid att det i ett nationellt perspektiv sällan är befogat att tala om markbrist utan att hänföra denna till avvägningar mot annan markanvändning. I regel blir det fråga om att väga fritidsboende mot lokala areella näringar, eftersom trycket från friluftsliv, permanentboende m m riktas mot begränsade områden.

Sveriges befolkning är ojämnt fördelad över landet och fritidsbebyggelsen följer med vissa undantag ett liknande lokaliseringssmönster (eftersom flertalet lägger stor vikt vid korta resor). Trots att städernas omgivningar tagit emot huvudparten av fritidsbebyggelsen finns på de flesta håll, tack vare gynnsamma utgångsförutsättningar, alltfjämt god tillgång på lämplig mark inom ett resavstånd som de flesta anser acceptabelt. Problemen är koncentrerade till de stora kuststäderna, där den lediga kapaciteten främst finns inåt landet.

Utrymmet för ytterligare bebyggelse är även en fråga om fritidsboendets påverkan på omgivningen - genom ökad belastning på vägar och vattendrag eller andra följdverkningar. Denna problematik är mycket starkt kopplad till lokala förutsättningar och bebyggelsens utformning. Vidare, om framtida exploateringar styrs bort från de platser som hittills nyttjats mest intensivt, får nämnda följdverkningar mindre betydelse.

Efterfrågan:

Vid tiden 1982-84 var 100 000 - 200 000 hushåll intresserade av att förr eller senare (beroende på ekonomi m m) skaffa eget fri-

tidshus. En sådan expansion skulle ha motsvarat en ökning av beståndet - då ca 670 000 fritidshus - med 15-30 procent. Situationen 1988 torde i stort vara densamma. Vad gäller efterfrågans inriktning finner man följande stabila huvuddrag:

1) tomter och boendeformer som medger självverksamhet av något slag, 2) närhet till vatten, 3) kort resavstånd (vid ca 10 mil ökar resmotståndet märkbart).

Åtminstone fram till 70-talets slut fanns en stark preferens för spridd bebyggelse. Fritidstomt i planområde har för många varit en "nödlösning". Vad gäller husstorlek var efterfrågan vid 80-talets inledning till fyra femtedelar riktad mot hus större än 40 kvm. Flertalet av de potentiella fritidshusägarna hade som krav att vatten kunde dras in i huset.

Tomtproduktionens omfattning och struktur:

Kring 1977-78 inleddes en tydlig nedgång i produktionen av tomter för nybebyggelse. Åren 1982-84 var produktionen nere i 1500-3000 per år. Bolagen stod för hälften av detta. Inget bolag hade större marknadsandel än fem procent. Så gott som all övrig tomtproduktion var resultat av enskilda personers verksamhet. Av enskildas tomtförsäljningar var sannolikt uppemot 35-40 procent överlåtelser till släkt och vänner. Flertalet av de enskilda personer som sysslat med tomtförsäljning/exploatering tycks ha haft liten erfarenhet från branschen. Även bland bolagen fanns ett betydande inslag av aktörer med liten erfarenhet från tidigare verksamhet.

Av alla fritidstomter som tillkom under perioden 1982-84 var, grovt räknat, hälften sådana som låg avskilt eller som ingick i mindre grupper (max ca 15 st).

Tillståndsprövning och planering. Samspelet mellan exploatörer och myndigheter:

Generellt sett påverkas ärendehantering hos olika myndigheter av att exploatering för fritidsbebyggelse är en förhållandevis lågt prioriterat del av samhällsbyggandet. På lokalt plan tillkommer att största nyttan av exploateringar ofta tillfaller andra än kommunneväanarna, vilket minskar exploateringsintressenas tyngd i kommu-

nala besluts- och planeringsprocesser. Sannolikheten för långa handläggningstider ökar därmed. Vidare finns bland exploatörerna/tomtförsäljarna en stor grupp "amatörer" vid sidan av de erfarna yrkesexploatörerna. "Amatörerna" - som finns både bland bolag och enskilda - löper stor risk att utreda eller projektera "fel saker vid fel tidpunkt". Dessa förutsättningar - låg prioritet i kombination med relativt stor andel "amatörer" - bör i hög grad vara styrande för åtgärder som avser att underlätta produktionen. En slutsats blir att det är viktigt med etappindelade beslutsprocesser där myndigheterna i varje skede tydligt anger vilket beslutsunderlag som krävs.

Prövningsförfarandet blir ofta mer komplicerat än vad exploatören är förberedd på. Samspelet exploatör - myndigheter kan dock underlättas avsevärt om kontakterna går via någon/några få "handledande" tjänstemän. Som komplement till normala informationsrutiner kan det vara värdefullt med någon form av enkel "handbok i exploatering".

Ett sätt att öka intresset för exploatering vore att i plan- och bygglagen införa en möjlighet att på basis av ett mer begränsat underlag än vad som krävs för detaljplan, pröva enbart tillåtligheten av föreslagen exploatering. Med andra ord, lagens nuvarande institut förhandsbesked (inför bygglov) - vilket fyller nyssnämnda funktion vid projekt som inte kräver detaljplan - skulle kompletteras med ett tillåtlighetsbeslut för större exploateringar där detaljplan krävs.

Plan- och bygglagens effekter:

Kommunernas ansvar för att åstadkomma snabb, billig och enkel hantering av planärenden och bygglovärenden, betonas tydligare i plan- och bygglagen än i äldre lagstiftning. Eftersom produktionens grundförutsättningar inte förändras genom lagens införande finns, trots det ökade ansvaret, alltså stort spelrum för faktorer som kan förlänga och fördyra plan- och beslutsprocesser i samband med fritidsbebyggelse.

Plan- och bygglagen ger en intresserad kommun möjlighet att förenkla hanteringen av enskilda exploateringar avseende små grupper eller spridda tomter. Detta pga att områdesbestämmelser i viss mån

kan överta detaljplanens roll, dels vad gäller allmän lämplighetsprovning dels vad gäller att sätta en övre gräns för tillåten husstorlek. Kan detaljplan undvaras - tack vare att kommunen tidigare satsat på områdesbestämmelser - underlättas de små projekten.

Kostnadsminskning genom koncentration och låg standard:

Statens, kommunernas och de större exploatörernas insatser för att få fram billig fritidsbebyggelse, har under 80-talet inriktats mot koncentrerad bebyggelse i relativt stora projekt (ca 50 - 100 hus). Såväl i utredningar som då projekt kommit till stånd, har denna bebyggelseform vanligtvis bestått av tomter mindre än ca 500 kvm, husstorlekar kring 30 kvm, gemensamma servicebyggnader med toaletter, soputrymmen m m samt gemensamma tappställen för vatten. En realekonomisk bedömning av anläggningskostnad exklusive markkostnad, räntekostnad, tillägg för vinst och "förgävesprojektering/risk", visar att man vid gynnsamma förhållanden som lägst kan nå ned till nivån 90 000 - 100 000 kr/enhet (1984 års nivå, uppräknat till 1986 års penningvärde). En jämförelse med spridd bebyggelse visar att man vid sådan kan komma ned till jämförbar nivå vad gäller anläggningskostnader, förutsatt att bebyggelsen lokaliseras vid befintliga vägar. De ekonomiska motiven för koncentration är således svaga, och torde så förbli även om kalkylen vidgas till drift, underhåll, resor.

Samhällets insatser för att underlätta/stimulera produktionen:

Vill man från statens sida åstadkomma långtgående förändringar vad gäller produktionen krävs att fritidsbebyggelsen ges högre prioritet i marklagstiftning och fysisk planering. Dessutom krävs att kommunernas utbyte av bebyggelsen ökar. Dessa punkter är grundläggande för kommunalt engagemang och ett effektivt samspel med exploatörer vid tillståndsprovning och detaljplanering.

Intresset från markägare/exploatörer tilltar om man kan se att sannolikheten att få igenom projekt har ökat. Utöver allmänna attitydförändringar hos myndigheter kan ett steg på vägen vara att i översiktsplaner peka ut lämpliga områden. Vidare kan intresset för exploatering ökas på mer direkt väg genom ekonomisk stimulans till producenterna. Det naturliga är då att i första hand minska vinst-

skatten. Ändringar i skattelagstiftningen kräver emellertid vidare utredningar.

Fritidsboendets karaktär och spridningsmönster står i viss motsatsställning till det s k "kommunala planmonopolet". Nationella och/eller regionala motiv att tillåta exploatering skulle kunna få större tyngd om det infördes besvärsmotstånd över kommunalt beslut att inte upprätta/anta förslag till detaljplan. För att ge producenterna större projekteringsstrygghet inför detaljplanarbetet, kan ett tillåtighetsbeslut införas (se ovan, stycket "Tillståndsprövning.."). Dessa åtgärder bör nog övervägas om man från statsmakternas håll vill underlätta och stimulera produktion av fritidsbebyggelse.

Slutord:

Efterfrågans storlek torde inom överskådlig framtid vara så pass begränsad i förhållande till landets marktillgångar att betydande delar av dagens restriktiva övergripande riktlinjer bör omprövas. Av samma skäl är det ur markanvändningssynpunkt "ofarligt" att vidta en del stimulansåtgärder. Den stora vågen från 60- och 70-talen är över och det finns idag bättre överblick över markresurserna. Lagregler finns som möjliggör skydd av markområden och en prövning från fall till fall.

Ovanstående förutsättningar samt efterfrågans inriktning mot avskilda tomtlägen, talar för att eventuella stimulansåtgärder bör inriktas mot spridd eller gruppvis bebyggelse. Det är rimligt anta att sådana exploateringar även framledes i hög grad kommer att hantearas av enskilda markägare. Viktiga stimulansåtgärder blir därför: a) praktisk handledning från lokala myndigheter (t ex broschyr om förfarande vid prövning enligt olika lagar, berörda myndigheter m m) b) lägre realisationsvinstbeskattning vid tomtförsäljning samt enklare regler för uträkning av densamma.

PRESENTATION AV RAPPORTEN - INNEHÅLL OCH DISPOSITION

Ämnet för denna rapport är fritidsbebyggelsens produktionsförutsättningar i Sverige. Första delen av rapporten består av ett relativt omfattande inledningskapitel (kap 1) som dels ger en faktamässig bakgrund dels redovisar författarens utgångspunkter i några viktiga avseenden. Bl a framförs motiv för följande grundläggande utgångspunkter i arbetet; (a) det finns fortfarande en inhemsk efterfrågan på nya fritidshus, samt b) landet rymmer obebyggda områden lämpade för fritidsbebyggelse, vilka kan tas i anspråk utan allvarliga konsekvenser för andra intressen. I inledningens fortsättning resoneras kring ytterligare faktorer som kan tala för eller emot en expansion eller som kan försvåra en effektiv produktion. Kapitlet utmynnar i en precisering av rapportens syfte och innehåll (avsnitt 1.2). Ett huvudtema slås fast; hur bör stat och kommun agera om man önskar att underlätta produktionen.

I kapitel två behandlas efterfrågans inriktning vad gäller bebyggelsens lokalisering och utformning. Därpå följer i tredje kapitlet en studie av tomtproduktionens struktur. Bl a undersöks fördelningen på spridd respektive samlad bebyggelse liksom fördelningen på exploatörsgupper. Kapitel fyra är en diskussion rörande förhållandet ("samspelet") mellan exploatörer och stat och kommun. Denna del är inriktad på problem knutna till tillståndsprövning och detaljplanering. Stort utrymme ägnas åt tidsåtgång och besluts-/planprocessens uppdelning i delmoment. Plan- och bygglagens möjligheter och begränsningar i sammanhanget tas upp i kapitel fem.

Nästa ämne (kapitel sex) är kostnader för att iordningställa enkla former av samlad fritidsbebyggelse (liknande kolonistugor). I anslutning därtill görs några jämförelser med glesa bebyggelseformer.

Rapportens avslutning (kapitel sju) är dels en samlad redovisning av viktiga resultat, dels ett försök till syntes innehållande rekommendationer för framtida agerande i frågor om fritidsbebyggelse. Förutom synpunkter om hur produktionen kan underlättas rymmer avslutningen bl a några kommentarer rörande eventuell prioritering av viss utformning och lokalisering.

1. INLEDNING

Föreliggande rapport är uppbyggd av kapitel som berör ämnen av väsentligt skild karaktär - från utpräglat fysiska och tekniska spörsmål till frågor som rör människors attityder och agerande. Den gemensamma nämnaren för de olika delarna är fritidsboende och fritidsbebyggelse. Denna ämnesmässiga bredd har föranlett att rapportens disposition utformats på ett något okonventionellt sätt. Bl a har det mesta av begreppsförklaringar och problembeskrivningar skjutits fram i texten till inledningarna av respektive kapitel. Även detta inledningskapitel har en okonventionell utformning. Författaren har lagt stor vikt vid att tidigt redovisa de funderingar som bestämt projektets inriktning. Först längre fram i avsnitt 1.2 presenteras syftet med arbetet. Den som vill ha bakgrunden till detta, bör emellertid först läsa följande "inledning på inledningen" (avsnitt 1.1).

1.1 BAKGRUND, AVGRÄNSNING OCH UTGÅNGSPUNKTER

I detta avsnitt presenteras motiv och utgångspunkter för arbetet. Tanken är att ge vissa faktaredovisningar rörande fritidsbebyggelsens omfattning m m och att bibringa läsaren en uppfattning om vilka värderingar och antaganden som författaren haft som bas. Avsnittet speglar vidare de grova dragen i ämnesavgränsningen. Det utgör en väsentlig del av arbetet och innehållet har stor betydelse för förståelsen av övriga delar av rapporten.

1.1.1 Projektets tillkomst

Institutionen för fastighetsteknik, KTH har sedan mitten av 60-talet engagerat sig i frågor kring fritidsboende. Föreliggande rapport är en fortsättning på den traditionen. De konkreta frågeställningar och förhållanden som initierade föreliggande projekt kan sammanfattas i tre huvudpunkter:

- (1) Produktionen av fritidsbebyggelse sjönk mycket snabbt under 70-talets sista år (ner till en nivå av något 1 000-tal per år kring 1982-83).

- (2) Flertalet hushåll hade (1983) inte tillgång till fritidsbostad.
- (3) Produktionsstrukturen var dåligt kartlagd. Fördelning på exploatörsgrupper (bolag, privatpersoner m fl), lokaliseringsmönster under senare år m m - detta var i det närmaste okänt.

Ovannämnda förhållanden gav tidigt upphov till följande frågor rörande framtida produktion:

- (a) Hur stor är efterfrågan på ytterligare fritidsbebyggelse? (Hur många fler hushåll är intresserade av fritidsboende?)
- (b) Önskemål beträffande lokalisering, utformning, standard?
- (c) Är markbrist och intressekonflikter ett hinder för fler fritidstomter?
- (d) Hur kan man underlätta produktionen? Vilka problem upplevs som störst av exploatörer/markägare respektive tjänstemän/beslutsfattare?
- (e) Enkel och billig fritidsbebyggelse som samtidigt är attraktiv - hur ser den ut? Hur kan sådan produktion stimuleras?
- (f) Vad blir effekterna av ny lagstiftning rörande planering och byggande? (PBL m fl lagar)

Tidigare studier i olika sammanhang talade för att det fanns såväl efterfrågan som markutrymme. Dessa två utgångspunkter blev grundläggande för arbetet och behandlas därför i rapportens inledning. Övriga uppräknade punkter har utgjort centrala delar i det egentliga projektarbetet.

1.1.2 Ämnesavgränsning vad gäller ägandeformer/ dispositionssätt

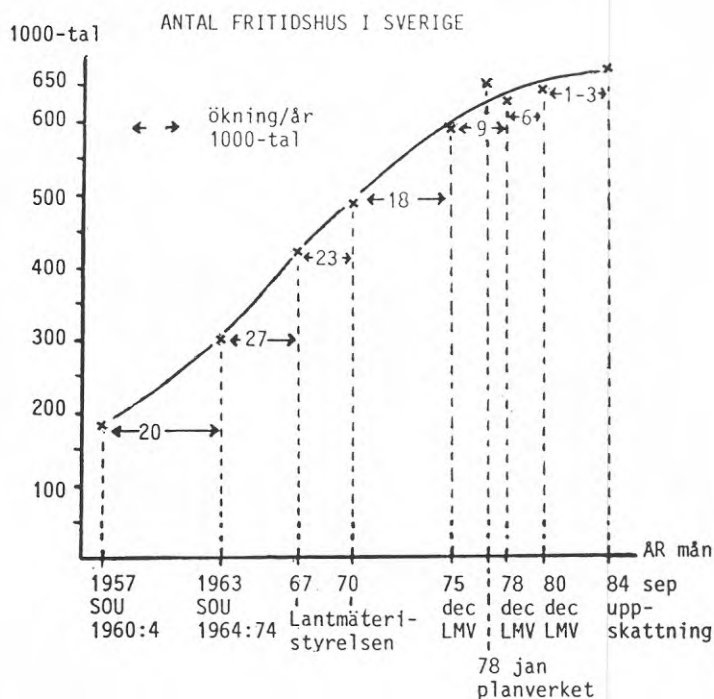
Under de senaste 10 - 15 åren har fritidsboendet i Sverige blivit alltmer differentierat vad gäller ägarformer och sätten att sprida nyttjandet över året. Vid sidan av uthyrningsstugor och traditionell enskilt ägd fritidsbebyggelse (på egen tomt eller på arrenderad

mark), har utvecklats olika former av delat ägande (andelsboende/bostadsrätt). Frågan om ägandeformer och dispositionssätt har emellertid inte tagits upp i detta arbete. De flesta spörsmål som rapporten behandlar har inga omedelbara kopplingar till frågan om ägande kontra uthyrning. Vissa slutsatser från rapportens olika delar kan dock förhoppningsvis - i något annat sammanhang - vara av intresse i en diskussion om fördelar och nackdelar med olika ägar- och nyttjandeformer.

Rapporten har slagsida mot traditionell fritidsbebyggelse i så motto att vissa delar behandlar försäljning av tomter och planering/tillståndsprovning då privat mark skall användas för fritidsboende i någon form. Man bör dock observera att även dessa kapitel innehåller sådant som är av generellt intresse oavsett formen för framtida disposition/nyttjande av bebyggelsen.

1.1.3 Fritidsbebyggelsens omfattning och tillväxt

Med stöd av uppgifter som lantmäteriet publicerat i olika sammanhang samt egna bedömningar (baserade bl a på trähusfabrikanternas erfarenheter) har antalet fritidshus¹ vid olika tidpunkter kunnat uppskattas. En närmare redovisning av källor och bedömningsunderlag finns i bilaga 11.



Figur 1 Fritidsbebyggelsens antalsmässiga utveckling 1975-1984.
(Källor: se bilaga 11)

Enligt lantmäteriverkets (LMV) statistik tillkom under 1960-1975 ungefär 20 000-25 000 fritidshus per år. LMVs uppgifter för perioden 1976-1980 visade på en markant nedgång i tillväxttakten. Kring 1981-1983 kunde man gissningsvis bedöma att nettotillväxten sjunkit

¹ I detta sammanhang avses byggnader som nyttjas som fritidsbostad - oavsett ålder och tidigare användning. Följande räknas dock inte som fritidshus: kolonistugor, hus som hyrs ut för tillfällig övernattning, gäststugor/komplementbyggnader.

till 2 000-3 000 hus per år. Fritidshusbeståndet föreföll i det närmaste ha stagnerat på en nivå kring 670 000 hus. Så var läget när detta projekt om fritidsbebyggelsens produktionsförutsättningar initierades. Under projektets inledningsskede sammanställdes uppgifter över avstyckningsverksamheten i landet och uppgifter om trähusfabrikanternas produktion. Allt pekade på att tillväxten 1981-1984 hade stabiliserat sig kring en nivå av 1 000-3 000 hus per år¹. (Orsakerna till nedgången berörs i avsnitt 3.3 och 3.4.)

1.1.4 Hushållens tillgång till fritidsbostad

Tillgången till fritidsbostad hos de svenska hushållen har sedan 1975 studerats av SCB. Genom urvalsundersökningar har man fått fram uppgifter om ägande och om hur många som haft råd/möjlighet att för en längre tid disponera fritidshus på annat sätt. Tabellen nedan visar situationen 1975 respektive 1985.

Andel av befolkningen (16-74 år) som ingick i hushåll vilka under året (a) ägde, (b) hade möjlighet att disponera fritidshus på annat sätt (hyra eller låna):

		<u>procent (avrundat till heltal)</u>	
		1975	1985
(a)	ägde	20	22
(b)	hyrde/lånade	21*	24
"tillgång till"			
(a)+(b)		41*	46

 Tabell 1 Tillgången till fritidsbostad (Källor: SCB, 1987, (rapport 51) samt, vad gäller siffra markerad *; opublicerat arbetsmaterial från levnadsnivåundersökningarna - referens Mirdza Brivkalne, SCB.

Uppgifterna om antal hus (figur 1) och tillgången till fritidsbostad (tabell 1) påvisar två saker vilka är särskilt viktiga i sammanhanget:

¹ Erfarenheterna under arbetets fortsättning pekade mot att denna situation höll i sig även under 1985 samt att det 1986 torde ha inträffat en viss ökning - dock inte i närheten av rekordårens siffror på 60- och 70-talen.

- 1) expansionen under 60-talet och början av 70-talet har övergått i en betydligt långsammare tillväxt.
- 2) fortfarande har halva befolkningen inte möjlighet att disponera fritidshus (d v s ca 54 procent varken äger fritidshus, har möjlighet att låna eller anser sig ha råd att hyra för någon eller några veckor).

1.1.5 Omfattningen av framtida efterfrågan

I vilken grad är den låga ökningstakten i antal fritidshus ett utslag av att efterfrågan är tillgodosedd? Hur många av de som i SCBs intervjuundersökningar sagt att de inte har möjlighet/tillgång till fritidsboende (se ovan avsnitt 1.1.4) är intresserade av fritidsboende? Det kan finnas annat som är mer lockande. Förutom avvägningen mot ekonomiska aspekter måste nyttan och glädjen av fritidsboendet vägas mot andra uppoffringar. Detta gäller i synnerhet den som funderar på att skaffa eget hus. Ägandet medför engagemang i skötsel av hus och tomt. Med ägande följer diverse "pappersjobb" vad gäller förvärv, försäkringar, inkomstdeklaration m m. Som fastighetsägare påtar man sig ett visst ansvar gentemot grannar, myndigheter m fl. Totalbilden blir för många att fritidsboendet inte är värt sitt pris.

Det är dock rimligt att anta att det hos den hälft av hushållen som hittills inte haft möjlighet till fritidsboende finns en viss "dold efterfrågan". Annorlunda uttryckt: om utbudet förändras vad gäller tomternas och husens läge och standard, eller om hushållens ekonomi förbättras, kommer fritidsboendet att sprida sig till fler hushåll. (Hur intresset fördelar sig på eget hus, andelsägande respektive förhyrning är givetvis svårt att sia om).

En grov uppfattning om efterfrågan vid tiden 1982-1984 kan man få genom olika SIFO-undersökningar. På uppdrag av STR (Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund) utförde SIFO i slutet av 1981 en intervjuundersökning (SIFO/STR, 1982) där intresset för fritidshus behandlades. Enligt denna skulle ca en (1) procent av hushållen "helt säkert" skaffa fritidshus inom de närmaste åren. Ytterligare 5 procent angav att det var "troligt" att man skulle skaffa fritidshus.

Undersökningen skulle, enligt STR (1982), tyda på att storleksordningen 150 000 hushåll i Sverige var intresserade av att skaffa fritidsbostad. (Av dessa 150 000 hushåll skulle vidare ca 7 procent - eller ca 10 000 - vara intresserade av andelshus). Liknande resultat framkom i de månadsvisa studier som SIFO under samma period utförde åt Dagens Industri¹. Där tillfrågades intervjupersonerna om vad man helst skulle använda en ökad inkomst till. Andelen som svarade "fritidshus" låg under åren 1981-84 stadigt kring 4-5 procent.

Ovannämnda undersökningar ger stöd för att, avseende åren 1982-84, grovt uppskatta antalet hushåll med ett seriöst intresse av att skaffa fritidsbostad till 100 000-200 000 st. Detta skulle motsvara en ökning av husbeståndet med ca 15 - 30 procent.

Vid den tidpunkt då projektet började ta form (1983/84) föreföll det som om den kraftiga expansionen av villa- och fritidsbebyggelse sannolikt var ett passerat stadium. Tillväxten under 70-talet var ett resultat av många samverkande faktorer; hög inflationstakt, gynnsam lånemarknad, obegränsad avdragsrätt för låneräntor, stigande realinkomster och ett uppdämt "behov". Samma situation torde knappast upprepa sig under överskådlig tid. Det rimligaste antagandet för 80- och 90-talen är att efterfrågan från de svenska hushållen inte kommer att vara tillräckligt stark för att "70-tals-boomen" skall upprepas. Även om efterfrågan åter ökar, produktionen underlättas och lönsamheten stiger kommer utvecklingen bli betydligt lugnare.

1.1.6 Motiv för att underlätta ökat fritidsboende. Samhällets roll.

Nu infinner sig frågan; är förekomsten av en "dold" efterfrågan vars närmare styrka och omfattning är dåligt känd, ett skäl för statsmakterna och/eller kommunerna att vidta speciella åtgärder i syfte att sprida fritidsboendet till fler medborgare. Fritidsboende kanske snarare kan ses som en nödlösning på problem orsakade av brister i bostads- och arbetsmiljöer? (Jämför Jarlov, 1980, s 108). Med detta perspektiv blir det inte givet att satsa på utveckling av

¹ Källa: tidskriften Dagens Industri, råtabeller från SIFO (D12) referens Karna Larsson, SIFO.

fritidsboendet. Det förefaller dock otänkbart att fritidsbebyggelsens många olika kvalitéer helt kan ersättas av förbättringar i bostads- och arbetsmiljön. Hur uppnår man avskildhet och "naturkontakt" i tätortsmiljöer? Hur uppväger man värdet av storskogens lugn och ro, kontakten med genuin landsbygdsmiljö, bad vid sjöar och hav, närhet till skidbackar m m? Dessutom; bostadsområdena kan knappast ge samma frihetsgrad vad gäller aktiviteter på den egna tomt, arbete med hus och trädgård etc. Till detta kan läggas att miljöombytet i sig kan ha ett värde. Synen på fritidshuset som kompensationsmiljö kan kritiseras - vilket också gjorts i litteraturen (se Daun, 1977). En riktigare beskrivning är nog att fritidsboendet för många utgör ett värdefullt komplement till permanentbostaden (jfr Larsson, Rönström 1979 s 192).

Förklaringen till fritidsboendets attraktionskraft finns förmodligen att söka i människans behov av omväxling. Även om permanentbostaden ligger i vacker miljö nära strövområden vill många byta miljö under en del av sin lediga tid. Önskan att få miljöombyte är nog än större hos alla de som bor "bland asfalt och betong". Frågan blir då; är miljöombyte på andra sätt än genom fritidsboende bättre eller sämre alternativ ur sådana "samhälleliga" perspektiv som energiförbrukning, miljöpåverkan och kostnader/lidanden pga olyckor? Utlandsresor, båtliv, bil- och husvagnsemester etc förefaller ur dessa aspekter att vara sämre alternativ. Friluftsliv av olika slag ter sig däremot mer energisnålt och miljövänligt än fritidsboende. Jämförelsen haltar dock - flertalet människor har varken förmåga eller lust att idka friluftsliv under så lång tid att det helt kan ersätta fritidsboende eller andra semesteraktiviteter!

Fritidsboende i olika former är en viktig del av den svenska välfärden. Detta har betonats i flera sammanhang, bl a i fritidsboendekommitténs utredning (SOU 1982:23) och i studier från institutionen för fastighetsteknik (Larsson, Rönström, 1979 s 271). Även i föreliggande arbete är utgångspunkten att fritidsboendet har ett stort värde i sig - det är ingen "nödlösning". Samhällets mål bör då vara att fler skall få möjlighet till fritidsboende. För att uppnå detta kan man dels vidta åtgärder för att öka husens nyttjandegrad (ökad uthyrning, delat ägande etc) dels försöka underlätta nyproduktion.

Det som sagts ovan leder snabbt vidare till allmänna frågor om statens och kommunernas roller. Skall stat/kommun aktivt påverka konsumtionen i viss riktning? Vilka "korrigerande" ingrepp i marknadsekonomin kan accepteras? Resonemang kring detta faller utanför föreliggande projekt. Något skall dock sägas om författarens utgångspunkt vad gäller samhällets agerande.

En huvudprincip bör vara att fritidsboende liksom annan "fritidskonsumtion" bär sina egna kostnader. Subventioner bör undvikas. Tvärtom ligger det närmare till hands att samhället genom restriktioner eller avgifter/skatter, försöker fånga upp miljöskador eller andra kostnader som inte får genomslag på marknaden. Denna utgångspunkt hindrar inte att man som nästa huvudprincip ålägger stat och kommun ett ansvar för att övervaka hela produktionsapparatens och verka för att det på billigaste sätt kan tillskapas fritidsbebyggelse med goda kvaliteter. I det sistnämnda ligger bl a att bevaka tendenser till monopolisering och att verka för rationell ärendehantering hos berörda offentliga organ. Det blir fråga om en balansgång mellan ambitionen att underlätta produktionen och den förstnämnda principen om att inte styra konsumtionen.

1.1.7 Hinder mot att tillgodose efterfrågan.

Enligt föregående avsnitt finns efterfrågan på ytterligare fritidsbebyggelse. Man måste nu fråga sig; är en expansion av fritidsboendet förknippad med negativa sidoeffekter av så allvarlig karaktär att samhället (stat och kommun) istället för att underlätta produktionen bör inta en restriktiv hållning? För delar av landet (t ex vissa kusttrakter) har sedan början av 70-talet funnits en utbredd tveksamhet mot ytterligare exploateringar - åtminstone vad gäller traditionellt enskild ägd fritidsbebyggelse.

Man törs nog påstå att flertalet av de intressekonflikter och de tekniska problem som dykt upp i samband med fritidsbebyggelse, har varit kopplade till viss lokalisering och/eller viss utformning. Genom styrd lokalisering kan olika gruppers markanspråk tillgodoses i större eller mindre grad. Även problem med vatten- och avloppsförsörjning kan i hög grad motverkas genom styrning mot lämpliga områden (god vattentillgång, infiltrationsvänlig mark etc). Energiförbrukningen är även den starkt kopplad till lokaliseringen. Resor-

na till och från fritidshusen drar ungefär lika mycket energi som husproduktion och drift sammantagna (Fredbäck, 1979 s 71).

Företeelsen att fritidshus övergår till att bli permanentbostäder betraktas ibland som ett problem - beroende på bl a attityder och förutsättningar vad gäller kommunal service, va-försörjning m m. Sannolikheten för permanentning är störst nära tätorterna, vilket kan komma i konflikt med önskemål om att styra fritidshusen till lägen med korta resavstånd.

Olika slags åtgärder för att hindra permanentning - direkta förbud mot åretrunt-boende, begränsningar av va-standard m m - är alla kontroversiella i någon mening och åtgärdernas praktiska funktion kan ifrågasättas (jämför fritidsboendekommitténs arbete, bl a DsBo 1981:3). Mest praktiskt och minst kontroversiellt tycks vara att begränsa boendeytan. En gräns vid 40-50 kvm torde avsevärt minska benägenheten till permanent bosättning (DsBo 1981:3, s 180 och Larsson, Rönström 1979, s 154). I grunden handlar dock problemet om hur man väger nyttan av välbelägna men relativt små fritidshus mot nackdelarna av en viss åretruntbosättning. I ett större perspektiv och sett till landet som helhet, kan man knappast hävda att "permanentningsrisker" är ett vägande skäl mot att försöka underlätta en utveckling av fritidsbebyggelsen.

Sammanfattningsvis; de största hindren mot ytterligare fritidsbebyggelse bör kunna bemästras förutsatt att:

- o det finns lämpliga markområden
- o samhället har medel att styra lokaliseringen

Finns det dessutom möjligheter att styra utformningen av fritidshusen är det svårt att se varför samhället inte skulle försöka underlätta en expansion. Det skulle i så fall vara av helt andra orsaker än vad som berörts här. Om samhället antar en övergripande målsättning att överlag begränsa produktion och konsumtion (av energi och material) blir det kanske befogat att hålla igen på produktionen av fritidsbebyggelse.

Tillgång på mark

Vi går nu vidare med frågan om markresurser och lokalisering. Det första man bör notera är att Sverige i jämförelse med många andra länder kan beskrivas som ett "glest bebyggt skogsland". Följande tabell ger en antydning om detta.

	<u>procent av totalarealen</u>			
	Sverige	England+ Wales	Frankrike	Öst- tyskland
bebyggd mark	3	11	10	10
jordbruk	8	77	59	58
skog	54	7	27	27
övrigt (vatten, myr, kalfjäll, gruv- områden m m)	36	5	4	5
år	1981	1971	1980	1981

Tabell 2. Markanvändningen i Sverige relaterat till några länder i Europa. Källor: uppgifter om Sverige från SCB, 1983. Övriga från Patricios, 1986.

Trots att siffrorna från olika länder förmodligen inte är helt jämförbara ger de en bild av de väsentliga huvuddragen. Sverige har gott om utrymme. I vilken grad kan marktillgångarna nyttjas för fritidsbebyggelse? (Hur är de tillgängliga områdens karaktär och geografiska belägenhet i förhållande till permanentboende?)

1978 års fritidsboendekommitté framhöll att Sverige har stora och outnyttjade tillgångar på mark lämpad för fritidsbebyggelse (SOU 1982:23, s 45, 50). Man stödde sig på erfarenheter från den fysiska riksplaneringen. Det viktigaste underlaget var planverkets genomgång av områden som kommunerna mot slutet av 70-talet i sin planering pekade ut som lämpliga för fritidsbebyggelse (Statens plan-

verk, 1978 s 103-105). Till övervägande del rörde det sig om översiktliga ställningstaganden av kommunerna med innebörd att det i angivna områden fanns lämpliga platser - ej att områdena i sin helhet skulle nyttjas för fritidsbebyggelse. Enligt planverkets studie omfattade områdena ca 12 000 kvkm, dvs ca 2.5 procent av Sveriges landareal. Med antaganden om bl a genomsnittliga exploateringsgrader på 0.1 - 1.0 hus/ha (beroende på typ av område) kom man till slutsatsen att det skulle rymmas 160 000 - 380 000 nya fritidshus i de aktuella områdena. Här bör noteras att planverket betonade att merparten av de utpekade arealerna även fortsättningsvis skulle förbli obebyggda och tillgängliga för rekreation och areella näringar. Dessutom kan det kommunala planeringsmaterial som studerades knappast anses motsvara en fullständig kartering av alla områden i landet som skulle kunna användas för fritidsbebyggelse. Sluttrycket blir att det finns mycket goda förutsättningar att hitta utrymme för framtida utbyggnader.

För att få ytterligare perspektiv på frågan om fritidsbebyggelsens markkonsumtion, kan man ta hjälp av SCBs arealuppgifter över befintliga fritidstomter. Tomtmarken (dvs ej medräknat tillhörande grönområden, vägar etc) upptar ca en halv procent av landarealen (SCB, 1983, s 35). Dessutom är det viktigt att veta att en fjärdedel av alla tomter ligger i två län - Göteborgs och Bohus län och Stockholms län. Där är koncentrationen (hus per kvkm) 5-10 ggr högre än i övriga Sverige (jämför LMV, 1977). Tomtmarkens andel i övriga landsdelar närmar sig troligtvis några tiondels procent. Trots att fritidsbebyggelsen givetvis ockuperar, eller påverkar, mer mark än vad som utgör tomter upptar den således på de flesta håll en mycket liten del av all mark.

Även om fritidsboendet under 70-talet tenderat att sprida sig längre från tätorterna, är fortfarande reseavstånden en starkt begränsande faktor när det gäller att utnyttja markresurserna. Därför är det av störst intresse att behandla marktillgång och konkurrenssituation i landsdelar belägna inom någon eller några timmars bilresa från större städer. (Avstånd längre än 10-15 mil upplevs av de flesta som en markant belastning, se kapitel 2). Inom dessa regioner finns vissa begränsande områden dit bebyggelsen hittills har koncentrerats. Typexempel på detta hittar man längs västkusten och i Stockholms skärgård. På sådana platser kan konkurrensen om den

obebyggda marken och de obebyggda stränderna vara mycket påtaglig. Samtidigt kan man inom nämnda regioner finna stora områden där efterfrågetrycket från olika intressen är lågt! Detta gäller i synnerhet inlandet.

Utredningen "Fler fritidshus i inlandet. Sydlänens utredning om fritidsbebyggelse i inlandsområden", är ett av flera exempel på studier som påvisat den goda tillgången på förhållandevis välbelägna områden där konflikter med andra intressen inte behöver bli något stort problem (Länsstyrelsen i Kristianstads län, 1984, s 2 ff). Under arbetet med den fysiska riksplaneringen har framkommit att det finns stora arealer lämpade för fritidsbebyggelse inom 1-3 timmars resavstånd från de större orterna (SOU 1979:55, s 152-153). (Hänsynen till andra intressen gjorde att man i FRP-sammanhang, trots god marktillgång, intog en mycket försiktig hållning vad gäller utnyttjande för fritidsbebyggelse).

Tillgången på mark nära hav, sjöar och vattendrag är kanske det mest intressanta i detta sammanhang. I Sverige finns ca 100 000 sjöar större än 1 ha vilka upptar ca 9 procent av landets totala yta (SCB, 1983 s 42). Landet präglas av stor rikedom på insjöar, vilka ofta har rikt förgrenade system av vikar och uddar, stor mängd av åar och älvar samt - inte minst - en lång kustlinje innehållande skärgårdsområden med tusentals öar. Allt detta gör att tillgången till stränder är mycket god. Den andel som upptas av bebyggelse och anläggningar är - totalt sett - liten. Visserligen kan ibland stor andel av stränderna i och närmast intill orterna, vara ockuperad av bebyggelse, hamnområden m m. Den dominerande bilden, såväl i de södra som de norra landsdelarna, torde dock vara att på någon mils avstånd från tätorterna har andelen bebyggd strand sjunkit till under 10 procent. I inlandsområdena torde nivån ligga på endast enstaka procent eller tiondels procent. (Jämför exempel i Lindgren, 1983, sid 82 ff). Lokalt kring större tätorter kan emellertid den av bebyggelse och anläggningar spärrade stranden uppgå till flera 10-tals procent.

Endast en mindre del av landets stränder är attraktiva för bad¹.

¹ Jämför Statens planverk, 1971, Göteborgsregionens kommunalförbund, 1974 samt Länsstyrelsen i Stockholms län, 1973. (se litteraturreferenser)

Detta har uppmärksammats i planeringssammanhang och bidragit till stor försiktighet med att överhuvudtaget tillåta bebyggelse vid stränder. För fritidsboendet kan strandområden med omgivningar vara mycket eftertraktade miljöer även om stranden i sig inte är särskilt badvänlig. En strandtomt behöver t ex inte innefatta klipp- eller sandstränder för att vara efterfrågad. Även om man reserverar merparten av landets stränder för bad, fiske eller annat friluftsliv, så återstår det platser som kan bli fina miljöer för en "strandorienterad" bebyggelse samtidigt som dessa platser är av mindre intresse för friluftsliv. Genom att styra bebyggelsens lokalisering bör man kunna undvika mycket av intressekonflikterna (Jfr Lindgren, 1985).

Det är ofrånkomligt att ny bebyggelse innebär ianspråktagande av mark som skulle kunna användas till annat. Frågan är om nyttan av fritidsboendet är större än nyttan av alternativ användning. På sådana platser som är attraktiva för fritidsbebyggelse och som ligger utanför tätorternas närområden, torde det oftast vara avvägningen mot jord- och skogsbruk som är avgörande. Friluftslivet - vilket ofta brukar tas upp - är främst koncentrerat till vissa särskilt attraktiva områden och till strategiska kommunikationsstråk i landskapet. Dessa områden bör kunna identifieras och sparas. I övriga områden är friluftslivet glest och nyttan av att spara de begränsade områden som det blir fråga om kan vara mycket liten. (Även vad gäller naturvårdsobjekt, fornlämningar m m bör särskilt värdefulla objekt kunna identifieras och bevaras).

Ovanstående beskrivning leder till slutsatsen att markbrist inte är ett skäl för återhållsamhet. Tvärtom slås man av tanken att den goda tillgången på mark och fina miljöer nära vatten är en resurs som skulle kunna utnyttjas än mer - för såväl fritidsboende som rörligt friluftsliv.

Möjligheter att åstadkomma lämplig lokalisering

Styrmedel och beslutsunderlag vad gäller lokalisering har successivt förbättrats under 70- och 80-talen. Möjligheten att hindra bebyggelse på känsliga platser har ökat genom att glesbebyggelserätten slopats och strandskyddsbestämmelserna utvidgats till att gälla alla

stränder. Fysisk riksplanering (inventeringar av markanspråk och avvägningar på nationell nivå), kommunernas översiktliga fysiska planering (kommunöversikter m m), länsstyrelsernas arbete med inventeringar och klassificeringar av naturvårdsobjekt (platser som bör skyddas med hänsyn till vetenskaplig och/eller social naturvård) - allt detta är exempel på den omfattande inventerings- och planeringsaktivitet som bedrivits. Underlaget för att bedöma lämpligheten av fritidsbebyggelse på olika platser har p g a detta förbättrats avsevärt. De arbeten som idag utförs i samband med att kommunerna enligt PBL:s krav tar fram översiktsplaner och däri anger s k riksintressen, bör medföra att beslutsunderlaget blir än bättre.

Antag att staten vidtar åtgärder som generellt sett avser att underlätta produktion av fritidstomter (och fritidshus). Åtgärderna kan riktas mot kommunerna med avsikt att öka deras engagemang, för enkla beslutsrutinerna m m. Vidare kan man med information etc försöka på mer direkt väg bistå markägare, exploatörer och husproducenter. Antag dessutom att man accepterar tanken på någon slags övergripande nationell markhushållning. Eftersom såväl tillgången på lämplig mark som konkurrenssituationen uppvisar stora variationer - inte bara lokalt utan kanske framför allt mellan regioner och landsdelar - blir det önskvärt med en styrning över kommunnivå. Hur fungerar lagar och planeringsformer i detta avseende? Ger de möjligheter att styra exploateringarna till platser som är lämpliga i ett vidare perspektiv? Här anar man ett problem. Möjligheten till övergripande styrning har nog hittills varit begränsad. En studie av PBL-reformens betydelse i detta sammanhang är intressant.

1.1.8 Bebyggelsens utformning och lokalisering

Stimulansåtgärder kan utformas med avsikt att påverka produktionsinriktning vad gäller lokalisering och utformning. Hur har "planeringsidealen" i dessa avseenden sett ut tidigare? Finns det idag skäl för att prioritera viss inriktning?

Under 1960-talen förefaller det ha varit en utbredd uppfattning att fritidshus skulle koncentreras till planområden. Detta torde till viss del vara ett resultat av att man på fritidsboende applicerade samma planeringsideal som gällde för permanentbebyggelse. "Koncentrationsideologin" hade långt tidigare förts fram av Uno Åhrén i

uppsatsen "Ett planmässigt byggande" (SOU 1945:63). Där påtalades nackdelarna med spridd bostadsbebyggelse. Ambitionen att genom koncentration åstadkomma bostadsmiljöer med såväl tekniskt som socialt sett goda förhållanden, bör ha påverkat även synen på fritidsbebyggelsens utformning. Önskemålet att samla fritidshusen framträder i en rapport från 1962 års fritidsutredning, "Friluftslivet i Sverige, Del 1..." (SOU 1964:47). Motiven var att man skulle spara mark och möjliggöra hög teknisk standard med hjälp av gemensamma anläggningar som skulle hålla nere kostnaderna. Det framskymtade i utredningen även motiv av "social" karaktär, d v s man såg framför sig ett fritidsboende med stort inslag av gemensamma aktiviteter och goda grannkontakter.

Fritidsbebyggelsens behandling i planeringssammanhang (strävan efter att samla bebyggelsen) måste även ses i ljuset av storstadsregionernas expansion under 60-talet. Utvecklingen präglades av inflyttning och expanderande förorter och kraftig utbyggnad av fritidsbebyggelsen. Samtidigt tyckte man sig märka ökad aktivitet vad gäller friluftsliv i olika former. Statsmakternas reaktion blev att försöka koncentrera byggandet till vissa markområden och bevara större arealer mer eller mindre orörda. Som läget var förefaller denna strategi ha varit motiverad. Den intressanta frågan är om de "allmänna planeringsidealen" (framsprungna ur tankarna från Åhrén m fl) i kombination med storstadslänens speciella situation, gav koncentrationstanken sådan näring att den växte ut över landsdelar med helt andra förutsättningar? Vid denna tid hördes dock även röster som pläderade för den spridda bebyggelsen, se exempelvis Larsson (1969 b) och Mattsson (1970).

Den kraftiga utbyggnaden av fritidsbebyggelsen under 60- och 70-talen skedde i hög grad i form av planlagd koncentrerad bebyggelse. Det är svårt att bedöma i vilken mån detta var ett resultat av planeringsideal. Markägares och exploatörers agerande har stor betydelse i sammanhanget. Man kan dock konstatera att förutsättningarna vid mitten och slutet av 80-talet inte är desamma som under 60- och 70-talen. Kunskapsläget är bättre vad gäller tillgången på mark och anspråken från olika intressen. Efterfrågan vad gäller fritidsbebyggelse har i stor utsträckning redan tillgodosetts. Samt, inte minst viktigt, lagändringar har ökat möjligheterna att styra även spridd bebyggelse. I ett läge med god marktillgång och starka medel

att hindra bebyggelse på olämpliga platser, kan man ifrågasätta markhushållning som motiv för koncentrerad bebyggelse.

De ekonomiska aspekterna på bebyggelseområdenas utformning och storlek har behandlats i flera sammanhang (se Ericsson, 1972 och Johnsson, 1975). De totala exploateringskostnaderna förefaller inte minska i någon avgörande grad genom koncentration till stora planområden. Om varken markhushållning eller ekonomi motiverar storskalighet och koncentration, vilka motiv återstår?

Vad gäller energi är frågan om bebyggelsestrukturen (gles/utspridd - tät/samlad) väsentligt påverkar transportkostnaderna? Tätheten i sig har sannolikt begränsad betydelse. Det viktiga torde vara lokaliseringen i förhållande till vägar och allmänna kommunikationer samt avstånden till tätorterna (permanentbostaden).

Önskemålen vad gäller lokalisering och utformning är mycket olika beroende på människors fritidsintressen, ålder, ekonomiska resurser m m. Efterfrågans bredd speglas i variationerna hos dagens fritids-
husbestånd. Skall man lägga fast en dominerande smakriktning torde det bli: spridd bebyggelse. Avskildhet, lugn och ro, naturkontakt; detta är grundstenar i fritidsboendet. Redan 1962 års fritidsutredning kunde i sin undersökning konstatera att kvalitéerna hos spridd bebyggelse värderades högre än de fördelar som samlad bebyggelse skulle kunna ge (SOU 1964:47, s 153). Man kan fråga sig om efterfrågan har ändrat inriktning sedan dess?

Enkel stadsnära fritidsbebyggelse

Satsningar på koncentrerad fritidsbebyggelse har förordats i statliga utredningar av betydligt senare datum än 1962 års fritidsutredning. 1978 års fritidsboendekommitté presenterade förslag¹ på hur man skulle kunna få fram billig fritidsbebyggelse i form av små tomter (ca 500 kvm) och små hus (20-40 kvm). Husen skulle koncentreras till planområden med ca 50-150 hus och man föreslog en förenklad va- och vägstandard, bl a gemensamma toalettutrymmen. För att hålla nere reskostnaderna och underlätta för hushåll utan bil, före-

¹ Se SOU 1982:23, s 97 ff och kommittéens underlag rapport 5, "Tät-
ortsnära fritidsboende. Enkla sommarstugor i stadens närhet".

språkade kommittén lokalisering nära tätorterna. Såväl före som efter kommitténs arbete har det tillkommit fritidsområden av liknande karaktär - i vissa fall ännu enklare, av typ kolonistugor. (I andra fall har stugområdena närmat sig traditionell fritidsbebyggelse.) Ofta har kommunerna stöttat utbyggnaden på något sätt.

Med den utformning som fritidsboendekommittéen föreslog minskar fritidshusägarnas möjligheter till förändringar och successiva standardhöjningar i takt med framtida resurser och önskemål. Hur skall man se på detta? Är det ett nödvändigt ont för att hindra permanentning och följdverkningar i dess spår? Eller en ofrånkomlig konsekvens om kostnaderna skall hållas nere? Kanske ett led i markhushållningen kring tätorterna?

Antag nu att vi accepterar bilden av god marktillgång och stor andel tomtköpare som för att få omväxling till vardagsmiljön föredrar spridd/småskalig bebyggelse. Ja, då blir man tveksam inför att samhällets insatser vad gäller att utveckla fritidsboende främst skulle inriktas mot starkt koncentrerad bebyggelse nära tätorterna. Kostnadsbesparingar var fritidsboendekommitténs viktigaste motiv. Några närmare kostnadsjämförelser med alternativa bebyggelsestrukturer redovisades dock aldrig. Eventuella möjligheter till besparingar genom koncentration bör därför granskas närmare. En utvärdering mot andra bebyggelseformer kräver att kostnaderna för koncentrerad bebyggelse sätts i relation till dess kvalitéer.

1.1.9 Kommunalt planmonopol och lokalt inflytande - inverkan på fritidsbebyggelsens utveckling

Exploateringar för fritidsbebyggelse har vissa särdrag som gör att förutsättningarna för genomförande skiljer sig från många andra projekt där mark tas i anspråk. Följande två aspekter avses:

- (1) Ändamålet (fritidsboende) är ett lågt prioriterat område i samhällsbygget - det tillhör "fritidssektorn".
- (2) En viktig funktion är vistelsen på annan plats än stället där man bor. (Man köper inte fritidshus intill hemmet). Följaktligen; den långsiktiga nyttan av exploateringen (det framtida boendet) tillfaller en grupp som konkurrerar med

andra grupper intressen av att behålla marken orörd.
(Typexempel: lokalbefolkningens strövområden tas i anspråk och landskapsbilden påverkas).

Andra exploateringar inom fritidssektorn som idrotts- och friluftsanläggningar m m, nyttjas av kommunens invånare - eller de som bor strax intill anläggningen. Sådana projekt torde normalt stöta på mindre motstånd på det lokala planet. Byggnadsprojekt som kan hänföras till högprioriterade sektorer som bostads- och energiförsörjning, kommunikationer etc är lättare att genomföra i strid mot lokala intressen. I dessa situationer har planerare och politiker tyngre motiv att hänvisa till.

Med dessa förutsättningar kan man förvänta sig att exploatering för fritidsbebyggelse inte riktigt passar in i ett system med långtgående lokalt inflytande över markanvändningen. En strävan från statsmakterna att underlätta produktionen och styra denna till vissa områden i landet, riskerar att komma i konflikt med ambitionen att upprätthålla kommunal beslutanderätt.

För att bedöma möjligheterna till utveckling av fritidsboendet är det nödvändigt att på kommunnivå närmare analysera förutsättningarna för politikernas och tjänstemäns agerande i ärenden rörande exploatering för fritidsbebyggelse.

1.1.10 Låg prioritet hos planerare och beslutsfattare - en bidragande orsak till osäker och låg produktion

Produktionens kraftiga nedgång vid slutet av 70-talet och början av 80-talet, var sannolikt i hög grad ett resultat av att efterfrågesituationen förändrades. (De närmare orsakerna till detta kan diskuteras - "mättad" marknad/försämrad köpkraft m m). En annan bidragande orsak till nedgången kan ha varit attitydförändringar hos tjänstemän/planerare och hos politiker. Under 70-talet pågick en debatt om fritidsbebyggelsens konsekvenser för annan markanvändning; främst friluftsliv och naturvård. Den snabba ökningstakten upplevdes av många som ett hot. Samtidigt betonades ekologi, naturvård och naturresurshushållning alltmer -såväl i planeringsssammanhang (FRP m m) som i massmediadebatter. Man började på vissa håll också ifrågasätta om fritidsbebyggelsen ur regionalpolitisk och

kommunalekonomisk synpunkt var någon större tillgång - eller kanske tvärtom en belastning?

En effekt av ovannämnda strömningar blev att länsstyrelser och kommuner i ökad grad kom att prioritera andra intressen som jord- och skogsbruk, naturvård, friluftsliv. I många kommuner förefaller dessutom mycket av intresset och engagemanget att ha vänts från fritidshus mot turism. Dessa omständigheter bidrog sannolikt till att prövning av detaljplaner för fritidsboende fick lägre prioritet. Redan dessförinnan torde ärenden rörande fritidsbebyggelse ofta befunnit sig i skuggan av projekt avseende permanentbostäder, industrietableringar eller andra högt prioriterade ändamål. Resultatet blev att handläggningen av detaljplaner för fritidsboende ibland tog lång tid.

Utdragna planprocesser minskar sannolikt intresset hos exploatörer och markägare att påbörja nya projekt (och medför större kostnader för exploateringar som genomförs). Långa handläggningstider och osäkerhet om exploateringarnas tillåtlighet - i kombination med stagnerad eller t o m sjunkande betalningsvillighet - är troliga förklaringar till att många exploatörer helt eller delvis avvecklade verksamheten under slutet av 70-talet och början av 80-talet. Om man önskar att underlätta verksamheten förefaller det klokt att studera hur man snabbt kan nå fram till ett beslut i den avgörande frågan om projektets tillåtlighet på aktuell plats.

1.1.11 Produktionsstrukturen är dåligt känd

När massmedia har tagit upp kontroversiella byggprojekt har det ofta rört sig om större exploateringar som planerats (eller genomförts) av bolag. Bolagen har snabbt blivit kända bland såväl allmänhet som planerare och politiker. Denna uppmärksamhet har sannolikt bidragit till att fritidsbyggelsens tillväxt i hög grad kommit att förknippas med aktiviteten hos ett antal mer eller mindre välkända "markbolag" eller "tomtexploatörer" med verksamhet över stora delar av landet.

Fritidsbebyggelsen har även tillkommit genom att mindre bolag/firmor eller enskilda personer (ofta lantbrukare) sålt enstaka tomter eller exploaterat små planområden. Denna småskaliga verksamhet har

i högre grad än "storbolagens" exploateringar haft karaktären av lokal näring. Någon närmare kartläggning av produktionsstrukturen har emellertid inte utförts, vilket medfört att föreställningen om de stora bolagens dominans varken har kunnat bekräftas eller motsägas.

För att bedöma förutsättningarna för att stimulera produktionen av tomter och möjligheterna till styrning mot viss lokalisering och utformning, är kunskap om produktionsstrukturen viktig.

1.2 PROJEKTETS INRIKTNING OCH SYFTE

Som framgått av bakgrundsavsnittet har en av huvudfrågorna varit; hur kan fritidsboendet spridas till fler? Det första man då kan konstatera är att en utveckling av fritidsboendet kan åstadkommas dels genom att husens nyttjandegrad ökas (ökad uthyrning, andelsägande etc) dels genom att fritidshusen blir fler. Föreliggande arbete har inriktats mot förutsättningarna för produktion av ytterligare fritidsbebyggelse. Frågor kring framtida förvaltnings- och boendeformer (ägande kontra uthyrning, kommunalt kontra privat huvudmannaskap etc) har fått låg prioritet (se avsnitt 1.1.2). Tynghypunkten har lagts vid analys av vissa grundläggande produktionsförutsättningar av allmänt intresse samt kartläggning av tomtproduktionen under senare år. Detta skall ge bättre underlag för eventuella förslag till stimulansåtgärder.

Innan projektet inleddes på allvar studerades två frågor - finns intresse för fler fritidshus och finns det mark? Som framgått av bakgrundsbeskrivningen i föregående avsnitt blev svaret ja på bägge frågorna. Projektet inriktades därefter mot tre huvudområden:

- (a) Vilka slags tomter och hus vill folk ha?
- (b) Vilka har - hittills - stått för produktionen av tomter och tomtområden?
- (c) Hur kan produktionen underlättas (främst: hur kan produktion av billig fritidsbebyggelse underlättas?)

Under arbetets gång utkristalliserades nedanstående frågor.

Efterfrågan

- (1) Vilka önskemål har köparna beträffande lokalisering, husstorlek, standard på va-försörjning m m?

Tomtproduktionens struktur

- (2) Hur har produktionen av fritidstomter under senare år fördelat sig på olika kategorier av exploatörer? (stora bolag - små bolag, privatpersoner).
- (3) Hur stor andel av produktionen har skett utanför detaljplan? Hur har fördelningen varit mellan å ena sidan exploateringar av större bebyggelseområden (mer än ca 15-20 tomter) och å andra sidan enstaka spridda tomter eller mindre grupper av tomter?

Planerings- och exploateringsprocesser

- (4) Vilka problem uppstår vid kontakter mellan exploatörer och myndigheter? Vilka eventuella brister finns i samordningen av exploatörens arbete med tekniska och ekonomiska frågor och den prövning enligt olika lagar som utförs av kommuner och länsorgan?

Billig fritidsbebyggelse

- (5) Vilka möjligheter finns att producera billiga och samtidigt attraktiva former av fritidsbebyggelse? Hur utfaller en kostnadsjämförelse mellan a) koncentrerad bebyggelse (små tomter, förenklat vägsystem, gemensamt tappställe för vatten samt, eventuellt gemensamma toalettutrymmen) och b) spridd bebyggelse i form av enstaka tomter eller mindre grupper?

Ny plan- och bygglag

- (6) Medför PBL några viktiga förändringar av produktionsförsättningarna? Påverkas kommunernas hantering av tillstånds- och planärenden?

Fysiska och tekniska hinder

- (7) Hur ser framtiden ut vad gäller tillgången till lämpliga markområden? Konkurrens med andra intressen? Försörjningsproblem vad gäller vatten- och avlopp?

Samhällets roll

- (8) Vad kan staten respektive kommunerna göra för att underlätta och stimulera produktionen? Hur ökar man möjligheterna för folk att få tag på billiga fritidstomter inom rimligt resavstånd?

1.3 METOD

Projektets ämnesmässiga bredd har medfört en strävan att så långt möjligt arbeta med befintligt material. Genom att sammanställa och bearbeta statistik, litteratur m m har erhållits ett underlag för behandling av olika frågor. För vissa delar av projektet har det dock bedömts nödvändigt att göra relativt omfattande egna undersökningar. Beroende på frågeställningarnas art och tillgången på material, har därför arbetsmetodiken kommit att skilja sig åt väsentligt mellan olika projektdelar. Exempelvis har tomtproduktionens struktur blivit föremål för egna undersökningar i form av genomgångar av lagfartsregistret. Efterfrågan och markresurser är exempel på sådant som behandlats med stöd av litteratur. Läsaren hänvisas därför till respektive kapitel för att få del av metodiken.

2 ÖNSKEMÅL OM LOKALISERING OCH UTFORMNING AV FRITIDSBEBYGGELSE

2.1 AVGRÄNSNING OCH SYFTE

En viktig grund för ställningstaganden rörande fritidsbebyggelsens framtida utveckling bör vara människors attityder och önskemål i fråga om husens läge, utformning och standard. Avsikten med detta kapitel är att sammanfatta några - i detta sammanhang - särskilt viktiga punkter. I första hand behandlas attityder till gles respektive tät bebyggelse och önskemål/krav vad gäller storlek på tomt och hus. Till viss del berörs även frågor om utrustningsstandard avseende vatten- och avlopp, el-försörjning m m.

2.2 KÄLLOR

Framställningen baseras på tidigare arbeten där efterfrågan berörs. Redan i 1962 års fritidsutredning (SOU 1964:47) studerades önskad lokalisering m m. Därefter har önskemål och attityder behandlats ytterligare inom ramen för olika forskningsprojekt och i offentliga utredningar rörande fritidsbebyggelse. Som exempel på studier av senare datum kan nämnas "Fritidsboende och fritidsbebyggelse" - (Larsson, Rönström, 1979) samt fritidsboendekommitténs underlagsmaterial nr 6, "Vad betyder olika faktorer i bostadsmiljön för efterfrågan på fritidshus?" (Jarlöv, 1980).

I underlagsmaterialet ingår vidare en intervjuundersökning utförd av SIFO i sep-okt 1981. Undersökningen omfattade ett slumpmässigt urval personer (1016 st) och utfördes på uppdrag av Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (SIFO/STR, 1982). Uppgifter från denna studie har hämtats dels ur STRs pressmeddelande 1982-02-19 och dels direkt ur SIFOs råtabeller. Utöver svenska undersökningar har i någon mån utnyttjats utländska studier. Bland annat har uppgifter hämtats från den norska publikationen "Hytter og fritidshus" (NOU 1981:21).

2.3 ALLMÄNT OM LOKALISERINGSÖNSKEMÅL

Önskemålen vad gäller fritidstomtens lokalisering kan mycket grovt delas in i två huvudinriktningar. Å ena sida finns en stor grupp som vill ha tomten så nära permanentbostaden att de kan vistas där ofta, även under korta perioder (lö-sö/vardagskvällar). De viktigaste kvalitéerna med fritidsboendet är för denna grupp att ha ett eget ställe att vistas på där man får lugn och ro och kan koppla av efter eget behag, t ex genom att ägna sig åt tomt och hus (odla, bygga m m). Viktiga inslag i boendet är att umgås med andra människor, utnyttja badplatser eller andra anläggningar, göra utflykter i omgivande skogspartier etc. Vistelsen på den egna tomten är dock helt dominerande -åtminstone för de vuxna. (Larsson, Rönström, 1979 s 129).

Den andra huvudinriktningen är "fjärrtomter" där omgivande miljöer spelar en förhållandevis större roll och där man tillbringar mer tid utanför tomten. I detta fall tenderar fritidsboendet att få karaktären av turism. Viktiga kvalitéter är t ex skidbackar, havsstränder, stora "orörda" skogsområden, fiskevatten m m. Reseavståndet får här mindre betydelse och långa avstånd kan av vissa t o m upplevas som kvalité genom att man kommer bort till en miljö som skiljer sig markant från hemtrakten.

Som stöd för ovanstående grova indelning i två huvudinriktningar, vad gäller efterfrågan, kan anföras den faktiska utvecklingen - även om denna i hög grad påverkats av agerandet från exploatörer och från stat och kommun. Även resultat från enkäter till hushåll som inte äger fritidshus tyder på att karaktäristiken är riktig (se bl a SOU 1964:47, s 154). Vad gäller vistelsen utanför den egna tomten har tidigare undersökningar gett tydliga exempel på att omgivningarna utnyttjas mer i landsdelar med stort inslag av "fjärrtomter" av ovannämnt slag (Larsson, Rönström 1979, s 131).

Lena Jarlöv har analyserat de bakomliggande orsakerna till att människor skaffar sig fritidshus (Jarlöv, 1980). Som sammanfattning anger Jarlöv två huvudtyper av motiv vilka kortfattat kan beskrivas på följande sätt; i) behovet av självverksamhet (odling, hantverk m m) och en fast punkt för umgänge med andra människor ii) en önskan om omväxling och miljöombyte. Med denna indelning av för-

värvmotiven som grund förefaller det naturligt att efterfrågebilden vad gäller lokalisering beskrivs med ovannämnda huvudinriktningar. För en stor grupp människor torde det dock vara kombinationer av olika slags motiv som avgör vilket läge man föredrar. Därför finns alltid en viss efterfrågan längs hela skalan av tomter mellan ytterligheterna "fjärrtomter" och "närtomter".

Frågar man folk i allmänhet vilket som är det längsta avstånd man skulle acceptera om man skaffar ett fritidshus finner man sannolikt att en majoritet inte accepterar längre resor än ca 10 mil. (SIFO/STR (1982); 66 procent kunde inte acceptera mer än 10 mil). Här bör samtidigt påpekas att det förefaller finnas en grupp på ungefär 10-15 procent som skulle acceptera reseavstånd på 30 mil eller längre.¹

När det gäller omgivningen kring tomterna är det ett välkänt faktum att vissa miljöer är särskilt attraktiva för fritidsboende. Generellt sett är närheten till vatten av störst betydelse. Strändernas dragningskraft återspeglas i lokaliseringen av den befintliga bebyggelsen och i ansökningar om avstyckningar och/eller bygglov. Genom olika undersökningar har det bekräftats att avståndet till stränder och vatten har stor betydelse. Bebyggelsens läge i förhållande till sjöar eller andra vatten har i planeringssammanhang påtalats som en viktig lokaliseringsfaktor (Larsson, Stahre, 1972). Närheten till vatten möjliggör bad och fiske vilket betraktas som särskilt viktigt av de fritidsboende (Larsson, Rönström 1979).

Vid sidan av närhet till vatten är tillgång till strövområden en mycket viktig faktor vad gäller omgivningens kvalitet som fritidsmiljö. Andra faktorer som kan göra ett område attraktivt är exempelvis vacker landskapsbild, särskilt genuin/pittoresk bebyggelse, närhet till skidlift. Förutom sådant som direkt påverkar möjligheterna till olika förströelseaktiviteter och sådant som inverkar på miljöupplevelsen som sådan, har avståndet till olika serviceinrättningar viss betydelse. Bland dessa är livsmedelsbutik avgjort vikti-

¹ a) SIFO/STR, 1982: minst 7 - högst 18 procent accepterade resor längre än 30 mil.
b) SOU 1964:47: 13 procent accepterade över fem timmars restid.

gast. Toleransen mot långa avstånd till service har emellertid ökat sedan den stora utbyggnadsperioden under 1960-talet. Bland de som ägde fritidshus vid slutet av 70-talet ansåg ca två tredjedelar att 5-10 km var ett godtagbart avstånd till livsmedelsbutik (Larsson, Rönström 1979, s 126).

2.4 ATTITYDER TILL GLES RESPEKTIVE TÄT BEBYGGELSE

"Flertalet av dem som planerar att skaffa ett fritidshus, har således en inneboende önskan att köpa ett hus, som icke ligger inom tätbebyggt fritidsstugeområde".

Ovanstående citat är hämtat ur 1962 års fritidsutredning (SOU 1964:47, s 153). "Flertalet" innebar i detta fall 84 procent av de svenska hushåll som inte ägde fritidshus. Fritidsutredningens intervjuundersökning innehöll ett flertal frågor rörande attityder till olika typer av fritidsbebyggelse. I en av frågorna försökte man mer i detalj utröna hur folk ställde sig inför avvägningen mellan, å ena sidan, nackdelen av små tomter invid varandra - där insynsproblemet dock skulle minskas genom skyddad uteplats - och, å andra sidan, de enligt utredningen "stora fördelarna" av att gemensamma anläggningar för vatten, avlopp, renhållning, platser för bad, sport m m kan ordnas på bättre sätt vid små tomter/koncentrerad bebyggelse. Ca 70 procent ansåg att nackdelarna med starkt koncentrerad bebyggelse inte kunde uppvägas av mer eller mindre omfattande gemensamma anordningar.

Sommaren 1967 genomfördes en intervjuundersökning inom Gävleborgs län och Västernorrlands län vilken behandlade önskemål beträffande turism och fritidssysselsättning (AB Marknadsforskning, 1967). Oavsett om man hade fritidshus eller ej besvarades frågan om önskad lokalisering på fritidsbostaden. Resultatet blev (sid 52):

- | | |
|---|------|
| - fritidsby (små tomter, stora samlade grönområden) | 4 % |
| - fritidsbebyggelse av vanlig typ | 11 % |
| - ensam tomt | 47 % |
| - torp eller f d jordbruksgård | 38 % |

Ovanstående undersökningar ger tillsammans ett klart besked om att spridd bebyggelse föredrogs av den stora majoriteten. Tyvärr finns ingen senare motsvarighet till dessa efterfrågestudier bland allmänheten. I Larsson, Rönström (1979, s 162) redovisas fritidshusägarnas attityder vid tiden kring 1977. Ca 85 procent föredrog spridd bebyggelse (d v s man föredrog andra former än "tät bebyggelse" eller "fritidsby"). Två tredjedelar angav alternativet "gles bebyggelse" medan en femtedel kryssade för "f d jordbruk eller torp". Ett annat intressant resultat var att bland de som hade sina fritidshus i planområden eller i andra områden med tät bebyggelse, var det endast 25-30 procent som önskade sådan lokalisering.

Attityderna till gles respektive tät bebyggelse hänger samman med motiven för att skaffa fritidshus. För många är de viktigaste motiven att komma ut i naturen, att få avkoppling med arbete på hus och tomt och att ha en samlingsplats för familjen (Larsson, 1979 och SOU 1964:47). Man kan tycka att dessa behov i hög grad bör kunna tillfredsställas även om tomten ligger inom ett område med samlad bebyggelse. Orsakerna till att många söker sig från koncentrerad fritidsbebyggelse behandlas i Jarlov, 1980 (avsnitt 3 och 4). Där påtalas att ett viktigt skäl till att skaffa fritidshus är att få miljöombyte. Detta tar sig bl a uttryck i att man söker sig till en plats som inte påminner om en ordnad tätortsmiljö. Strävan efter avskildhet (frihet från insyn) är en annan betydelsefull faktor. Dessutom blir önskemålet att komma ut i naturen många gånger bättre uppfyllt om tomten ligger avskilt. Man behöver kanske inte ens lämna tomten för att uppleva en känsla av att befinna sig ensam i en "orörd" natur. Här kan nämnas att svenskars och andra nordbors "naturlängtan" ibland framställs som mer utpräglad än hos andra folk (jfr Daun, 1977). Uppskattningen av naturen, önskemålen om vistelse i en lugn miljö och uppskattningen av frihet i boendet kan nog - åtminstone än så länge - betraktas som stabila inslag i vår kultur. En del människor värderar dessa faktorer så högt att man inte nöjer sig med fritidsboende, utan bosätter sig permanent på landsbygden (jfr Wallhammar, 1986). Attityderna har sannolikt inte ändrats på något avgörande sätt sedan 60 och 70-talen. Man kan visserligen diskutera om inte stadsboendet som livsform blivit mer accepterat - bl a genom impulser från utlandet. Några belägg för att "urbana värderingar" väsentligt påverkat attityderna till fritidsboende finns dock knappast. En rimlig slutsats är därför att

man även idag, mot slutet av 80-talet, kan räkna med att flertalet svenskar föredrar den spridda fritidsbebyggelsen.

1978 genomfördes i Norge en studie av olika frågor kring fritidsbebyggelse - den s k "Fritidshusundersökelsen 1978". Där tillfrågades ett representativt urval av befolkningen om bl a vilka egenskaper man lade speciell vikt vid när det gäller fritidstomt och fritidshus. Endast 4 procent angav att tomten skulle ligga i "hyttegend e.l med ordnade forhold" medan 26 procent kryssade för "frittliggende tomt/fritidshus" (NOU 1981:21, s 35). Tendensen tycks vara densamma som i Sverige. De flesta värdesätter spridd lokalisering högre än tillgången till gemensamt ordnad teknisk försörjning m m.

En studie bland belgiska hushåll visade att de flesta önskade att fritidstomten skulle vara belägen på en lugn plats på landet, för att man skulle kunna fly undan stadsmiljön (IFHP, 1974, s 7). I en undersökning från Tjeckoslovakien framkom att de viktigaste motiven för att skaffa ett fritidshus var möjligheten till vila och ensamhet och en längtan till naturen (IFHP, 1974, s 13).

Ovanstående utländska erfarenheter stöder uppfattningen att majoriteten inte vill ha sin fritidsbostad inom planområden av traditionell typ. Sådana områden blir lätt alltför "stadlika" och med ökad storlek på tomtområdena blir man alltmer avskild från den omgivande miljön. Därmed minskar upplevelsen av att befinna sig i en genuin landsbygdsmiljö - med lantbruk, skogar, etc. Alternativet behöver för den skull inte vara att fritidstomterna ligger utspridda en och en. Önskemålen om nära kontakt med natur och landsbygd bör kunna uppfyllas även vid bebyggelse i form av mindre grupper. Detta har betonats i tidigare arbeten (bl a Johnsson, 1975). Sådan lokalisering kan för många människor vara den bästa lösningen om man ser till boendesituationen som helhet. Man får en attraktiv boendemiljö samtidigt som närhet till grannar kan ge trivsel och ökad trygghet. Speciellt vid lokalisering i anslutning till den spridda permanentbebyggelsen kan man uppnå praktiska fördelar vad gäller tillsyn/bevakning, snöröjning på tillfartsvägar m m.

Att flertalet föredrar en lugn och avskild fritidsmiljö bör inte skymma det faktum att det finns en "minoritetsgrupp" som tvärtom söker kontakt via fritidsboendet. Detta tar sig uttryck i efterfrågan

på hus av skild karaktär och lokalisering. Såväl en kolonistuga som ett hus i Smögens hamn eller i centrala Åre, får för många människor i hög grad sitt värde genom närheten till andra människor. Vidare, denna sociala funktion är ofta kopplad till aktiviteter (odlingssbestyr, bad och båtliv, skidåkning, nöjesliv m m) och till naturliga träffpunkter för aktivitet/samvaro. Det finns m a o en viss efterfrågan på tät fritidsbebyggelse med speciella "sociala" kvaliteter (koppling till viss aktivitet, närhet till träffpunkter etc).

2.5 STORLEK PÅ TOMT OCH HUS

Önskemålen beträffande fritidstomternas storlek är svåra att precisera. Några aktuella undersökningar som behandlar attityderna hos folk i allmänhet har inte påträffats. Önskemålen hos de som redan skaffat eget fritidshus har däremot studerats vid flera tidigare tillfällen. I dessa undersökningar har det funnits en genomgående tendens att de flesta bedömt att den egna tomten är lagom stor. Trots detta bör man ta fasta på följande förhållanden vilka framkom vid den senaste studien (Larsson, Rönström 1979, s 63). Av de som ägde (eller arrenderade) en tomt med en storlek i intervallet 500-3000 kvm ansåg ungefär tre fjärdedelar att storleken var lagom. Bland de som hade tomter större än 3 000 kvm var det påtagligt fler som inte var nöjda - ca 40 procent föredrog en mindre tomt. Vidare fanns ett tydligt missnöje hos de som hade tomter som var mindre än 500 kvm. Hälften av dessa önskade större tomt.

Exploatörernas och mäklarnas uppfattningar om mest efterfrågade tomtstorlek har behandlats i en studie från slutet av 60-talet. Enligt det som framfördes då förefaller det ha varit endast en liten andel - ca 10 procent eller mindre - som efterfrågade tomter under 1 000 kvm (Larsson, 1969, s 47).

Önskemålen att ha rymliga tomter torde inte vara lika framträdande när fritidshuset är beläget på platser med särskilt attraktiva och intressanta omgivningar och god tillgång till rekreationsanläggningar och nöjeslokaler. Fritidsbostaden har där snarast funktionen av rep-lipunkt där man "laddar om" för nästa dag. Typexempel på sådana platser är turistorter i fjällen och längs västkusten. I den traditionella fritidsbebyggelsen är dock tomten viktig och man tillbringar

liten tid utanför denna - ett normalvärde är ca 2-3 timmar per dygn (Larsson, Rönström 1979, s 129). Detta förklarar motståndet mot små tomter.

När det gäller husstorleken finns uppgifter på vad som kring 1981-82 ansågs vara ett lagom stort fritidshus (SIFO/STR, 1982). Uppgifterna avsåg att spegla den totala efterfrågebilden - fritidshusägare och övriga sammantagna. Resultatet kan sammanfattas med följande tabell över vilken storlek man bedömde vara lagom för sina egna behov:

mindre än	30 kvm	-	5%
	31-40 kvm	-	10 %
	41-60 kvm	-	41 %
större än	60 kvm	-	33 %
vet ej		-	12 %

Förändrade ekonomiska förutsättningar m m kan ha medfört att svaren inte är helt representativa för dagens situation. Huvuddragen har dock troligen inte ändrats under perioden 1982-87, vilket leder till följande sammanfattning: Flertalet nöjer sig med fritidshus som är mindre än 60 kvm. Samtidigt bör noteras att endast en liten grupp (ca 5 procent) anser att mindre än 30 kvm är lagom storlek på ett fritidshus.

Kommentar:

I ovan nämnda undersökning av önskemål beträffande husstorlek användes formuleringen "lagom stort fritidshus". Svaren bör ses mot bakgrund av de associationer som ordet "fritidshus" ger. De flesta som svarar har säkerligen haft i åtanke att flera personer någorlunda bekvämt skall kunna vistas i huset under längre ledigheter, åtminstone sommartid. Vidare var frågan hypotetisk i den meningen att den besvarades oavsett om de stod i begrepp att skaffa hus eller ej. Dessa omständigheter gör att uppgifterna inte utan vidare kan utnyttjas för att bedöma attityderna till andra typer av mycket små och enkla byggnader för fritidsändamål, t ex kolonistugor, ut-hyrningsstugor etc.

2.6 UTRUSTNINGSSANDARD- TEKNISK FÖRSÖRJNING

I den tidigare nämnda studien utförd av SIFO/STR (1982), frågade man de intervjuade personerna vilka utrustningsdetaljer som var, citat: "... helt nödvändiga för dig i ett fritidshus...". Av det som framkom där är nedanstående särskilt intressant med tanke på ställningstaganden rörande framtida fritidsbebyggelse.

Ca 70 procent krävde el till huset (bl a till kylskåpet, vilket 73 procent angav vara en nödvändig utrustningsdetalj). De flesta var nöjda med torrklosett av något slag (mulltoa, "utedass" etc) - en tredjedel (32 procent) angav att vattentoalett var nödvändigt. En majoritet (56 procent) krävde indraget vatten medan inte fullt så många angav att detta skall vara för åretruntbruk (37 procent). En tredjedel (34 procent) var nöjda med alternativet pump eller tappställe på tomten. De som inte angav vare sig pump/tappställe eller alternativet med indraget vatten, utgjorde således 10 procent. Dvs 10 procent eller mindre nöjde sig med att ta vatten från ett ställe utanför tomten. En betydande andel - 43 procent - krävde att huset skulle vara isolerat för vinterbruk.

Vid en belysning av önskemål och attityder vad gäller utrustningsstandard bör man även betrakta den befintliga bebyggelsen. Starka önskemål som omfattas av många människor bör i stor utsträckning återspeglas i den faktiska utvecklingen. Nedanstående uppgifter avseende förhållandena kring 1977 har samtliga hämtats från Larsson, Rönström 1979. (Sedan dess har förmodligen standardnivån höjts något ytterligare.)

1977 var drygt 80 procent av fritidshusen el-anslutna. Andelen vinterbonade hus var drygt 70 procent. Bland de som hade uppförts efter 1975 var 98 procent vinterbonade. Närmare 60 procent av alla hus var försedda med rinnande vatten (34 procent hade endast sommarvattenledning). Inom planområden hade drygt 70 procent rinnande vatten medan siffran för den spridda bebyggelsen var lägre - knappt 50 procent. Ca 60 procent av beståndet var utrustat med hushållsavlopp. Vattenklosett fanns i mindre än 20 procent av fritidshusen (inom detaljplanelagd bebyggelse: ca 25 procent). Överlag var standardnivån påtagligt högre bland hus uppförda efter 1970.

Exempelvis var ca 40 procent av dessa försedda med dusch eller bad medan motsvarande andel i den äldre bebyggelsen var ca 20 procent.

Med stöd av de förfrågningar bland allmänheten som refererats ovan och mot bakgrund av tillståndet i det befintliga beståndet, kan man nu göra följande sammanfattning vad gäller utrustningsstandard och teknisk försörjning:

- a) El-försörjning är ett grundläggande krav som bör vara en utgångspunkt vid planering och beslutsfattande.
- b) En betydande del - kanske en majoritet? - önskar kunna utnyttja fritidshuset även under den kalla årstiden, även om vistelsen då blir mer obekväma.
- c) De flesta sätter högt värde på att ha vatten indraget i huset samtidigt som majoriteten accepterar att man under vintertid hämtar vatten på annat sätt.
- d) Det finns i allmänhet inte något starkt önskemål om att kunna installera vattentoalett. Tillgång till dusch/bad framstår som minst lika angeläget.

3 PRODUKTION AV FRITIDSTOMTER

3.1 AVGRÄNSNING OCH SYFTE

Detta kapitel behandlar produktion av bostadsfastigheter för fritidsändamål, d v s det som i dagligt tal benämns sommarstugetomt eller fritidstomt. För enkelhetens skull används här sistnämnda begrepp trots att ordet fritidstomt i vissa sammanhang kan beteckna arrendetomter, kolonilotter etc - vilka inte omfattas av denna studie. Framställningen behandlar tomtproduktionen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, med särskild uppmärksamhet på åren 1982-84.

Fritidsbebyggelse (tomt+hus) tillkommer på många sätt och tomtproduktionen kan ibland vara svår att särskilja från husproduktionen. Exempelvis kan tomtförsäljningen avse mark med färdig husgrund. Ibland säljs tomt och hus i ett sammanhang, varvid huset kan säljas separat som lösöre eller ingå i fastighetsöverlåtelsen. Denna undersökning avser inte att kartlägga husproduktionen. Husbyggnationen berörs endast i samband med behandling av tomtförsäljarnas engagemang i olika avseenden (finansiering, husbyggande, anläggningsarbeten m m).

En viss del av tomtproduktionen utgörs av sådana fall där någon på sin egen mark uppför (eller låter annan uppföra) ett eller flera fritidshus och först i ett senare skede avstyckar marken. Ett annat förfarande är att obebyggd mark avstyckas för att säljas. Tomtproduktion i regi av markbolag¹ går ofta till så att bolaget bygger ut vägar, vatten- och avloppsförsörjning m m inom ett planområde och därefter säljer obebyggda tomter. I vissa fall uppför bolagen även fritidshus - ofta genom anlåtande av entreprenör/husfabrikant - och säljer husen samtidigt med tomterna.

Ett av syftena med den studie som redovisas här är att få fram huvuddragen i tomtproduktionens struktur vad gäller fördelning på olika tillkomstsätt och på olika producentgrupper såsom; enskilda

¹ Med markbolag avses här bolag som kontinuerligt och i större omfattning ägnar sig åt iordningställande och/eller försäljning av mark för bebyggelse av olika slag. I andra sammanhang förekommer beteckningar som "tomtbolag", "exploatörer m fl".

markägare (t ex lantbrukare), markbolag, bolag med tomtexploatering som tillfällig "bisyssla". Dessutom är avsikten att belysa de nytillkomna fritidstomternas karaktär vad avser läge och planförhållande samt eventuella skillnader i dessa avseenden mellan tomter som producerats av olika kategorier. Vidare syftar framställningen till att visa hur många fritidstomter som tillkommit under den aktuella perioden. Sist men inte minst skall inventeringsarbetet ge adressunderlag för utskick av enkäter i vilka producenterna ges tillfälle att kommentera verksamheten.

Trots att fritidsbebyggelse tillkommer på flera olika sätt, har jag valt att koncentrera studierna och denna framställning på den produktion som kan avläsas genom försäljningar av obebyggd tomtmark. Vid prioritering av arbetsinsatserna har detta fallit sig naturligt, eftersom denna produktionsform bedömts vara starkt dominerande. Trots denna uppläggningsform kommer studien att i viss mån fånga in andra produktionsformer, t ex sådana fall när exploatören i anslutning till tomtförsäljning förmedlar eller själv säljer ny byggnad som lösöre.

Även försäljningar av bebyggda fritidstomter har studerats, om än i mer begränsad utsträckning. Denna verksamhet är inte av lika central betydelse när det gäller att spegla nyproduktionen. Det har dock bedömts värdefullt att bredda underlaget för främst enkätutskick, genom att i viss omfattning ta med även bebyggda fastigheter (se avsnitt 3.2 nedan).

3.2 METODIK

Utgångspunkten har varit att hitta en metod att beskriva huvuddragen i produktionen av fritidstomter i landet som helhet. Därför sökte jag redan från början informationskällor och undersökningsmetoder som med rimlig arbetsinsats skulle kunna spegla hela verksamheten - även om detta skulle innebära större felkällor än om man utfört fallstudier av några mindre områden. Följden blev att studien huvudsakligen baseras på uppgifter från:

- (a) sammanställningar av tillgänglig statistik
 - SCBs lagfartsstatistik och SCBs prisstatistik
 - LMVs ärendestatistik
- (b) egna genomgångar av olika utdrag från länsstyrelsernas lagfartsregister (se 3.2.1)
- (c) enkät till säljare av fritidstomter, adresser hämtade ur lagfartsregistret
- (d) intervjuer och skrivelser till personer runt omkring i landet vilka sysslat med fritidstomter på olika sätt (exploatörer, tjänstemän på kommuner och länsstyrelser, fastighetsbildningsmyndigheter)

Tanken är att punkterna (a) och (b) ger de stora dragen i tomtförsäljningens omfattning, fördelning på säljargrupper, avstyckningsverksamhet m m. Enkäten till säljarna har begränsats till sin omfattning och dess betydelse som fristående statistisk källa har nedtonats. Syftet med enkäten har främst varit att få kompletterande uppgifter till den befintliga statistiken, t ex för att uppskatta den ungefärliga andelen nyproduktion respektive andrahandsförsäljning. Enkäten har även varit ett sätt att få kontakt med säljare runt om i landet och ta del av deras erfarenheter från exploateringar, få reda på deras framtidsplaner m m.

3.2.1 Utnyttjande av lagfartsregistret

Lagfartsregistret är ett ADB-register över fastighetsöverlåtelser. Registret framställs vid länsstyrelsernas dataenheter. Den variant som utnyttjas i föreliggande studie är det s k kompletterade registret. I detta finns sammanställt uppgifter från ett flertal myndigheter, bl a FBMs bedömningar av om fastigheten är avsedd för fritidsboende.

Utnyttjande av lagfartsregistret har haft en central roll i arbetet. De egna bearbetningar som gjorts av registrets innehåll samt användandet i samband med enkäten sammanfattas här. En kompletterande beskrivning ges i bilaga 3. Där redovisas bl a de metodstudier som här avgjort hur lagfartsregistret utnyttjats.

Lagfartsregistret innehåller uppgifter om alla överlåtelse av fastigheter. Registret har här i första hand använts till att studera hur försäljningar av obebyggda och bebyggda fritidsfastigheter fördelat sig på olika säljare samt för att genom stickprov få adresser till enkätutskick. Orsaken till att även överlåtelse av bebyggda fastigheter tagits med, är att det bland dessa finns en viss andel nyproduktion och att man får bättre täckningsgrad vad gäller säljare/exploatörer som sålt obebyggda (och bebyggda) tomter. Detta har bedömts vara värdefullt för insamling av erfarenheter och åsikter.

Överlåtelseernas fördelning på olika säljarkategorier har erhållits genom att stickprov ur lagfartsregistret inventerats på manuell väg. (Maskinella bearbetningar av registret med syfte att sammanställa enskilda individers eller bolags verksamhet var vid tiden för undersökningens genomförande inte tillåtet). Med dessa genomgångar får man en uppfattning om hur försäljningarna fördelar sig på olika huvudgrupper som bolag, fysiska personer m fl. Dessutom framkommer en bild av säljarstrukturen inom gruppen bolag, d v s hur stor del har de större och mer välkända bolagen stått för och hur mycket har sålts av mindre bolag?

Samtliga stickprov som här gjorts från utdrag ur lagfartsregistret, täcker in perioden f o m jan 1982 t o m aug 1984. Först skall nämnas ett rikstäckande stickprov avseende obebyggda fritidstomter och omfattande 475 av totalt 4 589 överlåtelse i ett registerutdrag (dvs ca var 10:e överlåtelse). Vad gäller överlåtelse av bebyggda tomter har för en del av landet tagits fram ett stickprov som omfattar 327 av totalt 1 580 (ca var 5:e, begränsat till Södermanlands län och Västmanlands län). Båda dessa stickprov har nyttjats till såväl enkätutskick som till egna manuella bearbetningar.

För att få ytterligare underlag som belyser produktionens fördelningen på storskalig respektive småskalig verksamhet m m, har utöver ovanstående gjorts en sammanställning och bearbetning avseende samtliga överlåtelse av obebyggda fritidstomter inom sex län (se avsnitt 3.7 ff).

Här är slutligen viktigt att observera att utdragen från lagfartsregistret omfattar förutom nybildade fastigheter även äldre tomter - varav några har sålts i andra eller tredje hand o s v.

3.2.2 Enkät till säljare av fritidstomter

Enkäten består av två delar, "tomtdel" och "säljardel" (se bilaga 4). Tomtdelen avser att belysa vilka slags tomter som sålts. Säljardelen riktar sig enbart till de som mer återkommande sysslat med tomtförsäljning. Avsikten med säljardelen är att få en närmare uppfattning om "tomtexploatörerna" och få del av deras bedömningar i olika frågor - t ex rörande samarbetet med stat och kommun.

Utskicket av enkäten har skett m h a ovannämnda stickprov från lagfartsregistret. Med hänsyn till att ett bortfall kunde påräknas gjordes en mindre komplettering av detta stickprov. (Även kompletteringen avsåg försäljningar under jan 82 - aug 84.) Utskicket fick därefter en omfattning av 943 st försäljningar, varav 616 st avsåg obebyggda tomter och övriga 327 st avsåg bebyggda fritidstomter. Antalet säljare som berördes var totalt 814 st. Vissa fick fler än en enkät, beroende på att de hade sålt många tomter. I sammanställningen av enkätens säljardel är dessa säljare dock endast representerade med ett (1) svarsformulär vardera.

Enkätutskicket dominerades helt av säljargrupperna enskild fysisk person respektive "bolag". I kategorin "bolag" ingår här svenskt aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag samt ekonomisk förening. (Observera att uppdelningen är i juridisk mening inkonsekvent, eftersom det bland "bolag" finns säljare som inte är juridisk person.)

Fysiska personer stod för 609 försäljningar och "bolag" för 304 st. Andra säljare (kommuner, dödsbon, m fl) var representerade med 30 försäljningar. I följande redovisning av svarsprocent m m behandlas enbart fysisk person och bolag.

Av de 913 formulär som sändes ut till fysiska personer och "bolag" återkom 209 st i obesvarat skick. Av dessa returerna utgjordes knappt hälften (96 st) av sådana som adressaten hade skickat tillbaka med notering om att de aldrig sålt angiven fastighet eller att försäljningen avsett permanentboende. Övriga (113 st) returnerades av postverket - p g a "adressaten har flyttat", "adressat okänd" etc. De förstnämnda 96 st returerna har betraktas som definitionsbortfall. När dessa frånräknats återstår en undersökningspopulation på 817 st försäljningar utförda av fysisk person eller "bolag". I tabell 3 nedan

redovisas definitionsbortfall, svarsprocent m m uppdelat på obebyggda respektive bebyggda tomter samt på säljarkategorierna fysisk person och "bolag".

	utskick	def bort- fall	unders popula- tion	antal svar	svars- procent
obeb - fys p	325	42	283	157	55
obeb - bolag	271	25	246	145	59
beb - fys p	284	25	259	107	41
beb - bolag	33	4	29	21	72
-----	-----	-----	-----	-----	-----
summa	913	96	817	430	53

Tabell 3. Enkät till säljare av fritidstomter. Utskicket omfattning, svarsprocent m m. Säljarkategorierna fysisk person och "bolag".

Svarsprocenten är låg vilket beror på flera faktorer. Först skall återigen påpekas att 113 st frågeformulär fallit bort pga att de aldrig nådde fram till adressaten (fel adress, bolaget upphört etc). Det förefaller inte helt orimligt att dessa returer är slumpmässigt fördelade och att återstoden av enkätutskicket kan betraktas som ett slumpmässigt stickprov. En viktig invändning mot detta skulle kunna vara att mindre bolag har fallit bort i högre grad än större och mer "stabila" exploatörer och kanske även i högre grad än kategorin fysiska personer. Bland returerna från postverket finns dock även större och mer välkända bolag representerade. I nedanstående tabell anges en modifierad svarsprocent som framräknats genom att postverkets returer på samma sätt som definitionsbortfallet dragits bort från det ursprungliga utskicket.

	postverkets returer	modifierad unders. population	modifierad svars- procent
obeb - fys p	51	232	68
obeb - bolag	25	221	66
beb - fys p	34	225	48
beb - bolag	3	26	81
-----	-----	-----	-----
summa	113	704	61

Tabell 4. Svarsprocent under antagande av att postverkets returer uppvisat samma fördelning som enkäturvalet.

En annan faktor som medverkade till att bortfallet blev relativt stort var att påminnelsebrev endast skickades ut i en omgång. Ytterligare en bidragande orsak till den låga svarsprocenten torde ha varit att det i många fall hunnit gå närmare två år från det att säljaren var engagerad i överlåtelsen tills dess att han nåddes av enkäten.

Bolagens representation i undersökningen:

En viktig del av arbetet har varit att försöka fånga in exploatörernas uppfattningar och erfarenheter i olika frågor. Eftersom enkätmaterialiet är av förhållandevis begränsad omfattning, är det befogat att fundera något över materialets representativitet och täckningsgrad.

Det ursprungliga utskicket omfattade 175 säljare tillhörande kategorin "bolag". 21 st säljare returnerade enkäten i obesvarat skick pga av att de ej sålt aktuell(a) fastighet(er) eller pga av att verksamheten varit inriktad på permanentboende. Efter att detta definitionsbortfall frånräknats återstår en undersökningspopulation på 154 säljare. Antalet svar på enkätens första del ("tomtdelen") var 112 st, dvs 73 procent. 69 "bolag", dvs 45 procent av undersökningspopulationen, besvarade enkätens andra del ("säljardelen") vilken be-

handlade bolagens egen verksamhet, deras erfarenheter av samarbetet med stat och kommun m m.

Även här bör framhållas att bortfallet till viss del utgjordes av enkäter som returnerades av postverket. Antalet sådana returer uppgick till 24 st. Antar man att dessa var slumpmässigt fördelade kvarstår en modifierad undersökningpopulation på 130 bolag. Ovanstående svarsandelar blir då istället 86 procent på enkätens första del och 53 procent på "säljardelen".

I bilaga 5 redovisas en sammanställning av bolagsnamn alternativt kontaktpersoner som angivits i inkomna formulär. Intrycket blir att man bland de 69 svaren på enkätens säljardel återfinner huvuddelen av de bolag som under senare delen av 1970-talet och början av 80-talet kontinuerligt bedrev tomtexploatering i större omfattning. Dessutom finns representerat ett brett spektrum av andra bolag, från mycket små enmansbolag till mellanstora bolag, ofta med verksamheten koncentrerad till vissa platser i landet. (Omfattningen av bolagens verksamhet har i många fall kunnat utläsas av svaren på enkätfrågorna nr 15, 18 och 19.) Sammanfattningsvis har jag bedömt att svaren på säljardelen bör kunna spegla "exploatörsidans" verksamhet och erfarenheter på ett tillräckligt rättvisande sätt för att utgöra ett viktigt underlag i föreliggande arbete.

3.3 TILLSKOTT AV FRITIDSFÄSTIGHETER

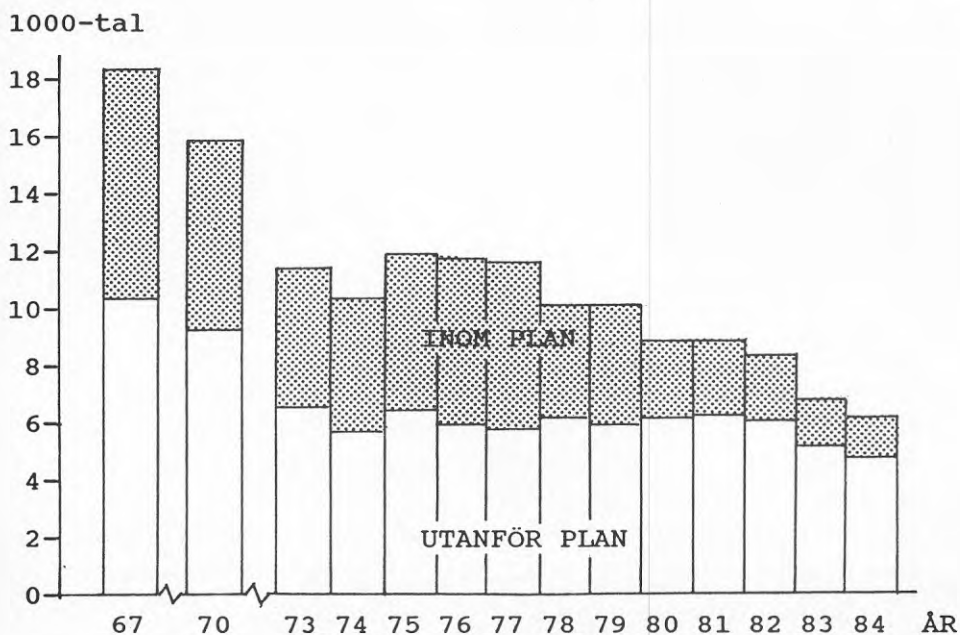
Lantmäteriet (LMV) har i sitt databaserade ärenderegister uppgifter om nybildade fritidsfastigheter (antal, fördelning inom/utom plan m m). Den statistik över avstyckningar som LMV tidigare publicerat (LMV 1977, LMV 1981) har i detta projekt kompletterats med uppgifter från ärenderegistret vilka har tagits direkt från datalistor som erhållits från LMV. Figur 2 nedan redovisar avstyckningar. Tillskott av fritidsfastigheter på annat sätt (klyvningar, sammanläggningar) har under perioden varit så begränsat att statistiken inte påverkats i någon väsentlig grad.¹

¹

Jämför:

(a) åren t o m 1980: LMV, 1981, sid 1: "obetydligt antal...".

(b) LMVs prestationsredovisning för perioden 82-07-01 - 83-06-30:
avstyckningar för fritidsändamål - 7 628 st, övriga nybildade fritidsfastigheter - 126 st, d v s 2 %.



Figur 2. Avstyckade fritidsfastigheter 1967, 1970 samt 1973 till 1984. Totalt samt fördelning inom/utom detaljplan. Källor: a) för 1967, 1970, 1973; LMV, 1977. b) för 1974-1984; datalistor från LMV rubricerade "Uppgifter ur ärenderegistret" och "Prestationsredovisning".

Avstyckningsstatistiken omfattar förutom avstyckningar av obebyggda tomter (nyetableringar) även avstyckningar kring befintliga byggnader avsedda för fritidsboende. (Ärenderegistret innehåller inga uppgifter som visar om nybildad fastighet var bebyggd eller ej). Detta är viktigt att observera då utvecklingen studeras. Avstyckningar kring befintlig bebyggelse avser ofta hus på arrendetomt. Efter 1981 års fastighetstaxering fick vissa markägare en ökning av sin fastighetsbeskattning genom att deras arrendetomter åsattes högre värde. Ungefär samtidigt inledde lantmäteriet en kampanj för att stimulera till fler avstyckningar kring befintlig bebyggelse. Dessa faktorer talar för en uppgång vad gäller avstyckningar kring arrendetomter (Sjölund, 1983, s 6). Vid mina kontakter med kommuner och med bolag som sålt tomter, har det dykt upp exem-

pel på att man de senaste åren påbörjat, eller redan genomfört, detaljplanläggning över områden med befintliga fritidshus belägna på arrendetomter. Planen skall utgöra stöd för kommande avstyckningar av arrendetomter. Även detta tyder på att avstyckningar kring befintlig bebyggelse har fått ökad betydelse. Antalet avstyckningar för nyetablering kan således antas ha minskat snabbare än vad nedgången i totala antalet avstyckningar antyder. (Orsakerna till nedgången i produktionen av fritidsbebyggelse behandlas i avsnitt 3.4.)

Figur 2 visar att antal avstyckningar inom plan vid periodens slut hade sjunkit till ungefär en fjärdedel av nivån vid mitten av 70-talet. Flera faktorer ligger bakom detta. Länsstyrelsernas restriktivitet mot nya större fritidsbebyggelseområden har ökat (beroende på fysisk riksplanering m m). I vissa landsdelar har märkts ett avtagande intresse från kommunerna. Resultatet har ibland blivit att planeringsprocessen varit svår att driva så snabbt som exploitörerna önskat. Men, den helt överskuggande förklaringen torde vara minskad efterfrågan - i synnerhet på tomter i planområden. Utanför planområden sker avstyckningarna oftast som enstaka (avskilda) tomter eller i form av små grupper. Sådan bebyggelse är attraktivare som fritidsmiljö och står sig bättre i en tomtmarknad som alltmer blivit köparens. (Jfr Larsson, Rönström, 1979, s 162 samt avsnitt 2.4 i föreliggande rapport). Dessutom är avstyckningar utanför plan ibland avsedda för släktingar/bekanta och därför inte lika starkt kopplade till det allmänna ekonomiska läget/efterfrågan och lönsamheten vid tomtförsäljning - vilket i allra högsta grad påverkar den yrkesmässiga exploateringen inom planområden.

För att kunna göra en grov uppskattning av tillskottet av fritidstomter för nyetablering gjordes i december 1984 en rundfrågning till statliga FBM (se bilaga 6). Dessa har normalt inte någon färdig statistik som visar antal nybildningar för fritidsändamål. Bl a därför har endast 30 FBM svarat¹. För perioden 1982-84 kan man med nämnda underlag göra följande sammanfattning:

¹ 11 har lämnat statistik, 19 har gjort uppskattningar. Svaren kommer från både små och stora distrikt, utspridda från Kalix i norr till Eslöv i söder.

- (1) Avstyckningar kring befintlig bebyggelse har dominerat. Inom flertalet FBM tycks uppemot 80-90 procent av avstyckningarna ha avsett befintlig bebyggelse. Bland de övriga har endast ett fåtal (4 st) angivit lägre andel än 50 procent.
- (2) Antalet nyetableringar per kommun har oftast varit mindre än 10 st per år.

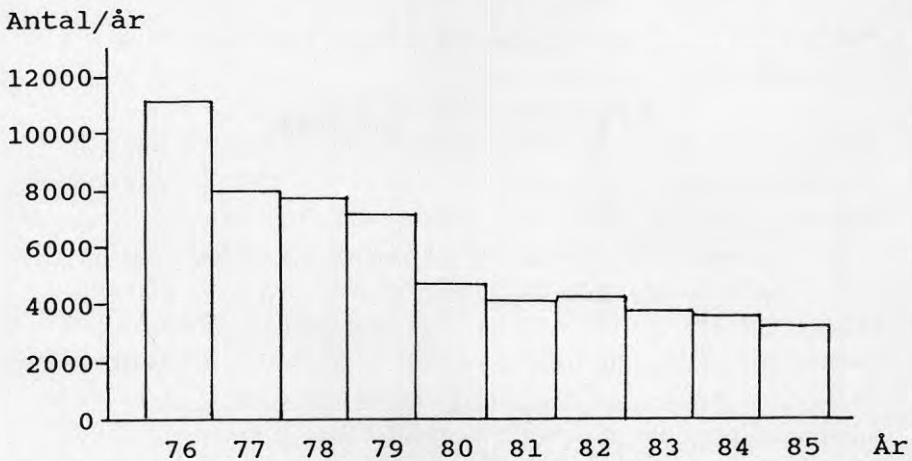
En rimlig uppskattning utifrån rundfrågningen till statliga FBM kan vara att 60-80 procent av avstyckningsverksamheten i landet berört befintlig bebyggelse. Under den aktuella perioden har det enligt LMV:s statistik bildats totalt ca 7000-8000 fritidsfastigheter per år. Tillskottet av "nya fritidstomter" (obebyggd mark, inom eller utom plan) kan, med ovannämnda uppskattning som grund, antas ha legat mellan 1 500 - 3 000 per år vid tiden 1982-84. Dvs i genomsnitt högst ca 10 st per kommun och år.

3.4 ANTAL FÖRSÄLJNINGAR AV OBEBYGGDA TOMTER

SCB har i sin lagfartsstatistik uppgifter om samtliga köp² av obebyggda fritidstomter. Statistiken avser köp som blivit lagfarna under redovisningsåret. Den ger inte en direkt bild av produktionens storlek eftersom försäljning kan ske längre eller kortare tid efter exploatering och fastighetsbildning. Dessutom innehåller lagfartsstatistiken överlåtelser av tomter som redan sålts en eller flera gånger.

Lagfartsstatistiken i figur 3 nedan påverkas av olika felkällor som SCB bedömt vara av "måttlig storlek" (SCB, 1985 sid 9). Om man antar att felkällorna är små eller att de ger en konstant överskattning/underskattning, visar lagfartsstatistiken att tomtförsäljningen sjunkit markant sedan slutet av 1970-talet. Detta är en indikation på att även tomtproduktionen har avtagit.

² Även köp med intressegemenskap mellan säljare-köpare, t ex överlåtelse till överlåtelser genom arv, exekutiv försäljning, vissa fall av gåva, är exempe som inte ingår.



Figur 3. Antal köp av obebyggd tomtmark för fritidsändamål 1976-1985. (Källa: SCBs lagfartsstatistik, publicerad i serien fastighetsprisstatistik).

Det finns säkerligen ett flertal faktorer som bidragit till den utveckling som figur 3 visar. Den viktigaste förklaringen torde vara en allmän nedgång i efterfrågan, åtminstone vad gäller utvecklingen kring 1979-81. Minskad efterfrågan kan till stor del förklaras av att hushållens disponibla inkomst stagnerade vid slutet av 70-talet och sjönk något kring 1980-82 (SCB, 1987 s 106). Detta skedde samtidigt som lånevillkoren försämrades. (Möjligheterna till lån på goda villkor förbättrades senare). Vid denna tid framlades dessutom förslag om begränsningar vad gäller ränteavdrag vid deklaration. Såväl förhandsdiskussionerna som genomförandet av dessa avdragsbegränsningar kan ha påverkat efterfrågan. Då efterfrågan och priser väl har börjat visa tendenser till att stabiliseras, framstår fastighetsköp inte längre som en lika god investering.

Svårigheterna att analysera utvecklingen av tomtproduktionen genom att studera tomtförsäljningen, hänger samman med att statistiken innefattar försäljningar i andra, tredje hand etc. För denna verksamhet kan skisseras flera händelseförlopp. När folks ekonomi försämrats får man svårare att klara räntor + amorteringar och klarar ej att bygga. Många säljer tomten - även om priset kanske blir lägre än vid köpet (beroende på en nedgång/stagnation i den allmänna prisnivån). I samma läge - då tomtpriserna har stabiliserats

eller sjunkit - kan andra tomtägare tvärtom låta bli att sälja p g a att de gör förlust.

Andrahandsförsäljningens omfattning och utveckling är sålunda svårbedömd. Med stöd av den säljarenkät som här genomförts kan man dock ringa in storleksordningen under åren 1982-84. Enligt avsnitt 3.5 nedan är det rimligt att räkna med att försäljningen i andra, tredje led etc utgjort i runda tal hälften av alla köp som anges i lagfartsregistret. Antalet "förstahandsförsäljningar" av nybildade eller äldre fritidstomter kan i enlighet med detta grovt uppskattas till omkring 2 000 st per år under perioden 1982-84. (Förmodligen ligger den rätta siffran något lägre, se resonemang om felkällor, avsnitt 3.5).

3.5 FÖRSÄLJNINGARNAS FÖRDELNING PÅ NYPRODUKTION RESPEKTIVE FÖRSÄLJNING I ANDRA HAND

Som tidigare nämnts redovisar SCBs statistik alla överlåtelser av fastigheter oavsett om det är "förstagångsförsäljning" efter fastighetsbildning eller om tomten tidigare överlåtits en eller flera gånger. Dessutom bör noteras att vissa köp avser tomter som avstyckats tidigare år men som legat osålda och obebyggda längre eller kortare tid. Det antal tomtköp som lagfartsstatistiken visar (fig 3 ovan) för ett visst år är därför inte representativt för nyproduktionen samma år. Den enkät som här skickats till säljare av fritidstomter, ger vissa indikationer på vad som döljer sig bakom SCBs totalsiffror.

<u>typ av försäljning</u>	<u>säljarkategori:</u>		
	fysisk person % (st)	bolag % (st)	
a) avstyckades vid försäljningen	17 (26)	15 (22)	
b) tidigare avstyckad genom säljarens försorg	31 (48)	51 (74)	förstagångs- överlåtelse

c) redan avstyckad då säljaren förvärvade densamma	52 (82)	34 (49)	andra- handsför.

summa	100 (156)	100 (145)	
ej svarat (inre bortfall)	(1)	(0)	

Tabell 5. Försäljningar av obebyggda fritidstomter, jan 82-aug 84. Fördelning på "förstagångsöverlåtelse" respektive "andrahandsförsäljning", uppdelat på fysisk person respektive bolag. (Källa: enkät i detta arbete).

För kategorin fysisk person innebär de 156 svaren en svarsandel på 67 procent (156 av 232, tabell 4). Eftersom materialet är litet och svarsandelen relativt låg kan slumpmässiga fel tänkas påverka resultatet. Dessutom kan finnas systematiska snedvridningar, vilka bör beaktas vid bedömning av andelen "nyproduktion". Sådana som varit aktiva med att själva avstycka och sälja, kanske även är mer aktiva med att besvara enkäten? Dessutom kan tänkas att vissa säljare som svarat med alternativ (a) eller (b) menat att ett bolag tidigare avstyckat (jfr bilaga 4 där alternativens exakta formulering framgår). Båda dessa felkällor skulle medföra överskattningar av andelen förstahandsöverlåtelse. Min bedömning blir därför att beträffande fysiska personer har andelen förstahandsförsäljningar legat kring 40-45 procent.

För bolagen finns 145 svar vilket ger en svarsandel på 66 procent. (Kategorin "bolag" innefattar svenskt aktiebolag, handelsbolag, en-

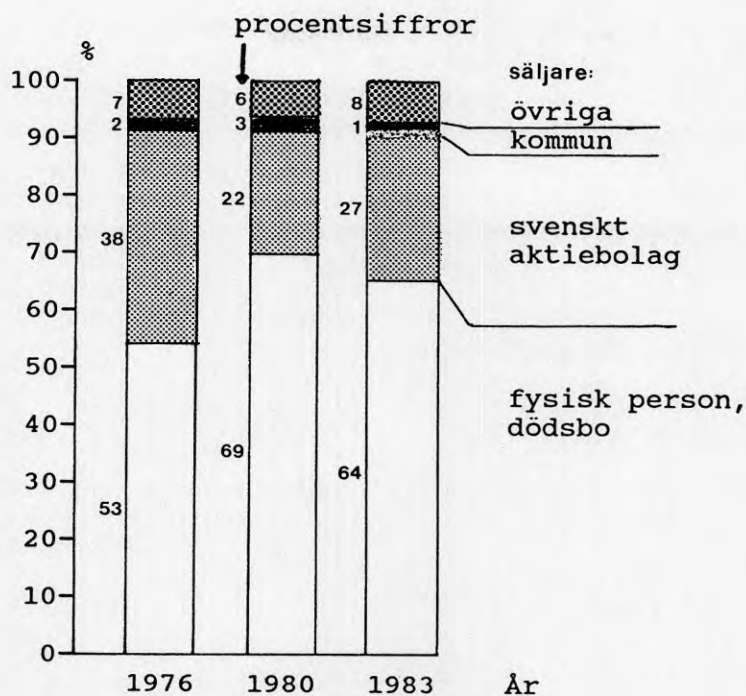
skild firma, enkelt bolag samt ekonomisk förening). Ovannämnda systematiska fel har sannolikt liten betydelse här. Bedömningen blir därför att av de fritidstomter som sålts av bolagen utgör ungefär två tredjedelar förstahandsförsäljningar.

En bedömning av den totala andelen förstahandsöverlåtelse (i anslutning till fastighetsbildning eller viss tid därefter) kräver kännedom om överlåtelseernas fördelning på olika säljarkategorier. Sistnämnda fördelning antyds redan i tabell 5 ovan. I avsnitt 3.6 nedan redovisas en närmare studie av olika säljarkategoriernas "marknadsandelar". Något förenklat kan sägas att fysiska personer har stått för två tredjedelar av samtliga försäljningar och bolagen för en tredjedel. Av fysiska personers tomtförsäljningar har enligt ovan bedömts att 40-45 procent varit förstagångsförsäljningar. Bland bolagens försäljningar har två tredjedelar varit "förstagångs". Totalresultatet blir att ungefär 50 procent av alla försäljningar av obebyggda fritidstomter avsett förstagångsförsäljning av äldre eller nyare tomter. Övriga försäljningar har avsett tomter som dessförinnan sålts en eller flera gånger (med hänsyn till tidigare resonemang om felkällor är det mer sannolikt att förstagångsförsäljningarna utgör mindre än 50 procent än att deras andel överstiger 50 procent).

Avslutningsvis kan här noteras att enligt resultatet av enkäten har mindre än en femtedel av försäljningarna skett i direkt samband med avstyckningens verkställande. Flertalet förstahandsöverlåtelse tycks ha skett någon tid efter att tomten avstyckats.

3.6 FÖRDELNING PÅ SÄLJARKATEGORIER

Med hjälp av SCBs prisstatistik kan beskrivas hur överlåtelse av obebyggda fritidstomter fördelar sig på säljarkategorierna: 1) fysisk person, dödsbo, 2) svenskt aktiebolag, 3) kommun samt 4) övriga. Ur den publicerade statistiken har tagits fram uppgifter för åren 1976 och 1980. Dessa exempel jämförs i figur 4 med uppgifter för år 1983, vilka SCB kört fram särskilt för detta arbete.

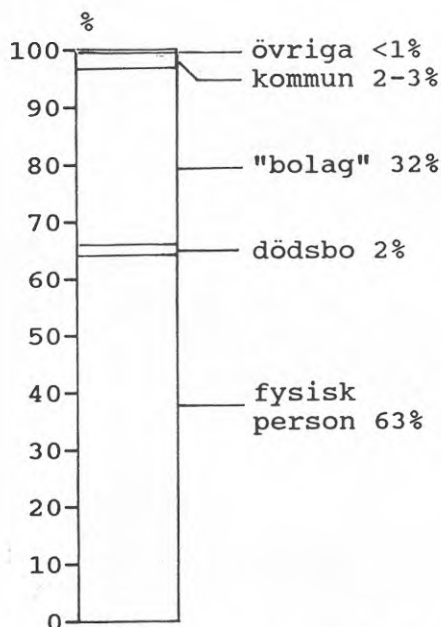


Figur 4. Överlåtelse av obebyggda fritidstomter. Fördelning på olika kategorier av säljare, 1976, 1980 och 1983. (Källor: SCBs publicerade fastighetsprisstatistik samt för 1983 särskilt beställd datakörning från SCB).

I prisstatistiken ingår enbart överlåtelse som ansetts vara normala köp av en (1) hel tomtpå plats - eftersom statistiken skall spegla marknadsmässiga tomtpå priser. Följaktligen har man försökt sortera bort fall med intressegemenskap mellan köpare och säljare och fall där avtal slutits om uppförande av byggnad. (Man har även sorterat bort överlåtelse där tomten inte bedömts vara byggklar inom två år). Utsorteringen kanske har varit speciellt stor för gruppen fysisk person? Metodstudierna (bilaga 3) tyder på att utsorteringen lika ofta kan ha avsett överlåtelse mellan bolag. Dessutom har bortfallet totalt sett varit så pass begränsat att även om de utsorterade köpen skulle vara påtagligt snedfördelade så bör prisstatistiken ändå bli någorlunda rättvisande. Figur 4 ovan har därför bedömts

vara i väsentliga drag representativ för överlåtelse av obebyggda fritidstomter.

SCB:s prisstatistik ovan kan jämföras med det stickprov ur lagfartsregistret som gjorts i denna studie. Indelningen i säljarkategorier har här gjorts något annorlunda.



Förklaring till fig:

"bolag" = svenskt aktiebolag, handelsbolag, enskild firma, enkelt bolag, ekonomisk förening

övriga = stiftelse, ideell förening m fl

Uppgifterna avser ett stickprov av 475 överlåtelse av totalt 4589 i utdraget.

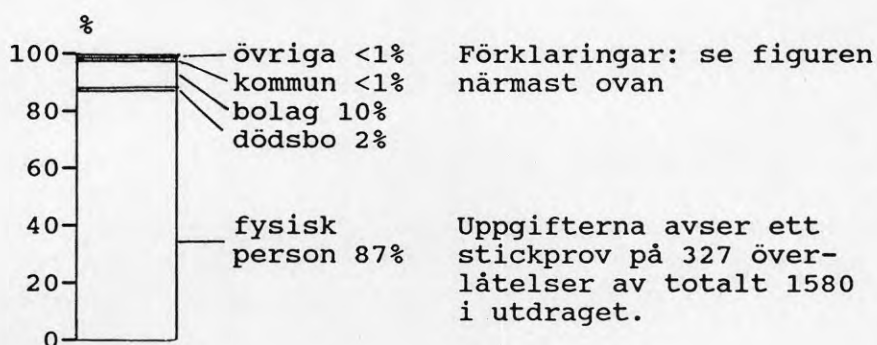
Figur 5. Överlåtelse av obebyggda fritidstomter, 1982-01-01 till omkring 1984-08. Fördelning på säljare. (Källa: eget stickprov ur utdrag från lagfartsregistret).

Stickprovet för perioden 1982-1984 kan jämföras med SCB:s statistik för samtliga överlåtelse år 1983. Kategorin "övriga" i SCB:s redovisning förefaller då främst utgöras av handelsbolag, enskilda firmor, enkla bolag samt ekonomiska föreningar. (I samband med genomgång av enkätsvar och uppföljande intervjuer m m har framgått att vissa av dessa säljare varit helt inriktade på exploatering/försäljning av fritidstomter medan andra haft detta som komplement till annan verksamhet). Sistnämnda grupperns sammanlagda andel av all försäljning (nyproduktion + andrahandsförsäljning) kan med ovanstående uppgifter som grund uppskattas till storleksordningen fem procent.

Med hjälp av enkätsvaren kan man få viss ledning att bedöma hur mycket av nyproduktionen ("förstahandsförsäljningar") som kommer från gruppen svenskt bolag respektive övriga inom kategorin "bolag". Denna fördelning förefaller ligga kring 90 procent för svenskt bolag och 10 procent för "övriga" (79 respektive 11 av totalt 90 angivna svar).

Nyproduktionens fördelning mellan huvudkategorierna fysisk person respektive bolag kan i absoluta tal uppskattas enligt följande. Ca två tredjedelar av alla försäljningar har skett från fysiska personer medan resterande tredjedel kommer från bolagen (se figurerna 4 och 5 ovan). Enligt avsnitt 3.5 ovan är andelen förstahandsförsäljningar ca 40-45 procent respektive 60-70 procent. Av samtliga ca 4000 försäljningar per år av obebyggda fritidstomter, skulle följaktligen 25-30 procent eller 1000-1200 per år utgjort nyproduktion med fysiska personer som säljare. Bolagen skulle ha stått för 800-1000 st nya tomter per år. Fysiska personer har alltså producerat lika många eller något fler tomter än vad bolagen gjort.

Försäljningar av bebyggda fritidsfastigheter fördelar sig med stor sannolikhet annorlunda vad gäller säljarkategorier. Skillnaden antyds av det stickprov ur lagfartsregistret som genomförts för två län. Resultatet visas nedan (metodik etc - se avsnitt 3.2 och bilaga 3).



Figur 6. Överlåtelser av bebyggda fritidsfastigheter. Södermanlands och Västmanlands län, 1982-01-01--1984-08. Fördelning på säljarkategorier. (Källa: utdrag ur lagfartsregistret)

Enskilda personer har större dominans på denna marknad än när det gäller obebyggda tomter, vilket verkar rimligt. Förklaringen är dels att den befintliga bebyggelse som omsätts till helt övervägande del ägs av enskilda personer. Dessutom kan man förmoda att i en period med låg efterfrågan strävar exploateringsbolagen efter att hålla investeringarna nere och inte binda kapital i svårsålda hus. Detta gör att ny fritidsbebyggelse (i bolagens regi) normalt tillkommer på det sättet att tomter iordningställs och först när bolaget får köpare till dessa engagerar man sig i eventuellt husbygge/husförsäljning.

3.7 KARAKTÄRISTIK AV FÖRSÄLJNINGAR FRÅN KATEGORIN FYSISK PERSON

Ett led i beskrivningen av produktionsstrukturen är att bedöma hur vanligt det är att enskilda fysiska personer säljer fler än enstaka tomter. Inledningsvis kan man se på resultatet från en studie av fysiska personers samtliga försäljningar av obebyggda fritidstomter (nybildade och "begagnade") inom sex län i västsverige, perioden jan 82 - aug 84. Uppgifterna är tagna från utdrag ur lagfartsregistret.¹

antal sålda tomter	antal personer	% av alla personer som sålt	% av alla sålda tomter (även som bolag m fl sålt)
1	361	92	49
2 - 5	29	7	12
> 5	2	< 1	2
summa:	392	100	63

bas: 460 försäljningar (av totalt 734)

Tabell 6. Fysiska personers försäljningar av obebyggda fritidstomter. Produktionsstruktur och verksamhetens andel av all försäljning. Överlåtelse inom sex län, jan 82 - aug 84. (Källa: bearbetning av utdrag ur lagfartsregistret)

Här bör påpekas att vissa personer även kan ha sålt tomter före undersökningsperioden jan 82 - aug 84. Trots detta ger sannolikt tabellen en riktig bild av aktiviteten - d v s att enstaka försäljningar dominerar starkt. Samtidigt kan noteras att det finns en inte helt obetydlig grupp som sålt ett mindre antal tomter (2-5 st).

¹ Jönköping, Halland, Göteborg- och Bohus, Älvsborg, Skaraborg, Värmland. Vis försäljningar - exempelvis slätköp - har man vid inventeringen till lagfarts försökt sortera bort. Utsorteringen av slätköp är dock inte fullständig - nedan. Angående metodik, täckningsgrad etc - se avsnitt 3.2.1 och bilaga 3.

För att få en bild av det som kan betecknas nyproduktion kan svaren på säljarenkäten utnyttjas. Bland svaren från enkäten har sorterats ut de formulär i vilka säljaren på fråga nr 1 angett något av de alternativ som motsvarar "förstahandsöverlåtelse" (jfr ovan avsnitt 3.5). Nedan redovisas hur dessa överlåtelser fördelar sig på olika alternativ som beskriver försäljningens karaktär (fråga nr 13, bilaga 4). Dessutom anges fördelningen för alla försäljningar sammantaget.

svarsalternativ -----	alternativens förekomst, procent	
	förstahands- överlåtelser	samtliga försäljning
överlåtelse till släkting/bekant	19	21
enstaka/tillfällig försälj- ning (ej släkt/bekant) och ospecificerat antal tomter	1	1
enstaka/tillfällig försälj- ning (ej släkt/bekant) och <u>en</u> tomt	35	49
enstaka/tillfällig försälj- ning (ej släkt/bekant) och fler tomter sålda ungefär samtidigt	6	9
ingår i fortlöpande tomtför- säljning, komplement till lantbruk, skogsbruk och fiske etc	13	6
ingår i exploateringsverksam- het som även omfattar andra tomter	24	13

(tabellen fortsätter nedan)

annan beskrivning av försäljningen	3	2

totalt antal svar (bas):	72 st	150 st
ej fyllt i frågan (inre bortfall):	2 st	7 st

Tabell 7. Fysiska personers försäljningar av obebyggda fritidstomter, jan 82 - aug 84. Överlåtelseernas karaktär. Procentuell fördelning på olika svarsalternativ, förstahandsöverlåtelse respektive samtliga försäljningar (Källa: enkät i detta arbete).

Först kan noteras att av nyproduktionen (förstahandsöverlåtelseerna) utgör enligt enkätmaterialiet ca en femtedel s k "slätköp". Detta speglar inte den totala omfattningen av försäljningar med intressegemenskap i någon form, vilket här skall förklaras. Underlaget för enkäten har varit utdrag ur lagfartsregistret. Dessa utdrag avser försäljningar som ingår i SCB:s material till prisstatistiken - vilket betyder att köp som FBM bedömt vara "slätköp" inte ingår. Vid de metodstudier som här gjorts (bilaga 3, punkterna D och E) framkom att i studerat stickprov hade 24 procent av fysiska personers försäljningar sorterats bort av nämnda skäl. Enligt enkätmaterialiet ovan är dessutom ca 20 procent av icke-bortsorterade överlåtelse att betrakta som "slätköp". Detta motsvarar ca 15 procent av alla köp (0.2×0.76). Dvs, totalt uppemot 35-40 procent (ca 24 + ca 15 procent) av fysiska personers försäljningar förefaller ha varit överlåtelse till släkt eller bekanta.

Två femtedelar av försäljningarna har karaktären av isolerade/enstaka företeelser. Den mer yrkesmässiga verksamheten utgör ungefär lika stor del. Underlaget är visserligen litet men resultatet är ändå en indikation på att större delen av produktionen hanteras av personer som sannolikt har liten erfarenhet av tidigare exploateringsverksamhet.

Man kan vidare se något på säljarnas engagemang i samband med försäljningarna (fråga nr 12 i enkäten). En sammanfattning av

svaren från fysiska personer visar att man i ca 80 procent av fallen (119 av 151) inte har engagerat sig på något sätt utöver det som fastighetsöverlåtelsen i sig kräver. De som hjälpt till med finansiering (förmedlat lån eller själva ställt upp med lån) utgjorde storleksordningen 10 procent. Även övriga slag av engagemang utgjorde sammantagna ca 10 procent. När fysiska personer stått som säljare tycks det således ha varit ovanligt att dessa uppträtt som mer eller mindre aktiva "exploatörer".

3.8 KARAKTÄRISTIK AV SÄLJARKATEGORIN "BOLAG"

Liksom i föregående avsnitt redovisas som inledning några siffror från en genomgång av bolagens samtliga tomtförsäljningar inom sex län i västsverige.

antal sålda tomter	antal bolag	procent av de tomter bolagen sålt	procent av alla tomter som sålts
1	29	12	4
2-5	17	23	7
6-10	3	9	3
>10	4	56	18
summa: 53		100	32

bas: 235 tomter sålda av bolag (av totalt 734)

Tabell 8. Bolagens försäljningar av obebyggda fritidstomter (sex län, 1982-84, omfattning källa etc - se avsnitt 3.7)

Enligt ovanstående tabell har några få bolag (4 av 53) stått för drygt hälften av alla tomter som sålts av bolagen. Dessa bolag har tillsammans svarat för knappt en femtedel av samtliga tomter som sålts (d v s alla säljarkategorier sammantagna). Resultaten från denna fullständiga genomgång av sex län kan jämföras med utfört stickprov för hela landet, vilket redovisas i följande tabell.

Förekommer i stickprovet:	antal bolag	andel av alla bolag i stickprovet
en (1) gång	58 st	74 procent
2 - 5 ggr	14 "	18 "
6 -10 ggr	4 "	5 "
> 10 ggr	2 "	3 "

Stickprovets omfattning: 475 av totalt 4589 försäljningar (ca var 10:e)

Tabell 9. Försäljningar av obebyggda fritidstomter. Produktionsstruktur bland bolag som återfinns i stickprov från samtliga försäljningar i landet jan 82 - aug 84. Uppgifter från lagfartsregistret (se avsnitt 3.2.1)

Det allmänna intrycket blir att bolagens försäljningar är utspridda på många händer och att det finns gott om små bolag. Eller rättare sagt: Under perioden 1982-01-01--1984-08 har det funnits gott om bolag vars försäljning av fritidstomter varit mycket begränsad. Samtidigt ser man en tendens till att ett mindre antal bolag står för en stor del av bolagens sammanlagda försäljning. Trots detta tycks de stora bolagen ha en begränsad del av hela marknaden. (Bolagens andelar av tomtproduktionen uppskattas nedan i detta avsnitt).

Eftersom ovanstående sammanställning omfattar förutom nyproducerade tomter även andra- och tredjehandsförsäljningar etc, kan bilden vara missvisande för bolagens tomtproduktion. En mer exakt studie av produktionsstrukturen skulle kräva betydligt större insatser. Andrahandsförsäljningar etc utförs dock av såväl stora som små bolag - av skäl som varierar från fall till fall. Därför bedömer jag att de förenklade studier som här gjorts ändock ger en i grova drag riktig bild av bolagens produktion.

Bolagens medverkan i finansiering, byggande m m belyses genom nedanstående sammanställning av enkätsvar. Enligt tabellen har man i samband med nyproduktion av tomter engagerar sig i finansiering i över 60 procent av fallen. Övriga engagemang i husbyggnation

m m har varit sparsamt förekommande (storleksordningen 10 procent eller mindre).

svarsalternativ	alternativens fördelning, procent	
	förstahands- försäljningar	samtliga försäljning
inga engagemang (utöver försäljningen i i sig)	27	37
* finansiering:		
* "hjälp till" - ospecificerat	13	8
* förmedlat lån	19	23
* själv bidragit med lån	15	12
* medverkat vid finansie- ring samt även annat engagemang	16	11
	63	54
* förmedlat husköp	0	0
* sålt hus eller delar till hus	1	1
* uppfört och sålt hus	2	1
* utfört anläggningsar- beten	2	2
* förmedlat kontakter med hantverkare	1	1
* övrigt	1	1

(tabellen fortsätter nedan)

* flera av ovanstående
alternativ (ej finan-
siering)

	2	3

bas:	93st	140st
inre bortfall:	3st	4st

Tabell 10. Säljarens engagemang, obebyggda fritidstomter sålda av bolag. Procentuell fördelning på svarsalternativ. (Källa: enkät i detta arbete.)

Vissa av bolagen som agerar på tomtmarknaden är helt inriktade på exploateringsverksamhet. För andra kan engagemanget i fritidstomtbranschen vara av liten betydelse i förhållande till övrig verksamhet. Genom enkäten får man en antydning om vad det är för slags bolag som döljer sig i säljarstatistiken samt hur tomtproduktionen fördelar sig på dessa (se fråga nr 14, bilaga 4).

<u>svarsalternativ:</u>	<u>procentuell andel av:</u>		
	bolag som svarat	alla över- låtelse	första- hands- försälj
exploatering av fritidsomr. är bolagets huvudgren	42	53	62
inriktat på mäklarverksam- het	3	2	0
exploatering/mäklarverksam- het utgör mindre del	31	34	33
övriga svar (säljer byggmaterial, hus- tillverkare, byggtrepren- nör, fastighetsförvaltare, finansbolag, m fl)	24	11	5

summa	100%	100%	100%

forts →

verksamhetens inriktning framgår inte =			
inre bortfall:	14 st	33 st	17 st
bas:	91 st	110 st	78 st
(antal bolag/försäljningar)			

Tabell 11. Verksamhetens inriktning hos bolag som sålt obebyggda tomter 1982-84 samt försäljningarnas fördelning på bolag med olika inriktning. (Enkät i detta arbete)

Något mindre än hälften av bolagen som besvarat enkäten och som har sålt obebyggda tomter, har haft exploatering av fritidsområden som huvudgren. Hos större bolag som svarat att fritidstomterna inte utgör huvudgrenen, kan denna verksamhet ändå - i absoluta mått - vara betydande och av kontinuerlig/"professionell" karaktär. Betraktar man "förstahandsförsäljningar" (vilket bäst speglar nyproduktionen) förefaller knappt två tredjedelar av bolagens tomtproduktion att härstamma från sådana som varit inriktade på exploatering av fritidstomter. Några av dessa bolag var förmodligen tillfälligt bildade för exploatering av ett område. Av den övriga verksamheten kan man mycket väl tänka sig att en stor del hanterats av bolag som inte har haft någon större erfarenhet av tidigare exploateringar för fritidsbebyggelse. Detta förhållande att även bolagens produktion i betydande grad torde härstamma från aktörer som är ovana exploatörer, är en viktig aspekt då man behandlar frågor om hur exploateringsprocessen har fungerat (se kapitel 4).

Det totala antalet bolag som under åren 1982-1984 har sålt obebyggda fritidsfastigheter har uppskattas med hjälp av tidigare beskrivet riksomfattande utdrag ur lagfartsregistret (vilket även utgjorde underlag för stickprov till enkäter, se avsnitt 3.2.1). Utdraget omfattade 4589 överlåtelse vilket var ca 75 procent av samtliga överlåtelse i landet. I materialet återfanns 282 "bolag" dvs ett antal aktiebolag, handelsbolag, enskilda firmor samt några enstaka ekonomiska föreningar. Eftersom utdraget täcker endast 75 procent av försäljningarna bör totalantalet bolag vara något större än 282 st. En proportionell uppräknings kan vara rimlig eftersom bortfallet på ca 25 procent uppvisar ungefär samma fördelning på säljarkategorier - se bilaga 3. Här skall observeras att flertalet av dessa bortsorterade köp är sådana som avsett samtidigt köp av flera tom-

ter och/eller överlåtelse mellan bolag.¹ Här rör det sig dock ofta om bolag med så stor verksamhet att de genom andra köp fångats upp i det utdrag som här använts. Bedömningen blir därför att någonstans mellan 300-350 bolag sålt en eller flera fritidstomter under åren 1982-84.

Av dessa bolag kan man anta att en stor andel - sannolikt över hälften - utgörs av annat än markexploatörer med fritidsbebyggelse som huvudgren. Man återfinner exempelvis bolag vars tomtförsäljning varit en enstaka företeelse och bolag som uteslutande sålt vidare befintliga tomter.

De enskilda bolagens andelar av tomtproduktionen har studerats i en av ovanstående rikstäckande stickprov ur lagfartsregistret. När antalet överlåtelse för varje enskilt bolag sammanställdes visade det sig att det bolag som återkom flest gånger hade tre procent av försäljningarna. Bland övriga namnkunniga bolag inom branschen låg andelen kring en å två procent. Detta avser försäljning av såväl nybildade tomter som andrahandsöverlåtelse ("begagnade" tomter). Andelen nyproduktion torde ha varit större hos markbolagen än hos flertalet övriga kategorier av säljare. (Jämför avsnitt 3.5 ovan.) Ovanstående "marknadsandelar" kan således antas vara något i underkant. En rimlig skattning för hela gruppen av större och mer namnkunniga markbolag är att deras respektive produktionsandelar legat kring två-tre procent. Inget bolag torde haft större andel än ca fem procent av all produktion av fritidstomter. (Notera då att i begreppet produktionen här inräknas privatpersoners försäljningar - vilka inte alltid har karaktären av produktion i ordets affärsmässiga/yrkesmässiga betydelse.)

3.9 PRODUKTIONENS KARAKTÄR; SPRIDD ELLER SAMLAD BEBYGGELSE? INOM/UTOM DETALJPLAN? FÖREKOMST AV SMÅSKALIGA PROJEKT?

När exploatering för fritidsbebyggelse har uppmärksamats i massmedia har det oftast varit fråga om utbyggnad av planområden.

1) Det utnyttjade materialet tillhör underlaget för SCBs prisstatistik. I detta har man försökt sortera bort försäljningar där "intressegemenskap" förelegat (överlåtelse till släkt och vänner eller mellan bolag med beroendeförhållande av något slag - se vidare bilaga 3)

Detta har nog bidragit till att många främst associerar till sådana storskaliga bebyggelseformer då produktion av fritidstomter behandlas. Det har kanske uppkommit en felaktig bild av produktionen som helhet? I vilken omfattning består denna av glesare former - enstaka tomter, spridda grupper etc? I den utförda enkäten behandlas detta genom att säljarna besvarade följande fråga (nr 6, bilaga 4): "Är det fråga om en avskilt belägen tomt (spridd bebyggelse) eller ingår tomten i en grupp/ett planområde?" Svartaltnativ och avgivna svar från de som sålt obebyggda tomter framgår nedan.

	typ av försäljning:			
	<u>fysisk person</u>		<u>bolag</u>	
	första-	alla	första-	alla
	hands	köp	hands	köp
svartaltnativ:				

enstaka/spridda tomter	svartaltnativens fördelning, %			
	25	21	4	3
grupp (bef. eller planerad) med följande antal:				
2-5	19	15	5	7

6-14	26	17	14	16

15-30	12	16	10	12
31-60	8	14	17	20
61-100	8	9	21	19
över 100	1	8	28	22

bas:	73	154	96	144
inre bortfall:	1	3	0	0

Tabell 12. Tomternas läge relativt annan bebyggelse. Procentuell fördelning av sålda obebyggda tomter 1982-84. (Enkät i detta arbete)

Skillnaden mellan bolag och fysiska personer är tydlig - särskilt beträffande det som kan antas vara nyproduktion (förstahandsförsäljningar). Betraktar man enstaka tomter/spridd bebyggelse och grupper med högst fem tomter finner man att dessa former sammantagna utgör uppemot hälften av den produktion som fysiska personer står för men endast en tiondel av bolagens produktion.

Den totala omfattningen av produktionen av spridda tomter eller mindre grupper kan grovt uppskattas med stöd av tidigare uppgifter om hur många tomter som fysiska personer respektive bolag tagit fram (avsnitten 3.4 - 3.6). I kombination med ovanstående procentandelar blir då resultatet att i runda tal 600 st ¹⁾, dvs storleksordningen 30 procent av totalproduktionen på ca 2 000 tomter/år, har utgjorts av enstaka tomter eller tomter i grupper om högst fem st. Tar man in även grupper om 6-14 tomter ger motsvarande bedömning som resultat att hälften av all produktion (ca 1 000 av 2 000) bestått av spridda tomter eller tomter inom grupper med mindre än 15 tomtplatser.

Ovanstående bedömningar av de nytillkomna tomternas lokaliseringsmönster ger även en antydning om exploateringsverksamheten som sådan. Det finns emellertid faktorer som pekar mot att verksamheten i än högre grad varit av småskalig karaktär. I vissa fall har avstyckningar av enstaka tomter eller mindre grupper skett inom områden med befintliga tomter runtomkring. Dessa kringliggande tomter har många sannolikt beaktat vid besvarandet av enkäten. Detta talar för att kanske mer än hälften av all produktion har skett i form av avstyckningar av enstaka tomter eller projekt som omfattat färre än ca 15 tomtplatser?

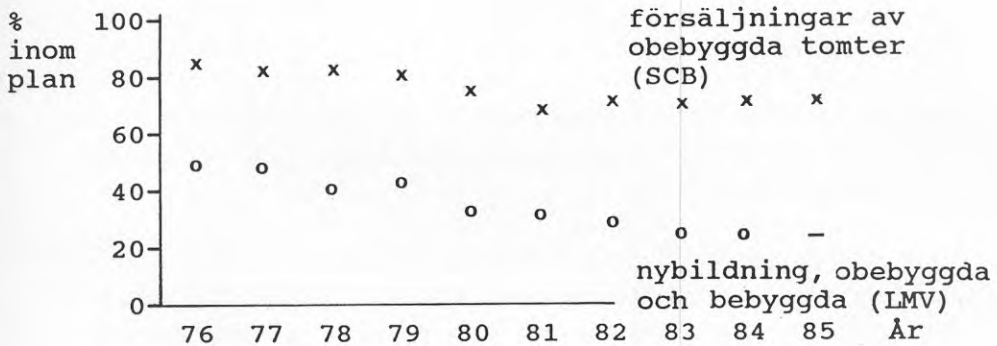
Andelen försäljningar inom respektive utom detaljplan kan beträffande nybildade och begagnade fritidstomter sammantagna, beskrivas

1) Fys p
nyproduktion 1000 - 1200 st, därav spridd bebyggelse eller grupper om högst 5 tomter; 25 + 19 = 44 procent » 440 - 530 st

Bolag
nyproduktion 800 - 1000 st, därav spridd bebyggelse eller grupper om högst 5 tomter, 3 + 7 = 10 procent » 80 - 100 st

Totalt: 520 - 630, d v s ca 600 st

m h a uppgifter från SCBs fastighetsprisstatistik.²⁾ Eftersom uppe- mot hälften av försäljningarna under 1982-84 förefaller ha varit andrahandsförsäljningar (avsnitt 3.5) kan emellertid proportionerna inom/utom plan i SCB:s uppgifter vara missvisande för nyproduktionen. Ett annat hjälpmedel skulle då kunna vara lantmäteriets statistik över nybildade fastigheter. Ett problem med denna är att flertalet nybildningar sannolikt har avsett mark kring befintlig bebyggelse (avsnitt 3.3). Detta gör att inte heller lantmäteriets uppgifter ger en bild av produktionen av nya fritidsbosättningar. Uppgifter från SCB och från lantmäteriet (LMV) visas nedan för perioderna 1976-85 respektive 1976-84.



Figur 7. Försäljning och nybildning av fritidstomter, 1976-85 respektive 1976-84. Procentandel inom detaljplan. Källor: SCBs fastighetsprisstatistik samt LMV:s ärendestatistik/prestationsredovisning.

En tänkbar förklaring till att försäljningarna på lång sikt uppvisar en högre andel inom plan än vad nybildningen gör, kan vara att andra- eller tredjehandsförsäljningar etc förekommer oftare inom detaljplanelagda områden än utanför. De som köper obebyggda glesbygdstomter har nog i allmänhet konkreta planer på att bygga inom

2) Metodstudierna (bilaga 3) tyder på att den s k prisstatistiken ger någorlunda rättvisande resultat. Bortsorteringar p g a intressegemenskap säljare - köpare har förekommit såväl beträffande privatpersoner som bolag och detta har gjorts såväl inom som utom detaljplan. Eftersom statistiken dessutom endast avser köp av en (1) tomt bör "klumpförsäljningar" av flera planlagda tomter inte få så stor inverkan. D v s många sådana andrahandsöverlåtelse inom plan är bortsorterade.

en mycket snar framtid. Planlagda tomter har förmodligen oftare köpts utan att bebyggelse uppförts - de har i något högre grad haft karaktären av "investeringsobjekt/marktillgång". (Detta har möjliggjorts genom goda finansieringsmöjligheter.) Sådana "investeringsobjekt" har senare sålts vidare till andra. Dessutom kan skillnaden till någon del bero på att avstyckningar kring befintlig bebyggelse är vanligare utom plan.

På kort sikt kan man tänka sig att man för nybildningen har lägre andel inom plan än för försäljningen beroende på att tomtreserver från tidigare framtagna planer säljs av innan nya projekt inleds. Detta förefaller att ha varit fallet under slutet av 70-talet och 80-talets första år, då många exploatörer blev mer försiktiga att påbörja nya planområden och mer ägnade sig åt "lagerförsäljning".

Vad gäller produktionen av obebyggda tomter torde andelen inom plan ha legat någonstans mellan de procenttal som återges i figur 7 ovan. Åtminstone bör så ha varit fallet under periodens senare del. Här kan vi jämföra med resultatet av den enkät som utförts. Fysiska personers förstahandsförsäljning av obebyggda tomter har enligt enkätsvaren skett till ca 60 procent inom plan (43 st av 71 svar, inre bortfall 3 st). Bolagens motsvarande siffra ligger högre - kring 85 procent (82 st av 95 svar, inre bortfall 1 st) - vilket får betraktas som ett väntat resultat! Dessa säljare står vardera för ungefär hälften av produktionen - eventuellt någon övervikt mot fysiska personer. Sammantaget har enligt enkäten produktionen från dessa båda kategorier till ca 70 procent legat inom detaljplan. Denna uppgift är p g a svarsmaterialets begränsade omfattning behäftad med stor osäkerhet. Den utgör dock en viss indikation på att beträffande nyproduktionen av obebyggda tomter åren 1982-84, är SCBs högre siffror för andelen inom plan mer rättvisande än LMVs uppgifter rörande all nybildning av fritidsfastigheter (inklusive tomter kring befintlig bebyggelse).

Om man nu utgår från att andelen inom plan varit uppemot 70 procent, förefaller det något egendomligt med tidigare bedömning att andelen spridda/gruppvis lokaliserade tomter skulle ha utgjort ungefär hälften av all nyproduktion. Det hela blir mindre motsägelsefullt om man betänker att även mindre exploateringar om 10-15 tomter ofta förutsätter detaljplan.

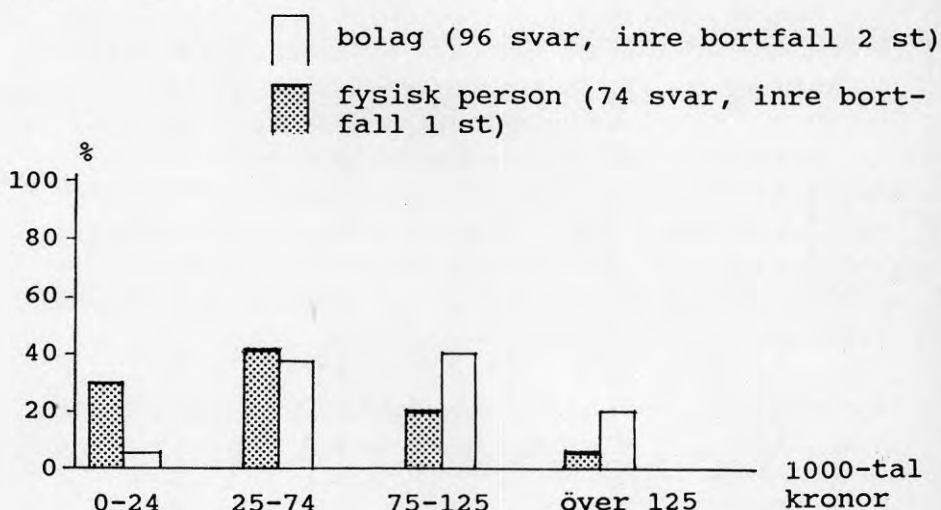
Sammanfattningsvis har jag bedömt att för tillskottet av fritidstomter (obebyggd mark) under 1982-84 är följande grova karaktäristik rimlig:

- a) andelen inom detaljplan har legat kring 50 - 70 procent
- b) hälften av tomterna har legat avskilt eller ingått i mindre grupp (färre än ca 15 tomter)
- c) hälften har tillkommit genom exploateringar i mindre skala (projekt omfattande färre än ca 15 tomter).

Efter 1984 torde man under en period av tre-fyra år kunna räkna med ungefär samma produktionsmönster. Bolagens aktivitet präglas av "lagerförsäljning" från befintliga planer. Nya projekt startas upp i mycket liten utsträckning. (Se nedan avsnitt 3.12.) Fortsätter detta kommer sannolikt den spridda bebyggelsen få än större andel av produktionen.

3.10 SKILLNADER I FÖRSÄLJNINGSPRIS BEROENDE PÅ SÄLJARKATEGORI/PRODUKTIONSFORM?

I enkäten frågades efter försäljningspris för den tomtmark som avyttrats. Figur 8 visar en sammanfattning av svaren från de som sålt nybildade tomter eller tomter som de tidigare styckat av. Dvs andrahandsförsäljningar är inte medtagna.



Figur 8. Försäljningspris för obebyggda tomter sålda av fysisk person respektive bolag, 1982-84. (Enkät i detta arbete)

När man jämför kategorierna fysisk person och bolag bör noteras att några av köpeskillingarna sannolikt är missvisande i så motto att det rör sig om vänskapspriser och att detta förmodligen är vanligare hos förstnämnda säljargrupp.¹⁾ Vidare bör man beakta att enskilda personer kanske är mer benägna än bolagen att svara med lägre priser än vad som i realiteten förekommit. Trots detta törs man nog med stöd av enkäten påstå att köpeskillingarna de facto varit lägre då fysiska personer stått som säljare.

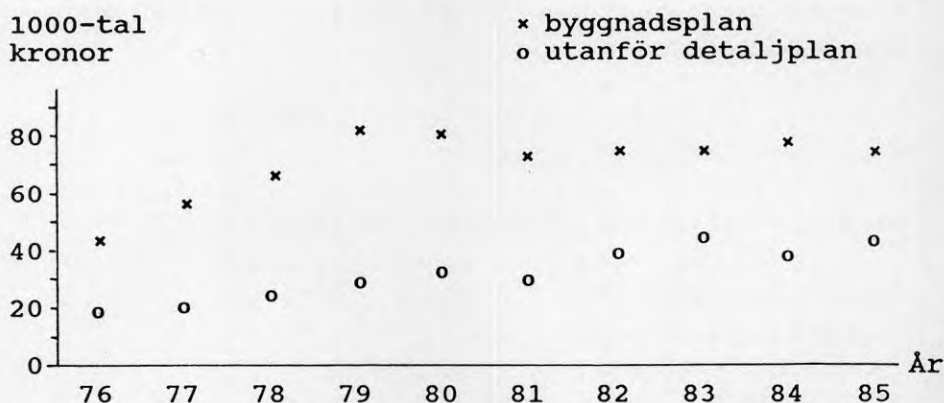
1) Av de överlåtelser som ingår i enkätmaterialen är ca 20 procent försäljningar till släkt/bekanta.

Det finns säkert flera faktorer som bidragit till skillnaden i prisnivå. Som redan nämnts innehåller svarsmaterialet ett antal överlåtelser till släkt och vänner. Låga priser kanske dessutom i viss mån är ett resultat av att enskilda personer har sämre kännedom om "marknadsmässiga priser". Omkostnaderna för administration etc bör ha varit lägre för enskilda markägare än för bolag. En annan faktor - sannolikt den viktigaste - är att kostnaderna för markförvärv och för utförande av va-system, vägar, parkeringsytor m m varit lägre då fysisk person stått som säljare. En stor del av dessa försäljningar har nämligen utgjorts av enstaka/spridda tomter (eller mindre grupper) vilka ofta kräver relativt små investeringar i anläggningar. Vidare torde tomterna ofta vara avstyckningar från mark som personen i fråga ägt sedan lång tid. Man kan dessutom förmoda att tomterna i många fall legat i anslutning till befintlig väg - ibland med möjlighet att nyttja redan utbyggda vatten- och avloppsanläggningar. När befintliga anläggningar kan nyttjas blir exploateringskostnaderna lägre än vid utbyggnad av konventionella planområden (jämför kapitel 6 samt Johnsson, 1975).

Ovanstående faktorer förklarar sannolikt bara en del av prisskillnaderna. Högre priser på bolagens tomter torde även till stor del vara ett utslag av att priserna innefattat mer än vid köp av andra tomter. Va-försörjningen är ofta ordnad och anslutning ingår i priset. Många planområden har utformats med förhållandevis hög standard på vägsystemen samt utrustats med iordningsställda badplatser m m. Enkätsvaren ger visst stöd för att priserna för bolagens tomter i högre grad innefattar kostnader för olika försörjningssystem m m (fråga nr 10, bilaga 4). Beträffande förstahandsförsäljningar av obebyggda tomter framkom bl a; a) el-ledning till tomtgräns ingick i närmare 90 procent av bolagens tomter och i ca 60 procent av de som sålts av fysisk person (83 av 96 fall respektive 44 av 74, inre bortfall = 0 st. b) fullständig avloppsförsörjning (ledning och reningsanläggningar för klosett- samt bad-, disk- och tvättvatten) var något vanligare för tomter sålda av bolag än för andra tomter - 35 respektive 23 procent.

SCB:s prisstatistik ger ytterligare underlag för att bedöma om prisnivåerna skiljer sig mellan olika säljarkategorier/produktionsformer. I SCB:s statistik redovisas medelvärden på köpeskillningar uppdelat på stadsplan, byggnadsplan och övriga områden. Uppgifterna inne-

fattar visserligen även "begagnade" tomter. Trots detta bör de ge god ledning att bedöma om tomtpriserna vid produktion i större skala (inom plan, bolag) har legat högre än vid småskalig produktion (utom plan, enskilda personer). I figur 9 nedan har redovisningen begränsats till a) byggnadsplan b) utom plan. (Produktionen av fritidstomter inom stadsplan har varit försumbar.)



Figur 9. Obebyggda fritidstomter, medelvärden på köpeskillingar åren 1976-85, inom byggnadsplan samt utanför detaljplan. (SCB:s meddelandeserie "Fastighetsprisstatistik")

SCB:s uppgifter visar att tomter utanför plan har sålts till lägre priser. Planlagda fritidstomter har kostat närmare det dubbla jämfört med andra tomter. Prisskillnaden är förmodligen främst ett resultat av att priserna inom plan innefattar vissa kostnader för anläggningar och anordningar (va, parkering, badplatser m m). Vid köp av tomter utanför plan blir kostnaderna för köparens investeringar (vanligtvis va) högre. Prisskillnaden i figur 9 är dock så pass stor att man trots nämnda skillnad i "produktinnehåll", kan fundera över om inte prisskillnaden samtidigt kan tas som ett tecken på att spridd bebyggelse är billigare att anlägga.

3.11 BOLAGENS TOMTFÖRSÄLJNING. UTVECKLINGEN 1975-84

Från ett 70-tal bolag som i större eller mindre grad ägnat sig åt tomtproduktion¹⁾, har inkommit uppgifter om antal sålda fritidstomter. Uppgifterna avser dels perioden 1975-79, dels 1980-84 (jfr fråga nr 15 i enkäten, bilaga 4). Med stöd av detta material kan man bilda sig en viss uppfattning om hur bolagens tomtförsäljningar utvecklats under övergången från det expansiva 70-talet till det tidiga 80-talets lägre nivå.

	1975-79		1980-84	
	antal	%	antal	%
obebyggda fritidstomter	6600	79	3400	67
tomter + hus uppförda i samband med tomtförsäljning	900	11	200	4
redan bebyggda tomter	850	10	1500	29

summa	8350	100	5100	100

bas: uppgifter från 66 bolag

Tabell 13. Fritidstomter sålda av bolag, perioderna 1975-79 och 1980-84. (Källa: enkät i detta arbete).

Försäljningen har sjunkit påtagligt. Förmodligen har nedgången i bolagens tomtförsäljning varit än mer markant än dessa siffror antyder. Frågeformuläret skickades till bolag som sålt fritidstomter under perioden 1982 t o m augusti 1984. Företag som innan dess hunnit avveckla sin tomtförsäljning finns inte representerade. Det förefaller inte orimligt att antalet försäljningar från bolag har sjunkit till hälften när man jämför perioden 1975-79 med 1980-84. Dessutom torde man vid en kärvare marknad i första hand försöka sälja av sina lager och bli försiktig med att starta nyproduktion.

1) 66 st bolag som samtliga i någon omfattning sålt obebyggda tomter eller tomt + hus som uppförts i samband med tomtförsäljningen. Dessa har m h a svaren på enkätfråga nr 14 bedömts vara exploater i någon grad och ej mäklare som endast sålt "begagnade" tomter.

Därför törs man nog anta att bolagens produktion mer än halverats. Här kan nämnas att under genomförda intervjuer/möten med exploatörer, framfördes ofta att knappast någon längre startade upp helt nya projekt som avsåg fritidsbebyggelse av traditionellt slag.

Kännetecknande för bolagen är att försäljningen av obebyggda tomter hittills varit den helt dominerande verksamheten. Samtidigt kan man iakttä en tendens till att andelen försäljningar av bebyggda tomter ökar. I någon mån förklaras denna ökning av att skogsbolag m fl sålt av äldre arrendeboställen. Till största delen utgörs dock de bebyggda tomterna sannolikt av fritidsbebyggelse av nyare datum.

För att ytterligare spegla utvecklingen under de allra senaste åren tillfrågades bolagen om tomtförsäljningens utveckling 1980-84. Svaren från de 69 bolag vilka besvarat enkätens "säljardel" blev:

minskat i antal	51 bolag
ökat	10 bolag
ungefär konstant	8 bolag

Bland de 18 st som svarat "ökat" eller "konstant" finns ett flertal säljare som inte kan betecknas som markbolag eller tomtexploatörer och vars verksamhet varit endast tillfällig (t ex skogsbolag, ekonomisk förening, mäklare). Nedgången bland exploatörsbolagen har därför varit ännu mer påtaglig än vad ovanstående svarsfördelning antyder.

Uppgifterna i tabell 13 ovan avseende försäljningen av obebyggda tomter (totalt 3400 från 1980 till 1984) kan antas spegla verksamheten hos drygt 100 bolag²⁾. Antal bolag som sålt fritidstomter kan uppskattas till ca 300-350 (avsnitt 3.8). En proportionell uppräknings av siffran 3 400 skulle ge en genomsnittlig nivå på ca 2 000 tomter per år under femårsperioden 1980-84. Detta kan jämföras med de siffror som tidigare angivits i avsnitt 3.6 för åren 1982-84. Enligt dessa skulle kategorin bolag ha sålt ca 800-1000 tomter per år. Skillnaden bör till stor del kunna förklaras av att bolagens försälj-

²⁾ 66 st som fyllt i aktuell fråga i säljardelen samt 43 bolag som enbart besvarat enkätens första del - beroende på att de endast sålt enstaka tomt.

ningsaktivitet varit lägre under 1982-84 än under 1980-81 samt av att de som medverkat i enkäten varit mer aktiva än flertalet övriga - d v s en proportionell uppräknig ger en överskattning. Beaktar man dessa faktorer blir skillnaden mellan de båda uppskattningarna inte längre lika anmärkningsvärd.

3.12 EXPLOATÖRERNAS KOMMENTARER ANGÅENDE DEN FRAMTIDA PRODUKTIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING

När man behandlar framtida produktion är det viktigt att ha åtminstone en grov uppfattning om hur mycket tomter som finns i lager. Enkätsvaren ger viss information om lagertillgången hos de säljare som yrkesmässigt ägnat sig åt fritidstomter. Enligt dessa uppgifter är bolagens lager av osålda tomter nästan uteslutande koncentrerat till planlagda områden. Antal osålda tomter utanför detaljplan utgör i svars materialet ca en tiondel av tomtlagret inom plan. Uppskattningen av tomtlagrets storlek har därför begränsats till tomter inom fastställd detaljplan. Vissa av dessa tomter ligger inom oexploaterade områden, där vägarbeten, va etc inte har påbörjats. I andra fall rör det sig om "uppbrutna" områden, d v s försörjningssystemen är helt eller delvis utbyggda och en större eller mindre andel av tomtterna är bebyggda.

Bland de drygt 100 bolag ¹⁾ som skickat in enkäten skulle det enligt enkätsvaren vid slutet av 1984/början av 1985 ha funnits ca 5 200 osålda tomter inom planlagt område. Det är rimligt att anta att det totalt fanns 300-350 bolag som vid något tillfälle sålt fritidstomter (se avsnitt 3.8). Förmodligen var de bolag som skickade in enkätformulären genomsnittligt sett mer aktiva än övriga. En rimlig skattning kan vara att kring årsskiftet 1984-85 uppgick bolagens lager av tomter inom plan till i runda tal 15 000 st varav viss okänd andel återfanns inom områden där utbyggnad ej påbör-

1) 69 st som helt eller delvis besvarat enkätens senare del ("säljardelen", fr samt 43 st vilka endast fyllt i första delen (1-14). De senare har angett att ingen varit en enstaka/tillfällig händelse och att de inte har tomtexploat huvudsaklig verksamhet. Deras tomtreserv har därför antagits vara obetydlig sammanhang.

jats. Trots stor osäkerhet i denna bedömning förs man påstå att bolagens tomtlager vid denna tid var så pass stort att det hade en märkbart återhållande effekt på bolagens insatser för att starta upp nyproduktion.

Bolagen har i enkäten fått uppskatta hur många nya tomter (utöver eventuellt lager) man avsåg att producera under den närmaste framtiden, dvs under ca en treårsperiod 1984-86. Summan av svaren blev ca 700 tomter. Med motsvarande uppräkningsmetod som tidigare kan man med stöd av detta bedöma att bolagens planerade nyproduktion inom detaljplan under nämnda period låg kring 2 000 tomter eller färre, dvs under 1 000 tomter per år. Till detta kan läggas högst ett hundratal tomter per år utanför detaljplan. Bolagens planerade nyproduktion var måttligt jämfört med faktisk produktion under tidigare perioder. Av 69 bolag som besvarade enkätens "säljardel" och som således kan betraktas som tomtexploatörer, angav endast 13 st att de avsåg ta fram fler tomter. Dvs mindre än en femtedel av de som tidigare varit aktiva planerade att påbörja några nya projekt under de närmaste 2-3 åren (dvs 1985-87). Bland övriga bolag fanns exploatörer som avvaktade och var beredda att ånyo satsa på fritidstomter om produktionsförutsättningarna blir mer gynnsamma (ökad efterfrågan, ändrade förutsättningar vad gäller lokalisering och utformning m m). Andra lämnade en kommentar om att de skulle sluta för gott inom branschen. Flertalet bolag tycks faktiskt ha varit inställda på att avveckla nyproduktionen för gott (se nedan). Enkätsvaren tyder på att den fortsatta aktiviteten under 1985-87 präglats av "lagerförsäljning".

Här är det intressant att även betrakta kommentarerna från några exploatörer med mindre omfattande verksamhet vilken inte bedrivits i bolagsregi. Bland 24 enskilda personer som helt eller delvis besvarade enkätens säljardel, finner man endast en (1) som avsåg att fortsätta sin exploateringsverksamhet - förutom att de som hade osålda tomter skulle försöka sälja dessa. Motiven för att sälja tomter varierar inom denna exploatörskategori och skälen till att man här inte avsåg att ta fram fler tomter var säkert olika. För vissa fastighetsägare var en begränsad exploatering under några år fullt naturligt med hänsyn till markinnehav m m. Dessutom påverkade säkerligen den allmänna stagnationen i köparnas ekonomi/efterfrågan även denna typ av exploatering. Ska man döma efter de svar

som här finns tillgängliga, tycks dessutom myndighetskontakterna ofta varit så besvärliga att man blivit avskräckt att fortsätta inom tomtbranschen (jämför avsnitt 4.5).

Att bolagen var mycket skeptiska till att starta upp nyproduktion av tomter antyds även av svaren på frågan om produktionens framtida inriktning (nr 20). För många bolag var denna fråga inaktuell eftersom de inte planerat någon ytterligare tomtproduktion. Man har i stället svarat med en kommentar av typ "verksamheten avvecklas". Genom att kombinera svaren i denna fråga med tidigare svar på frågan om antal planerade nya tomter (nr 19) framkom följande:

	antal bolag
o ingen framtida nyproduktion, säljer endast av lagren, avvecklar verksamheten successivt	43 st*

o förskjutning mot dyrare tomter (mer attraktiva lägen, hög standard m m)	3 st
o förskjutning mot billigare tomter (lägre standard m m)	12 st
o förskjutning både mot dyrare och mot billigare	3 st
o annan ändring i inriktningen (andra köparkategorier, annan lokalisering m m)	6 st

(fortsättning nedan)

o ingen ändring av produktionens in- riktning	1 st
--	------

saknas uppgifter om framtida produktion	1 st
--	------

summa (antal bolag som är repre- senterade)	69 st
--	-------

* här ingår två koncerner med tre bolag i varje

Sammanställningen ovan visar att bolagen avsåg att antingen sluta helt med tomtproduktionen eller att ändra inriktning på något sätt. I första hand tycks man söka sig mot billigare former av fritidsbebyggelse. En sådan tolkning av enkätmaterialiet stämmer överens med den tendens som kunnat märkas hos husfabrikanter, nämligen en strävan efter att även kunna erbjuda billiga hus (vid sidan av övrigt sortiment).

4. SAMSPELET MELLAN EXPLOATÖRER OCH DET ALLMÄNNA

4.1 AVGRÄNSNING OCH SYFTE

4.1.1 Begrepp och inledande ämnesbeskrivning

I detta avsnitt behandlas problem som kan förekomma vid kontakter mellan exploatörer och det allmänna. Begreppet exploatör får här inrymma alla kategorier som producerar fritidstomter - alltifrån lantbrukare som styckar av enstaka tomter till bolag med landsomfattande verksamhet. "Det allmänna" är ett förenklat skrivsätt som används för att sammanfatta såväl statliga organ (främst på regional nivå) som kommunernas politiska och administrativa organ. Följaktligen kommer företrädarna för "det allmänna" att utgöras av en blandad skara. Vissa är bundna till en tjänstemannaroll och ansvarar för ett begränsat ämnesområde. Andra personer som exploatören kan komma i kontakt med har ett brett politiskt ansvar och i vissa fall stort inflytande på kommunens hantering av ett ärende (exempelvis i egenskap av kommunalråd). "Det allmänna" innefattar således många parter med olika inbördes beroendeförhållanden. Exploatörernas kontakter med "det allmänna" påverkas i hög grad av hur kontakterna mellan olika statliga och kommunala organ fungerar.

De kontakter som behandlas här kan vara av mycket olika karaktär. När en markägare styckar av en eller två tomter som isolerad åtgärd är kontakterna ofta av okomplicerad och tillfällig natur. I andra fall kan det vara fråga om en lång process med många parter inblandade - t ex om ett bolag exploaterar ett markområde beläget i en trakt där andra markanvändningsintressen gör sig gällande. I ett sådant fall har detaljplanläggning föregåtts av ett utrednings- och samrådsförfarande där förutom kommunen även ett flertal regionala organ medverkat.

Exploateringar föregås i vissa fall av omfattande diskussioner med ägare till grannfastigheter, byalag m fl berörda. Vid informationsmöten/samråd med dessa kan företrädare för kommunen närvara och agera mer eller mindre aktivt som mötesledare, medlare och/eller förhandlare. I de fall man kan förvänta sig motstånd på lokal nivå är det, från exploatörernas synpunkt, värdefullt om kommunen

engagerar sig som medlare och hjälper till att hitta kompromisslösningar. Situationen påminner i viss mån om s k public hearings som hålls i USA. (Erfarenheterna från public hearings i samband med byggnadsprojekt tyder på att den ansvarige tjänstemannen kan fylla en viktig funktion i sökandet efter lösningar som både exploatör och berörda innevånare kan acceptera (Forester, J, 1987).

Förhållandet exploatör - kommun har alltid ett större eller mindre inslag av "spel" eller förhandling, där man försöker hävda sina intressen. En kommun kan önska att föreslagen bebyggelse kommer till stånd samtidigt som man nyttjar sin position och exploatörens osäkerhet till att påverka utformningen av projektet. Exploatören kanske anar att kommunen i grund och botten är positivt inställd och står därför emot ändringsförslag etc.

Kontakterna mellan exploatör och det allmänna är som synes komplexa till sin natur och spänner över många ämnesområden. För enkelhetens skull används fortsättningsvis ordet "samspel" som beteckning på alla dessa olika kontakter. Begreppet "samspel" ger associationer till ett samarbete i positiv anda. I situationer då kommunen har varit positivt inställd till att tillåta exploatering och ärendehantering främst har handlat om utformning, genomförande m m, kan "samspel" vara ett passande uttryck. Däremot kan ordet "samspel" vara mindre passande när man behandlar kontroversiella projekt och ärendehanteringar/planprocesser som inte fungerat bra från någons synpunkt. Trots detta används ordet här även i sistnämnda situationer.

"Samspelet" utgörs till stor del av sådana moment som brukar sammanfattas med begreppet "planprocessen". Man avser då normalt de åtgärder som olika parter vidtar i samband med upprättande av detaljplan. Här behandlas dock även exploatering utan formell detaljplan. Begreppet planprocess är då missvisande varför ord som "tillståndsprovning", "ärendehandläggning" etc även kommer till användning.

4.1.2 Samspelets innehåll och syfte

Begreppet samspel får här inrymma kontakter av följande slag:

- (a) formella ansökningar om tillstånd och åtgärder enligt olika lagstiftning samt myndigheters delgivning av beslut etc
- (b) formella kontakter under ärendenas gång (komplettering av ansökan m m)
- (c) informella eller formella kontakter av typ förhandsförfrågningar om utsikter till exploatering eller uppvaktningar/telefonsamtal/skrivelser där man försöker påverka tjänstemännens och politikernas uppfattningar.
- (d) sammankomster där parterna utbyter information/kunskap och diskuterar lösningar (och försöker påverka varandra)

Den grundläggande avsikten med samspelet kan uttryckas som att myndigheter och politiska organ ska kunna fatta beslut som baseras på olika allmänna och enskilda intressen. Principen att beslutsfattandet skall utgå från en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen framgår av lagtext och förarbeten (jfr 4 § BL och 5 § PBL). Vanligt förekommande exempel är att exploateringsintresset ställs mot fritidsbebyggelsens konsekvenser för friluftsliv och naturvård, dess inverkan på befintliga boendemiljöer, myndigheternas krav rörande va-försörjning/hälsoskydd m m. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det önskvärt att samspelet medverkar till en snabb och billig exploateringsprocess och till en slutprodukt som efterfrågas av konsumenterna. Förutom avvägningen allmänt kontra enskilt blir det således nödvändigt med avvägningar mellan såväl olika allmänna intressen som mellan enskilda intressen av olika slag.

Ett viktigt moment i detta sammanhang är genomförandet av det samråd som enligt byggnadslagstiftningen skall ske med olika parter som berörs av ett planförslag, t ex grannar, intresseorganisationer och kommunala och statliga myndigheter.

Syftet med de kontakter som ingår i samspelet kan i konkreta ordalag och mer detaljerat, beskrivas med följande punkter:

- o det allmänna (främst kommunen) skall i inledningsskedet kunna informera om vilka kontakter som fortsättningsvis blir aktuella (vilka tillstånd krävs, vart skall exploatören vända sig m m)
- o man skall klargöra vilket faktaunderlag som krävs (förutsättningar enligt översiktsplan/NRL etc, tekniska utredningar m m)
- o fördelning av ansvar för olika moment (Vem ordnar informationsmöten med berörda grannar? Vem sammanställer de översiktliga förutsättningarna? m m)
- o det allmänna skall få tillfälle att ge råd och man skall kunna ställa villkor beträffande bebyggelsens utformning, utförandet av anläggningar, genomförandefrågor m m
- o exploatören skall få tillfälle att argumentera för projektet med stöd av skisser, utredningar m m
- o beslutsunderlaget skall utvecklas genom ett ömsesidigt utbyte av synpunkter (nya aspekter kommer fram, man enas om tänkbara modifieringar av projektet m m)

4.1.3 Kommunens roll

Kommunen har en nyckelroll i detta sammanhang. Större delen av exploatörernas (eller enskilda markägares/ bygglovssökandes) kontakter med det allmänna riktar sig till kommunen. Kommunernas ansvar för en rationell hantering av bebyggelseärenden i allmänhet och skyldigheten att ge den sökande "god service" betonas i den nya plan- och bygglagen (PBL, prop 1985/86:1). I lagens förarbeten har man särskilt uppmärksammat vikten av att det i samband med upprättandet av detaljplaner genomförs tillfredsställande samråd.

Även med tidigare byggnadslagstiftning har kommunerna haft en central roll vad gäller ansvaret för att ärendehanteringens löper smidigt och för att organisera ett effektivt samråd. I praktiken har

det i fråga om fritidsbebyggelse dock visat sig att kommunerna i vissa fall har tagit lätt på detta ansvar. Genom PBL-reformen är det möjligt att det uppstår ett ökat tryck på kommunerna vad gäller engagemang och god service i fritidsbebyggelseärenden. Kommunens ansvar för samrådet är tydligare uttalat i PBL än i äldre lagstiftning(jfr kap 5 i föreliggande rapport).

4.1.4 Kapitlets syfte och utgångspunkter

Ett av syftena med denna del av rapporten är att ge en uppfattning om vilka problem som varit vanligt förekommande i kontakterna mellan exploatörer och det allmänna. Avsikten är dels att ge en allmän överblick över olika typer av problem dels att försöka bedöma vilka problem som är särskilt viktiga - och möjliga - att åtgärda. Tanken är att försöka ge vissa allmänna rekommendationer om hur ärendehantering/planprocessen skall utformas för att i möjligaste mån uppfylla kraven från olika inblandade parter.

Som framgått av rapportens inledning är ett av projektets övergripande syften att peka på åtgärder som kan underlätta produktionen av fritidsbebyggelse. Tyngdpunkten i detta avsnitt om "samspelet" har därför lagts på att samla in och analysera producenternas (exploatörernas) erfarenheter och synpunkter.

Redan från början måste påminnas om att "samspelets" utformning är en fråga om avvägningar, t ex mellan önskemål om låga kostnader och önskemål om ett allsidigt och detaljerat beslutsunderlag. De parter som är inblandade - myndigheter med olika ansvarsområden, exploatörer, politiker m fl - har oftast mer eller mindre konkurrerande intressen. I vissa fall kan missnöjesyttringar från exploatörer främst ha sin grund i att dessa anser att myndigheternas inflytande är för stort, d v s det är samspelets omfattning man kritiserar - inte hur det har genomförts. I situationer då exploatering ej tillåts kan det förekomma klagomål av typen "kommunen motverkar verksamheten". Trots detta kan ärendehandläggningen från det allmänna sida ha utförts på ett snabbt och bra sätt.

Den kritik som i olika sammanhang framförts över myndigheternas agerande har säkerligen ofta varit ett utslag av i grunden mot-

stående intressen. Trots detta bör det i ärendehanteringens finnas vissa "effektivitetsvinster" att göra, d v s förbättringar som i allt väsentligt är förenliga med såväl exploatörernas som statens och kommunernas intressen. Förutom att finna vägar till sådana effektiviseringar av förfarandet, syftar detta avsnitt till att påtala eventuella brister i det system av lagar och förordningar, riktlinjer m m, som anger ramarna för hanteringen av exploateringsärenden.

En arbetshypotes vid analysen är att ärenden rörande fritidsbebyggelse oftare än andra ärenden hanteras orationellt ur exploatörens och/eller samhällets (landets) perspektiv. För innevånare, politiker och tjänstemän i den berörda kommunen kan det vara högst rationellt att fördröja eller helt avvisa en exploatering. Skälen kan vara många, t ex: konflikter om marken, farhågor om framtida va-problem, en målsättning att kommunens förvaltning skall prioritera arbetsuppgifter som är av mer omedelbart och påtagligt intresse för kommunens innevånare. Konsekvensen kan t ex bli en utdragen ärendehantering medförande kostnader för utredningar vilka inte skulle ha utförts om kommunen tidigt klargjort att projektet inte får genomföras. Bristerna kan även träffa den rent sakliga prövningen. Ur samhällets (landets) synpunkt är det önskvärt att fritidsbebyggelsens omfattning och lokalisering ses i ett geografiskt vidare perspektiv än på kommunnivå (jfr avsnitt 1.1.7). Det bör ligga i statens intresse att initiativ till byggande på lämpliga platser tas tillvara istället för att sjunka undan pga svagt intresse - eller bristfällig ärendehantering - från kommunalt håll.

Problem i samband med ärendehanteringens har här bedömts vara i hög grad resultat av följande förutsättningar:

- (1) kommunerna har förhållandevis litet intresse (svaga motiv) för att driva ärenden rörande fritidsbebyggelse. Orsaken kan vara begränsade resurser inom förvaltningen och högre prioritering av andra ärenden eller att fritidsbebyggelse är politiskt kontroversiell av olika skäl.
- (2) lagstiftningen (förvaltningslagen, byggnadslagstiftningen m m) är i praktiken inte någon garanti för snabb och rationell ärendehantering

- (3) exploatörernas intresse av vinst och exploatörernas ansvar för anläggningar m m är i huvudsak begränsat till utbyggnads- och försäljningsskedet (och ev viss garantitid) medan bebyggelsens framtida funktion är en fråga för de boende och för kommunen. (Effekten blir att man har olika synsätt vad gäller utredningar, standardkrav m m).

I föreliggande avsnitt utvecklas orsakerna till ovanstående förhållanden. Särskilt första punkten - ett förmodat svagt intresse från kommunerna - har bedömts kräva en närmare analys (se avsnitt 4.3).

4.2 METODIK

Arbetet med att samla in erfarenheter från olika parter och sortera ut de viktigaste frågeställningarna, har i korthet gått till på följande sätt. I projektets inledningsskede fick branschorganisationen Fritidsboendegruppen (FBG)¹ tillfälle att ge synpunkter på samarbetet med kommuner, länsstyrelser m fl. Dessa åsikter bedömdes vara i huvudsak representativa för de största tomtbolagen. I samma skede kontaktades ett tjugotal exploatörer vilka inte tillhörde FBG (främst mindre exploatörer med verksamhet av lokal karaktär).

Vidare kontaktades personer som sysslat med planering och genomförande av fritidsbebyggelse på andra sätt än som exploatörer - tjänstemän på länsstyrelser och kommuner, representanter för kommunförbundet m fl - se bilaga 1.

Med utgångspunkt från det som framkom vid intervjuer och sammankomster prioriterades vissa frågor. Dessa behandlades i en skrivelse till länsstyrelsernas planenheter (länsarkitekten) och till ett urval kommuner (stadsarkitekt/stadsplanarkitekt). I bilagorna 7 och 8 återfinns dessa skrivelser samt en förteckning över vilka länsstyrelser och kommuner som medverkat. Svaren på frågorna i denna skrivelse tillsammans med bifogade kommentarer, utredningsmaterial m m gav ytterligare underlag för bedömning av vad som

¹ Intresseorganisation bestående av ett 10-tal större bolag vilka sysslat med produktion av fritidstomter.

varit mest problematiskt. (Förutom relationen exploatör - det allmänna behandlade svaren i viss mån även samspelet mellan stat och kommun samt samordningen av enheter och förvaltningsavdelningar inom länsstyrelser och kommuner).

Skrivelsen rörande planprocessen och ärendehanteringens kompletterades med ett frågeformulär som var inriktat mot tekniska frågor (va-lösningar, kartmaterial etc). Sistnämnda skrivelse skickades till länsstyrelsernas naturvårdsenheter och till miljö- och hälsoskydds-förvaltningarna i ett 80-tal kommuner. (I bilaga 9 och 10 finns frågeformulär samt förteckning över länsstyrelser och kommuner som medverkat genom skriftliga och/eller muntliga svar).

I kapitel 3 har beskrivits den enkät som skickats till säljare av fritidstomter. Enkäten innehöll en allmänt formulerad fråga om hur samarbetet med stat och kommun fungerat ur säljarens eget perspektiv. De svarande fick själva precisera eventuella brister. På detta sätt framkom exempel på hur olika kategorier av exploatörer upplevt kontakterna med kommun, länsstyrelse m fl organ. Enkät-svaren har i några fall följts upp med intervjuer vilka gett en viss inblick i framförallt de "mindre" exploatörernas problem (lantbrukare, bolag med tomtexploatering som komplement till ordinarie verksamhet m fl).

Förutom diskussioner/möten, telefonintervjuer, skriftliga enkäter m m har tidigare utredningar studerats med avseende på samspelet exploatörer - det allmänna. (Några tidigare utredningar eller forskningsrapporter som varit primärt inriktade på samspelet mellan exploatörer och det allmänna i ärenden rörande fritidsbebyggelse, har inte påträffats). I litteratur som mer allmänt behandlar kommunal planering samt i utredningar om myndigheters ärendehandläggning i allmänhet, finns vissa saker som kommit att utgöra ett värdefullt underlag för diskussionen i detta avsnitt (källor som utnyttjats här är bl a Holfelt et al, 1981 och RRV, 1985).

4.3 SAMSPELETS FÖRUTSÄTTNINGAR - MÅLKONFLIKTER

Erfarenheterna från ovannämnda enkäter och intervjuer, litteraturstudier m m utgör grunden för nedanstående redovisning av bakgrundsfaktorer som kan förklara uppkomsten av "friktion" i samspelet mellan exploitörer och det allmänna. Framställningen avser bl a att lyfta fram troliga orsaker till att kommunernas intresse för fritidsbebyggelse - och deras engagemang/ansvarstagande för ärendehandläggningen - ibland varit lågt.

Attityden till fritidsbebyggelse och sättet att hantera ärendena, förefaller att ha varit mycket olika i olika kommuner. En viktig faktor i detta sammanhang torde vara enskilda tjänstemäns och politikers agerande. Attityder, kunskaper och "maktställning" hos individer kan påverka helheten. En viktig förutsättning för att t ex ett planärende skall gå snabbt är att det finns en "eldsjäl" med tillräckligt inflytande (jämför Holfelt et al 1981 s 67).

Skillnader i hanteringen av ärenden rörande fritidsbebyggelse kan även till stor del vara ett utslag av olikartade förutsättningar vad gäller marktillgång, efterfrågetryck från olika markanvändningsintressen, förekomst och erfarenheter av befintlig bebyggelse, kommunens organisation/sakkunskap m m. Kommunernas olikheter i dessa liksom i många andra avseenden är mycket stora, vilket man måste ha i åtanke då man pratar om "kommunerna" som en grupp (jämför Fog et al, 1981).

När man ska förklara varför "friktion" uppstår mellan exploitörer och det allmänna bör först påminnas om att de grundläggande drivkrafterna för parternas agerande är olika:

exploitör -- affärsmässiga motiv (höga intäkter, skapa attraktiva produkter, nå ut på marknaden)

stat och kommun -- tillvarata allmänna och enskilda intressen (avvägning mot andra markanvändningsintressen, trafiksäkerhet, grannars rätt m m)

Fritidsbebyggelsen har låg prioritet hos stat och kommun. I jämförelse med det allmännas insatser på andra områden, t ex byggandet av permanentbostäder, är engagemanget i tillskapandet av fritidsbostäder endast marginellt. På kommunal nivå finns särskilt tydliga motiv för att lågprioritera fritidsbebyggelse. Köparna är ofta inte bosatta i kommunen. Kommunens insatser vid tillståndsprövning och planering skulle komma att avse att tillgodose önskemål hos andra kommuners innevånare, vilket ger frågan lägre prioritet (jfr Tobé, 1981, s 49). Exploateringens framtida positiva effekter för bygden i form av ökat kundunderlag för affärer etc bedöms dessutom ibland som små. Det torde t o m förekomma att man från kommunalt håll bedömer att fritidsbebyggelsens olika effekter (ekonomiska, miljömässiga, sociala) totalt sett innebär en belastning för kommunen. Varför skall man då upplåta mark och lägga ned arbete på ärendehandläggning? Ett ointresse, eller en uttalad motvilja, bör rimligen ha en "friktionshöjande" effekt på samspelet med exploatörer.

Ofta uppstår lokala opinioner mot att exploatering sker på föreslagna plats. Samtidigt kan det finnas ett intresse hos de politiska organen att få ytterligare fritidsbebyggelse till kommunen. Med mandatperioder på tre år är det stor sannolikhet att positiva attityder till fritidsbebyggelse väger lätt i jämförelse med lokala opinionsyttringar som ibland får stor publicitet i lokaltidningar m m. Utbyggnad av fritidsbebyggelse är ju ändå inte något som politikerna har ansvar för på samma sätt som bostäder, barnomsorg, skolor m m.

Exploatörerna strävar efter att hålla nere produktionskostnaderna. En viktig faktor i det sammanhanget är att skynda på exploateringsprocessen. Det allmänna har inte exploatörens ekonomiska motiv för sitt agerande. Handläggande tjänstemän har inte något eget ekonomiskt ansvar för projekten. En politisk vilja att åstadkomma snabb hantering kan ha liten betydelse i förhållande till etablerade rutiner och enskilda tjänstemäns agerande. Statsmakternas strävan efter snabb ärendehantering inom den offentliga sektorn tycks på vissa håll ha haft liten inverkan på handläggningen av ärenden rörande byggande. Exempelvis tycks det ha varit relativt vanligt med rutinmässiga remissförfaranden, vilket varit i strid mot förvaltningslagens anda - jämför 10 § i 1971 års FL och RRV, 1985. (Samtidigt finns givetvis länsstyrelser och kommuner som gjort -

och alltjämt gör - mycket stora ansträngningar att effektivisera sin verksamhet).

De som representerar det allmänna har starkare motiv än exploatören att beakta framtida konsekvenser. Lagstiftning, anvisningar och normer är framåtsyftande. Dessutom överväger man av självbevarelsedrift riskerna för att missnöjesyttringar kan uppstå i framtiden, exempelvis på grund av va-problem, avsaknad av kommunal service m m. Missnöjet kan rikta sig direkt mot enskilda tjänstemän och politiker. Ansvariga handläggare och beslutsfattare kan även bli utsatta för intern kritik. Framtida problem kan vidare medföra en väsentligt ökad arbetsbelastning - exempelvis för kommunens hälsovårdsinspektör(er). Dessa olika faktorer har bl a medfört att man i många kommuner låter "faran" för permanentning spela stor roll vid prövning av fritidsbebyggelse.

Exploatörerna har som redan nämnts mindre intresse av bebyggelsens framtida funktion. Risken för att de boendes problem ska ha någon större inverkan på exploatörens framtida verksamhet bedöms nog ofta som liten. Vissa exploatörer har inte för avsikt att fortsätta med fler projekt. Speciellt bland dessa finns en del som enbart är intresserade av det ekonomiska utfallet vid exploaterings-tillfället. I situationer då tomtförsäljningen sträcker sig under en lång period bör visserligen finnas intresse av att undvika dålig marknadsföring i form av uppdykande brister på va-försörjning etc. Här bör dock observeras att det förekommer att den som ansvarar för planering, projektering och utbyggnad överlåter området till någon annan som senare får bära ansvaret för olika brister. Nyss - nämnda aspekter har haft stor betydelse för framväxten av exploateringsavtal och åtgärder för att ge kommunen ett inflytande över när och hur anläggningar utförs (t ex att exploatören ställer ekonomiska garantier som återbetalas av kommunen i takt med att anläggningar utförs etc).

Bevakningen av andra intressen än fritidsboendet, strävan att se långsiktigt samt avsaknaden av eget ekonomiskt intresse/ansvar är faktorer som samverkar till att det allmänna ställer högre krav på utredningar och teknisk standard än vad många exploatörer väntar sig eller anser rimligt. Större och mer "professionella" exploatörer känner till kraven och anpassar sig i allmänhet till dessa för att

kunna genomföra projekten. När exploatören har liten tidigare erfarenhet finns större risk för "friktion" i samspelet p g a att planförslag och utredningar ej uppfyller myndigheternas krav och därför måste kompletteras i efterhand.

Det personliga utbytet - "äran" - av att ha medverkat i tillskapandet av fritidsbebyggelse, är mest påtagligt för exploatören själv. Även om lokala opinioner, grannar m fl varit emot bebyggelsen kan man glädjas åt att kunna erbjuda tomtköparna en fin produkt. Driftiga kommunalpolitiker kan få en framträdande roll och känna sig uppskattade, förutsatt att fritidsbebyggelse betraktas som en tillgång för kommunen. Berörda tjänstemän i kommunen och vid statliga organ, är nog i allmänhet inte lika engagerade. (Dock kan de som har direktkontakt med bygglovsökande/markägare säkert känna glädje över att ge dessa personer konkreta "handtag".) Ett i jämförelse med exploatörerna betydligt svagare personligt engagemang, samt en från överordnat håll låg prioritering av fritidsbebyggelse, medför att handläggarna betraktar vikten av snabb hantering och låga kostnader med helt andra ögon än producenterna. I ett sådant läge är det bäddat för missnöje och samarbetsproblem.

Som antytts i detta avsnitt finns ett flertal faktorer som gör att ärendehanteringens riskerar att ta lång tid - längre än för permantbebyggelse och längre än vad exploatörerna är beredda på. Orsakerna till lång tidsutdräkt behandlas ytterligare i avsnitt 4.6.

4.4 SYNPKUNKTER FRÅN "DET ALLMÄNNA"

Som redan nämnts har studiens viktigaste syfte varit att få ett bättre grepp om vad som producenterna upplever vara hinder. För att få ett helhetsperspektiv på planprocesser och tillståndsprövningar måste man givetvis kombinera detta med ett perspektiv från andra håll - från stat och kommun. Genom rapporter och skrivelser av olika slag kan man få en allmän uppfattning om hur centrala organ (t ex planverket), länsstyrelser och kommuner, anser att planprocesser och bygglovärenden m m bör hanteras (krav på beslutsunderlag, remisser mm). I föreliggande studie har sådant material kompletterats med insamling av synpunkter rörande speciellt fritidsbebyggelse.

Synpunkter i planeringsfrågor m m har inkommit från länsstyrelsernas planenheter (16 st). Kommentarererna har i flertalet fall framförts av länsarkitekten. Dessutom har på länsnivå medverkat ett antal naturvårdsenheter (15 st) vilka i första hand behandlat va-frågor. På kommunal nivå har medverkat stadsarkitekter (i något fall byggnadsinspektör) samt företrädare för miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna. Kommentarererna har framförts vid intervjuer, möten och i enkäter. Totalt har ett 40-tal kommuner bidragit till studiens underlag. I bilagorna 8 och 10 redovisas vilka län och kommuner som deltagit. Min sammanfattning av materialet återges nedan.

Man har ofta återkommit till att exploatören presenterat ett, i myndigheternas ögon, ofullständigt utredningsunderlag. Detta har medfört krav på kompletteringar - vilket förlängt handläggningstiden. En del har påtalat problemet med att underdimensionering och brister i utformning av anläggningar uppmärksammas först i efterhand - när funktionsstörningar redan uppstått. Ur den rika floran av kommentarer kan man urskilja ytterligare en aspekt som berörts av många: förutsättningarna för att lösa vatten- och avloppsför-sörjning bör studeras i ett mycket tidigt skede - innan kostnader lagts ned på planskisser m m. Det tycks vara en vanlig uppfattning bland tjänstemän att många problem kan härledas till att sådana förstudier inte utförts på ett bra sätt.

Det är viktigt att ta fasta på ovannämnda påtalanden eftersom de har sin grund i en stor samlad erfarenhet av bebyggelsens funktion sett i ett längre perspektiv.

4.5 EXPLOATÖRERNAS SYNPUNKTER

4.5.1 Allmänna omdömen om samarbetet med stat och kommun

I enkäten till säljare av fritidstomter fanns frågor som riktade sig till de som vid återkommande tillfällen, och av övervägande yrkesmässiga skäl, sålt tomter. De som fyllt i denna del av enkäten ("säljardelen") gav följande svar på frågan om hur samarbetet med stat och kommun fungerat (fråga nr 22, bilaga 4).

	svar från: bolag/firma	fysisk person
totalt antal som helt eller delvis besvarat "säljardelen" (frågorna 15-24)	65(69)*	24

ang utskick och svarsprocent - se kapitel 3

fördelning på svarsalternativ:

"fungerat i stort sett tillfredsställande"	32**	12
"inte fungerat tillfredsställande"	28(32)*	10
kryssat för båda ovanstående alternativ	3	0
inte svarat på frågan (inre bortfall)	2	2

* två företagskoncerner med tre bolag i vardera, vilka avgett gemensamma svar för sina respektive bolagsgrupper. Inom parentes anges antalet enskilda bolag.

Tabell 14. Exploatörernas allmänna uppfattning om samarbetet med stat och kommun. (Enkät i detta arbete).

Bland de som angett att samarbetet fungerat i stort sett tillfredsställande fanns några bolag vars engagemang i detta sammanhang främst bestått av försäljning av tomter kring befintlig bebyggelse (äldre arrendeställen). De är dock inte fler än att man kan sammanfatta resultatet till att det tycks finnas ungefär lika många nöjda som missnöjda exploatörer.

De som svarat "inte fungerat.." har i de flesta fall kommenterat sitt svar. Antingen har man preciserat sig i sak eller försökt att med

egna ord framhäva sitt missnöje. Man törs nog anta att problemen i vissa fall varit mindre allvarliga och bäst beskrivs som ett ofrånkomligt "gnissel i maskineriet" beroende på aktörernas skilda intressen. I andra fall tycks dock exploatören ha haft mycket stora svårigheter i sitt samarbete med stat och kommun. Flera har skriftligt, eller vid uppföljande intervjuer, hävdade att de p g a det allmännas agerande gjort stora ekonomiska förluster (konkurs i något fall). Samtidigt har man säkerligen i många fall upplevt psykiska/personliga påfrestningar i form av långvarig ovisshet om exploateringens genomförande, arbete som inte förutsågs från början m m. Bolag som påbörjat stora projekt vilka fördröjts eller avbrutits, torde i kronor räknat ha orsakats störst problem. Konsekvenserna för enskilda personer har sannolikt blivit störst när verksamhet varit begränsad till ett eller ett fåtal planområden eller tomter utanför detaljplan och när det rört sig om exploatörer med liten tidigare erfarenhet. I enkätsvaren från sådana "småexploatörer" återfinns man mycket bittra kommentarer av typ: "aldrig mer stycka av tomter", "myndigheterna har hela tiden motverkat verksamheten", "orkar ej fortsätta" etc. Andra kommentarer från enskilda personer har varit t ex "för många lagar och förordningar", "tungrodd byråkrati".

Det är svårt att utifrån ovanstående underlag uttala sig om hur ofta exploatörerna upplevt betydande problem. Man kan tänka sig att missnöjda personer/bolag är mer benägna att svara på enkäten - hälsan tiger still? Detta kan å andra sidan balanseras av att det bland de som försökt men inte lyckats sälja några tomter, kan finnas personer/bolag som anser att samspelet med stat och kommun inte har fungerat bra. Detta missnöje fångas inte in av enkäten.

4.5.2 Synpunkter och förslag

Exploatörernas åsikter om brister i samspelet med det allmänna spänner över ett brett ämnesområde. De uppvisar också stor variation i uttryckssätt och detaljeringsgrad, vilket framgår av följande två exempel: i) "hopplösa byråkrater" II) "fackorganen bör i ett tidigt skede kunna normera erforderliga utredningar till grund för planförslagen. Ofta nödgas förslagsställaren successivt komplettera och bygga på utredningsmaterialet".

Synpunkterna behandlar i korthet följande:

- o tidsaspekten
- o komplexiteten (många parter, omfattande regelsystem)
- o politikernas och tjänstemännens agerande
- o kommunens och länsstyrelsens allmänna inställning till fritidsbebyggelse
- o förhandsbesked i översiktliga frågor (lämplighetsprövning)
- o innehållet i lagregler och riktlinjer för prövning av fritidsbebyggelse
- o omfattning och detaljeringsgrad på förberedande utredningar
- o hänsyn till lokala opinioner och till grannars synpunkter
- o "det allmännas" information och handledning/service till exploatören

För att ge läsaren en inblick i exploatörernas synpunkter ges här en provkarta på formuleringar. Dessa har bedömts spegla hela floran av kommentarer. Redovisningen är ämnesmässigt uppdelad i enlighet med infogade stödrubriker i fetstil.

processens tidsåtgång och komplexitet, parternas agerande:

"planprocessen tar lång tid, trög och stelbent"

"snårig byråkrati"

"för många lagar och förordningar"

"byråkrati utan verkliga beslutsfattare"

"rädda att ta ställning, tiden blir en hjälp för de tvehågsna"

"kommunen har inte ett kostnadsrelaterat tänkande, lever i en fantasivärld utan ekonomiska lagar"

"vissa stadsarkitekter har för stor makt, i praktiken avgör de om ett planförslag går hem hos politikerna"

"enskilda tjänstemän eller förvaltningar kan förhålla ett ärende för smådetaljer utan att cheftjänstemän eller politiker ingriper"

"vissa tjänstemäns egna politiska ideal gör att de motarbetar privat företagssamhet"

"snabb handläggning av ett planärende kräver att BNs ordförande och länsarkitekten engagerar sig i att det går snabbt"

kommunens inställning till fritidsbebyggelse:

"i vissa kommuner är det politiskt ointressant, eller en politisk belastning, att genomföra fritidsbebyggelse. Husen köps inte av kommunens egna invånare och man tror inte på något ekonomiskt tillskott genom bebyggelsen. Planärenden tar lång tid, beskeden dröjer och blir osäkra."

"en del kommuner är tveksamma eller negativa därför att man befärrar permanentbosättning i fritidshusen"

"allmän motvilja från både kommun och länsstyrelse"

förhandsbesked, riktlinjer och lagstiftning:

"tidiga utfästelser frångås"

"öka trovärdigheten i myndigheternas underhandsbesked"

"det behövs fastare förhandsbesked efter prövning av översiktliga frågor"

"kommunernas översiktliga fysiska planer måste vara bättre förankrade hos regionala myndigheter"

"besked i översiktliga frågor (lokalisering med hänsyn till fysisk riksplanering, strandskydd m m, trafikfrågor etc) måste ges innan provpumpningar och liknande detaljutredningar"

utredningars omfattning och detaljeringsgrad:

"för höga krav på va-utredningar och grundkartor"

"konstlade utredningar"

opinionsyttringar, grannars synpunkter:

"politikerna är alldeles för känsliga för lokala opinioner - det är alltid nära till nästa val, bara tre år"

"de första kontakterna med lokalbefolkningen kan lätt gå snett - större chans att få förståelse om kommunens representanter är med från början"

"okynnesbesvär över planer borde motverkas p g a att de orsakar stora ekonomiska förluster för exploitören"

information/service till exploitörer, kunskapsbehov:

"mindre exploitörer behöver vägledning inför kontakter med myndigheter för att veta vilka tillstånd och utredningar som behövs. Man behöver veta tidsåtgång för olika moment i myndigheters handläggning och under exploateringen"

"bättre information till småexploatörer vad gäller skattefrågor"

"kommunen bör hjälpa till med kontakterna med andra myndigheter"

"för att exploatera ett planområde måste man vara insatt i skatte- lagstiftning och vara allmänt ekonomiskt kunnig. Man måste veta hur kommuner och länsstyrelser fungerar, både politiskt och administrativt. Det krävs att man känner till de rätta kontaktvägarna för att driva på ärendet. Medelvensson klarar inte detta".

Kommentar

Ovanstående uttalanden ger en uppfattning om vilka problem som kan vara väsentliga ur olika exploatörers perspektiv. Att närmare bedöma vilka problem som är vanligast och vilka som generellt sett har störst inverkan på produktionen av tomter, är givetvis mycket svårt. Under arbetet har i detta avseende framtonat en skiljelinje mellan "professionella" och "amatörer". De sistnämnda utgörs ofta av enskilda markägare eller bolag/firmor med annan verksamhet som huvudsaklig inkomstkälla (lantbrukare, entreprenörer/byggnadsfirmor m fl). För "amatörerna" är bristen på kunskap om lagar och förordningar och dålig kännedom om myndigheternas handläggningsrutiner, ett grundläggande problem (som orsakar komplikationer under ärendets gång). Tomtbolagen har passerat denna "kunskapströskel". Detta är emellertid inget skäl att ignorera ovannämnda informationsproblem eftersom en betydande del av produktionen ligger utanför tomtbolagens aktivitet (se kapitel 3).

4.5.3 Sammanfattning och redovisning av ett "problemfall"

Bland de 69 bolag som finns representerade ovan återfinns i stort sett samtliga större tomtbolag (bilaga 5). De personer som svarat på bolagens vägnar har ofta långvarig erfarenhet och svaren återspeglar exploateringsverksamhet runtom i landet. Hälften har angett att samarbetet med stat och kommun inte fungerat tillfredsställande - vissa har använt betydligt kraftigare uttryck. Denna omständighet samt resonemanget i avsnitt 4.3 angående samspelets förutsättningar bildar tillsammans en god grund för antagandet att produktionen av fritidsbebyggelse varit ett problemfyllt område - åtminstone sett ur producenternas perspektiv.

Som avrundning på detta avsnitt kan det vara på sin plats att ge exempel på ett ärende där exploatören upplevt ärendehantering som mycket besvärlig. Redovisningen bygger på material inskickat av en person som under åren 1957-1982 i bolagsform bedrivit exploatering och försäljning av fritidstomter. Ärendet avsåg exploatering av fritidsbebyggelse av traditionell form med byggnadsplan som grund. Här måste särskilt poängteras att redovisningen nedan baseras på exploatörens version av händelseförloppet. Andra parter skulle

säkerligen beskriva ärendet på ett annat sätt. Jag har dock bedömt att huvuddragen med stor sannolikhet är riktiga.

EXEMPEL PÅ ETT "PROBLEMFALL"

beteckningar: (nn) = fingerad beteckning för person
 BN = byggnadsnämnd
 KS = kommunstyrelse
 lst = länsstyrelse
 ÖLM= överlantmätarmyndighet
 Xxx = namn på fastighet

Byggnadsplanens hantering

- före 1963 Förberedande samråd med lst, ÖLM och lantbruksnämnden - samtliga positiva
- 1963 (1) markförvärv, del av Xxxxxx 5:1
 (2) framställan till BN i A kommun om "tillstånd att utlägga byggnadsplan", BN positiv
- 1964 Förvärvat område avstyckas för fritidsbebyggelseändamål (Xxxxxx 5:3 bildas)
- 1964-65 (1) Va-utredning godkänns av lst (vatten- och avloppssektionen). Ett planförslag upprättas av länsarkitekten och bitr länsarkitekten
 (2) Planförslaget lämnas till BN i A kommun
- 1967 (1) BN i A godkänner, utställning genomförs
 (2) Lst har inga anmärkningar mot planen
 (3) B kommun hemställer att regionplanekommitten skall få tillfälle att yttra sig
 (4) Planen går till regionplanekom för yttrande
- 1968 Lst begär yttrande från regionplanekom som uttalar att man önskar avvakta översiktsplanering för B-blocket (B kommun) och därför inte avger något yttrande

- 1969-74
- (1) Exploatören tar nya kontakter med A kommun som intar fortsatt positiv attityd
 - (2) A uppgår i B kommun
 - (3) Kontakt med stadsarkitekten i B (sB)
- positivt besked
 - (4) Kontinuerliga kontakter med KSs ordförande i B (ksoB) vilken stöder projektet och bedömer att utsikterna till exploatering är goda
 - (5) 1974 skickar exploatören en skrivelse till KS i B med begäran att ärendet behandlas och avgörs
- 1975
- (1) I februari ger stadsarkitekten (sB) ett positivt besked
 - (2) I juni uttalar KS arbetsutskott att man avvaktar med beslut tills dess att det pågående arbetet med kommunöversikten har slutförts.
- 1976
- Vid förfrågan framhåller (ksoB) - nu tillika kommunalråd - att planförslaget finns med i kommunöversikten.
- 1977
- (1) Exploatören uppmärksammar att det i kommunöversikten inte finns redovisat något planförslag på den aktuella platsen
 - (2) F d stadsarkitekten i B (sB) bekräftar i oktober att planförslaget fanns upptaget i kommunöversikten
 - (3) Nyttillträdde stadsarkitekten (sN) uppger att förslaget lyfts ut ur kommunöversikten med motivet att planen är belägen på åkermark som ligger under V-sjöns nivå (detta område angavs därför istället som utredningsområde i kommunöversikten).
 - (4) Exploatören finner att kommunen (eller kommunens konsult) under arbetet med kommunöversikten markerat planområdet på felaktig plats i kartmaterialet.
 - (5) Skrivelse till KS i B i vilken exploatören bestri-der att planförslaget lokaliserats till åkermark under V-sjöns nivå.

- 1977-79 (1) Sammankomster med nye stadsarkitekten och kommunalrådet (ksoB)
- (2) Konsulter bearbetar planförslaget och tillhörande va-utredning. Nya planförslag upprättas och ändras vid flera tillfällen
- 1979 Beslut att B kommun skall delas. B vill inte slutbehandla planen eftersom området efter delningen kommer att vara beläget i C kommun
- 1980-82 (1) Stadsarkitekten i C (sC) har invändningar mot planförslaget
- (2) Ett privat arkitektkontor anlitas och nytt förslag tas fram
- (3) (sC) flyttar från C
- (4) C uppvisar en "i princip" mycket positiv inställning till projektet. Hälsovårdskontoret framför dock att luktolägenheter kan uppstå i området p g a gödselspridning på angränsande marker

Samtidig tillståndsprövning av verksamheter på angränsande mark:

- 1977 Lst ger tillstånd för ägaren av grannfastigheten att uppföra anläggning för värphöns m m samt tillstånd till gödselspridning
- 1980 Koncessionsnämnden för miljöskydd ger tillstånd till utvidgat hönseri. I förutsättningarna för nämndens prövning ingår inte förslaget om fritidsbebyggelse på Xxxxxx 5:3

Det mest slående med ovanstående beskrivning är att ärendet dragit ut på tiden. Utan en närmare undersökning av olika parter agerande kan man inte säga så mycket om orsakerna till tidsutdräkten, än mindre bedöma om någon av aktörerna handlat på ett klandervärt sätt. Exploatören har tolkat myndigheternas underhandsbesked som positiva och därför fortsatt att driva ärendet. Någon annan kanske hade uppfattat yttrandena som mer tveksamma och avbrutit försöken att få igenom planen. Trots osäkerheten om den närmare innebörden hos olika underhandsbesked kan exemplet ses som ett tecken

på att prövningssystemet som helhet betraktat tycks ge dåliga garantier för snabb och rationell handläggning. Detta gäller även om exploatören tolkat olika besked på ett ur myndigheternas ögon alltför positivt sätt. Även "kommunikationssvårigheter" kan betraktas som en brist i prövningssystemet.

Det är ovanligt att ärenden som i detta fall drivs i 20 år. Fallet är dock till sin karaktär inte unikt. Ett obestämt agerande från det allmännas sida kan lätt leda till långdragna ärenden - bl a beroende på att förutsättningarna hinner förändras. Förklaringen till att markägaren/exploatören enträget fortsätter driva sitt projekt är nog ofta att han är lyckligt ovetande om framtiden och tar en bit i taget. Optimistiska och envisa exploatörer kan på så sätt lägga ned mycket energi och pengar.

4.6 DISKUSSION KRING CENTRALA PROBLEM I SAMSPELET

Kontakterna med exploatörer/markägare och med tjänstemän på kommuner och länsstyrelser, har gett en lång rad exempel på problem i samband med planering och prövning av fritidsbebyggelse. I detta avsnitt redovisas de frågeställningar som jag bedömt ha generellt sett störst betydelse för samarbetet mellan olika parter.

Innan olika "delproblem" presenteras ska först påminnas om två väsentliga punkter vad gäller förutsättningarna för parternas agerande (se även avsnitt 4.3). 1) Exploatering för fritidsbebyggelse torde, i förhållande till andra verksamheter, ha låg prioritet hos vissa kommuner. 2) Ärendehantering påverkas av samhällets strävan att hindra uppkomsten av bristfälliga boendemiljöer eller andra oönskade effekter av exploateringen. Samhället kan inte bortse från risken för oseriös exploateringsverksamhet ("byggfusk", felaktig information till tomtköpare, m m). Denna strävan ligger bakom kraven på detaljerade redovisningar av planförslag, upprättande av exploateringsavtal m m.

4.6.1 Utdragen ärendehantering

Allmänt om orsaker och effekter

Tiden från de första förberedelserna inför exploatering till ett definitivt besked om tillåtligheten kan i en del fall bli mycket lång. En positiv effekt av detta är att fler synpunkter hinner komma fram och faktaunderlaget förbättras. Ett förbättrat beslutsunderlag kan ur kommunal synpunkt motivera "besväret" med hanteringen av ärendet. För exploatören är lång handläggningstid så gott som alltid en ekonomisk belastning - som i slutändan kan medföra fördyringar för tomtköparna. Tidsåtgången medför ökade räntekostnader på det kapital som satsats på utredningar, projekteringar, markförvärv m m. En annan konsekvens kan bli att köparnas betalningsvillighet eller efterfrågans inriktning hinner att förändras - vilket gör projektet föråldrat redan innan byggstart.

En svårbedömd effekt av lång tidsutdräkt är att de personer som är engagerade påverkas negativt. Om entusiasmen inför ett nytt spännande projekt förbyts i besvikelse och "trötthet" kan resultatet bli ett sämre arbete. De fortsatta kontakterna mellan exploatör och tjänstemän/politiker blir mer "spända". Man riskerar att hamna i en ond cirkel av långa handläggningstider från båda håll och en alltmer avtagande arbetsglädje - och därmed minskande effektivitet. Psykologiska aspekter har säkert störst betydelse då exploatören är en privatperson eller ett mindre bolag/firma. Kombinationen av att ha liten erfarenhet och samtidigt vara i hög grad personligt involverad i exploateringsekonomin, kan medföra en mycket påfrestande osäkerhetskänsla som ökar ju längre tid som går.

Vid projekt som drar ut på tiden ökar sannolikheten att planeringsförutsättningar ändras under ärendets gång. De fysiska förutsättningarna hinner nog sällan förändras. Vanligare är svängningar i lokala opinioner, politiska maktskiften i kommunen, tillkomst eller förändringar av riktlinjer enligt fysisk riksplanering etc. Ändrade ställningstaganden från kommunala och statliga organ kan föranledas av att nytt utredningsmaterial kommer fram eller att personella förändringar sker på viktiga poster.

Ändrade förutsättningar kan givetvis medföra att planeringen avbrytes. Ofta försöker exploatören istället att anpassa sig till det nya läget och fortsätter ansträngningarna för att få igenom projektet. Förnyade utredningar och nya remissomgångar kan då bli aktuellt (se exemplet ovan, avsnitt 4.5.3). Ett sådant förlopp, i kombination med psykologiska faktorer som medfört ansträngda relationer mellan inblandade personer, är kännetecknande för de mest långdragna ärendena. Man skall samtidigt vara medveten om att en exploatör kan driva ett ärende under lång tid trots att kommunen eller länsstyrelsen tidigt lämnat besked att föreslagen exploatering inte kommer att tillåtas. Exploatören återkommer, mer eller mindre kontinuerligt, med ändringsförslag och förnyade påtryckningar på tjänstemän och politiker. Efter ett antal år ger han upp - eller så ändras myndigheternas/politikernas attityd till ett positivt besked.

Lång tidsutdräkt kan vara ett utslag av ofullständiga förberedelser. I föreliggande projekt har från några länsstyrelser och kommuner framförts skarp kritik mot att exploatörernas underlagsmaterial varit bristfälligt, vilket medfört att myndigheternas handläggning tagit onödigt lång tid. Här har även granskande myndigheter ett ansvar. Från länsstyrelsehåll har man i något fall särskilt betonat vissa kommuners otillräckliga granskning av planförslag. Länsstyrelsens hantering har pga detta tagit längre tid, i synnerhet när man sett sig nödsakad att kräva in kompletteringar. Flera länsstyrelser har övervägt att gå så långt att ofullständiga detaljplaner för fritidsbebyggelse omedelbart returneras till kommunen ¹. Därmed skulle länsstyrelsen undvika anklagelsen att "ligga på planerna". Om ärendet avförs ur länsstyrelsens diarium innebär detta i praktiken vägrad fastställelse. Ny fastställelseprövning kräver i princip ett nytt antagandebeslut i kommunen, baserat på utförda kompletteringar. Ärendet riskerar därmed att dra ut ytterligare på tiden. Enligt den nya plan- och bygglagen slopas länsstyrelsernas obligatoriska fastställelseprövning. Länsstyrelsen skall dock på vissa i lagen angivna grunder kunna pröva ett kommunalt beslut i plan- eller lov-ärenden. Så skall t ex kunna ske om länsstyrelsen anser att beslutet strider mot ett s k riksintresse enligt lag om hushållning med

¹ Detta har framgått av Statens planverk, 1983 s 6 samt av intervjuer i detta arbete (länsarkitekt Daniel Nordström, länsstyrelsen i Stockholms län).

naturresurser m m. Dessa riksintressen motsvarar till stora delar tidigare riktlinjer enligt fysisk riksplanering. Eftersom fritidsbebyggelse även i framtiden sannolikt kommer att aktualiseras inom områden med riksintressen kan länsstyrelseprövning bli aktuell. Oenighet eller oklarhet vad gäller planers utformning, innehåll och "lämplighet" kan således även framgent utgöra en bidragande orsak till utdragna planprocesser - t ex pga återremittering från länsstyrelse till kommun.

Troliga förklaringar till att vissa kommuner inte granskat planförslagen så noggrant som länsstyrelsen önskat, är att man har värdesatt tillkomsten av fritidsbebyggelse lågt eller bedömt att exploatören i eget intresse utformat och förberett exploateringen/planförslaget på ett sätt som länsstyrelsen kan acceptera. Kommunen har därför lagt ned minsta möjliga arbete på planen - även om exploateringen i sig bedömts som lämplig. Samma agerande kan tänkas förekomma då exploateringen bedöms som olämplig men de beslutande personerna upplever det som obekvämt att neka. Det är behagligare att kunna hänvisa till ett nej från överordnad ort, d v s länsstyrelsen. Dålig uppmärksamhet på brister kan även hänga ihop med att handläggande tjänstemän strävar efter att ärendena ska passera så smidigt som möjligt genom den kommunala beslutsprocessen. Man prioriterar en lugn och harmonisk arbetsmiljö. Information om ofullständigheter eller kontroversiella inslag i exploateringen, som kan leda till motsättningar bland politikerna, undanhålls (Holfelt et al, 1981).

Bakomliggande faktorer som kan förklara långa handläggningstider

Handläggningstiderna vid statliga och kommunala organ har bedömts vara en av de viktigaste faktorerna vad gäller tidsåtgången. Den fortsatta behandlingen av tidsaspekten ägnas därför åt att belysa orsakerna till att ärendehantering ibland tar lång tid. Därefter behandlas åtgärder för att minska tidsåtgången.

Först kan konstateras att såväl vid handläggning av detaljplaneförslag som vid prövning av bygglov blir ett flertal myndigheter och förvaltningar berörda. (De kan vara huvudansvariga för ärendets hantering eller bli anlitade som remissorgan.) Konsekvensen av detta är att handläggningen påverkas av många individers agerande.

Tidsåtgången är således kopplad till förmågan och viljan till samarbete hos ett antal tjänstemän och politiker med olika grad av intresse och kunskap rörande fritidsbebyggelse.

Enligt riksrevisionsverkets studie "Långa handläggningstider i offentlig verksamhet" (RRV 1985) utgörs handläggningstiderna till största delen av "liggtid" och "remisstid". Liggtid kan bestå av väntetid pga kompletteringar av ansökan, kötid hos myndigheten m m. Med remisstid menas den tid som åtgår för andra myndigheters yttrandan. Den tid som handläggande tjänsteman själv arbetar aktivt med ärendet är normalt mycket liten i förhållande till totala tidsåtgången. Denna bild är förmodligen representativ även i detta sammanhang.

En viktig faktor i sammanhanget är; strävan efter ett allsidigt beslutsunderlag. Därför skickas ärenden på remiss till ett antal förvaltningar och nämnder inom den egna kommunen och till vissa instanser utanför kommunen (statliga organ, interkommunala planeringskommittéer, intresseorganisationer etc). Ärenden som går till länsstyrelsen för samråd eller fastställelseprövning blir där föremål för internremiss.

Remissförfarandet inom en kommun kan bli mycket omfattande och övergå till en formaliserad slentrian (Holfelt et al, 1981). Avgränsningen mellan olika statliga och kommunala organs ansvarsområden upplevs ibland som diffus vilket gör att man "för säkerhets skull" skickar remisser till de som eventuellt skulle kunna vara berörda (RRV, 1985). Det finns ytterligare faktorer som kan bidra till att remisser och samrådsförfaranden växer ut och blir omfattande. I grunden finns lagstiftningens allmänt formulerade krav på samråd. Handläggande organ har ofta konkretiserat dessa genom att göra listor över remissorgan. Listornas existens tenderar att göra remissförfarandet likformigt - enklare ärenden skiljs inte från svårare. En enskild tjänsteman eller förvaltning som är inordnad i en större formaliserad handläggningsprocedur kan drabbas av "handlingsförslamning". Som kugge i ett maskineri törs man inte - eller vill inte - ifrågasätta ett inrutat förfarande (Jfr RRV, 1985 s 65).

En annan viktig faktor är att exploateringarna ofta är kontroversiella och orsakar konflikter som både politiker och tjänstemän

upplever som obehagliga. Man kan då sopa ärendet under mattan genom att besluta om fortsatt utredande eller helt enkelt lägga undan ärendet - utan beslut i någon riktning (Holfelt, 1981). Ett sådant agerande förutsätter att det inte finns något starkt tryck på beslutsfattarna att snabbt avgöra ärendet. Denna press saknas sannolikt i många ärenden rörande fritidsbebyggelse.

Tendensen till formaliserad och komplicerad ärendehandläggning har sannolikt varit tydligare i större kommuner än i kommuner med mindre förvaltningar. Ätminstone gäller detta för remissförfarandet (Fredbäck, 1984 s 79). Att ärendehanteringens gång smidigare i små kommuner har framhållits i flera sammanhang (se Lindgren et al, 1984, s 45). Inom stora kommunförvaltningar - ibland utspridda på flera byggnader - kan långa handläggningstider delvis vara ett resultat av bristfälliga kontakter, dels mellan beslutsfattare och handläggare dels mellan handläggare på olika förvaltningsavdelningar. Resultatet kan bli att man utreder och yttrar sig över fel saker och/eller vid fel tidpunkt. Ytterligare en bidragande orsak till att handläggningsproceduren som helhet ibland blir orationell, kan vara revirtänkande hos förvaltningarna och tendenser till konkurrens inom kommunen (Holfelt, 1981).

Det kan finnas sociala faktorer som bevarar en redan etablerad tröghet i hanteringen. Om ett arbetsmoment brukar ta viss tid i anspråk och någon utför momentet snabbare kan, enligt Fog et al (1981), följande inträffa. Chefspersoner tror att arbetet är slarvigt utfört. Arbetskamraterna uppfattar snabbheten som kritik mot deras långsamhet. Snabbheten kan tolkas som att man har lite att göra - lång handläggning visar tvärtom att man är upptagen och arbetar hårt. Dessa faktorer kan göra att en grupp (förvaltning/enhet) som helhet faller in i en arbetstakt som är svår att ändra.

Som tidigare nämnts är det inte ovanligt att sökanden måste komplettera med uppgifter som saknas. I avvaktan på att så sker kan visserligen myndigheternas handläggning fortgå i vissa delar. I riksrevisionsverkets studie (RRV 1985) framhölls trots detta att kompletteringar av olika slag hade en påtaglig inverkan på tidsät-

gången¹. I en annan studie som var speciellt inriktad på länsstyrelsernas handläggning av detaljplaner (Statens planverk, 1983), har påtalats att kompletteringar försenar handläggningen.

Åtgärder för att minska handläggningstiderna

Genom ett flertal utredningar har framkommit förslag på hur handläggningstider i offentlig förvaltning ska kunna förkortas. I ovan nämnda studie från planverket (1983) behandlades konkreta åtgärder som "solfjäderremiss", "granskningsrum" m m. Statskontoret har gjort en sammanställning över olika myndigheters åtgärder för att förbättra sin service och korta ned handläggningstiderna (Statskontoret, 1984). I detta sammanhang redovisas inte dessa tidigare föreslagna åtgärder av i huvudsak detaljerad - praktisk natur. Här görs istället en sammanfattning av sådana övergripande åtgärder vilka bedömts särskilt viktiga när det gäller fritidsbebyggelse.

Som redan nämnts tycks boven i dramat inte vara att gransknings- och utredningsarbetet i sig tar tid. Det är istället väntetider och remissadministration man skall rikta in sig på. Det gäller att förkorta ärendenas "liggtid" och "remisstid". En konkret åtgärd är att m h a "komihåglistor" eller informationsbroschyrer, tidigt ge sökanden fullständig information om vilka uppgifter som krävs. I RRV, 1985 betonas att remissförfarandet kan snabbas upp genom ökad grad av muntliga kontakter. I förarbetena till den nya förvaltningslagen (prop 85/86:80) framhålls vikten av att noga pröva behovet av varje remiss (se 13 §, SFS 1986:223). Plan- och bygglagens starka betoning av samråd och medborgarinflytande får inte helt överskugga behovet av att begränsa remissernas omfattning. För att lyckas med olika "rationaliseringsåtgärder" är det viktigt att i ökad grad koncentrera arbetet till ett ställe (en person/förvaltning).

Som tidigare hävdats torde ärenden rörande fritidsbebyggelse ha förhållandevis låg prioritet. Om ett ärende dessutom är kontroversiellt ur någon synpunkt finns stort spelrum för fördröjande faktorer. I sådana situationer tenderar åtminstone de större exploatörer-

¹ RRVs studie avsåg inte handläggning av detaljplaner men däremot 13 andra ärendeslag, däribland byggnadslov, fastighetsbildningsärenden, tillstånd enligt miljöskyddslagen.

na att utöka sin del av samråds- och utredningsarbetet. Insamling och sammanställning av uppgifter går snabbare för exploatören p g a större motivation och ibland även större kunskaper och resurser. Liknande effektivitetsvinster bör kunna uppnås i det allmännas hantering om vissa handläggare och beslutsfattare specialiserar sig på fritidsbebyggelse och liknande ärenden (byggande på landsbygden, turism- och rekreationsanläggningar m m). Nästa steg är att ge dessa personer ökad befogenhet att avgöra vilka remisser och utredningar som krävs i det enskilda fallet. På detta sätt bör handläggarens personliga engagemang öka, vilket torde vara av speciellt stor betydelse i samband med fritidsbebyggelse. Även i frågor med högre prioritet på kommunal nivå är snabbheten kopplad till att det finns "driftiga planerare" och "entreprenörskrafter" som driver planeringen framåt inom den kommunala organisationen (Lindgren et al, 1984 s 51).

En mer koncentrerad organisation av handläggningen skulle sannolikt - förutom ökad snabbhet - även medföra ett i formella avseenden enklare och i sak mer situationsanpassat samarbete mellan exploatör och det allmänna. Liknande tankegångar återfinner man i riksrevisionsverkets rapport varur följande citat är hämtat (RRV, 1985 s 86):

"Som hävdats är en förutsättning för att handläggningstiderna skall kunna förkortas på ett mera påtagligt sätt att antalet aktörer i det enskilda ärendet skärs ned och att beslutskraften koncentreras. Beslutssystemen måste krympas. Komplexiteten i handlägningsproceduren måste minska. Därigenom skulle, utöver att resurser frigörs, ökad flexibilitet kunna uppnås i så motto att beslutet i högre grad kunde ta hänsyn till lokala och individuella faktorer."

Riksrevisionsverkets slutsatser anser jag vara relevanta för det allmännas agerande i samband med exploatering för fritidsbebyggelse såväl när det rör sig om detaljplaner som i fallet med enbart ansökan om fastighetsbildning/byggnadslov.

4.6.2 Proceduren kan bli alltför omfattande och komplicerad

Den som ska genomföra en exploatering blir ofta redan på förberedelsestadiet involverad i en mängd kontakter. Det kan vara långivare/skatterådgivare, entreprenörer och konsulter, el-distributörer, ägare till fastigheter invid planområdet m fl. Till detta kommer skrivelser och samtal i samband med ansökningar om tillstånd av olika slag. Kontakter ska upprätthållas med kommunen och fastighetsbildningsmyndigheten, i vissa fall även med lantbruksnämnd, vägförvaltning eller andra statliga sektorsorgan. Inom en del kommuner krävs det i förberedelseskedet att exploatören/fastighetsägaren själv vänder sig till olika kommunförvaltningar för att få råd och anvisningar. (I ett senare skede och speciellt då detaljplanläggning krävs, tar vissa kommuner över det mesta av samrådskontakter/remisser). Vid exploateringar med många inblandade parter och med en mångfald frågor att behandla, vilka delvis ligger utanför exploatörens kunskapsområden, finns en betydande risk att exploateringsprocessen blir ineffektiv. Orsakerna till detta är:

- (1) sannolikheten för misstag ökar. (man utreder fel saker, åtgärder vidtas i fel ordning etc)
- (2) exploatören har inte tillräckligt med tid, ork eller pengar. Man låter medvetet vissa moment bli dåligt utförda eller utelämnar dem helt. (Exempelvis inventeras inte vattentäkter i angränsande områden, markförhållanden studeras alltför översiktligt, man förutsätter att anslutning av utfart till allmän väg går att ordna m m)

Möjligheterna att hantera hela proceduren på ett bra sätt och med en rimlig arbetsbelastning, är beroende av exploatörens kunskaper och vilka resurser man har att anlita hjälp. En "amatör" verksam i en kommun där politiker och tjänstemän prioriterar fritidsbebyggelse lågt, kan lätt överskatta möjligheterna att få igenom en plan samtidigt som man underskattar kostnaderna och arbetsinsatsen.

Ökade insatser från statliga och kommunala organ vad gäller rådgivning i tekniska och ekonomiska frågor och vad gäller "lotsning genom planprocessen", torde få förhållandevis störst effekt på den mer småskaliga produktionen vilken oftast hanteras av "amatörex-

plaatörer". Problematiken liknar situationen vid start av nya företag. Kommunernas näringslivsansvariga får ibland fungera som "lots" åt blivande småföretagare på deras väg genom tillstånds- och regelsystemet. En viktig skillnad är dock att kommunernas motivation för att hjälpa till normalt är större när det gäller företagsetablering.

4.6.3 Behov av tidiga ställningstaganden i översiktliga frågor

Innan exploatering tillåts krävs att en rad villkor är uppfyllda. Bebyggelsen skall bl a vara acceptabel med hänsyn till andra markanvändningsintressen och tekniska försörjningssystem skall kunna ordnas på ett bra sätt. För att man inte ska lägga ner mer resurser än nödvändigt bör de frågor som fordrar minst utredningsarbete behandlas först. Normalt innebär detta att översiktliga frågor av typ markanvändningskonflikter, sannolikhet för permanentning etc avgörs före grundundersökningar, provpumpningar m m. Speciellt om man har tillgång till en aktuell och väl genomarbetad kommunöver-sikt/översiktsplan förefaller denna princip naturlig. Vid mina kontakter med länsstyrelser och kommuner har så gott som samtliga medverkande angett att nämnda turordning tillämpas - dock utan att bindande beslut fattas.

Ju större och mer komplicerade projekt desto viktigare är det att noga överväga och precisera vilket underlag som krävs för en inledande översiktlig prövning av tillåtligheten. En jämförelse kan göras med tillståndsprövningen av storskalig industriell verksamhet. Sådana investeringar blir i vissa fall föremål för särskild prövning av regeringen (enligt 4 kap NRL, tidigare enligt 136 a § BL). Syftet är att tidigt göra en sammanvägning av bl a regionalpolitiska aspekter och miljöskydd. Från industrihåll har betonats vikten av att en sådan inledande tillstånds-/lokaliseringsprövning - vilken förenas med villkor av olika slag - skall kunna göras utifrån översiktligt underlagsmaterial (Sachs, J., Johansson, S., 1980, s 83 ff).

Även om det inte torde höra till vanligheterna, har det förekommit att relativt stora och långt förberedda utbyggnader av fritidsbebyggelse stoppats i ett sent skede med hänvisning till bedömningar som skulle kunna ha gjorts omedelbart utifrån ungefärliga uppgifter

om exploateringens storlek och lokalisering. Sådana "olyckor" kan ha flera förklaringar. Exploatören har medvetet, eller av oförstånd, låtit utreda detaljfrågor i lägen då myndigheterna utan detta material skulle kunnat ge besked om att bebyggelse inte kommer att tillåtas. Att medvetet kosta på va-utredning, grundkarta m m trots stor osäkerhet om tillåtlighet, kan vara ett sätt att manipulera de personer som ska besluta. Utredningar i oförstånd kan bero på att exploatören inte känner till vad myndigheterna kräver i inledningskedet och att de konsulter som anlitas inte har intresse av att hålla igen på utredandet.

Det är inte ovanligt att tjänstemän eller politiker i kommunen, eller handläggare vid länsstyrelsen, uttalar att "utbyggnaden bör kunna tillåtas under förutsättning att inga nya omständigheter dyker upp". Exploatören påbörjar därefter planeringsarbetet. Innan tillåtligheten avgjorts framkommer uppgifter som gör bebyggelsen olämplig vilket gör att man inte kan hålla kvar vid tidigare mer eller mindre informella "förhandsbedömningar". Ändringar av positiva förhandsutlåtanden kan vidare ske p g a att berörda förvaltningar och beslutsorgan helt enkelt ändrar åsikt. Detta är sannolikt mindre vanligt och torde förekomma främst vid långdragna ärenden (då det kanske hunnit ske en del personbyten).

Sett ur enbart exploateringssynpunkt är det önskvärt att på ett tidigt stadium få översiktliga frågor avgjorda genom beslut som är rättsligt bindande för myndigheterna. Osäkerheten om framtida förutsättningar och strävan efter valfrihet, gör emellertid att kommunalpolitikerna i allmänhet visar ovilja att tidigt låsa sig vid beslut angående byggande (jfr Flodéus, 1981).

Vad gäller länsstyrelsernas ställningstaganden i översiktliga frågor bör särskilt noteras följande. Berörda tjänstemän yttrar sig normalt i ett tidigt skede. Ibland sker detta skriftligt och med en formell prägel. I många fall framför man sina åsikter muntligt vid sammankomster med kommunen (där exploatör kan medverka). Det kan även förekomma att man på ett informellt sätt ger råd och informerar om gällande planeringsförutsättningar, utan att göra någon bedömning av möjligheterna att genomföra exploateringen. De ledamöter av länsstyrelsen som senare eventuellt ska besluta om fastställelse av aktuell detaljplan är inte bundna vid enskilda tjänstemäns utta-

landen. PBL-reformen har markant minskat exploatörernas "risktagande" i detta speciella avseende eftersom länsstyrelsens obligatoriska fastställelseprövning har ersatts av prövning i vissa situationer.

De ekonomiska konsekvenserna av att man påbörjar utrednings- och projekteringsarbete för projekt som inte genomförs, kan bli mycket kännbara för exploatören och dennes fortsatta verksamhet - i synnerhet om det rör sig om exploatörer med liten verksamhet och små resurser. Mindre exploatörer är nog även känsligare för psykologiska påfrestningar av att inte kunna genomföra något man engagerat sig i. Med andra ord: småfirmor, lantbrukare etc löper störst risk att "knäckas" - man slutar att ägna sig åt fritidsbebyggelse! Såväl det allmänna som exploatörerna är betjänta av att tidiga ställningstaganden är väl underbyggda. En fortsatt utveckling av kommunernas översiktliga planering bör öka tillförlitligheten i de bedömningar som görs. Från exploatörernas synpunkt är det dessutom önskvärt att förhandsutlåtanden i högre grad än hittills binder upp beslutsfattare. Även i detta avseende kan översiktsplaneringen få en viktig roll. Hittills har översiktliga planer i stor utsträckning haft karakteren av "negativa" styrmedel bestående av restriktioner inom vissa kommundelar och inga eller endast vaga uttalanden om att fritidsbebyggelse skall prioriteras inom vissa andra områden. Man kan i högre grad direkt peka ut områden där fritidsbebyggelse är lämplig och ange hur den skall prioriteras i förhållande till andra anspråk. Det bör vara svårare att hävda att exploateringar som föreslås i sådana områden är olämpliga. D v s man får något av en "omvänd bevisbörda".

Tillåtlighetsbeslut med rättskraft i vissa avseenden

För att åstadkomma trygghet inför mer detaljerade tekniska utredningar, projektering m m kan man tänka sig rättsligt bindande beslut om att exploateringen är tillåten med hänsyn till vissa bestämda frågeställningar av i första hand översiktlig natur. I svaren på de skrivelser som här skickats till länsstyrelser och kommuner har framförts betänksamhet mot ett sådant förfarande. Den vanligaste attityden tycks vara att man betonar vikten av tidiga och i sak väl underbyggda ställningstaganden i översiktliga frågor, men att dessa beslut inte bör ges rättskraft. Tanken att detaljplaner

skulle föregås av enklare former av rättsligt bindande beslut, finner därför dåligt gehör. Beträffande bygglov är det däremot vanligt och mer accepterat med en etappindelad beslutsordning (i form av s k förhandsbesked).

Successiv beslutsprocess - en kärnfråga?

Under arbetets gång har det kommit att framstå som allt klarare att successiva beslutsprocesser överlag är en central fråga. Tillåtighetsbeslut i utpräglad översiktliga frågor kan vara ett av flera led i en process där detaljeringsgrad/låsningar beträffande bebyggelsens utformning ökas allteftersom. Behovet av etappindelade beslutsprocesser behandlas därför särskilt i avsnitt 4.7. Ämnet återkommer dessutom i kapitel 5 där PBL granskas i nämnda avseende.

4.6.4 Anpassning av planformer och underlagsmaterial

Utifrån tidigare erfarenheter och med stöd av det som här framkommit genom intervjuer, frågeformulär m m (se metodavsnitt 4.2), kan inledningsvis konstateras följande. Tillståndsprövning och detaljreglering av fritidsbebyggelse har normalt skett genom upprättande av byggnadsplan eller mot bakgrund av enklare planmaterial (vanligen benämnt planutredning). Exploateringsavtal har upprättats främst i samband med byggnadsplan men har även förekommit vid mindre grupper av tomter utanför detaljplan.¹ För reglering av områden med befintlig äldre bebyggelse, där ny bebyggelse endast utgör mindre kompletteringar, har förekommit att man utnyttjat byggnadslagens generalplaneinstitut.¹ Generalplanen har då begränsats till endast det aktuella markområdet. Kraven på tekniska utredningar avseende va-försörjning, vägbyggnad m m kan variera något mellan olika kommuner och olika län. Dessutom torde man på de flesta håll ha åtminstone viss flexibilitet i utredningskraven och försöka anpassa dessa till de aktuella förutsättningarna.

¹ Exempelvis i Bollnäs kommun (stadsarkitekt Mats Ökvist), jfr även Romson, 1983 s 12

¹ Bl a i Västmanlands län (byråing Christina Johansson, länsstyrelsen), jfr även Sjölund, 1983)

Genom de intervjuer och enkäter som här gjorts har framkommit exempel på att handläggare kan ha vitt skilda uppfattningar om hur fritidsbebyggelseärenden borde hanteras, utan att detta för den skull återspeglas i lika stora faktiska skillnader i handläggning. Det förefaller som om de flesta anpassar sig till någon slags praxis som gäller i kommunen och/eller länet. Denna praxis behöver inte vara dokumenterad i alla delar. Man anpassar sig till vad som är "brukligt". (Dessutom torde man normalt - oavsett personlig åsikt - hålla sig inom de yttre ramar som ges av lagstiftningen.)

De utpräglat formella delarna av hanteringen uppvisar stor likformighet mellan olika kommuner och olika län eftersom dessa delar är i högre grad preciserade i lagar och anvisningar (jfr även RRV, 1985). I materiella avseenden kan dock skillnaderna mellan olika landsdelar vara påtagliga. Inskickade svar visar exempelvis att en del kommuner istället för detaljplan tillämpar s k planutredning för grupper uppemot 10-15 hus medan andra kräver formell detaljplan så fort det rör sig om fler än 2-3 hus.

Några av de som svarat förespråkade övergripande regleringar av hus- och tomtstorlekar (genom dåvarande generalplaneinstitut eller framledes med hjälp av områdesbestämmelser enligt PBL). I de enskilda fallen skulle denna bindande reglering kompletteras med s k planutredning eller motsvarande för att få underlag för slutligt ställningstagande till ansökningarna. Andra tog bestämt avstånd från ett sådant förfarande och förordade tillämpning av dåvarande byggnadsplaneinstitut. Svaren visade dessutom att det fanns betydande skillnader i uppfattningarna om hur pass detaljerad en detaljplan bör vara och vilket underlag i form av kartor och/eller flygbilder som krävs.

Att det finns skillnader i åsikter och faktisk tillämpning är naturligt. Erfarenheterna från tidigare exploateringar är olika för olika personer. Bl a beror detta på att det finns stora variationer i nyttjandet av olika bebyggelseområden och i funktionen hos tekniska anläggningar. Förutsättningarna varierar vad gäller läge, markbeskaffenhet m m. Ett område beläget inom pendlingsavstånd från en storstad och med en terräng bestående av kuperad klippmark, kan knappast behandlas på samma sätt som en infiltrationsvänlig tallhed i norrlands inland. I det förstnämnda fallet är det inte förvånande

att man hävdar behovet av detaljerade va-utredningar, hög klass på grundkartan, begränsningar av byggnadsrätt m m. I den senare situationen bör man däremot i vissa fall - vid mindre exploateringar - kunna nöja sig med besiktning på platsen och byggnadslovsprövning mot bakgrund av befintligt översiktligt material. Behovet av detaljplan är dessutom större om platsen är kringgärdad av befintlig bebyggelse och ligger i ett område av stort värde för friluftsliv och kulturminnesvård. Rör det sig om en isolerad bebyggelsegrupp i ett område av liten betydelse för andra markanspråk, förefaller stora delar av proceduren vid detaljplanläggning som mindre viktiga.

Skillnader i uppfattningar och arbetssätt vad gäller planer och utredningar för fritidsbebyggelse kan givetvis bero på annat än skillnader i faktiska förutsättningar. Samma situation bedöms helt enkelt olika. Ett återkommande exempel är frågan hur man ser på permanentning av fritidshus. Från flera stadsarkitekter (och från en av länsarkitekterna) har framförts att det är slöseri med resurser att kräva va-lösningar som dimensioneras för permanentbebyggelse enbart på en viss sannolikhet för framtida problem vid ökad nyttjandegrad. Andra menar att man ska gardera sig mot framtida problem.

Behovet av enklare former för hantering av bebyggelseärenden i allmänhet (d v s även permanentändamål) uppmärksammades på central nivå vid mitten av 1970-talet. I samband med ändringar i byggnadslagstiftningen uttalade departementschefen att enklare informella utredningar skulle kunna ligga till grund för prövning av "tätbebyggelse av mindre omfattning" (Prop 1976/77:122). År 1979 gav lantmäteriverket och planverket gemensamt ut publikationen "Enklare bebyggelse- och fastighetsbildningsfrågor" där dessa frågor behandlades (Lantmäteriverket/planverket, 1979). Vid denna tidpunkt hade redan planutredningar börjat bli vanliga som underlag för prövning enligt byggnadslagen. (I fastighetsbildningssammanhang hade liknande utredningsmaterial förekommit tidigare under benämningen fastighetsplaner).

Kommentarerna från medverkande länsstyrelser och kommuner - angående planformer och underlagsmaterial - berör delvis olika frågor och är svåra att sammanfatta i någon slags statistik. Mitt samlade intryck är att skillnader i synsätt och i faktisk handläggning till stor del förklaras av anpassningar till rådande förutsättningar -

vilka är mycket olika i olika delar av landet. Det finns med andra ord ett reellt behov av flexibilitet i prövningssystemet. Framväxten av olika handläggningsrutiner och planeringsformer är ett hälso-tecken - åtminstone så länge grundläggande krav i gällande lagstiftning uppfylls.

Man frågar sig nu om möjligheterna till anpassning till lokala och regionala särdrag är större eller mindre under PBL-systemet än med tidigare byggnadslagstiftning? Detta behandlas längre fram i kapitel 5.

4.6.5 Sammanfattning av åtgärder som kan underlätta produktionen

Produktionen av fritidstomter (och bebyggelse) kan stimuleras genom att man låter planprocess och tillståndsprövning i högre grad utgå från exploatörernas/ markägarnas förutsättningar och önskemål. Följande punkter har i detta avseende bedömts vara speciellt viktiga.

- (1) Kontakterna med det allmänna bör koncentreras till så få personer/förvaltningar som möjligt. Hos kommunen bör finnas en person som exploatören alltid kan vända sig till i första hand. Denne kontaktperson- eller "lots" - skall ha som uppgift att förmedla andra kontakter, ge information och på andra sätt bidra till en snabb och billig ärendehantering.
- (2) Remissförfarandet anpassas till behovet i det aktuella fallet. Den person/förvaltning som ansvarar för ärendets handläggning skall ha befogenhet att själv besluta om antal remissorgan och tidsgränser för remissyttranden.
- (3) Behovet av utredningar, kartunderlag och planläggning (formell detaljplan planutredning etc) bör noga övervägas med utgångspunkt från förutsättningarna i det enskilda fallet. Myndigheterna måste precisera utredningskraven för aktuell exploatering.

- (4) Projektets tillåtlighet bör avgöras innan detaljutredningar vidtas. Tillståndet skall vara rättsligt bindande inom vissa angivna ramar (villkorat beslut).

4.7 ETAPPINDELAD BESLUTSPROCESS GENOM PARTIELLT/VILLKORAT TILLÅTLIGHETSBESLUT M M

Enligt diskussionerna i föregående avsnitt framstår frågan om succesiv beslutsprocess som viktig. Behovet och möjligheterna att åstadkomma detta behandlas därför mer ingående i föreliggande avsnitt. Som inledning kan nämnas att planerings- och beslutsprocessers uppbyggnad vid byggande i allmänhet, har diskuterats under lång tid i olika sammanhang. Det har framförts önskemål om att särskilja och tidigt avgöra frågan om lämpligheten att bygga, liksom önskemål om att detaljutformning bestäms nära inpå projektering och genomförande. Mot sistnämnda förfarande brukar ställas frågan om medborgarinflytande och rättssäkerhet för markägare m fl. (Jfr diskussionerna i PBL:s förarbeten angående lämpligheten att nyttja flexibla/elastiska detaljplaner.) Med andra ord: kan allmänhetens och de kringboendes intressen beaktas i tillräcklig grad genom ett "programskede" där det endast ges vissa ramar för exploaterings omfattning? Kan detaljutformningen undandras det s k "medborgarinflytandet"? Förslag i denna riktning har framförts (se exempelvis Ehn, J, 1979). Frågan är om inte det i samband med fritidsbebyggelse finns speciellt tunga skäl att vänta med detaljutformningen?

4.7.1 Fritidsbebyggelsens särdrag - motiv för successivt beslutsfattande

Exploatering för fritidsbebyggelse uppvisar särdrag vilka bör påverka beslutsprocessen (se avsnitten 1.1.7, 1.1.8 samt 4.3). I den text som nu följer sammanfattas faktorer som understryker vikten av att hanteringen av fritidsbebyggelseärenden får karaktären av "etappindelad beslutsprocess".

Exploatering för fritidsbebyggelse har i jämförelse med många andra delar av samhällsbyggandet låg prioritet hos kommunerna. Förank-

ring av projekten hos politiska och administrativa organ, vilar ofta på osäker grund. Invändningar förekommer från kringboende, naturvårdande intresseorganisationer m fl. Det är svårt att på förhand bedöma omfattningen och arten av opinionsyttringar, vilka ofta tilltar i styrka under ärendets gång. Motståndet mot exploatering når ofta sin fulla styrka först när planprocessen gått så långt att utredningar och projekteringar genomförts och planförslag presenterats. Projektet kan därför i ett sent skede komma att avvisas av kommunen genom ett formellt beslut i vilket man öppet deklarerar att exploateringen anses olämplig. Man kan i andra fall avstyra opinionsmässigt obekväma projekt på indirekt väg genom förhållning av beslut eller höga krav på ytterligare utredningar och på tekniskt utförande.

Utredningar och riktlinjer på riks- eller länsnivå kan tillkomma under ärendets gång och medföra att kommunen bedömer lokaliseringen som olämplig. En sådan bedömning behöver inte innebära att man i sak anser att förslaget är olämpligt. Det nya beslutsunderlaget kan tjänstgöra som "räddningsplanka" om kommunen upptäckt att det finns lokala opinioner mot projektet.

För att skona den ursprungliga naturmarken och få en trevlig "fritidsmiljö" bör bebyggelse, vägar och ledningar anpassas till terrängen. Fritidsbebyggelse bör inte ges samma stadsliknande karaktär som permanentbebyggelse. Lokal vattenförsörjning och lokal avloppshantering är andra kännetecken hos fritidsbebyggelse (eftersom avstånden till allmänt va-nät vanligtvis är långa). Allt detta kräver god kännedom om områdets topografi och de geologiska och hydrologiska förhållandena. (Vid spridd bebyggelse och vid mindre grupper är situationen något annorlunda. Vägar och va-försörjning kan ofta ordnas med en betydligt mindre insats vad gäller förundersökningar). Tidigare nämnda osäkerhet rörande opinionsyttringar och kommunens inställning är emellertid viktiga skäl för att inte i ett tidigt stadium lägga ned stora resurser på förundersökningar av markförhållanden etc - trots att de i och för sig är nödvändiga och senare måste utföras.

Marknaden för fritidstomter och fritidshus torde vara mer föränderlig och kostnadskänslig än marknaden för permanentbebyggelse. Fritidsbostaden är, på ett annat sätt än permanentbostaden, utbytbar

mot andra nyttigheter som; tillgång till bil, utlandsresor, båt, husvagn. Attraktionskraften hos fritidsboendet relativt annan "nöjes-" eller "fritidskonsumtion" är en föränderlig faktor. Nya köpare kanske dessutom har andra idéer om hur fritidshuset bör vara utformat och var det bör ligga. Vidare påverkas efterfrågan av de ekonomiska villkoren - vilka kan förändras snabbt (sett i perspektivet av den tid som krävs för hela planerings- och exploateringsprocessen). Osäkerheten vad gäller efterfrågan talar för att detaljutformning av projekt bör bestämmas nära genomförandetidpunkten.

Slutsats

En rationell beslutsprocess i samband med fritidsbebyggelse ska uppfylla många olika krav. Den ska ge möjlighet till inflytande från sakägare och åtminstone vid större projekt ska allmänheten kunna framföra synpunkter. Ärendena ska drivas på ett sådant sätt att olika fackorgan ska kunna bevaka lagstiftningens krav på utförande av anläggningar m m. Utan att ge avkall på funktionen i dessa avseenden bör det vara möjligt att åstadkomma en beslutsprocess som bidrar till att underlätta för exploitören och att hålla produktionskostnaderna nere. Kostnaderna minskas genom snabb hantering och undvikande av utredningsarbete som senare kan visa sig onödigt. För att åstadkomma detta förefaller det naturligt att gå fram etappvis med väl avgränsade/preciserade utredningar och med beslut som kan ge trygghet inför fortsatt arbete.

4.7.2 Utformning av tillåtlighetsbeslut. Likheter med det engelska institutet "outline planning permission".

Tanken på ett tillåtlighetsbeslut som är juridiskt bindande endast i vissa avseenden och under vissa förutsättningar skall här utvecklas något.

Tillåtlighetsbeslutets funktion skulle vara att i vissa avseenden och för viss tid binda upp efterföljande prövning av detaljplan eller, när plan ej krävs, binda upp beslut om fastighetsbildning/byggnadslov. Syftet är främst att ge exploitören ökad trygghet inför fortsatta detaljutredningar och projekteringar och att undvika onödigt arbete. Genom tidsbegränsning av beslutets giltighet kan samhället

undvika att binda sig vid projekt som framledes visar sig olämpliga att genomföra (jämför PBLs genomförandetider). Prövningen skall vara av översiktlig karaktär, avseende exempelvis naturvårdsaspekter, inverkan på friluftsliv och befintliga bebyggelsemiljöer, kommunikationer, permanentningsproblematiken, platsens lämplighet med avseende på bullerstörningar och säkerhetsaspekter m m.

Beslutstexten i det "partiella" tillståndet måste entydigt utvisa vilka frågor som prövats. Detta kan ske genom att man anger ur vilka speciella aspekter projektet är tillåtet eller genom att man redovisar de frågor som inte prövats och låter beslutet vara giltigt i övriga avseenden. Som underlag för prövningen kan man tänka sig ungefärliga uppgifter om antal tomter och hus (lägenheter, exploateringsgrad, redovisning av upplåtelseform m m). Avgränsningen av tillåten exploatering kan ske genom att man i beslutstexten anger begränsningar av karaktären; högst 50 hus, tomtstorlek 1000-2000 kvm, relation tomtmark/grönytor skall ligga inom 30-60 procent, byggnadsarean per hus högst 60 kvm o s v.

Lämpligheten av att nyttja ett visst markområde är ibland främst en fråga om bebyggelsens inverkan på den närmaste omgivningen. Särskilt hänsynen till kringboendes och grannars intressen kan väga mycket tungt. För att ta ställning i sådana frågor torde ofta krävas detaljerade redovisningar av bebyggelsens läge och en beskrivning av tillkommande hus. Med andra ord bör man utgå från en detaljerad plan av något slag (planutredning eller formell detaljplan). För att planen ska vara väl underbyggd krävs normalt någon form av va-utredning och kartunderlag för utformning av vägar och kvarter. I situationer då man kan förvänta att anpassningen till omgivande miljö och hänsynen till de kringboende blir en kontroversiell fråga, är det därför lämpligt att ovannämnda typ av tillåtighetsbeslut inte innefattar någon prövning av lämpligheten vad avser lokala hänsyn. Här är det särskilt viktigt att beslutstexten tydligt visar att tillåtigheten är endast partiellt avgjord. Ett exempel på formulering kan vara: "... en exploatering av nedan angiven omfattning och karaktär skall anses tillåten vad avser hänsynen till: (a) allmänhetens friluftsliv (b) kulturminnesvårdens intressen (c) naturvårdsaspekter (d) bullerstörningar från flygtrafik (e) trafikallsträng till riksväg 354 samt (f) riksintressen redovisade i ...". I vissa fall kan det vara enklare och samtidigt mer tillfredsställande vad gäller exploatörens

projekteringstrygghet, att beslutet formuleras mer generellt, exempelvis på följande sätt: "...är tillåten vad avser andra aspekter än (a) inverkan på de befintliga bostadshusens vattenförsörjning (b) inverkan på utsikten mot Långsjön från befintliga bostadshus och från rastplats vid väg 345".

En tillståndsprövning som inte omfattar vissa frågor av lokal karaktär kan vid ett första påseende synas meningslös - sannolikheten är stor att just dessa frågor är avgörande. Det finns dock situationer då utpräglad översiktliga frågor spelar stor roll (konflikter med riksintressen, tillfartsvägarnas belastning m m). Det är då viktigt att inte i onödan lägga ned tid och pengar på detaljredovisningar av tänkt bebyggelse, samrådsmöten (stormöten) med kringboende eller på andra moment som syftar till att behandla lokala aspekter.

Exploateringsområdet kan även ligga avskilt från befintlig bebyggelse och på en plats där det förekommer mycket lite aktiviteter utöver normalt jord- och skogsbruk. Under sådana förutsättningar bör i många fall en tillåtlighetsprövning utifrån enkelt/översiktligt underlag kunna avse både översiktliga aspekter och inverkan på den närmaste omgivningen. Det som lämnas till senare avgörande är sådant som enbart berör den tilltänkta bebyggelsen i sig (trivsel och bekvämlighet för de som skall bo i fritidshuset, brandsäkerhet, vattenförsörjning m m). Planutformning, provpumpningar etc bör i dessa fall kunna utföras med större tillförsikt eftersom de frågor som återstår att pröva berör sådant som exploitören har stora möjligheter att påverka.

Den typ av beslut som skisserats ovan har stora likheter med en beslutsform som förekommer i England och benämns "outline planning permission". Enligt Grant (1982, s 199) är det tillfyllest om en ansökan avseende outline planning permission innehåller endast en mycket allmänt hållen beskrivning av exploateringen. Beskrivningen kan vara av typ: "uppförande av fem industribyggnader" eller "bostadsbebyggelse med en exploateringsgrad av högst ...". På grundval av en sådan enkel beskrivning kan exploitören få ett "principtillstånd" som innebär att platsen bedömts lämplig för angivet projekt. Vid det förstnämnda exemplet kan då myndigheterna inte i ett senare skede neka tillstånd med hänvisning till att exploateringen avser industriändamål eller att fem enheter är för

många. Tillstånd att påbörja byggandet kan ges sedan mer detaljerat material har presenterats som visar byggnaders placering och utformning etc (s k "reserved matters"). Tillstånd kan exempelvis nekas med hänvisning till olämplig utformning av bebyggelsemiljön som helhet eller på grund av utseendet hos föreslagna byggnader.

Syftet med reglerna om "outline planning permission" är att exploatörer (och markägare) inte skall behöva lägga ned tid och kostnader på upprättande av detaljerade planer så länge principfrågan om tillåtligheten på platsen inte är avgjord. Genom att besluten ges begränsad giltighetstid undviks låsningar till otidsenliga tillstånd. Grundregeln är att beslutet inom tre år skall följas av en fullständig (detaljerad) ansökan (Grant, 1982 s 202). Att området under denna tid ev byter ägare har ingen inverkan - beslutet är kopplat till marken.

Ansvarig planmyndighet på lokal nivå har möjlighet att vägra pröva en ansökan om outline planning permission och istället direkt kräva in ett detaljerat underlag. Sådant beslut att vägra förhandsprövning av projektets tillåtlighet kan emellertid överklagas av den sökande. För enskilda markägare kan det vara värdefullt att få fram ett princip-tillstånd av myndigheterna. Området blir mer attraktivt för exploatörer/byggare och ägaren kan få mer betalt för sin mark. Enligt Grant (1982, s 202) har denna användning av proceduren med outline planning permission blivit allt vanligare.

Ovannämnda beslutsform har påtagliga likheter med vårt förhandsbesked vid prövning av bygglov. I fråga om större projekt (som kräver detaljplan) finns ingen svensk motsvarighet till det engelska systemet för tillåtlighetsprövning.

4.7.3 Tillåtlighetsbeslut i lagstiftning och praktik

Utvecklingen fram till införandet av PBL

Tidigare byggnadslagstiftning (BL/BS) innehåller inte någon direkt motsvarighet till det tillåtlighetsbeslut som skisseras här. Hos vissa kommuner utvecklades emellertid handläggningsrutiner som i praktiken inneburit att tillåtligheten avgjorts på ett tidigt stadium och på

grundval av enkla handlingar. Kommunernas tidiga utlåtande har antingen varit av karaktären rådgivande upplysningar om utsikterna att få bygga eller utgjort regelrätta beslut som har kunnat överklagas. Sådana olika förhandsbesked eller lokaliseringsprövningar blev allt vanligare som ett led i prövningen av byggnadslov. Detta förefaller naturligt eftersom byggnadslovsprövningen är en myndighetsutövning och som sådan underkastad krav på att tillgodose sökandens intresse av rationell ärendehantering. Detta krav kom till uttryck i byggnadslagens 55 § 3 mom där det framgick att handlingar till grund för prövningen kunde inges successivt.

Förhandsbesked som formaliserats och belagts med avgift, har inte enbart förekommit för enstaka hus. Vid mindre grupper (utom plan) kan besluten vara formulerade på nedanstående försiktiga sätt. Exemplet avser tre bostadshus och är hämtat från Jönköpings kommun (BNs beslut, 1983-05-19 § 264). Byggnadsnämnden fann att de allmänna lämplighetskraven i 29 § BS var uppfyllda och att dispens från 16 § NVL (strandskyddet) borde beviljas. Vissa detaljfrågor av mer teknisk natur måste dock lösas innan slutligt tillstånd kunde ges. Byggnadsnämnden beslutade att:

"meddela sökanden att nämnden är beredd bevilja erforderliga dispenser och byggnadslov under förutsättning att en samordnad planutredning sker för bebyggelse och va-sanering för hela området".

I detta sammanhang bör även nämnas att vid bildande av nya fritidsfastigheter utanför detaljplan, genomför fastighetsbildningsmyndigheten en prövning som avser såväl översiktliga frågor som möjligheterna att ordna va-försörjning, markens byggbarhet m m. Även här är det fråga om en myndighetsutövning med krav på snabb och rationell handläggning. Om åtgärden inte kan tillåtas med hänsyn till övergripande frågor ska prövningen avbrytas. Vidare ligger det i myndighetsutövningens natur att det krävs starka skäl för att inledande ställningstaganden i översiktliga frågor skall frångås då sökanden - och myndigheten - lagt ned resurser på prövning av detaljfrågor.

I praktiken har ofta kommunstyrelsen blivit inblandad i kommunens tidiga ställningstaganden till exploateringar. (Kommunstyrelsen eller

dess arbetsutskott torde vanligen fatta sina beslut i samråd med byggnadsnämnden). Ett skäl till att kommunstyrelsen är med på ett tidigt stadium är att man vill minska risken att det uttalas positiva besked i ärenden som kommunfullmäktige senare säger nej till. Kommunstyrelsens medverkan kan även ses som ett utslag av dess ansvar för kommunens hela ekonomi och verksamhet. Vid exploatering för fritidsbebyggelse blir kommunen i större eller mindre grad engagerad i planeringsarbete och genomförande. Även i de fall man inte alls medverkar i framtagande av planutredningar eller detaljplaneförslag blir kommunen ändock berörd genom den lagreglerade handläggningen av tillstånds- eller planärenden. (Ofta blir man även engagerad i upprättande av någon form av exploateringsavtal).

Mot ovanstående bakgrund är det förklarligt att man i vissa kommuner utvecklat en rutin att pröva frågan om "medgivande till att planarbete startas". I detta ställningstagande vägs in annat än enbart lokaliseringsaspekter etc. Man ser t ex till den sökandes kvalifikationer för att klara av projektet och gör en bedömning av exploateringsens ekonomiska förutsättningar m m. Förhandsbesked av detta slag kan formuleras på olika sätt, exempelvis: "beredd medverka till upprättande av detaljplan". Dessa besked förenas ofta med villkor angående ärendets fortsatta handläggning vad gäller samråd m m. Här är det inte frågan om ett juridiskt bindande tillståndsbeslut. Har man uttalat att exploateringen är förenlig med övergripande intressen av olika slag kan det emellertid av moraliska/politiska skäl vara svårt att ändra uppfattning.

Situationen under PBL-systemet

Mot bakgrund av den faktiska utvecklingen har i den nya plan- och bygglagen införts särskilda regler om förhandsbesked i lokaliseringsfrågan beträffande åtgärder som kräver bygglov (8 kap § 34). Förhandsbeskedet är tidsbegränsat till två år. Med detta institut öppnas kanske vissa möjligheter att få exploateringar prövade på ungefär det sätt som föreslagits här? Införandet av reglerna om förhandsbesked har motiverats på följande sätt, prop 1985/86:1 s 284, citat: "Med en sådan lösning som jag nu skisserat kan sökanden, där planeringsförutsättningarna är oklara eller svårbedömda, undvika onödig projektering genom att få tillåtligheten från mer

övergripande utgångspunkter prövad i ett första skede och på så sätt skaffa sig en viss projekteringstrygghet".

Frågan är i vilken utsträckning PBLs förhandsbesked kan nyttjas för att pröva exploateringar? Vid mindre projekt av storleksordningen 10 hus eller färre, bör förhandsbeskedet kunna bli aktuellt. Vid tillståndsprovning av större exploateringar förefaller det däremot tveksamt att nyttja ett institut vars införande motiverats med behovet av delad provning av enskilda bygglovsärenden. (Denna fråga behandlas närmare i kapitel 5 nedan.)

4.8 HAR SAMSPELETS FÖRUTSÄTTNINGAR FÖRÄNDRATS?

Det underlagsmaterial som här utnyttjas - enkätsvar, intervjuer, litteratur - är till övervägande del av tidigare datum än 1985. Grovt sett är det erfarenheter från perioden 1970-84 som återspeglas och det är i hög grad förhållanden vid sent 70-tal som satt sina spår i enkätsvar m m. Det är på sin plats att fundera något över om förutsättningarna för samspelet mellan markägare/exploatörer och det allmänna har förändrats på något avgörande sätt. Är situationen vid sent 80-tal jämförbar med 70-talet?

Inledningsvis kan man fråga sig om kommunernas attityd till fritidsbebyggelse har förändrats. Vid kontakter med länsstyrelser och kommuner har jag fått intrycket att den entusiasm som funnits i vissa kommuner har svalnat något. De positiva effekterna av fritidsbebyggelse har ibland ifrågasatts. Protester mot utbyggnad i kombination med stor uppmärksamhet i massmedia har medfört tveksamhet mot nya projekt. Istället har kommunerna visat allt större intresse för satsningar på turism (anläggningar och aktiviteter). Fritidsbebyggelse som medel för att kanalisera sysselsättning och inkomster till kommunerna har dessutom under 80-talet fått ökad konkurrens på andra sätt (utvecklad marknadsföring/information riktad till turister, företagare m fl).

Under 60- och 70-talen var exploateringsverksamheten betydligt större än idag (1988). Osäkerheten om effekterna av en snabb expansion bidrog till omfattande inventerings- och planeringsinsatser från stat och kommun. Planeringsförutsättningarna under 1970-talet

förändrades succesivt - vilket påverkade handläggningen av detaljplaneförslag m m. Framförallt var det utvecklingen av fysisk riksplanering och arbetet med kommunal översiktlig planering (kommunöversikter m m) som bidrog till denna situation. Idag är läget stabilt. Det material som utgör grunden för prövning har hunnit bli mer genomarbetat. Tillförlitligheten hos förhandsbesked/samrådsyttrandet bör därför kunna bli större. Av samma skäl bör utredningsbehovet i enskilda ärenden - vad gäller allmän lämplighet/tillåtlighet - i många fall vara mindre idag.

Under 80-talet har hanteringen av detaljplaner och bygglovsärenden liksom handläggning av fastighetsbildningsärenden, uppmärksammats av statsmakterna och i forskningssammanhang.¹ Länsstyrelserna och kommunerna har dessutom i varierande grad själva sett över sin verksamhet. "Serviceandan" hos den offentliga sektorn har varit föremål för allmän debatt. Allt detta talar för att förvaltningarnas arbetsrutiner har förbättrats.

Bostadsbyggandet (antal nya lägenheter) ligger totalt sett på en lägre nivå idag än under 70-talet. Samtidigt har upprustning och ombyggnad fått större omfattning. Har denna ändrade arbetssituation någon inverkan på hanteringen av fritidsbebyggelseärenden? Här dyker det upp flera frågetecken. Har den totala arbetsvolymen vad gäller planering och tillståndsprövning minskat? Har berörda förvaltningar minskat i storlek? I vilken grad har man tagit sig an nya arbetsuppgifter? Vidare; eventuellt ökad tid för fritidsbebyggelse kan i olika förvaltningar medföra helt olika konsekvenser (beroende på arbetsformer, attityder m m). Handläggningen kan gå snabbare - eller man finner sig ha mer tid att studera frågor som tidigare försumrats. Eventuellt övertar man vissa utredningsmoment som tidigare låg på sökanden. Kort sagt; de reella effekterna för verksamheten i stort kan man bara gissa sig till. Det man törs

¹ Jämför "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet, BFR-rapporter R1-R11:1981). Vidare: under 1982-83 utförde statens planverk och länsstyrelsernas organisationsnämnd en översyn av länsstyrelsernas hantering av detaljplaner (Statens planverk, 1983 och Plan och bygg nr 4, 1982). Riksrevisionsverket har genomfört en studie av handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV, 1985). Statsmakterna har, efter ett flertal utredningar om "avbyråkratisering", genomfört en modernisering av reglerna för myndigheters arbetssätt. Ny förvaltningslag infördes 1 jan 1987.

hävda är att förutsättningarna för kommunalt engagemang i fritidsbebyggelsefrågor har ökat eftersom bostadsförsörjningen på de flesta håll inte längre är ett lika akut och dominerande problem.

Beslut rörande byggande och markanvändning förefaller - åtminstone hittills - haft en tendens att bli alltmer komplicerade processer. Fler faktorer behandlas och fler människor deltar i samråd/remisser. En starkt bidragande faktor har sannolikt varit att det i planeringsdebatten och från verk och myndigheter, framförts krav på ökat medborgarinflytande och bättre beslutsunderlag. Lokalt har stadsarkitekter, hälsovårdsinspektörer m fl strävat efter arbetsätt och lösningar som minskar risken att upprepa tidigare misstag. Utifrån praktiska erfarenheter inom sina respektive ämnesområden har man blivit noggrannare i sin ärendehantering. Pararellt med en utveckling mot mer noggrann/komplicerad beslutsprocess har, som nämnts ovan, myndigheternas service och "byggkrånglet" debatterats. Vidare har funnits tendenser att vid mindre projekt undvika traditionell detaljplanering enligt byggnadslagen. (Istället utförs olika typer av sk planutredningar.) Trots sistnämnda tendenser till förenklingar torde generellt sett kraven från myndigheternas sida vad gäller tekniska utredningar, kartunderlag, remisser/samråd m m knappast vara väsentligt annorlunda idag än under den epok som utgör referensram för föreliggande studie.

I detta sammanhang är det intressant att redovisa hur några länsstyrelser och kommuner bedömt tidsåtgången för planärenden under 70-talet jämfört med tiden kring 1984 (då rundfrågningen i föreliggande projekt genomfördes). I tio av tolv svar från länsstyrelserna (planenheterna) ansåg man att ärenden rörande fritidsbebyggelse tog längre tid på 70-talet (bilaga 7, fråga nr 1).¹ Från 36 kommuner (bilaga 8) har erhållits bedömningar av tidsåtgången. Endast 7 st svarade att ärenden rörande fritidsbebyggelse avgörs snabbare idag medan 15 st svarade att läget var oförändrat och 14 st ansåg att ärendena tar längre tid idag. Kommunernas svar ger en tankeställare om att förstnämnda signaler från länsstyrelserna om snabbare planprocesser vid mitten av 80-talet kanske inte är rättvisande.

¹ Vad gäller den del som länsstyrelserna stått för (fastställelseprövningen) har planverket visat att tendensen kring 1981-82 var att prövningen generellt sett - dvs även annat än fritidsbebyggelse - gick allt snabbare (kortare mediantider, jfr Statens planverk, 1983)

Som framgått finns många faktorer som kan ha påverkat förutsättningarna för samspelet mellan exploatörer/markägare och det allmänna. Vad gäller ärendehantering har inte framkommit någon klar tendens till kortare/längre tidsåtgång. Slutomdömet får därför karaktären av en "kvalificerad gissning" med följande innebörd: samspelets förutsättningar mot slutet av 80-talet är i stort sett jämförbara med situationen under den tid som återspeglas i studiens underlag (slutet av 70-talet och början av 80-talet). En viktig skillnad är dock att vi fått ny lagstiftning (PBL, NRL, ESL). Den analys som här görs av PBL (se kap 5) leder fram till att: PBL-reformen har ökat kommunernas ansvar för samrådsprocessen och ger bättre instrument för att hantera småskalig/spridd bebyggelse och för att åstadkomma succesiva beslutsprocesser.

5. PBL-REFORMENS BETYDELSE FÖR PRODUKTIONEN AV FRITIDSBEBYGGELSE

5.1 BAKGRUND, SYFTE OCH INNEHÅLL

Sedan 1 juli 1987 råder en ny situation vad gäller lagstiftning om byggande och markanvändning. Byggnadslagstiftningen har reformerats genom införandet av en ny plan- och bygglag (PBL). Vi har samtidigt fått två nya lagar av intresse i sammanhanget; lag om hushållning med naturresurser m m (NRL) samt lag om exploateringsamverkan (ESL). Denna omfattande lagreform innehåller flera delar som kan ändra förutsättningarna för produktion av fritidsbebyggelse. Myndigheternas roller ändras, beslutsunderlaget för prövning av bebyggelseärenden utvecklas, lagregler rörande planinstitut och prövning av bygglov förändras m m.

Någon fullständig genomgång av tänkbara effekter av ovannämnda reform redovisas inte här. I stället koncentreras framställningen på följande frågor vilka under arbetets gång kommit att framträda som särskilt viktiga:

- o möjligheter till styrning av fritidsbebyggelsens lokalisering
- o kommunens roll vid framställningar om bygglov och vid planläggning
- o möjligheter till etappindelad beslutsprocess

Utöver detta ges en kort kommentar rörande PBL:s eventuella inverkan på den framtida produktionens inriktning (småskalighet/spridd lokalisering kontra storskalighet/samlad bebyggelse).

Genomgående i avsnittet ligger tonvikten på plan- och bygglagen. Det är dock viktigt att notera att lagen om exploateringsamverkan ger nya instrument för att hantera nyexploatering eller förtätning/omvandling av områden med flera fastighetsägare. Införandet av denna samverkansform kan medföra ökad benägenhet att dra igång exploateringar i "splittrade" områden. Analyser av ESL:s användbarhet och eventuella effekter på produktionen av fritidsbebyggelse har emellertid lämnats utanför föreliggande studie.

5.2 MÖJLIGHETER ATT STYRA LOKALISERINGEN

Tillkomsten av den nya plan- och bygglagen har drivit på kommunernas arbete med att ta fram aktuella översiktsplaner. I samband med införandet av lagen om hushållning med naturresurser m m har gjorts en översyn av områden av riksintresse för naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv. PBL och NRL har därmed medverkat till ett bättre underlag för lokaliseringssprövning av fritidsbebyggelse.

Man kan nu fråga sig vilken effekt PBL-reformen får vad gäller möjligheter till styrning av bebyggelsens lokalisering. Man kan först konstatera att PBL, liksom tidigare lag, utgår från huvudprincipen att kommunen avgör var ny bebyggelse skall tillåtas. Visserligen har hanteringen av bygglovansökningar ändrats på så sätt att det ställs större krav på redovisningen av de skäl som föranleder avslag. (Tidigare var läget ofta att bevisbördan låg på sökanden - man skulle presentera "särskilda skäl" för dispens från tätbebyggelseförbudet). Av lagens förarbeten kan man emellertid utläsa att lagreformen syftar till att ge kommunerna reellt sett lika stora möjligheter som tidigare att styra byggandet (prop 1985/86:1, s 265 ff). För större projekt som kräver detaljplan framstår det än klarare att kommunerna har möjlighet att avstyra fritidsbebyggelse på basis av egna prioriteringar och bedömningar rörande andra markanspråk, permanentningstendenser m m. Tanken är att översiktsplaneringen skall ha en viktig funktion i det sammanhanget.

Kan kommunen åstadkomma en mer direkt styrning mot vissa områden? Givetvis kan en intresserad kommun själv engagera sig i planläggning och byggande av stugbyar, kolonistugeområden etc. Bebyggelse som initieras av andra parter får man försöka påverka genom information/propaganda och genom förhandling. Ett sätt att i någon mån styra privata initiativ kan vara att i översiktsplanen tydligt markera att fritidsbebyggelse kommer att prioriteras i vissa områden. I vissa situationer kanske även lagen om exploateringssamverkan kan få betydelse? Kommunen avgör nämligen i vilka områden lagen skall tillämpas och kan själv ta initiativ till exploateringsför rättning.

Tidigare i denna rapport (kapitel 1) har betonats att efterfrågan på fritidsbebyggelse liksom tillgången på lämplig mark, är mycket olika

i olika delar av landet. Även regionalt och lokalt finns stora variationer i dessa avseenden. För att åstadkomma en utveckling av fritidsbebyggelse som i möjligaste mån beaktar såväl konkurrerande intressen som efterfrågans inriktning, krävs att lokaliseringen kan styras från nationella och regionala utgångspunkter. Vilka möjligheter ger PBL och NRL i detta avseende?

Ett av huvudsyftena med PBL är att, i högre grad än tidigare, överlåta beslut om byggande och markanvändning till kommunerna. Länsstyrelsernas obligatoriska fastställelseprövning av planer har därför slopats. Kommunala beslut som rör riksintressen angivna i NRL har länsstyrelsen möjlighet att ta upp till prövning. En sådan övergripande styrning med hjälp av plan- och bygglagen blir beroende av hur de s k riksintressena definieras och hur urval och avgränsning sker.

En annan tänkbar väg att få in mer övergripande aspekter är via det obligatoriska samrådsförfarandet vid upprättande av översiktsplan (se 4:3 PBL). Länsstyrelse, regionplaneorgan och berörda kommuner kan under samrådet försöka få gehör för andra hänsyn än enbart den ansvariga kommunens önskemål och behov. Den praktiska betydelsen av sådana påtryckningar/vädjanden är svår att bedöma.

Ur ett strikt nationellt perspektiv är det önskvärt att i vissa fall kunna ta tillvara initiativ från markägare och exploatörer trots att bebyggelsen strider mot kommunens intentioner. Ett kommunalt motstånd kan ha sin grund i hänsyn till en mycket begränsad grupp. Kommunalt och lokalt inflytande på beslut om byggande är emellertid en gammal princip som med PBL vuxit sig starkare. Markägarens möjlighet att genom överklagande få statsmakternas tillstånd är små (jämför 13:1 och 13:2 PBL). Statens beslutanderätt kommer under PBL-systemet att vara begränsat till att hindra fritidsbebyggelse på vissa platser. (Områden som skall förbli ostörda eller som avses att nyttjas för andra ändamål än fritidsboende - t ex gruvdrift, energiförsörjning. Se NRL 2:7-2:9).

5.3 KOMMUNENS ROLL FÖRE/EFTER PBL-REFORMEN

Produktionen av fritidsbebyggelse skulle underlättas om kommunerna i högre grad än tidigare engagerade sig i förberedelser av olika slag. Detta gäller i synnerhet situationer där markägaren/exploatören har liten erfarenhet av tidigare verksamhet. Allmänt sett finns behov av: (1) att exploatören tidigt informeras om vilka frågor som ska utredas (2) tydliga besked om kraven på underlagsmaterial av typ grundkarta, markundersökning etc (3) information om vilka tillstånd som krävs enligt olika lagstiftning. Dessutom skulle det ofta vara en fördel om kommunen ansvarar för organisation och genomförande av samrådsförfarandet. (Med samråd avses här samtliga kontakter under ärendet gång - från inledande överläggningar med länsorgan m fl till remitteringar av färdiga planförslag). En speciellt viktig uppgift är att precisera vilka uppgifter som inledningsvis krävs för att kommun och länsorgan skall kunna avgöra om bebyggelse över huvud taget är möjligt (jämför rapportens resonemang kring tillåtighetsbeslut).

5.3.1 Situationen före PBL

Kommunernas engagemang i samrådsförfarandet har varierat avsevärt. Lagstiftningen har inte innehållit några hinder mot att kommunen överlåter delar av samrådet till exploatören. Denne har normalt anlitat konsulter som genomfört tekniska utredningar och som utarbetat skisser/förslag till byggnadsplaner, planutredningar m m. Därmed har det ofta fallit sig naturligt att konsulten i egenskap av planförfattare skött vissa samrådskontakter. Företeelsen att man låtit exploatören eller planförfattaren sköta delar av samrådet tycks ha varit vanligast i de inledande skedena. Samrådet har då haft karaktären av att idéerna "testas" på olika myndigheter, grannar, intressegrupper etc. Ibland har exploatören tagit initiativ till möten och erbjudit sig att arrangera dessa. Vid dessa har kommunens företrädare medverkat för att bilda sig en egen uppfattning. Allteftersom idéer och skisser övergått i mer definitiva planförslag eller ansökningar om byggnadslov har kommunernas engagemang ökat. När ett planförslag lagts fram för kommunen har tjänstemännen inlett det mer formella remissförfarandet.

Byggnadslagstiftningen har inte innehållit något krav på att kommunen ska vara planförfattare (Bjerkén 1978). Jämför formuleringen i 14 § BS: "Den som upprättar förslag till plan skall därvid samråda med ...". Paragrafen tillkom i samband med 1959 års reformering av byggnadslagstiftningen (prop nr 168, 1959). Ett av syftena med denna reform var att initiativet till upprättande av byggnadsplaner fortsättningvis normalt skulle tas av kommunen och inte som tidigare vara enbart en angelägenhet för länsstyrelsen (prop 168, 1959 s 89). Av lagmotiven framskyntade på flera ställen att kommunen avsågs ha en mycket aktiv roll i samband med upprättande av byggnadsplaner. Departementschefen betonade vikten av att få fram ett bra beslutsunderlag och framförde att av detta skäl kunde det vara befogat med ett förrättningsförfarande (prop s 211). Av andra skäl valdes inte denna lösning. Det förefaller inte som om man hade några mer långtgående tankar på att överlåta förberedande utredningar, samråd och upprättande av planförslag på markägaren (eller dennes konsult). Beträffande fritidsbebyggelse har emellertid utvecklingen gått i den riktningen. Nu kan man fråga sig om utformningen av PBLs lagparagrafer och skrivningen i propositionen (1985/86:1) har medfört ändrade förutsättningar vad gäller kommunens engagemang i planprocessens inledande skeden.

5.3.2 Situationen under PBL-systemet

Allmänna riktlinjer för kommunens agerande och samrådets bedrivande

Först bör uppmärksammas formuleringen i 1 kap 2 § PBL: "Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten". Någon direkt motsvarighet finns inte i BL. Avsikten är att slå fast att fysisk planering i första hand är en kommunal angelägenhet (prop s 460). Paragrafen markerar kommunernas självständighet gentemot staten. Motiven till detta lagrum behandlar inte närmare kommunernas agerande visavi exploatörer. Dep ch har endast nämnt att själva arbetet med att upprätta ett planförslag kan uppdras åt ett icke kommunalt organ - t ex konsultfirma (prop s 461). Frågan om ansvarsfördelning vad gäller samråd berörs överhuvudtaget ej i denna del av lagens förarbeten.

Trots att 1 kap 2 § inte ger några konkreta anvisningar om kommunens agerande i planprocessens olika delar har lagrummet ett principiellt intresse. Det speglar ett av huvudsyftena med PBL-reformen; att överlåta ansvaret för planeringsfrågor rörande den lokala miljön till kommunerna. För att åstadkomma ett system som bidrar till att kommunernas beslut i dessa frågor blir väl underbyggda och lokalt förankrade, ägnar man i motiven stor uppmärksamhet åt samrådsförfarandet (se bl a prop s 178). I lagtexten - 5 kap 21 § - stadgas att planförslag skall åtföljas av en samrådsredogörelse. I detta lagrum anges även samrådets syfte och huvudsakliga innebörd. Någon motsvarighet till denna paragraf fanns inte i BL eller BS. Samrådet har vid en betraktelse av lagtexten således fått ökad tyngd. Även efter en jämförelse av motiven i propositionerna till respektive lagstiftning törs man påstå att PBL lägger större vikt vid samråd. Speciellt gäller detta samråd med allmänheten - d v s det som även benämns medborgarinflytande.

Vilka lagrum i PBL säger något konkret om ansvaret för samrådet? I 5 kap 20 § PBL sägs att, citat: "När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen...." Hur skall man tolka det faktum att den tidigare formuleringen "Den som..." i 14 § BS, har ersatts av "kommunen"? Av motiven är det svårt att utläsa något bestämt om orsakerna till denna precisering. Är det en markering av att kommunen i högre grad än tidigare skall ta ansvar för samrådets alla moment? Ordvalet kanske istället skall betraktas som en naturlig följd av att detaljplanering i PBL-systemet övergått till att bli en i princip helt och hållet kommunal angelägenhet (länsstyrelsens fastställelseprövning har begränsats till vissa speciella situationer)? Hursomhelst, faktum kvarstår: lagtexten säger uttryckligen att vid detaljplanering skall kommunen samråda.

Vad gäller fysisk planering i allmänhet, torde PBL-förslagets behandling av samrådet för många kommuner i stort sett innebära en anpassning av lagstiftningen till rådande förhållanden. Samrådsförfarandet har redan tidigare ägnats stort utrymme och vid planering för permanentbebyggelse har praktiska moment i samrådet hanterats av kommunernas förvaltningar. Beträffande fritidsbebyggelse kan man tänka sig att samrådets ökade framtoning i lagtexten får större praktisk betydelse. Politiker och tjänstemän bör bli mer tveksamma

mot att överlåta ansvaret för vissa delar av samrådet till andra än kommunens eget folk.

Byggnadsnämndens roll

Kommunernas agerande vad gäller information och service i samband med bebyggelseärenden (prövning av lov, planärenden) är i hög grad avhängigt av vilka lagregler som gäller för byggnadsnämndernas verksamhet. Av 11 kap PBL framgår att BN skall lämna råd och upplysningar och att dessa vid begäran skall lämnas skriftligen, se 1 § 4 punkten samt 2 §. I motiven anges att dessa lagrum har sina motsvarigheter i tidigare byggnadslagstiftning (prop s 790, 791). Någon väsentlig utvidgning av BNs ansvar genom införande av nya lagregler har inte skett. Emellertid är det betydelsefullt att dep ch i den allmänna motiveringen betonar vikten av att BN är serviceinriktad. Där framhålls särskilt behovet av förebyggande information om regler för byggandet. Dep ch påpekar att många av de som söker bygglov har liten erfarenhet av prövningsförfarandet och liten kännedom om de krav som ställs. En av BNs viktigaste uppgifter är att fungera som ett serviceorgan för denna kategori (prop s 307). BNs funktion som serviceorgan för den enskilde fastläggs även i den del av propositionen som sammanfattar reformbehoven och lagförslagets huvudsakliga inriktning (prop s 84).

När dep ch framhåller BNs serviceroll förefaller det vara hanteringen av enskilda bygglovärenden som legat i bakgrunden. För den skull bör man rimligen kunna tolka motiven på så sätt att även en markägare som hör sig för om möjligheterna att uppföra en bebyggelsegrupp skall kunna påräkna samma hjälp.

Här inställer sig frågan om hur långt BN kan gå när det gäller att medverka vid framtagande av fakta och underlagsmaterial av olika slag. Enligt motiven (prop s 307) bör BNs information och rådgivning inte gå så långt att den kan jämföras med projektering eller upprättande av färdiga tekniska förslag. Detta gäller även om kommunen tar ut avgifter för att täcka kostnaderna för sådana moment. Motiven för att inte utföra husprojekteringar etc är nämligen att detta inte är förenligt med BNs opartiska ställning och att BN kan komma i besvärliga ansvarssituationer. Vad gäller framtagande av sådana faktauppgifter, utlåtanden, kartor m m vilka tjänar som un-

derlag för BNs prövning, torde man dock kunna bestämma att kommunen ordnar allt i den vägen.

Kommunens kostnadstäckning

Kommunen har enligt 11 kap 5 § PBL möjlighet att genom särskilda avgifter få kostnadstäckning för vissa arbetsmoment i samband med handläggning av bygglov och förhandsbesked och i samband med upprättande av planförslag. Innebär detta någon förändring jämfört med BL/BS? Om så är fallet kanske det påverkar kommunernas engagemang i ärenden avseende fritidsbebyggelse?

Vad gäller grunderna för avgiftsuttag vid prövning av bygglov har reglerna i BL/BS överförts i stort sett oförändrade till 11 kap 5 § 1 st PBL. En skillnad är att formuleringen i PBL uttryckligen fastslår att även förhandsbesked kan beläggas med avgift. Detta kan ses som en anpassning till den faktiska situationen eftersom tekniken med avgiftsbelagda förhandsbesked redan före PBL-reformen har tillämpats av många kommuner. PBL ger dock en stabilare grund för detta förfarande. (Avgifter för bygglov och förhandsbesked får högst uppgå till kommunens genomsnittliga kostnader för de åtgärder som prövningen föranlett. Samma princip gällde enligt BL/BS).

Med stöd av nyssnämnda lagrum i 11 kap kan - om kommunen så önskar - tas ut avgifter som avser att täcka kostnader för upprättande av nybyggnadskarta, besiktning, ritningsgranskning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Däremot framgår det inte klart om man i samband med bygglov och förhandsbesked även kan ta ut avgifter som avser remisser, prövning mot kommunens översiktliga planer eller andra förberedande moment. Här kan göras en jämförelse med reglerna i 11 kap 5 § 2 st angående avgifter för kostnader vid upprättande av planförslag. I motiven till detta lagrum anges vissa begränsningar som avser utpräglat förberedande moment (prop s 797). (Se nedan).

Enligt tidigare lagstiftning och utbildad praxis kunde kommunerna under vissa omständigheter ta ut kostnader av fastighetsägarna för upprättande av byggnadsplaner. Med PBL utvidgades dessa möjligheter till att gälla oavsett antal tomtplatser - se 11 kap 5 § 2 st och

motiven sid 795. Denna s k planavgift kan avse upprättande eller ändring av detaljplaner. Avgiften får tas ut först i samband med att bygglov lämnas. Planavgifter kan endast tas ut i situationer då kommunen har haft verkliga kostnader. Finns exploateringsavtal som säger att annan part bekostar planen får således avgift inte tas ut. Vidare skall planavgiftens storlek baseras på kommunens genomsnittliga kostnad för de aktuella åtgärderna.

Ovannämnda planavgifter får inte avse de inledande momenten i planprocessen, d v s framtagande av idéer, skisser, program. Kommer detta att få en återhållande effekt på kommunernas benägenhet att bistå en markägare under de inledande skedena av planeringen? Först kan konstateras att bestämmelserna i PBL i detta speciella avseende - "bristen" på kostnadstäckning för förberedande moment - knappast innebär någon förändring jämfört med reglerna i BL/BS (jfr 111 § BL). Lagreglernas praktiska betydelse i framtiden är svårt att sja om. Kommunerna och exploatörerna har möjligheter att vid sidan av lagstiftningen reglera arbetsinsatser och kostnader genom civilrättsliga avtal ("exploateringsavtal" etc). Gissningsvis kommer ovannämnda begränsning av kostnadsunderlaget för planavgifter i praktiken få liten betydelse för kommunernas agerande.

Att kostnader i förberedelseskedet inte får tas ut kan även uttryckas som en skyldighet för kommunen att stå för dessa kostnader. En exploatör kan med andra ord kräva att kommunen utför alla förberedelser vad gäller sammanställning av översiktliga planeringsförutsättningar, inledande samråd etc. Sådana krav torde dock normalt ha liten praktisk betydelse. En ointresserad kommun kan agera på ett sådant sätt att exploatören väljer att själv utföra/bekosta de inledande momenten - om inte annat så för att vinna tid.

Sammanfattning

Slutomdömet blir att PBL ökar kommunens ansvar för fritidsbebyggelsens hantering. Av det jag här tagit upp framgår visserligen att man varken i lagtext eller i motiven, kan finna något som tar syfte på att särskilt beträffande fritidsbebyggelse öka kommunernas engagemang/servicegrad. PBL (lagtext + motiv) uttrycker dock tydligare än BL/BS att kommunen ansvarar för det sätt varpå bebyggelseärenden överlag handläggs. Framför allt betonas att kommunen har

ansvar för att det genomförs ett bra samråd. (D v s att samrådet får rätt innehåll och att det genomförs snabbt och effektivt). PBLs krav på en ärendehantering som tillgodoser sökandes krav på snabbhet, samhällets krav på beslutsunderlag m m, gäller generellt för all bebyggelse. Med andra ord: utan att vara särskilt omnämnd omfattas även fritidsbebyggelsen av PBLs syfte att öka kommunernas ansvar för en rationell ärendehantering.

Vilka konkreta effekter av PBL-reformen kan tänkas öka kommunernas engagemang? Lagstiftarens framhävande av BN som "serviceorgan" har redan berörts. Servicekraven ökar pressen på sådana kommuner som behandlat ärenden rörande fritidsbebyggelse något styvmoderligt. En annan faktor är att kommunerna inte som tidigare kan förlita sig på att brister i detaljplaner upptäcks vid länsstyrelsens fastställelseprövning.

PBLs speciella betoning av medborgarinflytandet är ytterligare en faktor som talar för ett ökat kommunalt engagemang. Kommunen har ansvar för att i god tid informera och skapa debatt om tilltänkta exploateringar. Medborgarinflytande ställer krav på att planhandlingar utformas tydligt och att konsekvenser utreds etc. För att uppfylla PBLs intentioner kan kommunen redan från "idéstadiet" känna sig nödsakad att ta ansvar för möten med kringboende, framtagande av informationsmaterial m m.

5.4 ETAPPINDELAD BESLUTSPROCESS UNDER PBL-SYSTEMET

I avsnitt 4.7 i föregående kapitel har beskrivits olika motiv för etappindelade beslutsprocesser i samband med fritidsbebyggelse. Ett successivt beslutsfattande kan byggas upp kring huvudstationer i form av beslut med olika innebörd och syfte vilka tas i kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller byggnadsnämnd. Det kan vara fråga om formella beslut enligt byggnadslagstiftningen, avtal med exploatören, beslut att utreda och/eller medverka till upprättande av planer (s k "planmedgivande" eller dylikt). Mellan huvudstationerna tas informella beslut, eller snarare så gör man överenskommelser mellan handläggare och exploatör. Sistnämnda ställningsta-

ganden bör främst avse frågor av mer praktisk natur, exempelvis angående administration av samrådsmöten, teknikval m m.

Av grundläggande betydelse för processen som helhet är att de beslut som utgör huvudstationer inte kan rivas upp alltför lätt. Denna aspekt ägnas särskild uppmärksamhet i nedanstående genomgång av möjligheterna att med PBL åstadkomma en etappindelad beslutsprocess.

5.4.1 Översikt över beslutsnivåer och prövningsvägar

Under handläggningen av ett exploateringsärende behandlas frågor av mycket olika karaktär, alltifrån nationella hushållningsaspekter till utformning på fastighetsnivå. En grov nivåindelning kan se ut på följande sätt.

- (1) övergripande aspekter (markanvändningskonflikter m m - ner till ungefär kommunalnivå)
- (2) lokala frågor (inverkan på närmiljön, grannars intressen etc)
- (3) utformning ("interna" frågor - vägdragning, husplacering etc)

Indelningen har inte någon exakt motsvarighet i PBLs disposition. Den övergripande nivån samt vissa frågor av lokal karaktär, motsvaras närmast av de aspekter som tas upp i 2 kap 1-3 §§. De utformningsfrågor som jag åsyftar återfinns dels i 2 kap 4 § dels i 3 kap. Nedanstående uppställning visar i grova drag vilka medel PBL erbjuder för att avgöra frågor av olika karaktär.

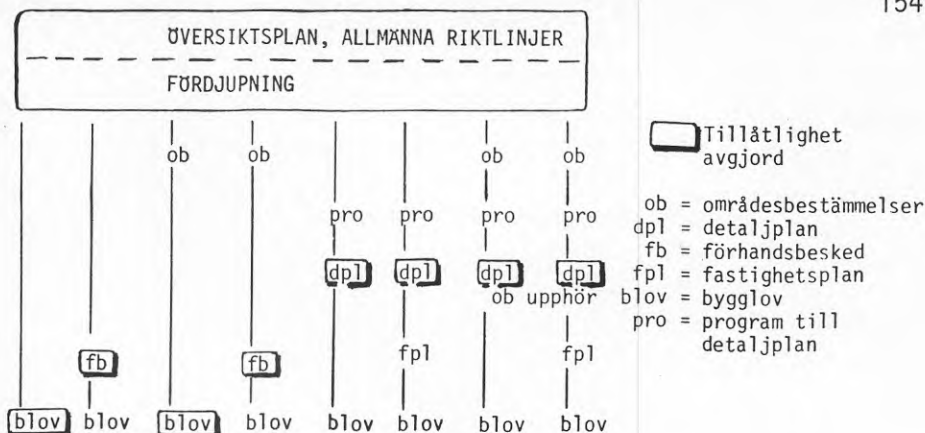
övergripande (2 kap)	*	riktlinjer i översiktsplan/regionplan
	*	områdesbestämmelser
	*	förhandsbesked

lokalt (2 kap)	*	fördjupad översiktsplan (områdesplan el liknande)
	*	detaljplan (detaljerad eller schematisk/flexibel)
	*	program till detaljplan
	*	förhandsbesked
utformning (3 kap, 2 kap 4 §)	*	program till detaljplan
	*	detaljplan
	*	fastighetsplan (förutsätter detaljplan)
	*	bygglovprövning

Till ovanstående möjligheter i PBL skall läggas beslut enligt annan lagstiftning. Främst bör nämnas prövningar enligt FBL och AL, då utformning av fastigheter och försörjningssystem behandlas.

Olika kombinationer av PBLs institut kan vara mer eller mindre lämpliga vid olika exploateringar. Faktorer som spelar in är t ex omfattningen på tilltänkt bebyggelse, andra intressenters anspråk på berörd mark, terrängförhållanden, planeringsläget i kommunen. Vid spridd bebyggelse eller mindre grupper av hus, bör tillåtligheten ofta kunna avgöras utan detaljplan. I synnerhet bör så kunna ske om exploateringen bedöms som konfliktfri eller om konflikter med andra intressen tidigare har behandlats i samband med upprättande av översiktsplan och/eller områdesbestämmelser. Vidare kan ofta tekniska frågor och detaljlokalisering utredas i andra former än i samband med detaljplan - jämför s k planutredningar etc. Om aktuellt markområde inte är beläget intill befintlig bebyggelse ökar förutsättningarna att utnyttja schematiska (flexibla) detaljplaner (jfr prop s 167). Förfarandet vid upprättande av detaljplan bör i enstaka fall kunna förenklas med stöd av reglerna i 5 kap 28 § om s k enkelt planförfarande.

Ovannämnda alternativ, samt andra tänkbara förfaranden, behandlas i de avnitt som nu följer. Som inledning visas en figur som sammanfattar olika prövningsvägar.



Figur 10. Prövningsvägar enligt plan- och bygglagen.

5.4.2 Bygglovprövning direkt baserad på översiktsplanen

Alternativet med en bygglovprövning (utan förhandsbesked) baserad på översiktsplanens allmänt hållna riktlinjer, ger inte en etappindelning där översiktliga frågor avgjorts särskilt. Översiktsplanens riktlinjer innebär nämligen inte att kommunen tagit ställning i det enskilda fallet. Såväl tillåtlighet som frågor om utformning m m måste avgöras vid bygglovprövningen. Läget blir något annorlunda om lämpligheten av exploatering särskilt utreds och dokumenteras i form av områdesplan eller liknande. Beslutar kommunfullmäktige att områdesplanen skall utgöra en del av översiktsplanen, får sökanden ett visst mått av exploateringstrygghet. (Tryggheten ökar om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplanen visar att man inte har några allvarliga invändningar mot fritidsbebyggelse i aktuellt område). Något juridiskt bindande tillåtlighetsbeslut uppkommer dock inte - oavsett hur detaljerad översiktsplanen/områdesplanen är.

5.4.3 Förhandsbesked

Ett beslut med rättsverkan kan åstadkommas m h a förhandsbesked enligt 8 kap 34 §. Utifrån enkla handlingar kan tillåtligheten på platsen avgöras genom sådant beslut. Förhandsbesked bör kunna få en viktig funktion vid små projekt - speciellt i landsdelar med lågt bebyggelsestryck. För sådana situationer förefaller PBL medföra ett mildare och mer nyanserat detaljplanekrav än vad som gäller enligt BL (prop s 150, 152). Ju mer detaljerad översiktsplanen är i de be-

rörda områdena, desto större blir förutsättningarna att nyttja förhandsbesked i stället för detaljplan (jfr prop s 551).

5.4.4 Områdesbestämmelser

Genom att utnyttja områdesbestämmelser kommer man ytterligare en bit mot en etappindelad beslutsprocess. Den rättsliga innebörden av att enligt 5:16 2 p utpeka områden för fritidsbebyggelse i antagna områdesbestämmelser framgår inte alldeles enkelt av propositionen. Man kan visserligen utläsa att någon ovillkorlig rätt till bebyggelse inte uppstår. Områdesbestämmelser, citat; "grundar dock ingen byggrätt" (prop s 70). Med andra ord: områdesbestämmelserna kan inte likställas med ett bygglov. Frågan är om de kan jämföras med förhandsbesked eller med detaljplan? Ett förhandsbesked enligt 8:34 innebär att tillåtligheten på platsen avgjorts med bindande verkan för kommunen. Bygglov kan endast vägras med hänvisning till andra aspekter än de som avgjorts i förhandsbeskedet. En detaljplan ger på liknande sätt en rätt till bebyggelse av viss omfattning och karaktär, d v s bygglov måste beviljas om bebyggelsen uppfyller de krav som ställs vid bygglovsprövningen. Innebär områdesbestämmelser - som anvisar områden för fritidsbebyggelse - att man på motsvarande sätt lagt fast en villkorad byggrätt? (Dvs att bygglov måste beviljas om sökt åtgärd är förenlig med eventuella bestämmelser enligt 5:16 3 p angående byggnadsarea eller tomtstorlek samt uppfyller kraven i 3 kap vad gäller byggnaders konstruktion etc).

Vid tolkning av innebörden av områdesbestämmelser avseende grunddragen för markens användning (5:16 2 p), bör man se till departementschefens syfte med bestämmelserna. 1 kap 3 § ger viss ledning eftersom där sägs att områdesbestämmelser får antas om, citat; "det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa ett riksintresse..." . (5 kap 16 § inleds med ett stadgande med i sak samma innebörd men med något annat ordval). När områdesbestämmelser avseende markanvändningen behandlas i motiven, framstår de främst som ett regleringsinstrument för att hindra åtgärder som inte är förenliga med tilltänkt markanvändning. (Jämför prop, sidorna 73, 603-604, 630-631). Jag har i propositionen ej funnit några resonemang som går ut på att med hjälp av områdesbestämmelser tidigt fastlägga tillåtligheten på ett enkelt sätt för att tillgodose sökandes behov av projekteringstrygghet. Så-

dana resonemang har däremot varit ett viktigt motiv för införandet av förhandsbesked.

Tolkningen av den rättsliga innebörden av områdesbestämmelser bör även utgå från bestämmelserna i 8 kap 11-18 §§ angående förutsättningar för lov. Av 12 § framgår att bygglov för uppförande av ny bebyggelse ska ges om åtgärden uppfyller samtliga följande villkor: (1) uppfyller kraven i 2 kap (2) inte skall föregås av detaljplaneläggning (3) inte strider mot områdesbestämmelser samt (4) kan antas uppfylla kraven i 3 kap. I ärenden då föreslagen lokalisering och utformning inte uppfyller kraven i 2 kap kan således bygglov nekas, trots att ansökan avser mark inom ett område som i områdesbestämmelser avsatts för fritidsbebyggelse. Denna bestämmelse, tillsammans med motivtexten,, är en god grund för påståendet att områdesbestämmelser inte som förhandsbesked eller detaljplan ger någon villkorad ("partiell") rätt att bygga. Detta förefaller naturligt eftersom kommunen mer översiktligt kan bedöma att ett område är lämpligt för fritidsbebyggelse utan att för den skull ha tagit ställning till lämpligheten av varje tänkbart enskilt byggnadsprojekt. (Ovannämnda tolkning framförs även i Planverket, 1987 s 110.)

Enligt det som nyss sagts kan inte områdesbestämmelser användas för att lägga fast tillåtligheten hos enskilda projekt. Trots detta bör de i praktiken kunna bli ett värdefullt hjälpmedel för att åstadkomma en successiv och smidig beslutsprocess. Detta kan motiveras med att kommunen med hjälp av områdesbestämmelser får möjlighet att reglera tillåten husstorlek i syfte att motverka permanentning. Därmed bör man i högre grad än tidigare våga avsätta områden för fritidsbebyggelse och få en bredare politisk förankring av sådana beslut. Vidare ger områdesbestämmelser ett medborgarinflytande vad gäller lämpligheten att nyttja visst område för fritidsbebyggelse. Områdesbestämmelser fastläggs genom ett förfarande som i huvudsak motsvarar det som skall tillämpas vid upprättande av detaljplaner. Genom utställningsproceduren förs bestämmelserna ut till olika parter vilket politiker och tjänstemän kan hänvisa till vid eventuella senare protester. Därmed bör det bli lättare att hålla fast vid gjorda ställningstaganden.

I kommundelar med områdesbestämmelser ökar möjligheterna att pröva tillåtligheten genom förhandsbesked istället för att detaljplan

upprättas (se prop s 150 och 551). Tillåtlighetsfrågan kan därmed avgöras med en mindre insats i det enskilda fallet vilket minskar exploatörens risktagande. I stället för att sakägar- och medborgarinflytande möjliggörs genom utställning av ett detaljplaneförslag för varje tilltänkt bebyggelseområde, kan dessa intressen i hög grad tillgodoses i ett sammanhang m h a områdesbestämmelser. Synpunkter på detaljer i utformning och lokalisering tas upp till behandling i samband med förhandsbesked och bygglov.

5.4.5 Detaljplan i kombination med riktlinjer i översiktsplan/områdesbestämmelser

Detaljplaner kommer förmodligen även framledes att vara den naturliga formen att handlägga exploateringar av samlad bebyggelse. Med hänsyn till exploateringsekonomin är en etappindelad beslutsprocess önskvärd även då detaljplan krävs. Andra aspekter talar dock emot att tillåtligheten avgörs tidigt utifrån enklare underlag än traditionell detaljplan. Vid större exploateringar är det naturligt att man vid utställningar riktade till sakägare och allmänhet vill kunna presentera projektet så utförligt som möjligt. Min uppfattning är trots detta att tillåtligheten med hänsyn till utpräglat övergripande frågor i många fall bör kunna avgöras redan på idé/skiss-stadiet även när det gäller större projekt. PBLs regelsystem är emellertid mindre väl anpassat till behovet av "översiktliga tillåtlighetsbeslut" vid större projekt.

Ett politiskt beslut i form av en antagen översiktsplan som i aktuellt område har karaktären av områdesplan, bör i vissa fall kunna få stor praktisk betydelse - trots att det inte i rättslig mening binder upp kommunen. Detaljplaneprocessen blir mindre riskfylld att dra igång om planförslaget utgår från en fördjupad översiktsplan. Graden av projekteringstrygghet kommer givetvis att variera. "Styrkan" hos översiktsplanens riktlinjer kan variera beroende på hur lång tid som förflutit efter antagandet, politiska styrkeförhållanden, förekomsten av opinionsgrupper m m. Ett stabilare och mer varaktigt ställningstagande torde uppnås genom att områdesbestämmelser utnyttjas - jämför ovan. Om sådana förs fram till allmän debatt, bör arbetet med detaljplanen kunna inriktas mot lokala frågor och diskussioner bör då avse främst utformning etc.

Kombinationen områdesbestämmelser och detaljplan innebär att ett samråds- och utställningsförfarande genomförs två gånger. För att inte dessa moment ska bli alltför kostsamma i förhållande till bygandets omfattning, bör områdesbestämmelserna täcka in områden där ett flertal detaljplaner kan genomföras. I några fall bör man kunna tillämpa ett förenklat förfarande vad avser detaljplaner som följer intentionerna i områdesbestämmelser och översiktsplan. Regler om "enkelt planförfarande" finns i 5 kap 28 §. Förutsättningarna är goda i så motto att den allmänna lämpligheten behandlats i samband med upprättande av områdesbestämmelser - vilka i sin tur grundar sig på översiktsplanen. När planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens yttrande över denna, är en viktig förutsättning för enklare förfarande uppfylld (jfr 5 kap 28 § 1 st samt motiven, prop s 622).

Angående tillämpningen av enkelt planförfarande poängteras i propositionen att planförslaget skall ha begränsad betydelse. Med detta menas att förfarandet inte är tillämpligt i fråga om detaljplaner för större områden, planer som reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller planer av principiellt intresse (s 622 och 625). Någon mer konkret anvisning finns inte i lagförslaget. Förslagsvis skulle man med stöd av antagna områdesbestämmelser kunna tillämpa ett förenklat förfarande vid projekt omfattande storleksordningen 10-30 hus som är belägna i glesbygdsområden av mindre intresse för friluftsliv och naturvård samt med endast en mycket begränsad krets av markägare/nyttjanderättshavare.

5.4.6 Program till detaljplan

Utformningen av ett detaljplaneförslag föregås av inledande skeden då förutsättningar, målsättningar och arbetssätt behandlas. Under 70-talet betonades från såväl statligt som kommunalt håll, behovet av att tydligare skilja ut de inledande momenten från det renodlade planläggningsarbetet. Begreppet program kom alltmer till användning som beteckning på olika slags redovisningar av förutsättningar, planens tänkta innehåll, arbetets organisation m m. Denna utveckling ligger bakom stadgandet i 5 kap 18 § PBL att detaljplaner bör grundas på program. (BL/BS innehöll inte någon motsvarande regel). Dep ch säger i motiven att program är en viktig del i planarbetet och att de ger möjlighet till tidiga samråd (prop s 607). Tanken är

att beslutsfattare och samrådsorgan tidigt skall kunna uppmärksamma olika problem och få möjlighet att fastlägga lämplig inriktning på exploateringen innan detaljlösningar utarbetas - eller kanske avstyra projektet helt och hållet.

Upprättande av program kan sägas vara ett led i en successiv beslutsprocess. Det måste emellertid poängteras att ett program inte medför några rättsverkningar. Programmets innehåll har samma status som riktlinjerna i en översiktsplan (prop s 607). Tillåtligheten avgörs först vid detaljplanens antagande.

Programmets roll kan delvis övertas av översiktsplanen. Av denna skall normalt framgå förordnanden enligt olika lagar. Översiktsplanen kan även innehålla relativt utförliga beskrivningar av hur olika markområden behandlats i inventeringar rörande naturvård, kulturminnesvård m m. Målsättningar beträffande markanvändning och byggande kan finnas angivna förhållandevis detaljerat för delar av kommunen, i form av "fördjupad översiktsplan", "områdesplan" etc. Desto mer detaljerad översiktsplanen är i det aktuella området ju mer kan den överta programmets roll. Detta faktum att behovet av program skiftar beroende på översiktsplanens innehåll, är ett viktigt skäl till att PBL inte ställer upp något absolut krav på att program skall upprättas. Man bör dock observera att det finns en grundläggande princip i PBL att målsättningar och övergripande planeringsförutsättningar skall skiljas ut och behandlas före detaljfrågor. Detta kan åstadkommas med program och/eller fördjupad översiktsplan.

5.4.7 Flexibel detaljplan

I detaljplanefallen kan man öka graden av successivt beslutsfattande genom att redovisa planens innehåll på ett schematiskt sätt och avvakta med slutgiltiga ställningstaganden tills dess att det blir aktuellt med genomförande. Planbestämmelserna kan t ex innehålla intervall som anger byggandets minsta och största omfattning. Frågor rörande fastighetsindelning och gemensamma försörjningssystem kan avgöras i samband med upprättande av fastighetsplan (se nedan). Därmed minskas det ekonomiska risktagandet vad gäller utredning och projektering. Dessutom är det en fördel att inte låsa fastighetsindelning och husutförning eftersom efterfrågeinriktningen kan

hinna ändras från den tidpunkt då planen antogs tills dess att utbyggnad blir aktuellt. (Från friliggande hus kan man vilja övergå till samägda parstugor, lägenhetshotell etc eller vice versa).

Här bör noteras att större eller mindre flexibilitet så gott som alltid finns i detaljplaner för småhus - trots att planerna inte benämns "flexibla" eller "schematiska". Tanken här är att planen skulle innehålla ännu mindre av detaljer och lösningar än vad som normalt varit fallet i tidigare byggnadsplaner för fritidshusområden (vilka redan är förhållandevis enkla/grova). PBL:s krav att detaljplaner alltid skall redovisa uppdelning på allmänna platser respektive kvartermark, är av central betydelse i sammanhanget. Detta krav medför att detaljplan inte kan nyttjas för att renodla markanvändningsaspekten. Antagande av detaljplan kan inte begränsas till ett beslut avseende enbart lämpligheten att bygga i aktuellt område.

Av PBL-propositionen framgår att schematisk (flexibel) plan av den karaktär som tidigare förekommit, även fortsättningsvis bör kunna tillämpas i vissa fall (s 166). Detta trots att PBL innehåller lagrum som särskilt uppmärksammar att planhandlingar skall utformas så att det klart framgår vilken reglering av bebyggelsemiljön som planen medför. Om planen anger vissa ramar för byggrätten anses emellertid att ett meningsfullt deltagande från allmänheten kan ske (s 167). Exakt vad som krävs fastslås inte i motiven. För bostadsområden sägs bl a att det bör framgå om husen får vara högre än två våningar och om de skall vara friliggande eller sammanbyggda (s 593-594).

Propositionens behandling av flexibla planer ger intryck av att dech främst haft i åtanke stora projekt avseende permanentbebyggelse. Därför är det svårt att bedöma förutsättningarna enligt PBL att utnyttja flexibla planer i samband med fritidsbebyggelse. Tveksamheterna mot flexibla planer gäller främst de kringboendes möjligheter att bilda sig en uppfattning om den framtida närmiljön. I de fall exploateringen avser ett område helt avskilt från befintlig bebyggelse bör det finnas goda möjligheter att redovisa planens innehåll på ett schematiskt sätt och ange byggrätter i form av intervall etc (jfr prop s 167).

5.4.8 Betydelsen av att detaljplaner ges begränsad genomförandetid

I en del kommuner där det finns gott om byggnadsplaner som är helt eller delvis obebyggda, har kommunen inte släppt fram bebyggelse i nya lägen med hänvisning till att outbyggda planområden först bör byggas ut. Ett viktigt skäl för detta agerande har sannolikt varit att man vid avvägningen mellan markanspråk inte ansett sig kunna betrakta obebyggda planområden som en bestående resurs för friluftsliv m m. Förr eller senare kan byggrätterna komma att utnyttjas. (Dessutom kan det av hänsyn till fritidshusägare i delvis bebyggda planområden, vara önskvärt att fler husägare tillkommer som bidrar till skötsel och drift av vägar, va-anläggningar m m). Trots ovannämnda aspekter kan det vara besvärande att inför exploatörer, eller personer som söker enstaka bygglov, förklara varför de inte får tillstånd att bygga på andra platser - vilka kanske t o m visat sig mer lämpade än de outbyggda områdena i äldre planer.

Med PBLs regler om genomförandetider för detaljplaner får kommunerna större möjligheter att undvika framtida problem av ovannämnt slag. Kommunen kan efter genomförandetidens utgång göra en ny bedömning av lämpligheten av att aktuellt markområde används för fritidsbebyggelse. Det kan finnas många skäl att styra in fritidsbyggelsen mot andra markområden. Dessutom kan man ha fått en annan syn på vad som är lämplig utformning och omfattning.

I de föregående avsnitten påtalades möjligheten att i översiktsplan och områdesbestämmelser reservera områden för fritidsbebyggelse - vilket skulle öka graden av succesivt beslutsfattande. Man kan föreställa sig att sådana "löften" medför att ett flertal enskilda markägare eller bolag samtidigt försöker få igenom detaljplaner. Antal framförda planförslag kan bli större än kommunen tänkt sig. Resultatet kanske blir att man släpper fram fler planer än vad som med hänsyn till efterfrågan kommer att kunna bebyggas under den närmaste framtiden. Här får reglerna om genomförandetid betydelse på så sätt att de minskar framtida låsningar. Outbyggda och otidsenliga planer kan omprövas. Sammanfattningsvis: PBL:s regler om genomförandetid bör indirekt kunna bidra till etappindelade beslutsprocesser.

5.4.9 Fastighetsplan

I PBLs kapitel om plangenomförande finns bestämmelser om fastighetsplan (6 kap 3-16 §§). Fastighetsplanen motsvaras närmast av BL/BSs regler om tomtindelning. I propositionen beskrivs institutet som en "utbyggnad och modernisering av dagens tomtindelning" (s 209). Fastighetsplanens syfte är i korthet att; påskynda genomförandet och styra det i viss riktning. Institutet kan endast tillämpas inom detaljplan, varvid det möjliggör en detaljreglering av: (1) markens indelning i fastigheter (2) bildande, ändring eller upphävande av servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter (3) vad som skall utgöra gemensamhetsanläggningar (enligt AL) (4) vilka fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och vilken mark som skall tas i anspråk för anläggningarna. Fastighetsplanens rättsverkningar berör bl a kommunens och enskildas inlösenrätt till mark, prövningen av bygglov och inrättandet av gemensamhetsanläggningar. Fastighetsplan kan upprättas i samband med detaljplanens tillkomst eller vid senare tidpunkt.

Om fastighetsplan utnyttjas för detaljreglering av kvartersmarkens utformning, lokalisering av vägar och va-anläggningar m m skulle kanske detaljplanen kunna göras mer schematisk än hittills? Detaljplanens huvudsakliga funktion skulle därmed vara att utgöra ett tillåtighetsbeslut i vilket man tagit ställning till frågor av lokal eller övergripande karaktär. I propositionens motivtext för man inte fram denna något speciella funktion hos fastighetsplanen - att överta delar av det som hittills tillhört detaljplaneringen. Där fastslås mer allmänt att fastighetsplanen är ett medel att genomföra detaljplaner och att den i första hand blir aktuell då planen berör flera fastighetsägare (s 214 resp 209).

Fastighetsplanens användbarhet i samband med fritidsbebyggelse är svår att bedöma utifrån propositionen. Under det utredningsarbete som föregått denna har behovet av fastighetsplan bl a motiverats med att framtida byggande i allt större utsträckning kommer att ske i befintliga bebyggelsemiljöer. Sådan verksamhet föranleder ofta ändringar i fastighetsindelningen och åtgärderna berör många fastighetsägare - jämför PBL-utredningen, SOU 1979:66 s 376. I utred-

ningen framförs samtidigt att det kan finnas behov av fastighetsplan även i många andra fall.

Varken i PBL-utredningen från 1979 eller i efterföljande lagrådsremiss och proposition, finns någon begränsning till att fastighetsplanen endast kan tillämpas då kommunen är huvudman. Institutet bör således vara möjligt att använda vid exploateringar för fritidsbebyggelse som avses att genomföras i enskild regi och där annan än kommunen skall vara huvudman för allmänna platser. Nästa fråga blir om fastighetsplanen kan nyttjas trots att detaljplanen kanske endast berör en eller ett fåtal fastighetsägare? Syftet med institutet är som redan nämnts inte enbart att skynda på genomförandet utan att ge en möjlighet att styra detta. Även om fastighetsförhållandena och ägarsituationen tyder på ett snabbt genomförande utan fastighetsplan, kan det vara viktigt att reglera hur genomförandet sker. Detta blir speciellt viktigt om detaljplanen är schematisk.

För att fastighetsplanen skall kunna nyttjas på det sätt som antytts ovan - dvs som ett avslutande led i en etappindelad beslutsprocess - krävs att kommunen kan ta initiativ till upprättandet trots att man inte skall vara huvudman. Kommunens initiativrätt överlag - även då man är huvudman - har inte uttryckligen fastlagts varken i föreslagen lagtext eller i motiven. Däremot framgår av 6 kap 3 § 3 p att fastighetsplan skall antas om fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig. I motiven säger dep ch att det är en stor fördel om FBM kan ta initiativ till upprättande men att denna initiativrätt inte behöver lagregleras (prop s 215, 216). Beträffande kommunens roll i sammanhanget sägs i motiven att, citat; "Det ankommer i första hand på byggnadsnämndena att bedöma om det finns behov av fastighetsplan" (s 638).

Trots att det inte särskilt anges att kommunen har initiativrätt måste man rimligen tolka lagförslaget på det sättet. Åtminstone då kommunen skall vara huvudman. (Se Statens planverk, 1987 s 118). Men i övriga fall - vad gäller då? Av motiven till kapitel 5 kan man sluta sig till att kommunen kan ta initiativ till detaljplan även om annan avses att vara huvudman för allmänna platser. (Jämför BL/BS där kommunen kunde - och i vissa fall var skyldig - att ta initiativ till byggnadsplan). Av detta kanske man kan dra slutsatsen att motsvarande initiativrätt gäller för fastighetsplan? Motivtexten

till reglerna om fastighetsplan ger dessutom ett allmänt intryck av att kommunens initiativrätt är en outtalad självklarhet. I detta sammanhang har det kanske viss betydelse att reglerna är en vidareutveckling av BL/BSs tomtindelning. Sådan skulle enligt 30 § BS upprättas, citat: "när byggnadsnämnden så finner nödigt". Efter- som tomtindelning endast kunde ske inom stadsplaner var denna paragraf endast aktuell då kommunen var huvudman. Detta kan ha bidragit till att frågan om initiativrätt i andra situationer fallit bort under arbetet med PBL? Mer troligt är att det och ansett att det inte har någon betydelse om kommunen är huvudman eller inte. Det avgörande är om byggnadsnämnden anser att fastighetsplan behövs. Med denna grundprincip följer automatiskt att byggnadsnämnden måste ha initiativrätt i alla lägen. Sistnämnda synsätt är förmodligen det avsedda - jämför 6 kap 3 § och motiven s 638.

Sammanfattningsvis: fastighetsplan bör kunna nyttjas som avslutande led i en successiv beslutsprocess där detaljplanen främst tar sikte på projektets tillåtlighet. Om schematisk detaljplan har använts för att avgöra tillåtligheten, kan kommunen med fastighetsplan säkerställa att fastighetsbildning och byggande av gemensamma anläggningar sker på ett lämpligt sätt. Kommunen kan tidigt besluta sig för att, om detaljplan antas, skall man initiera upprättande av fastighetsplan. En uttalad målsättning att upprätta fastighetsplan kan ingå i detaljplanens genomförandebeskrivning. Vidare kan enligt 5 kap 8 § PBL särskilt bestämmas att bygglov inte skall lämnas förrän fastighetsplan har antagits. Med ovanstående förfarande motverkas att en markägare med stöd av detaljplanen förmår FBM att besluta om fastighetsbildningsåtgärder, eller AL-förrättningar, av ett slag som kommunen anser olämpligt.

5.4.10 Slutsatser

Av ovanstående genomgång framgår att PBL - åtminstone i teorin på flera sätt ökar möjligheterna att åstadkomma successiva beslutsprocesser. Om detta i praktiken kommer att inverka på kommunernas prövningsförfarande är svårt att bedöma. Många faktorer spelar in, inte minst hur man prioriterar fritidsbebyggelse i förhållande till andra verksamheter och andra ärenden.

Vad gäller rättsligt bindande tillåtlighetsbeslut baserade på enkelt/översiktligt material, tillgodoser PBL detta behov så länge det rör sig om små projekt. I dessa fall kan förhandsbesked tillämpas. Be-träffande exploateringar med stöd av detaljplan saknar PBL ett in-ledande institut med funktion att ge rättsligt bindande beslut av-seende enbart tillåtlighet. (D v s motsvarigheten till förhandsbesked saknas). Det närmaste man kan komma är att utnyttja detaljplane-institutet och ta fram en mycket enkel och flexibel plan som inne-fattar bestämmelser om att bygglov inte skall lämnas förrän vissa anläggningar kommit till stånd och/eller förrän fastighetsplan har vunnit laga kraft. Överhuvudtaget ter sig PBL:s vägar till successiv beslutsprocess i detaljplanefallet som teoretiska mer än praktiska-de är förknippade med alltför mycket arbete och alltför många osäkra faktorer. Den praktiska lösningen vore att komplettera lag-stiftningen med ett "detaljplanetillstånd", dvs ett tillåtlighetsbeslut av det slag som skissats tidigare i avsnitt 4.7.

5.5 PBLs EFFEKTER PÅ PRODUKTIONEN

Införandet av den nya plan- och bygglagen kan påverka markägares och exploatörers beteende i framtiden. Lagändringarna kan ha en generellt återhållande/stimulerande effekt på produktionen eller missgynna/gynna viss typ av produktion. Följande faktorer har be-dömts speciellt viktiga i detta sammanhang:

- o byggrätter i detaljplaner kan utan ersättning upphävas efter genomförandetidens utgång
- o länsstyrelsens obligatoriska fastställelseprövning av detaljplaner slopas och vissa antagandebeslut kan delegeras till byggnads-nämnd
- o förarbetena ger stöd för en mer nyanserad prövning vad gäller behov av detaljplan
- o översiktsplanens roll betonas
- o införandet av områdesbestämmelser
- o lagreglering av förhandsbesked i samband med bygglov

Förhållandet att detaljplaner får en genomförandetid kan tänkas minska exploatörernas strävan att försöka få igenom planer som avser stora kontroversiella projekt. Sannolikheten för detta ökar om kommunen bestämmer en kort genomförandetid (minst fem år) och det finns en latent opinion mot exploateringen (grupper som senare kan få större inflytande, t ex genom ändrad politisk majoritet). En förutsättning för att reglerna om genomförandetid skall påverka markägare/exploatör på ovannämnda sätt, torde vara att projektets karaktär och efterfrågesituationen pekar mot att tomtförsäljning (och/eller byggande) inte hinner avslutas under genomförandetiden. Man kan säkert finna andra exempel på mer eller mindre sannolika effekter av att "eviga byggrätter" försvinner. Den enda säkra slutsatsen vad gäller nämnda reglers inverkan på olika produktionsformer är att småskaliga byggprojekt med stöd av planutredning eller liknande (dvs utan formell detaljplan), inte påverkas av reglerna om genomförandetid!

En konsekvens av att länsstyrelsens fastställelseprövning slopas bör normalt bli att planprocessen blir något enklare och går snabbare. (Länsstyrelsens medverkan via samråd kan ske samtidigt med vissa andra moment). Ärendehanteringens bör som helhet kunna bli enklare och mer gripbar för markägare/ exploatörer. Detta har förhållandevis störst betydelse för icke-professionella exploatörer.

Ytterligare förenklingar av planprocessen kan uppnås om byggnadsnämnden med stöd av 5 kap 29 § ges befogenhet att anta aktuell plan. Detta blir dock knappast aktuellt annat än vid mindre och okontroversiella projekt. Av motiven framskymtar nämligen att principerna som tillämpats under BL/BS för delegation av beslut om antagande, skall gälla även antagandebeslut enligt PBL. Som exempel på tänkbara fall nämns ändringar av planer, ärenden av rutinkaraktär och planer av ringa intresse för allmänheten. Vidare sägs att en genomarbetad översiktsplan kan ge möjlighet till ökad delegation (se prop s 624 och 625).

Ovannämnda förhållanden pekar mot att PBL ger bättre förutsättningar än BL/BS-systemet att åstadkomma snabb och enkel hantering av detaljplaner. I vilken mån dessa möjligheter i praktiken kommer att utnyttjas när det gäller fritidsbebyggelse kan man endast gissa sig till. Därmed blir det också mycket svårt att bedöma

om attityder och beteenden hos markägare/exploatörer kommer att påverkas i nämnvärd grad.

Vikten av flexibilitet hos plansystemet betonas i motiven (prop s 70). Behovet av detaljplan liksom planers innehåll bör enligt PBLs anda bli föremål för en nyanserad bedömning utifrån rådande förutsättningar (se bl a prop s 150-153). I kommundelar där översiktsplanen är genomarbetad och områdesbestämmelser antagits, bör finnas goda förutsättningar att utan formell detaljplan tillåta fritidsbebyggelse i mindre grupper (eller som enstaka spridda tomter). I översiktsplaneringen och med hjälp av områdesbestämmelser, kan stora delar av den tids- och kraftödande prövningen gentemot andra markanvändningsintressen klaras av innan enskilda exploateringsprojekt dras igång. Förhandsbesked enligt 8:34 PBL kan nyttjas för att snabbt och billigt ge sökanden besked om bebyggelse kan tillåtas. I kommuner som har vilja och förmåga att arbeta på ovannämnda sätt skulle produktionen underlättas. I synnerhet "amatörexploatörer" vore betjänta av detta.

Av det som här sagts kan man sammanfattningsvis dra slutsatsen att PBL ger bättre förutsättningar för småskaligt/spritt byggande. Frågan är dock vilken betydelse kommunal planering och tillståndsprovning har i det stora hela. Ändringar i dessa avseenden har kanske liten betydelse för de som inte tidigare provat på tomtstyckningar/exploateringar? Andra faktorer har sannolikt större betydelse för beslutet att pröva på exploatering.

6 ANLÄGGNINGSKOSTNADER FÖR KONCENTRERAD ENKEL FRITIDSBEBYGGELSE

6.1 BAKGRUND OCH SYFTE

Statsmakterna har vid flera tillfällen under 70- och 80- talet uttalat en vilja att underlätta utvecklingen av billiga former av fritidsboende. Ett ökat utbud av stugor för uthyrning har länge varit den viktigaste ingrediensen i denna strävan. I början av 80- talet kunde man skönja en något ändrad attityd. Från regeringshåll gjordes uttalanden om att man såg positivt på enskilt ägd fritidsbebyggelse. Billiga former av enskild fritidsbebyggelse (företrädesvis på arrenderad kommunalägd mark) fick större uppmärksamhet (jfr prop 1983/84:145).

Även bland vissa kommuner har länge funnits en ambition att underlätta tillkomsten av billig fritidsbebyggelse. Förutsättningarna vad gäller marktillgång, efterfrågetryck m m skiljer sig betydligt mellan olika delar av landet, vilket bidrar till att kommunerna agerar något olika i detta sammanhang. I storstadsregionerna förefaller det vara ett vanligt synsätt att billigt fritidsboende bör åstadkommas genom utbyggnad av nya områden med samlad bebyggelse bestående av små hus och små tomter. På flera håll har sådan bebyggelse - närmast av karaktären kolonistugor - uppförts genom medverkan av kommunen. Det finns även exempel på projekt som genomförts i privat regi. När detta skrivs (1986-87) pågår förberedelser och utbyggnad av nya områden. (Stockholms kommuns satsning på s k "Hulthstugor" är nog det största och mest kända projektet.)

Det finns exempel på att man haft svårt att sälja ovannämnda typ av stugor till ett pris i nivå med produktionskostnaderna ¹. Detta understryker vikten av att ställningstaganden till satsningar på koncentrerad enkel fritidsbebyggelse i varje enskilt fall måste utgå ifrån en noggrann avvägning mellan kostnader och boendekvalitet - vid sidan av andra aspekter som markhushållning etc.

¹ Ett exempel på detta är Äspereds koloniområde i Göteborg. För att öka försäljningen sänktes priset till ca två tredjedelar av produktionskostnaden och namnet Äspered byttes mot Sörbacka.

I fritidsboendekommitténs betänkande från 1982 (SOU 1982:23) behandlas möjligheterna att åstadkomma billig fritidsbebyggelse. Trots att studier i andra sammanhang (främst Johnsson, 1975) gett tydliga indikationer på att spridd eller gruppvis bebyggelse under vissa förutsättningar kunde bli ett billigt alternativ, ägnade kommittén endast liten uppmärksamhet åt denna bebyggelseform. Stort utrymme ägnades däremot åt s k enkelt stadsnära fritidsboende. Med detta avses i betänkandet starkt koncentrerad bebyggelse inom områden på upp emot ca 100 enheter. Man redovisar bl a exempel med hus på 30 kvm och tomter på ca 300 kvm. Lokaliseringsaspekter och frågor rörande funktion och utformning hos sådan bebyggelse, hade tidigare behandlats i kommitténs underlagsmaterial, nr 5, "Tätorts-nära fritidsboende.." (White, 1980). Några studier av kostnaderna för denna typ av koncentrerad fritidsbebyggelse genomfördes dock inte. (De kostnadsstudier som initierades av fritidsboendekommittén var istället inriktade mot planområden utformade på traditionellt sätt med tomter på ca 1 000 - 2 000 kvm och hus på ca 40 kvm eller större. Jfr K-konsult, 1979 - Fritidsboendekommitténs underlagsmaterial nr 3).

Trots att flertalet sannolikt skulle föredra glesare former (se kap 2) är det koncentrerad bebyggelse som dominerar när det gäller statliga och kommunala strävanden att tillskapa billig fritidsbebyggelse. Förklaringen till detta kan bl a sökas i följande faktorer; praktiska svårigheter att hantera spridd exploatering, markhushållning, föreställningar om att kostnaden blir så pass låg att detta kompenserar låg standard och brist på utrymme/avskildhet. Osäkerheten på den sistnämnda punkten utgör huvudmotivet för att här ägna ett kapitel åt kostnader för starkt koncentrerad bebyggelse med relativt sett låg utrustningsstandard. Avsikten är att ur ett realekonomiskt perspektiv sammanställa anläggningskostnader för koncentrerad enkel fritidsbebyggelse och att göra en bedömning av hur långt man kan komma ned i kostnad. Därmed ges ett bättre underlag för att i olika sammanhang utanför föreliggande arbete, bedöma relationen kostnad - nytta för fritidsboende i "täta" miljöer med enkel standard. Jämförelser kan göras med andra bebyggelseformer (konventionella planområden, spridd bebyggelse) - eller med annan konsumtion än fritidsboende av det aktuella slaget.

6.2 ÄMNESAVGRÄNSNING OCH BEGREPPS- DEFINITIONER

Först är det på sin plats att ytterligare klargöra vad som här menas med "koncentrerad enkel" bebyggelse. Med "koncentrerad" avses att husen ligger samlade i större eller mindre grupper och att tomtplatserna är små. Storleken på det markområde som respektive hushåll förfogar över kring det egna huset antas vara högst ca 500 kvm. (Man kan också tänka sig bebyggelseformer där egen tomt saknas). I anslutning till de koncentrerade bebyggelseområdena (byggnadskvarteren) kan man som komplement ha områden som stugägarna disponerar för speciella ändamål, exempelvis odling.

Med "enkel" avses att; (1) byggnadskroppens utformning och konstruktion är av något enklare karaktär än vad som under senare år varit vanligt för nyproducerade fritidshus (2) husstorleken är liten samt (3) utrustningsstandarden vad gäller vatten- och avloppsför-
sörjning/hygienutrymmen etc är förhållandevis låg. "Enkelheten" kan åstadkommas genom större eller mindre besparingar i dessa olika avseenden. Exempelvis kan va-standarden varieras från alternativet med sommarvattenledning till varje tomtplats och tillgång till egen torrklosett (multrum/latrinhämtning) till alternativet med gemensamma tappställen för vatten samt särskilda toalettbyggnader/hygienutrymmen avsedda att användas av flera hushåll.

Husstorleken förutsättes ligga mellan 25 och 60 kvm. Den undre gränsen bör kommenteras eftersom huvudsyftet med framställningen är att ge en uppfattning om lägsta kostnad. Fritidsboende på ytor mindre än 25 kvm förekommer i äldre hus, arrendeboställen, kolonistugor etc. Vistelse i husvagnar och fritidsbåtar sker på än mindre ytor. Här är dock frågan; hur pass vanligt är det att människor accepterar bebyggelse som är mindre än ca 25 kvm? Undersökningar har visat att sannolikt högst ca 10 procent av all befintlig fritidsbebyggelse utgörs av hus som är mindre än 30 kvm (Larsson, Rönström, 1979 s 83). I anslutning till fritidsboendekommitténs arbete framfördes att 35-40 kvm är den minsta husstorlek som uppfyller kraven på en fungerande fritidsbostad för en familj på fyra personer (K-konsult, 1979, s 23).

Kostnadsbedömningen i detta avsnitt omfattar i princip alla moment på vägen till färdig bebyggelse - d v s anläggningskostnader i vid mening. Där ingår allt ifrån myndigheternas förberedande utredningar till de boendes kostnader för invändig målning och tapetsering, köksinredning m m. Bedömningen tar således sikte på summan av alla reella kostnader för arbete, material och energi - vilket fortsättningsvis sammanfattas som "anläggningskostnad". (Först efter tillägg för vinst, markkostnad m m får man fram produktionskostnaden - se nedan.) Kostnader för drift och underhåll behandlas inte.

I de exempel som redovisas tas markkostnader inte med. Denna kostnadspost behandlas endast översiktligt i en avslutande sammanfattning. Orsaken är att det finns betydande praktiska och principiella svårigheter att få fram relevanta kostnadsbelopp för markupplåtelse eller markförvärv. Skall man se till råmarkspriser på icke planlagd jord- och skogsbruksmark? Istället bör man kanske utgå från marknadsmässiga priser för byggklara tomter (detaljplan/bygglov) och dra ifrån kostnader för planering, anläggningsarbeten, vinstmarginal m m? D v s, markkostnaden ses som en delpost som speglar värdet av att kunna bygga på aktuell plats. Om tomterna utarrenderas kanske det är rimligt att utgå från den årliga intäkten av alternativanvändningen? Hur får man då fram jämförbara markkostnader för tomtförsäljning respektive utarrendering av tomtplatser? Dessa frågor kring markpriser och relevant markkostnad är alltför svårhanterliga för att utredas i detta sammanhang. Vid mer generella jämförelser av koncentrerad enkel fritidsbebyggelse med andra bebyggelseformer, bör man kunna anta att markkostnaden per kvm är ungefär densamma och därför enbart jämföra arealbehovet per hus. (Möjligtvis kräver koncentrerad enkel bebyggelse tillgång till mer välbelägen och lättbyggd mark än t ex spridd bebyggelse - vilket i så fall borde ge utslag i ett högre pris per kvm).

För att få en fullständig bild av kostnaderna måste utöver anläggningskostnader (byggande, planering, projektering, administration) och markkostnad, även tillfogas följande: (1) räntekostnader (2) marginal för sk förgävesprojektering (3) marginal för vinst. Räntekostnaderna är i hög grad beroende av hur snabbt exploateringen genomförs och hur försäljningen fortlöper. Förgävesprojekteringen kan bestå i att planförslag stoppas i ett sent skede, vilket medför att samråd, översiktliga utredningar, detaljplanläggning m m helt

eller delvis utförts i onödan. Omfattningen av sådana "extrakostnader" varierar inom vida ramar. Även vinstmarginalen är en högst variabel post beroende på vem exploatören är och vilka syften verksamheten har. Samtliga tre nämnda poster är följaktligen svåra att ange i mer generella termer. Kostnadsposterna tas därför inte upp i de kostnadsexempel som redovisas nedan (avsnitt 6.4). De behandlas endast i de avslutande kommentarerna där en schablonmässig bedömning görs av ett rimligt minsta tillägg för räntekostnader, "förgäves-projektering" samt vinst (jfr avsnitt 6.5.2).

I redovisade exempel innefattas mättningsarbeten och utsättning/markering av lägen för tomtplatser, byggnader, vägar m m. Det skall dock noteras att fastighetsbildningsåtgärder av olika slag inte ingår. Orsaken är att avstyckning av tomter inte bedömts vara ett nödvändigt moment på samma sätt som planering, byggande, mätning m m. Tvärtom är arrendeformen ett mycket gångbart alternativ i dessa sammanhang. Kostnader för andra fastighetsbildningsåtgärder än avstyckning av tomtplatser, har bedömts vara så små per tomt räknat att de kan lämnas därhän i detta sammanhang.

6.3 METOD

Detta kapitel baseras på kostnadssammanställningar och beräkningar som utförts i andra sammanhang. Det insamlade materialet avser dels genomförda byggprojekt dels exploateringar på förslagsstadiet. Detta underlag har kompletterats med egna bedömningar i den mån vissa kostnadsposter saknats. Dessa egna bedömningar grundar sig främst på prislistor från husfabrikanter m fl samt rapporten "Studie av fritidshus i enkla former", fritidsboendekommitténs underlag nr 3 (K-konsult, 1979).

Basmaterial utgörs i första hand av kostnadsredovisningar från två genomförda exploateringar, dels i Äspered beläget i Göteborgs kommun, dels vid Riddartorp i Haninge kommun. I det förstnämnda fallet kan bebyggelsen beskrivas som kolonistugor av hög kvalitet. I Riddartorp är det mer riktigt att tala om koncentrerad enkel fritidsbebyggelse. Kostnadsuppgifterna från dessa exploateringar har erhållits från respektive kommuns fastighetskontor samt i Äsperedsfallet även från Föreningen Göteborgs Koloniträdgårdar (vilken har haft ansvar för vissa moment i exploateringen).

Följande kostnadsberäkningar avseende föreslagna/planerade projekt har utnyttjats:

- (a) Stockholms kommun, fastighetskontorets utredningar inför satsningen på s k "Hulthstugor", d v s stadsnära billiga fritidshus. Publicerat material (Stockholms kommun, 1984, ref a, b resp c) har kompletterats med intervjuer av handläggande tjänstemän.
- (b) Exploateringskalkyl utförd av Jan Johansson 1) avseende ett av de typområden med "Hulthstugor" som föreslagits i Stockholms kommuns utredningar (den s k odlarbyn).
- (c) Utredning angående stadsnära fritidsboende, utförd av Göteborgsregionens kommunalförbund. Göteborgsregionens kommunalförbund, 1984). Kostnadsbedömningar av sju st bebyggelseområden, husstorlekar 15-57 kvm, tomtstorlekar 0-500 kvm.

1) Jan Johansson har under lång tid arbetat med exploatering av fritidsbebyggelse (bl a i Magnus Idar AB/Credentia)

6.4 KOSTNADSEXEMPEL

Redovisningen av studiens resultat inleds med beskrivningar av några olika projekt (tomtstorlek, standard m m) och sammanställning av anläggningskostnader för respektive exploatering. Som avslutning ges en sammanfattande jämförelse av kostnaderna för de exploateringsobjekt som behandlats. Alla belopp har räknats upp enligt konsumentprisindex till att gälla 1986-01-01. Beloppen avser kostnad inklusive moms.

Beträffande kostnader för husbyggande har gjorts ett schablonmäsigt tillägg på 5 000 kr avseende utgifter som tillkommer efter att huskroppen är monterad under tak. Tillägget avser endast materialkostnader och innefattar sådant som; in- och utvändigt målning, tapetsering, kompletterande inredningsnickerier, belysning, köksutrustning, möblering, entrétrappa m m. För en stuga med enklast

tänkbara köksutrustning (endast kokplatta eller liknande) och utan el-värme, är det rimligt att anta en minimikostnad på ca 5 000 kr för nämnda poster. Beloppet blir högre om det rör sig om ett hus av något större storlek (ca 35 kvm eller större) med köksstandard normal för moderna fritidshus samt med el-värme inmonterad. För sådan bebyggelse skulle det istället vara rimligt med ett minsta tillägg på ca 15 000 kr. (Här skall dock tillägget spegla en minimikostnad för enkla bebyggelseformer).

6.4.1 Äspereds koloniområde

Äspereds koloniområde är beläget någon mil nordost om Göteborgs centrum, närmare bestämt i stadsdelen Angered invid Lärjeåns dalgång. Bebyggelsen blev klar under 1984 varefter försäljning påbörjades. Denna visade sig senare gå trögt vilket föranledde prissänkningar och namnbyte.

Området omfattar 147 st stugor belägna på mark som tidigare varit åker. Husstorleken är 15 kvm (med altan under tak totalt 25 kvm). Tomterna är på 150 kvm och kan nås via gång- och cykelvägar. Bilparkering har ordnats i områdets ytterkanter. El, vatten och hushållsavlopp är indraget i stugorna. Husen är konstruerade för att kunna nyttjas även under vintern och de är även i övrigt av förhållandevis hög standard (betongtakpannor etc). WC och dusch finns i två separata byggnader vilka nyttjas gemensamt av stugägarna.

Stugorna i Äspered är i minsta laget för att området skall klassificeras som fritidsbebyggelse i vedertagen mening (d v s bebyggelse där övernattning kan ske bekvämt även om utrymmet i övrigt är starkt begränsat). Den relativt sett höga standarden i tekniskt utförande gör att exploateringen ändå är ett värdefullt exempel i detta sammanhang.

Underlaget för nedanstående kostnadsuppskattning utgörs av uppgifter från: Göteborgs kommuns fastighetskontor (Göteborgs kommun, 1982) - markering GF nedan, föreningen Göteborgs Koloniträdgårdar (FGK, 1984) - markering FGK, samt egna bedömningar - markering EB.

<u>kostnadspost - (källa)</u>	<u>kronor</u> <u>1986-01-01</u>
förberedande utredningar, planläggning inkl grundkarta, projektering (EB)	300 000 - 500 000
FGKs tillsyn, expedition, projekt-administration, byggkontroll (FGK)	685 000
kommunens kostnader för; utbyggnad av vägar, va och el, stabilitetsförbättrande åtgärder på marken (GF)	1 647 000
entreprenadkostnader för; markarbeten, anläggningar, utsättning (FGK)	3 901 000
entreprenadkostnader för kolonistugor och gemensamma lokaler (FGK)	4 790 000
färdigställande av stuga, dvs materialkostnader för: målning, tapetsering, belysning, köksutrustning m m (EB)	per stuga 5 000
totalt, per stuga:	<hr/> 82 000 - 83 000

Anläggningskostnaderna för kolonistugorna i Äspered har enligt ovanstående sammanställning varit drygt 80 000 kr per stuga. Här bör påminnas om att detta belopp inte inkluderar vare sig markkostnad, räntekostnad eller marginal för förgävesprojektering/vinst. Samtidigt är det viktigt att observera att beloppet avser en i det närmaste färdig produkt som uppförts på entreprenad. Arbetsinsatsen från kolonisterna har i stort sett begränsats till det slutliga iordningsställandet av den egna stugan - vilken man köpt färdigmonterad. Det bör även påpekas att stugorna är små - 15 kvm - och inte avsedda som fritidsbostäder i vanlig mening.

Tittar man på anläggningskostnaden exklusive stugor och gemensamma lokaler finner man att denna uppgår till ca 6.5 milj kr, d v s 44 000 kr per tomt.

6.4.2 Riddartorp

Riddartorps koloniträdgårdsområde är beläget i Haninge kommun, vid sjön Öran. Området ligger i en skogsbygd med mindre inslag av åker och ängsmark. Stugorna har uppförts i huvudsak på nedlagd åker/ängsmark i anslutning till befintlig tillfartsväg. Projektet genomfördes i kommunens regi vilket innebar att man bl a svarade för detaljplanläggning (byggnadsplan) och projektledning under utbyggnadsskedet.

Kostnaderna som redovisas här avser den första utbyggnadsetappen på 45 tomtplatser, vilken genomfördes under 1985. Stugorna har uppförts av kolonisterna själva. Generellt/automatiskt byggnadslov tillämpades förutsatt att anvisade typhus valdes. För andra hustyper krävdes byggnadslovsgranskning i vanlig ordning.

Maximal husstorlek är 25 kvm, vilket kan kompletteras med en bod på 5 kvm. Tomterna är på 300 kvm. Dricksvatten tas från gemensam brunn. Till varje tomtplats finns framdraget vatten för bevattning. I två gemensamma servicebyggnader finns toaletter och soputrymme/förråd. Hushållsavlopp ordnar var och en genom en enkel infiltrationsbrunn på den egna tomten. Parkeringsplatser finns i direkt anslutning till området.

Uppgifter om kostnader för markarbeten och markanläggningar har hämtats från Haninge kommuns fastighetskontor (Ulf Sundell). Dessa markeras HF nedan. Övriga belopp är egna bedömningar - markering EB.

kostnadspost - (källa)kronor
1986-01-01utredning, planläggning, grund-
karta, projektering, byggkontroll,
övrig administration/projektledning
(EB)

200 000 - 400 000

avverkning, schaktning, utläggning
av matjord, vägar inom området,
parkering, vattenförsörjning, ser-
vicebyggnader (toaletter m m), mar-
kering av tomtgränser (HF)

1 162 000

el-försörjning (anslutningsavgift,
installationer) (EB) per stuga:

8 000

stuga 25 kvm (monteringssats) samt
material till grund (EB) per stuga:

50 000

infiltrationsbrunn/stenkista för
disk och tvättvatten samt övriga
"markarbeten" på den egna tomten
(EB) per stuga:

2 000

färdigställande av stuga, mate-
rialkostnader för: målning, tapet-
sering, belysning, köksutrustning,
trappa m m (EB) per stuga:

5 000

summa per stuga:

95 000 - 100 000

I detta exempel skall särskilt noteras att totalkostnaden på ca 95 000 kr per stuga inte innefattar arbetet med att uppföra stugorna. (Vilket var fallet i ovanstående exempel från Göteborg). Om husmontering/byggande läggs till är det rimligt avrunda minimikostnaden till ca 100 000 kr. Samtidigt bör påpekas att kostnaden kan sänkas om en mindre stugtyp väljes. (Mindre husstorlek än 25 kvm

innebär dock att man understiger gränsen för vad som kan anses vara en fritidsbostad i vanlig mening).

Anläggningskostnad exklusive färdig kolonistuga blir ca 40 000 kr. I denna kostnad ingår toalettbyggnader och soputrymmen (för gemensamt bruk av flera enheter).

6.4.3 Stockholms stads stugbyar - "Hulthstugor"

I detta exempel redovisas resultatet av kostnadsberäkningar avseende Stockholms stads satsning på stugbyar med små enkla hus - s k "Hulthstugor". Framställningen avser stugor av det slag som kommunen under 1984-85 presenterade i utredningar och informationsbroschyrer ¹. Exemplet behandlar det förslag till stugby som i kommunens material benämns "odlarbyn".

I den s k "odlarbyn" ingår ca 100 tomter (109 st enligt publicerade skisser) på vardera 300-400 kvm och belägna på ängsmark. Vägarna inom området är av enklare slag - grusbelagda, 3 meters bredd, förenklad uppbyggnad av väggkroppen. I områdets utkant ordnas gemensamma parkeringsytor. Stugorna skall uppföras som självbyggen och kommunen förmedlar köp av två olika stugtyper. Nedanstående kostnadssammanställning avser ett utbyggnadsalternativ bestående av byggsatser till stugor på 30 kvm (invändigt mått 27 kvm) inklusive bod (6 kvm) och altan (10 kvm). Vatten hämtas vid gemensamma tappställen. Ett antal toalettbyggnader och soputrymmen iordningställs för att användas gemensamt. El-ström dras fram till varje tomt.

För ovanstående skisserade projekt redovisas dels kostnadsbelopp som utgår från Stockholms kommuns beräkning ², dels en kalkyl utförd enligt de normer som privata exploatörer sannolikt skulle

¹ Stockholms kommun, 1984, referenserna a, b, c:
a) "Stugbyar på Stockholms lantegendomar". Genomförandegruppen b)
"Förslag till stugbyar". Projektgruppen SMÅA. c) "Stugbyar - fritidsboende för alla". Fastighetskontoret.

² Stockholms kommun, 1984a, samt intervjuer med Gunnar Lundberg och Hans Lekberg - båda Stockholms kommuns fastighetskontor.

tillämpa ¹. Sistnämnda uppgifter baserar sig på exploatörers erfarenheter från utbyggnad av traditionell fritidsbebyggelse. Beloppen har dock - enligt uppgiftslämnaren - justerats nedåt med hänsyn till de besparingar/förenklningar som framgår av utredningsmaterialet från Stockholms kommun. Uppgifterna från Stockholms kommun har markerats med SK och uppgifterna från exploatörshåll med EX.

<u>kostnadspost</u>	kronor <u>1986-01-01</u>
utredning, planläggning, grundkarta, projektering, byggkontroll, övrig administration och projektledning	SK: 429 000 EX: 414 000
byggnadslov	SK: inkluderat ovan EX: 366 000
vägar inom området	SK: 498 000 EX: 666 000
brunnsborrning, vattenverk + ledningar	SK: 317 000 EX: 750 000
el-anläggningar i området	SK: 428 000 EX: 732 000
el, övrigt (anslutningsavgifter, installationer på tomt/hus)	SK: 763 000 (per stuga:7 000) EX: 872 000 (per stuga:8 000)
toalettbyggnader, soputrymmen	SK: 477 000 EX: 728 000

(forts nedan)

¹ Opublicerade uppgifter från Jan Johansson, Magnus Idar AB/Credentia (se avsnitt 6.3 ovan)

mätning/utsättning	SK: ingår i "vägar.." EX: 140 000
gemensamma parkeringsytor	SK: 451 000 EX: behövs inte

totalt - exklusive husleverans och
slutligt färdigställande av
enskilda stugor:

SK: 3 363 000
EX: 4 668 000

Enligt kommunens kalkyler blir anläggningskostnaderna exklusive stuga ca 3.4 milj eller 31 000 kr per tomt (uppräknat till 1986). Motsvarande kostnad skulle enligt uppgifterna från exploatörshåll kunna bedömas till ca 4.7 milj eller 43 000 kr per tomt. Sistnämnda belopp inkluderar dock ej någon gemensam parkeringsplats. Om man för jämförbarhetens skull tillfogar en sådan (enligt kommunens material: ca 450 000 kr) blir kostnaden exklusive stugor i exploatörskalkylen ca 47 000 kr per tomt - att jämföras med kommunens 31 000 kr.

Varför uppvisar kalkylen från exploatörshåll ett belopp som är ca 50 procent högre än kommunens beräkning? Först skall konstateras att skillnaden inte är ett utslag av att man räknat med en marginal för vinst och/eller att man tagit upp större belopp för s k förgävesprojektering. Dessa poster är inte medtagna i sammanställningen ovan. Skillnaden förklaras av andra faktorer. Bl a har man i kalkylerna räknat med olika kostnader för vägar och vattenförsörjning, beroende på att man utgått från delvis olika förutsättningar. Kommunen har antagit att detaljlokalisering sker på ett sådant sätt att det interna vägsystemet i viss mån kan utgöras av befintliga vägar. Denna besparing har inte förutsatts i exploatörskalkylen. Vidare förefaller det som om kommunen räknat på en något enklare vattenförsörjning (färre antal gemensamma tappställen). Ytterligare en bidragande orsak är sannolikt att kommunen har utgått ifrån förhållandevis gynnsamma markförhållanden -bättre än vad privata exploatörer anser sig kunna räkna med.

Även sedan man tagit i beaktande att kalkylerna har utgått ifrån något olika förutsättningar återstår en kostnadsskillnad som beror på att man redovisat olika belopp för samma moment. Detta kan förklaras av faktiska skillnader i förmågan att utföra momenten och/eller vara ett utslag av att man har olika erfarenhetsmaterial för sina bedömningar. En annan förklaring kan vara att det inom kommunen finns intresse av att redovisa låga belopp för att därigenom öka sannolikheten för att projektet förverkligas - oavsett om detta innebär subventioner. Från exploatörshåll har framförts att den prissättning som Stockholms kommun redovisat (baserat på ovan redovisade kostnadsbedömningar) innebär en subvention (Bengtsson, 1984). Förekomsten av subventioner har förnekats av ansvariga kommunalpolitiker (Hulth, 1985).

Till ovanstående kostnader skall läggas priset för ett monteringsfärdigt hus inklusive material till grund. Genom samordnad beställning av ett stort antal hus av samma typ har kommunen bedömt att kostnaden kan hållas nere. För ett hus på 30 kvm (inkl bod och altan) har man angett ca 42 000 kr vilket 1986-01-01 motsvarar ca 47 000 kr. Till detta kommer kostnad för målning, inredning m m för att få stugan i färdigt skick. Om det på motsvarande sätt som i tidigare kostnadsexempel antas att färdigställandet kostar ca 5 000 kr blir stugkostnaden totalt 52 000 kr. De totala anläggningskostnaderna skulle då enligt kommunens kalkyl bli ca 83 000 kr (31 000 kr + 52 000 kr) och enligt exploatörskalkylen ca 99 000 kr (47 000 kr + 52 000 kr).

6.4.4 Exempel framtagna av Göteborgsregionens kommunalförbund

I rapporten "Stadsnära fritidsboende i en storstadsregion" (Göteborgsregionens kommunalförbund, 1984) redovisas ett antal förslag till enklare former av fritidsbebyggelse. I den kostnadsredovisning som där presenteras har man begränsat sig till att ta upp kostnader för uppförande av byggnader (enskilda stugor + gemensamma utrymmen) och kostnader för utförande av vägar, parkering samt vatten- och avloppsanläggningar. Bland poster som inte finns med kan nämnas; förberedande översiktliga utredningar och samråd, detaljplanläggning, projektledning, försäljningsadministration. Till detta kommer oklarheter ifall vissa andra poster är inräknade eller ej (gäller t ex el-försörjning och byggkontroll).

Eftersom kostnader för byggnader och anläggningar är det som normalt dominerar kostnadsbilden har exemplen bedömts vara intressanta trots nämnda ofullständigheter. Nedan följer en kortfattad beskrivning av de olika skisserade bebyggelseområdena. Beskrivningen ger en uppfattning av vad som täcks in av de kostnadsbelopp som redovisas i utredningen. (I vissa fall framgår inte tekniskt utförande och standardnivå till fullo). Uppräkningen inleds med de enklaste bebyggelseformerna (av typ kolonistugor) och avslutas med projekt som i standard och tekniskt utförande närmar sig traditionell fritidsbebyggelse. (Rubriceringen är identisk med de benämningar som förekommer i förbundets studie.) Angivna belopp har här räknats upp enligt konsumentprisindex för att spegla kostnadsnivån 1986-01-01.

Aröd 3

stugor: 80 st, 17 kvm, självbyggen, ej vinterbonade
tomter: ca 100-200 kvm (enligt kartskiss), odlingsmark
vatten: gemensamt system, sommarledning till tomtgräns
avlopp: toalett + dusch i gemensam byggnad, BDT-vatten till eget torvfilter på varje tomt
vägar: enkla grusvägar (delvis befintliga), gemensam parkering
kostnad per enhet: 71 000 kr

Lerkil 3

stugor: 55 st, 18 kvm, självbyggen, ej vinterbonade
tomter: 300-400 kvm, odlingsmark/skogsmark
vatten: gemensamt system, ledning till tomtgräns
avlopp: egen TC, BDT-vatten omhändertas på tomten
vägar: grusbeläggning, gemensam parkering
kostnad per enhet: 62 000 kr

Skårtorp 1

stugor: 50 st, 35 kvm, självbyggen, ej vinterbonade
tomter: ca 500 kvm (enligt kartskisser), förläggs i rader längs befintliga vägar
vatten: eget sommarvatten (egen brunn), vintervatten tillgängligt i gemensam byggnad

avlopp: eget multrum eller motsvarande, BDT till egen infiltration/resorptionsanläggning

vägar: enbart befintliga, parkering vid tomt

kostnad per enhet: 113 000 kr

Aröd 1

stugor: 26 st dubbelstugor (52 lägenheter), 45 + 45 kvm, entreprenad, vinterbonade, gemensamt hygienutrymme

tomter: 0-ca 500 kvm (bostadsrättsförening beslutar)

vatten: gemensam anläggning, indraget vintervatten

avlopp: ett multrum per dubbelstuga, BDT till gemensamt system (markanläggning)

vägar: befintliga vägar, gemensam parkering ordnas

kostnad per enhet: 93 000 kr

Lerkil 2

stugor: 48 st, 49 kvm + 10 kvm uthus, självbyggen, vinterbonade

tomter: 500 kvm, flacka berghällar

vatten: gemensamt system, ledningar till tomtgräns

avlopp: egen WC, gemensamt vacuum - system för anslutning till befintlig kommunal anläggning

vägar: enkla grusvägar, parkering vid tomt

kostnad per enhet: 153 000 kr

Aröd 2

stugor: 40 st, 45 kvm, entreprenad, ej vinterbonade

tomter: ca 100-200 kvm (enligt kartskiss), ljung- och hållmarker (bergbunden mark)

vatten: gemensam anläggning, sommarvatten till tomtgräns

avlopp: eget multrum, gemensam infiltrationsanläggning för BDT

vägar: befintliga vägar och befintlig gemensam parkering

kostnad per enhet: 203 000 kr

Lerkil 1

stugor: 55 st, 57 kvm, entreprenad, ej vinterbonade

tomter: starkt koncentrerad bebyggelse, ingen enskild tomtmark, uteplats i form av trädäck (hus + trädäck = max 80 kvm), kal bergssluttning

vatten: gemensamt system, ledningar indragna i varje hus

avlopp: egen WC, gemensamt vacuum - system för avledning till befintlig kommunal anläggning

vägar: enkla grusvägar, gemensamma parkeringsplatser

kostnad per enhet: 260 000 kr

För att få fram kostnader som är jämförbara med tidigare redovisade exempel (6.4.1-6.4.3) måste man lägga till ett belopp som täcker upp; förberedande utredningar, detaljplanering, projektering, bygglovprövning, projektledning under byggnadsskedet, försäljningsadministration/kontraktskrivning etc samt byggkontroll/besiktning. Vid exploateringar av fritidshusområden torde kostnadsnivån 1986 för dessa moment sammantagna ligga någonstans i intervallet 5 000-20 000 kr per tomt (jfr K-konsult, 1979 samt ovan redovisade kostnadsexempel). För de exempel som redovisats av Göteborgsregionens kommunalförbund har här gjorts ett tillägg på 10 000 kr per tomt. Till detta skall vidare läggas kostnaden för slutligt färdigställande av stugorna (inredning m m), vilket i tidigare exempel föranlett ett tillägg på 5 000 kr. Efter dessa båda tillägg kommer de totala anläggningskostnaderna (inklusive hus) att uppgå till följande belopp:

<u>område</u>	<u>storlek på tomt/hus, kvm</u>	<u>anläggningskostnad</u> <u>1986-01-01</u>
Aröd 3	100-200/17	86 000 kr
Lerkil 3	300-400/18	77 000 kr
Skårtoorp 1	500/35	128 000 kr
Aröd 1	0-500/45	108 000 kr
Lerkil 2	500/49	168 000 kr
Aröd 2	100-200/45	218 000 kr
Lerkil 1	trädäck/57	275 000 kr

6.4.5 Sammanfattande redovisning av exemplen

Direkta jämförelser mellan de olika kostnadsexempel som presenterats kan i en del fall vara svåra att göra - det handlar om "äpplen och päron". Några av exemplen baseras på genomförda projekt medan övriga är mer eller mindre detaljerade kalkyler/ uppskattningar avseende förslag till exploateringar. Jämförelserna försvåras dessutom av att de enskilda stugorna i vissa fall har uppförts - eller avses att uppföras - som självbyggen. I andra exempel har byggandet skett (skall ske) på entreprenad. (Gemensamma lokaler uppförs i samtliga fall på entreprenad). Dessa skillnader, samt olikheter beträffande standard och storlek, måste man ha i åtanke när nedanstående sammanställning betraktas.

- * = genomförd exploatering
- o = förslag till exploatering
- S = stugor uppförs/uppförda som självbyggen
- E = stugor på entreprenad

<u>projekt</u>	<u>storlek, kvm</u>		<u>kommentar</u>
	<u>tomt/hus</u>		
<u>kostnad/lgh</u>			
* E Äspered	150/15		83 000
o S Aröd 3	100-200/17		86 000
o S Lerkil 3	300-400/18		77 000
* S Riddartorp	300/25		95 000
o S "Hulth-stugor"	300-400/30	a) Sthlms kalkyl b) expl:s kalkyl	83 000 99 000
o S Skårtorp 1	500/35		128 000
o E Aröd 1	0-500/45	parstuga	108 000
o S Lerkil 2	500/49		168 000
o E Aröd 2	100-200/45		218 000
o E Lerkil 1	träddäck/57		275 000

Tabell 15. Anläggningskostnader för koncentrerad enkel fritidsbebyggelse. Exempel sammanställda i föreliggande projekt, utvisande kostnader 86-01-01.

Beloppen i ovanstående tabell skall endast betraktas som indikationer på vilka anläggningskostnader man kan förvänta sig. Uppgifterna avseende genomförda exploateringar (Äspered och Riddartorp) är emellertid förhållandevis tillförlitliga. Ett rimligt antagande i dessa båda exempel är att eventuella avvikelser från verkliga kostnader begränsar sig till ca 10 000 kr.

I övriga redovisade exempel är felmarginalen i angivna belopp större eftersom det rör sig om bedömningar av kostnader för tänkta projekt. Utgångspunkterna har i några fall varit översiktliga bedömningar av rådande förhållanden i respektive område (grundförhållanden, topografi m m). Andra exempel baseras på antaganden om "normala" förhållanden och genomsnittliga å-priser för olika moment i exploateringen.

6.5 RESULTAT OCH KOMMENTARER

Syftet med denna del av rapporten har varit att få ett bättre grepp om kostnaderna för att producera koncentrerad enkel fritidsbebyggelse (drift- och underhåll har ej berörts). Resultatet har först och främst blivit en grov uppskattning av utbyggnadskostnad exklusive markkostnad, räntekostnad, vinststilllägg och förgävesprojektering. Detta belopp benäms här anläggningskostnad. Sammanfattningen i föreliggande avsnitt inleds med anläggningskostnaden. Därefter kommenteras övriga nämnda kostnadsslag. Slutligen görs några allmänt hållna jämförelser med glesa bebyggelseformer.

6.5.1 Anläggningskostnad

Det underlagsmaterial som tagits fram är av begränsad omfattning och i vissa delar behäftat med stor osäkerhet. Dessa omständigheter, tillsammans med det faktum att bebyggelsen kan utformas på många olika sätt och att förutsättningarna för exploatering varierar från fall till fall, har gjort att kostnadsuppskattningen begränsats till en bedömning av vad som 1986-01-01 kunde antas vara lägsta möjliga anläggningskostnad.

Det samlade intrycket av de exempel som studerats är att anläggningskostnaden (enligt definition i avsnitt 6.2) för koncentrerad enkel fritidsbebyggelse med husstorlekar kring 25-30 kvm, kan antas

uppgå till lägst ca 90 000 kr. För att komma ned till en nivå kring 90-100 000 krävs: gynnsamma förutsättningar vad gäller markförhållanden, topografi etc och låg standard ifråga om husens utrustning (ej indraget vatten, enkel köksutrustning, avsaknad av fast monterad el-värme m m). I praktiken torde det i många fall bli så att anläggningskostnaderna för koncentrerad enkel fritidsbebyggelse av det slag som här behandlats överstiger 100 000 kr.

Ser man till kostnaden exklusive enskilda fritidshus - men inklusive byggnader för gemensamt bruk (toaletter, soputrymmen etc) - förefaller denna kunna bli lägst ca 40 000 kr per tomt.

6.5.2 Övriga kostnader

Svårigheterna att bedöma markkostnaden har tidigare berörts i avsnitt 6.2. Ett rimligt minsta tillägg, motsvarande exploateringsområdets råmarksvärde, kan vara att utgå från ett pris på två kr per kvm och en planutformning där tomtarealen utgör 40 procent av hela området¹. Med en tomtstorlek på ca 500 kvm blir då tillägget för markkostnad 2 000-3 000 per tomt.

En exploatering är vanligtvis förenad med räntekostnader beroende på att det dröjer viss tid innan kostnader täcks upp av försäljningsintäkter. Det är svårt att ange ett normalt värde på räntekostnaden eftersom exploateringsförlopp och inflöde av försäljningsintäkter varierar inom vida ramar. Tiden från det att man utför va-utredningar, upprättar detaljplan m m till dess att försäljning inleds, kan under speciella omständigheter begränsas ner mot ca ett halvår. Det normala är emellertid att exploaterings- och planprocessen som helhet sträcker sig över flera år. En annan faktor som komplicerar bedömningen av räntekostnader är att marken kan ha köpts in längre eller kortare tid innan projektet påbörjas. Erlagt pris och avkastning under tiden fram till exploatering, påverkar då exploatörens räntekostnader.

¹ Vid tomtstorlekar ner mot 500 kvm bör man utgå ifrån en lägre andel tomtmark än för traditionella planområden. (Behovet av gemensamma anläggningar/ytor är större). Ett normalvärde kan vara 25-35 procent. Detta gör 40 procent till en lämplig utgångspunkt för att bedöma lägsta tänkbara markkonsumtion/markkostnad.

Räntekostnaden är generellt sett beroende av vilken kalkylränta (avkastningskrav) man räknar med. Denna räntesats torde variera beroende på vem som genomför exploateringen (kommun, bolag, enskild person m fl). Den grundläggande frågan vad gäller räntesatsen är dock om man över huvud taget skall utgå från exploatörernas alternativa placeringmöjligheter. Vill man se kostnaderna i ett samhällsekonomiskt perspektiv bör räntesatsen bestämmas utifrån avkastningsmöjligheterna i samhället som helhet.

Räntekostnad är ett exempel på en kostnadspost som man med stor säkerhet kan säga uppstår men som samtidigt är mycket svår att precisera. Detta gäller även kostnader för s k förgävesprojektering. Med detta uttryck menas att utredningar, detaljplanläggning, projektering m m helt eller delvis varit förgäves p g a att projektets omfattning och utformning har ändrats eller att projektet helt har övergivits. Ett rimligt minimivärde för räntekostnader och förgävesprojektering sammantaget, har här bedömts vara ca 10 procent av anläggningskostnad exklusive stugor + markkostnad. (Dvs motsvarande ett tillägg på mindre än 5000 kr).

Efter tillägg för markkostnad, räntekostnad samt förgävesprojektering, är det rimligt anta att kostnaden exklusive stugor uppgår till lägst ca 45 000 kr. Vid en exploatering där stugorna har storleken 25-30 kvm, skulle därmed totalkostnaden bli lägst ca 95 000 kr.

Till sist kommer vi till frågan om tillägg för vinst. Vinstbeloppet speglar inte någon reell kostnad utan är en omfördelning av ekonomiska resurser. I denna studie är det främst reella kostnader som materialåtgång, arbetstid m m som bedömts vara viktigt att behandla. Någon studie av vinststilläggets storlek har inte gjorts. För att få en viss uppfattning om till vilket lägsta tänkbara pris privata exploatörer kan förmodas producera koncentrerad enkel fritidsbebyggelse, bör ovanstående belopp ökas med 10 procent. Lägsta pris exklusive stugor blir då ca 50 000 kr och inklusive stugor ca 105 000 kr.

Som avrundning skall åter understrykas att beloppen ovan är uppskattningar som avser en lägsta kostnadsnivå för bebyggelse av mycket enkel karaktär. Bedömningarna utgår från gynnsamma förhållanden vad gäller markens byggbarhet, låg markkostnad och ett

stort inslag av egen arbetsinsats vid uppförande av de enskilda stugorna. I ett läge då förutsättningarna är mindre goda och all byggnation sker på entreprenad, kan kostnaden bli avsevärt större. En generell tumregel skulle kunna vara att produktionskostnaden för koncentrerad enkel fritidsbebyggelse hamnar någonstans mellan 100 000-150 000 kr - beroende på lokala förutsättningar, egen arbetsinsats m m.

6.5.3 Jämförelse med glesa bebyggelseformer

Som avslutning skall helt kort och endast resonemangsvis, göras några jämförelser mellan koncentrerad bebyggelse och gles bebyggelse (små spridda grupper, enstaka hus). Som stöd har bl a utnyttjats tidigare kostnadsanalyser av fritidsbebyggelse (Ericsson, 1972 samt Johnson, 1975). Som inledning ges en kort kommentar rörande kostnaderna för själva fritidshuset.

Vid koncentrerad bebyggelse kan man göra besparingar om materialtransporter och/eller byggande sker i ett sammanhang för flera hus. Detta är svårare vid spridd bebyggelse. Ett i tiden samordnat byggande minskar å andra sidan möjligheterna för var och en att i egen takt arbeta på sitt hus. Ett stort inslag av egen arbetsinsats och frihet i val av material etc, har stor betydelse för den enskildes möjligheter att hålla nere kostnaderna för husbygget. Speciellt i samband med fritidsbebyggelse kan sådana besparingar till stor del uppväga avsaknad av samordnade transporter och rationell/professionell byggprocess. Man bör emellertid samtidigt notera en annan aspekt; stora beställningar av förtillverkade hus/husdelar av enhetligt slag - vilka inte behöver levereras samtidigt - är lättare att uppnå vid koncentrerad bebyggelse.

Samordnade beställningar av serietillverkade typhus har förekommit såväl när kommuner som privata bolag drivit projekten. Ur estetisk/miljömässig synpunkt kan man dock ifrågasätta en hög grad av standardiserat husbygge. Man ställs till slut inför frågan; är besparingsmöjligheterna så stora att de uppväger minskad frihetsgrad vad gäller dels egen arbetsinsats dels miljöutformning?

Vad kan sägas om andra kostnader än de som avser husbyggandet i sig? Hur utfaller en jämförelse av kostnaderna för planering, pro-

jektering och utförande av olika försörjningssystem (vägar, va m m) samt avverkning, schaktning etc? Dessa poster har för koncentrerad bebyggelse bedömts uppgå till lägst ca 40 000 kr per tomt - under gynnsamma förhållanden. Av skäl som framgår nedan kan hävdas att möjligheterna att komma ned till ovannämnda nivå är lika stora vid bebyggelse i form av grupper på 3-10 hus eller enstaka spridda hus. Detta i synnerhet om man accepterar den låga va-standard som har förutsatts i den koncentrerade bebyggelsen. Förutsättningen är att den gruppvisa/spridda bebyggelsen förläggs i anslutning till befintliga vägar och befintligt el-nät. Om så sker och förutsättningarna i övrigt är gynnsamma, bör i vissa fall anläggningskostnaden t o m kunna bli lägre än för koncentrerad bebyggelse.

Ovanstående slutsats kan förefalla egendomlig mot bakgrund av att man vid koncentrerad bebyggelse kan fördela vissa tunga kostnadsposter på fler tomter. Detta gäller främst anläggningar för vattenförsörjning (jfr Johnsson, 1975 s 15). Sådana "stordriftsfördelar" motverkas dock av andra faktorer. Den typ av starkt koncentrerad bebyggelse som här behandlats medför krav på iordningställda gemensamma parkeringsplatser/vändplatser samt ett internt system av farbara gångvägar. Vid spridd/gruppvis bebyggelse invid befintliga vägar är normalt behovet av sådana markarbeten betydligt mindre. Även traditionellt utformade planområden (tomtstorlekar kring 1 500-3000 kvm) förefaller i fråga om vägar, parkering etc att vara kostnadsmässigt likvärdiga alternativ till koncentrerad bebyggelse av karaktären kedjehus/radhus (Ericsson, 1972 s 108).

En annan omständighet som har betydelse för anläggningskostnaderna, är att små grupper eller enstaka tomter är lättare att inordna i terrängen. Schaktningsarbeten, avverkningar etc torde ofta bli mer omfattande vid storskaliga täta exploateringar. Vid gruppvisa/enstaka tomter är det dessutom ofta tillräckligt med enklare planmaterial (av typ planutredning). När det rör sig om ett begränsat antal tomter bör man normalt klara sig utan grundkarta av det slag som annars krävs (lantmäteriverket/planverket, 1979).

I Johnsson (1975) finns jämförelser av grupper omfattande 4 respektive 8 tomter samt områden med 48 respektive 96 tomter. Vid jämförelser av alternativ med samma exploateringsgrad (samma tomtstorlek) föreföll det enligt Johnssons studie som om anläggnings-

kostnaden per tomt (enligt den avgränsning av medtagna kostnader som här gjorts i avsnitt 6.2) generellt sett blev något högre för de små grupperna. Skillnaden var dock mindre än 10 procent. Samma studie visade att vid enklare va-standard (sommarvatten + torrklosett) blev kostnaderna per tomt i stort sett desamma oavsett antal tomter. Anläggningskostnaderna föreföll i vissa situationer t o m kunna bli lägre vid grupper om 4 respektive 8 hus än vid de "storskaliga" alternativen (jfr Johnsson sid 12-20).

Man kan nu så här långt i resonemanget göra följande sammanfattning. Vid spridd lokalisering i anslutning till befintliga vägar och el-ledningar, finns goda möjligheter att pressa flera kostnadsposter. Kan man undvika större schakt- och grävarbeten för iordningställande av tomt, husgrund m m, återstår i stort sett kostnaderna för vatten- och avlopp. Tidigare nämnda lägsta kostnadsnivå för anläggningsarbeten vid koncentrerad bebyggelse var 40 000 kr i 86 års priser. För att ordna va-frågan vid spridd bebyggelse räcker detta långt - särskilt om bebyggelsen samlas i små grupper med gemensamma anläggningar. Varken storskalighet (stort antal) eller hög koncentration (små tomter) tycks leda till några mer påtagliga besparingar vad gäller anläggningskostnader. Beroende på lokala förutsättningar kan tvärtom storskalighet och koncentration i ogynnsamma fall medföra högre kostnader än gruppvis/spridd bebyggelse i anslutning till befintliga vägar.

Hittills har jämförelsen avsett kostnad exklusive eventuell fastighetsbildning och exklusive markkostnad, förgävesprojektering, räntekostnad. Vad händer om vi beaktar dessa poster? Kostnaden för att stycka av tomter sjunker när många tomtplatser avstyckas i ett sammanhang - speciellt om det finns en genomarbetad detaljplan som stöd. Detta förhållande att tidsåtgång och arbetsinsats - per tomt räknat - minskar vid stora exploateringar har påverkat lantmäteritaxans konstruktion. Skillnaden i avstyckningskostnad mellan enstaka spridda tomter och tomter i stora planområden (storleksordningen 100 tomter) blir enligt 1987 års taxa drygt 4 000 kr. Detta pekar mot att de besparingar i fråga om fastighetsbildning som normalt kan uppnås genom storskalighet och koncentration, motsvarar mindre än tio procent av totalkostnaden.

Storskaliga exploateringar med små tomter tar i anspråk betydligt mer mark än den yta som tomterna i sig upptar. Det krävs utrymme för gemensamma anläggningar och friytor mellan tomtraderna. Eventuellt kan tillkomma områden för odlingslotter, festplatser m m. Små grupper eller spridda tomter tar tvärtom i anspråk förhållandevis lite mark utöver tomtplatzerna - samtidigt som dessa kan vara tre-fyra gånger större än i de exempel på samlad bebyggelse som här behandlats. I mycket grova drag är nog de olika bebyggelsestrukturerna likvärdiga vad gäller arealen "ockuperad" mark. D v s den konkreta markkostnaden i form av att alternativ användning omöjliggörs, blir ungefär lika stor. Däremot kan man fundera över om inte den mer diffusa påverkan på omgivningen blir totalt sett större vid spridd bebyggelse? Vid samlad bebyggelse får man i högre grad en överlappning av de enskilda tomternas influensområden. Vidare kan enstaka spridda tomter i olyckliga fall göra orörda områden mindre attraktiva för friluftsliv eller hindra framkomsten längs naturliga vandringsstråk. Frågan om den spridda bebyggelsens markkonsumtion bör dock betraktas mot bakgrund av att man vid denna mer flexibla bebyggelseform i högre grad kan utnyttja "restpartier" och endast undantagsvis behöver ta i anspråk mark av strategisk betydelse för annan användning.

Kostnadsposten förgävesprojektering (i exploateringskalkyler beaktad genom "risktillägg" eller liknande) samt räntekostnaden, kan antas bli något lägre för småskalig/spridd bebyggelse. Vid stora projekt krävs längre framförhållning vad gäller kontakter med myndigheter, konsulter m fl och det krävs mer omfattande utredningar och projekteringar. Lång förberedelse tid ökar sannolikheten för att exploateringen av ett eller annat skäl inte genomförs. Vidare är det vid stora exploateringar svårare att åstadkomma en successiv utbyggnad av tekniska system i takt med tomtförsäljningen. Investeringar kommer ibland inte till full användning förrän efter lång tid. Vid spridd bebyggelse med enklare och mindre omfattande anläggningsarbeten, torde det ofta finnas goda möjligheter att utföra anläggningsarbeten i direkt anslutning till tomtköpet eller t o m efter köpets fullbordan (bl a genom insatser från köparen).

Man kan göra följande sammanfattning: vid jämförelser utifrån ett realekonomiskt perspektiv, visar det sig att koncentration av bebyggelsen inte tycks medföra några betydande besparingar. Möjlighe-

terna att hålla kostnaderna nere är i många fall lika stora för gruppvis/spridd bebyggelse som förläggs invid befintliga vägar.

Ovanstående jämförelse bör till sist kompletteras med en privatekonomisk betraktelse ur den enskilde tomtköparens/arrendatorns perspektiv. Besparingar genom eget arbete är generellt sett lättare att åstadkomma vid småskalig exploatering/spridd bebyggelse. Anledningen är helt enkelt att stort antal tomter och hög exploateringsgrad normalt förutsätter samtidig utbyggnad av gemensamma försörjningssystem. Om tomtägarna/arrendatorerna i sådana situationer skall bidra med några betydande egna arbetsinsatser, ställs stora krav på arbetsledning och organisation. Svårigheten att hantera detta gör att arbetet överläts till entreprenörer och/eller kommunala förvaltningar. De människor som har vilja och förmåga att själva utföra anläggnings- och byggnadsarbeten (för att därigenom få råd med eget fritidshus) är inte betjänta av att kommuner eller bolag tar fram tomtområden där dessa arbeten redan är utförda.

7. AVSLUTNING

Mycket av slutsatserna från projektarbetet har vävts in i tidigare avsnitt. Detta avslutande kapitel innehåller därför enbart sammanfattningar av de viktigaste resultaten från de olika projektdelarna. Kapitlet rymmer dessutom en del resonemang som baseras på helheten. Huvudsyftet är att peka på åtgärder från samhällets sida som kan underlätta produktionen. Vidare ges synpunkter på lokalisering och utformning av framtida fritidsbebyggelse. Kapitlets disposition motsvarar den indelning i problemområden som återfinns i rapportens inledning (avsnitt 1.2).

7.1 EFTERFRÅGAN

Först skall påminnas om att bedömningar av efterfrågans storlek i framtiden alltid är osäkra. På 70-talet presenterades framskrivningar av rådande utveckling vad gällde tillskottet av fritidshus. Dessa prognoser visade sig snabbt vara överskattningar. Enligt föreliggande studie torde ökningstakten 1984/85 ha legat kring endast några 1000-tal per år. Enligt SCBs statistik har antal köp av obebyggda fritidstomter fortsatt att sjunka även under 1986 (SCB, 1987 b). Senare års låga aktivitet får emellertid inte skymma förhållandet att det finns en viss potentiell efterfrågan som kan dyka upp om förutsättningarna ändras. Det finns dock knappast anledning att räkna med några dramatiska förändringar så länge vi håller oss till den inhemska efterfrågan. I brist på aktuella studier kan man se till diverse intresseundersökningar avseende åren 1981-84 (se avsnitt 1.1.5). Dessa indikerar att husbeståndet skulle kunna öka med högst 30 procent inom överskådlig tid.

Vad gäller efterfrågans inriktning kan konstateras att spridd/gles bebyggelse är generellt sett mer attraktiv än fritidsbebyggelse koncentrerad till planlagda områden. Detta förklaras av att man söker en avskild och lugn miljö där den egna vistelsen och umgänget med släkt och vänner kan ske utan alltför stor insyn. Andra viktiga funktioner hos fritidshuset är att erbjuda avkoppling genom arbete på det egna huset och på den egna tomten och att ge möjligheter till vistelse i naturen. I jämförelse med dessa olika funktioner är det av mindre vikt att ha tillgång till iordningsställda anläggningar som t ex bollplan, nöjes- eller samlingslokal m m.

Trots ovanstående finns det även viss efterfrågan på starkt koncentrerad bebyggelse - vilken emellertid måste uppvisa speciella fördelar för att attrahera olika grupper. Enkel bebyggelse av karaktären "kolonistugor" efterfrågas främst p g a lågt pris och närhet till permanentbostad. Andra kvalitéer hos tät fritidsbebyggelse kan vara närhet till skidbackar, golfbanor, seglarhamnar, badstränder, odlingslotter m m - eller att husen är infogade i äldre "genuin" bebyggelse, t ex ett fiskeläge eller en oskiftad dalaby.

7.2 TOMTPRODUKTIONEN¹

Under åren 1982-84 har enskilda personer svarat för ungefär hälften eller något mer, av all produktion av fritidstomter. Resten har tillkommit genom bolagens verksamhet. Övriga kategorier - kommuner m fl - har endast producerat några få procent av tomterna. Inget bolag har haft större andel än ca fem procent av all produktion.

Ungefär hälften av de fritidstomter som tillkommit under perioden 1982-84 har varit enstaka/spridda tomter eller har ingått i små grupper upp till ca 15 tomter. Samtidigt har sannolikt mer än hälften - kanske uppemot 70 procent - av alla tillkommande tomter legat inom detaljplan. (Även mindre grupper av hus har ibland krävt detaljplan).

Kring årsskiftet 84/85 var den förhärskande inställningen bland såväl större exploatörer/markbolag som hos småbolag/enskilda att inte starta upp nya tomtprojekt. Man skulle nöja sig med att försöka sälja av eventuellt tomtlager - vilket hos vissa producenter kunde vara betydande. Den viktigaste orsaken till att inte påbörja nya projekt, föreföll vara att man bedömde efterfrågan och betalningsviljan för traditionell fritidsbebyggelse som alltför svag. (Några riktade istället sitt intresse mot andra typer av fritidsbebyggelse - exklusivare eller enklare). En starkt bidragande orsak till oviljan att engagera sig i ytterligare exploateringar var för många att man upplevde myndighetskontakterna som alltför besvärliga.

¹ I nedanstående redovisning innefattas ej arrendetomter.

7.3 SAMSPELET MELLAN EXPLOATÖRER OCH DET ALLMÄNNA

Samspelet är ett led i avvägningen mellan konkurrerande mål

Det allmänna (stat och kommun) utgår i hanteringen av byggprojekt från ett flertal mål - t ex att hushålla med mark, att minska risken för framtida problem med teknisk försörjning, att undvika lokalisering till lägen som i framtiden kan bli utsatta för miljöstörningar. Prövningssystemet utgår ifrån att frågan om tillstånd till exploatering (bygglov eller antagande av detaljplan) normalt skall avgöras av kommunen. Kommunen har intresse av att vid varje tidpunkt kunna fatta det beslut som enligt då rådande förutsättningar och tillgängliga utredningar, förefaller bäst. Man vill därför undvika framtida låsningar och man vill kunna ändra tidigare beslut eller skjuta ett ställningstagande på framtiden. I fråga om fritidsbebyggelse är det dessutom så att kommunerna många gånger prioriterar dessa ärenden lågt. I sådana situationer kan effekten lätt bli att ärendena drar ut på tiden eller t o m blir liggande utan behandling. Tidsutdräkten kan medföra att kommunens- eller länsorganens - krav på utredningar m m hinner förändras eller att förutsättningar och värderingar ändras. De samlade kostnaderna för förnyade utredningar, reviderade planförslag m m kan bli betydande för ärenden som drar ut på tiden. Dessutom kan osäkerheten i sig vara en belastning.

Ovanstående kan förklara mycket av de motsättningar som uppstår mellan beslutande organ och de som producerar tomter och bebyggelse. En grundläggande målsättning för producenterna är att verksamheten skall ge god ekonomisk utdelning. Därför strävar man efter att få fram attraktiva tomter samtidigt som man försöker hålla nere produktionskostnaderna. Ett viktigt led i detta blir då att begränsa utredningar och tidsåtgång. I ett vidare samhällligt perspektiv bör strävan vara att vid sidan av andra mål, även medverka till låga produktionskostnader. Dessutom bör det vara ett mål att så långt möjligt ge markägare/exploatörer fasta ramar att arbeta efter. Erfarenheterna visar att sistnämnda båda mål - i förhållande till tidigare nämnda strävanden att behålla möjligheten till "bästa beslut" vid varje tidpunkt - ibland får liten vikt i ärendehanteringen. Hur skall samhället få en bättre garanti för att

helheten vad gäller planerings- och exploateringsprocessen blir rationell - d v s att den uppfyller fler mål än de som präglar den kommunala praktiken?

Etappindelad beslutsprocess

Exploatering för fritidsbebyggelse har hittills karaktäriserats av att inledande utredningar och samråd till stora delar överlätits på exploatören. Till detta skall läggas att planprocesser (och tillståndsprövningar) ofta blir mer långvariga och mer komplicerade än vad exploatörerna varit förberedda på. Effekten blir lätt att exploatören/markägaren undersöker fel saker och/eller utför vissa moment vid fel tidpunkt. Detta gäller i synnerhet "tillfällighetsexploatörer", d v s enskilda markägare eller bolag som utan tidigare erfarenhet ger sig i kast med tomtprojekt. Även större och mer erfarna exploatörer kan råka in i situationer där man lägger ned kostnader på utredningar av detaljerad och teknisk natur vilka senare visar sig onödiga därför att projektet stupar på någon fråga av utpräglad översiktlig karaktär - vilken kanske kunde ha avgjorts på grundval av uppgifter om bebyggelsens ungefärliga omfattning och dess lokalisering.

Om man vill stimulera produktion i privat regi är ett viktigt medel att minska risktagandet - såväl i ekonomiskt avseende som vad gäller engagemang i övrigt. Två saker är då av central betydelse:

- (a) successiv beslutsprocess som inleds med prövning av tillåtlighet på platsen, d v s ställningstagande till problem av översiktlig karaktär såsom marktillgång, permanentningstens, tillfartsvägar m m.
- (b) noggranna preciseringar av beslutsunderlag som krävs i olika skeden av planprocessen eller tillståndsprövningen

Vad gäller planprocessens uppläggning kan inte ges några generellt giltiga och samtidigt detaljerade (praktiskt inriktade) rekommendationer. Förutsättningarna skiftar från fall till fall och ärendehanteringens måste anpassas därtill. För flertalet ärenden bör man dock sträva mot följande principiella arbetsgång:

inledande
besluts-
underlag

1



tillåtighets-
beslut avseen-
de översiktli-
ga frågor

* bebyggelsens omfattning
ungefärligt antal hus
(intervall), ev anges
största husstorlek

* bebyggelseområdets läge,
ungefärliga storlek samt
omgivningspåverkan, plan-
områdets yttre gräns,
bebyggelsens exponering,
enkel beskrivning av den
närmaste omgivningen

utvecklat
beslutsun-
derlag

2



tillåtighets-
beslut avseen-
de översiktli-
ga frågor samt
platsens lämp-
lighet för fri-
tidsboende

* förutsättningar att lösa
va-försörjning, markför-
hållanden i och runt om-
rådet, befintliga anläggningar

* förutsättningar att uppnå
god fritidsmiljö, mark och
växtlighet i området, ev
störningar från omgiv-
ningen

fullständigt
beslutsunder-
lag

3



slutligt
tillstånd

- * utformning av teknisk försörjning (va+trafik)
- * indelning i tomtkvarter och allmänna platser
- * genomförande och framtida drift/förvaltning mm

Ovanstående principiella beslutsprocess skall ses som en förebild för prövningens materiella uppdelning. Kraven på snabbhet och enkelhet pekar i andra riktningen - färre delbeslut. Som en medelväg förespråkas här en uppdelning i två delar. Antingen slår man ihop fas 1 och 2 eller fas 2 och 3. Det viktiga är att skilja detaljfrågorna om utförande och genomförande (fas 3) från de utpräglat översiktliga aspekterna (fas 1).

Nuvarande lagstiftning (PBL) innehåller inte något institut som är anpassat för behovet att utan stora kostnader och utan att låsa utformningsdetaljer, ge rättslig trygghet åt exploatören i hans arbete. För mindre projekt utan detaljplan kan visserligen förhandsbesked tillämpas. I övriga situationer återstår endast att göra en detaljplan på enklast möjliga sätt och ge den ett flexibelt innehåll. För förhandsbesked och enkla/flexibla detaljplaner liksom eventuella framtida nya institut som skall avse endast tillåtligheten på platsen, kan följande två grundkrav ställas upp:

- (1) noggrann precisering av vilka frågor som prövats (d v s ur vilka aspekter har exploateringen ansetts tillätlig - vad återstår att pröva?)
- (2) noggrann precisering av när och under vilka förutsättningar beslutet kan upphöra att gälla (eller upphör automatiskt)

Principen om det s k kommunala planmonopolet står här på spel. En "översiktlig" tillåtlighetsprövning förenad med besvär rätt, medför att kommunen inte längre ensam avgör om bebyggelse skall få tillkomma. Kommunen skulle ha kvar ett "stympat planmonopol" med

vetorätt i de frågor som inte avgjorts i tillåtlighetsbeslutet (t ex rörande utformning av bebyggelse och försörjningssystem). Detta leder vidare till frågan om att helt slopa det kommunala planmonopolet.

Besvärsrätt över beslut att inte anta detaljplan

Ett beslut av kommunen att avslå en bygglovansökan kan överklagas. En överprövning av de sakliga (materiella) aspekterna kan leda till att sökanden får byggrätt på det aktuella markområdet. Om ansökan avser bebyggelse på ett flertal tomter invid varandra kan kommunen i många fall hävda att det krävs detaljplan. Här passerar man en viktig gräns i rättsligt avseende - systemet med kommunalt planmonopol (se ovan). Om kommunen inte vill anta en detaljplan är frågan avgjord. Den som vill bygga - och/eller sälja tomter med byggrätter - har ingen möjlighet att få ärendet prövat i annan instans. (Undantagsreglerna om planföreläggande från staten är avsett som en säkerhetsventil för samhällsintressen av annan karaktär).

Studerar man olika parter förutsättningar och agerande i samband med exploatering för fritidsbebyggelse, kan man inte undgå tanken på behov av besvärsrätt över kommunala beslut att inte anta detaljplan. Följdfrågan till detta blir om det skall vara besvärsrätt över vägran att anta färdiga planförslag som läggs fram till kommunen eller om man genom överprövning även skall kunna gå så långt som att förelägga kommunen att upprätta detaljplan. Sistnämnda fråga är viktig men lämnas här ändå utan fortsatt behandling. Istället åter till huvudfrågan och två motiv för besvärsrätt:

i) från en nationell utgångspunkt är det viktigt att tillståndsprövning av fritidsbebyggelse inte sker enbart ur kommunalt perspektiv. Fritidsboende är till sin natur "kommunövergripande". Om samhällets strävan är att ytterligare utveckla fritidsbebyggelsen bör lokaliseringsprövning i hög grad utgå från regionens/landsdelens marktillgångar och markanspråk. Besvärsrätten kan vara ett av flera led i en strävan att stimulera och ta till vara initiativ till utbyggnad.

ii) ur den enskildes perspektiv kan besvärsrätt motiveras ur rättssäkerhetssynpunkt. Man skulle få bättre garanti för att avslag vilar på saklig grund.

Här tas inte ställning för eller emot en besvärsmät. Många andra faktorer måste beaktas inför en så pass genomgripande reform som att helt eller delvis slopa det kommunala planmonopolet. Speciellt att göra det enbart för fritidsbebyggelsens skull är tveksamt. Dock skall noteras att tanken på intet sätt är ny. I remissyttranden (SOU 1975:17 s 192) över bygglagutredningens arbete framförde flera instanser att markägare bör ges rätt att klaga över kommuns underlåtenhet eller vägran att planlägga. (Bland dessa remissinstanser återfanns statliga verk, länsstyrelser, organisationer inom privat näringsliv, m fl).

7.4 BILLIG FRITIDSBEBYGGELSE

Vid en realekonomisk betraktelse utgör i allmänhet markkostnaden en förhållandevis liten del av fritidsbebyggelsens kostnader. (Beroende på landets goda marktillgångar kan man finna platser med relativt sett lågt värde för annat nyttjande.) De tunga kostnadsposterna är istället byggnaderna och den tekniska försörjningen (vägar, el, vatten- och avlopp). Besparingar vad gäller anläggningskostnad för teknisk försörjning måste vägas mot kostnader för drift- och underhåll och mot risker för funktionsstörningar och sanitära olägenheter. Med detta som utgångspunkt finns i princip två vägar som kan möjliggöra mer påtagliga besparingar:

- (1) koncentration till områden med små tomter (ca 500 kvm eller mindre) och gemensamma tekniska system samt i normalfallet gemensamma toalett- och hygienutrymmen. Storskalig utbyggnad (storleksordningen 50 hus och uppåt).
- (2) spridd lokalisering i anslutning till befintliga vägar och befintliga el-ledningar. Enstaka tomter eller små grupper (färre än ca 10 hus, separata eller gemensamma va-lösningar).

Strikt kostnadsmässigt finns knappast underlag för att prioritera det ena eller andra alternativet. Även om man lägger till andra kostnadsposter som va-utredningar, detaljplanering/tillståndsprovning m m förefaller kostnaderna bli av samma storleksordning. Likaså torde de båda alternativen vara i stort sett likvärdiga vad gäller möjligheten att pressa kostnaderna för husbyggandet. Det bör emel-

lertid noteras att spridd lokalisering i praktiken ger bättre förutsättningar för egna arbetsinsatser och successiv utbyggnad. Eftersom man är mer oberoende av omgivningen kan enklare och mer provisoriska lösningar väljas.

Det är först när man kopplar på nyttosidan som det dyker upp påtagliga skillnader. Små tomter och begränsningar av utrustningsstandarderna i det egna huset, upplevs av flertalet som försämringar. När koncentration förenas med storskalighet sjunker boendenyttan ytterligare för de som strävar efter avskildhet och naturkontakt - vilket för en majoritet är centrala inslag i fritidsboendet.

Förutom ovanstående två huvudalternativ kan i vissa fall kostnaderna hållas nere genom förtätning av befintlig bebyggelse. Förutsättningen är att vägar och befintliga system för el- och va-försörjning kan utnyttjas även för den tillkommande bebyggelsen utan stora ombyggnader eller kompletteringar. I många äldre områden förekommer redan idag problem med den tekniska försörjningen. Förtätning kan bidra till att problem uppstår i fler områden där anläggningarna är slitna och/eller lågt dimensionerade. Förtätning som ett sätt att åstadkomma billig fritidsbebyggelse är därför en i tekniskt avseende osäkrare strategi än ovannämnda former av nyexploateringar. Till detta skall läggas frågan om attityder och agerande bland ägare till den bebyggelse som skall förtätas. Motstånd hos dessa kan försvåra och fördyra. Sammantaget förefaller förtätning vara ett sämre alternativ när det gäller att åstadkomma billig fritidsbebyggelse. Andra skäl som markhushållning kan dock i vissa attraktiva områden motivera förtätning trots relativt höga kostnader och trots en mer komplicerad genomförandeprocess.

7.5 PLAN- OCH BYGGLAGEN

Jämfört med tidigare lagstiftning (BL/BS) innebär PBL:s förarbeten och lagtext att kommunen på ett tydligare sätt utpekas som den aktiva och ansvarige parten när det gäller att åstadkomma en rationell hantering av bygglovärenden och detaljplaner. Såväl i lagtext som i motiv (prop 1985/ 86:1) får samrådet större utrymme och BNs roll som "serviceorgan" betonas. I dessa avseenden gör lagen ingen skillnad på permanent- respektive fritidsbebyggelse. Dessutom;

vikten av att snabbt ge besked om tillåtlighet och sökandes behov av projekteringstrygghet, har utgjort motiv för att införa institutet "förhandsbesked". Den praktiska betydelsen av detta skall dock inte övervärderas. Lagstiftningen ger även framledes stort spelrum för de faktorer som påverkar ärendehantering - vilket för den ofta lågprioriterade fritidsbebyggelsen kan få stora konsekvenser vad gäller tidsåtgång m m.

PBLs områdesbestämmelser ger möjlighet att avstyra fritidsbebyggelse på olämpliga platser och att i vissa avseenden reglera omfattning och utformning (främst storlek på tomt och hus). Den allmänna lämplighetsprövning som ingår i bygglovprövning och detaljplanering kan till stora delar klaras av genom att man antar områdesbestämmelser som behandlar markens användning för bebyggelse. Detta bör kunna ge ökade möjligheter till exploatering utan detaljplan vilket för enskilda exploatörer/markägare kan innebära en betydelsefull förenkling.

En successiv beslutsprocess som går från översiktliga frågor om lämplighet och vidare mot detaljer i utformning m m kan givetvis åstadkommas i sak utan koppling till lagstiftning. Lagreglernas innehåll i detta avseende är främst av intresse när man betraktar producentsidans önskemål. Den sökande vill snabbt få besked om tillåtligheten. Vid ett positivt sådant vill man erhålla någon slags garanti/kompensationsrätt inför senare avslag. Propositionen (1985/86:1) innehåller inte några utförligare resonemang om fördelar och nackdelar av rättsligt bindande tillåtighetsbeslut i olika situationer. Lagstiftarna har fokuserat intresset på bygglovärenden och med sikte på enstaka/små projekt format reglerna om förhandsbesked. PBL saknar instrument för att åstadkomma en i formellt och materiellt avseende smidig tillåtighetsprövning av större och medelstora exploateringar.

7.6 FYSISKA FÖRUTSÄTTNINGAR - MARKTILLGÅNG OCH TEKNISK FÖRSÖRJNING

Totalt sett har landet mycket stora tillgångar på obebyggd mark. Den intressanta frågan är om det på rimligt resavstånd från våra befolkningscentra finns områden som lämpar sig för fritidsboende. En lämplig utgångspunkt är då att betrakta förutsättningarna i trakter belägna på ett avstånd av högst ca 10 - 15 mil från större orter (se avsnitt 2.3). Under arbetet med föreliggande projekt har det framkommit motiv för slutsatsen att det i större delen av landet finns gott om lämpliga platser även relativt nära tätorterna (se kapitel 1). Som exempel på detta kan nämnas att det inom 10 - 15 mils resväg från Stockholm finns gott om utrymmen i bl a följande trakter: inlandsdelarna av Stockholms läns södra delar (Södertörn), större delen av Södermanland väster om Södertälje, Uppsala kommuns östra skogs- och sjöområden, västra delarna av Norrtälje kommun. Samtidigt skall man vara medveten om att vissa orter i andra delar av landet har sämre förutsättningar. Detta framgår tydligast om man tittar på marktillgången inom någon eller några mil från orter belägna i de större slättbygderna. Sträcker man sig längre ut finner man snart att även städer och samhällen i typiska åkerbygder är - åtminstone i något väderstreck - omgivna av ett mer eller mindre omväxlande skogslandskap. (Jämför exempelvis Linköping och Kristianstad).

För att fritidsbebyggelsen skall bli attraktiv måste man nyttja kvalitéer som finns i form av sjöar, övergångszoner mellan skog och odlingslandskap, höglänt skogsmark m m. I flertalet landsändar finns gott om sådana platser inom rimligt resavstånd. Trots att vi per capita har ett internationellt sett stort byggnadsbestånd upptar den byggda miljön fortfarande en mycket liten del av alla de platser som kan vara attraktiva för fritidsbebyggelse. Således; lämplig mark finns att tillgå.

Frågan om att tillåta bebyggelse eller ej är kopplad till dels avvägningen mot annat marknyttjande och dels bedömningen av olika följd effekter som påverkan på växt- och djurliv, ökad trafikbelastning, ökat servicebehov genom permanentning m m. Dessa faktorer utgör inte några absoluta/fysiska begränsningar för fritidsbebyggelsen - det är mer en fråga om hur olika mål prioriteras och hur

stora resurser som skall läggas ned på att begränsa negativa effekter. Svårigheter att ordna vatten- och avloppsförsörjning kan där-
emot i vissa situationer komma att utgöra en mer definitiv begränsning för möjligheterna till utbyggnad.

Dåligt fungerande avloppsanläggningar kan i områden med samlad bebyggelse bli ett problem p g a luktspridning eller förorening av vattentäkter. Sådana situationer är vanligast i områden med äldre bebyggelse inom pendelavstånd från större orter. Där tenderar nyttjandet att överskrida kapaciteten på avloppssystemen. Avsaknad av reningsanläggning och/eller korta avstånd till vattentäkter/brunnar, är inte ovanligt i de äldsta områdena. Dessa problem kan idag lösas i de flesta fall genom att avloppsanläggningarna förbättras eller att de byts mot ett helt nytt system. Det är främst en fråga om kostnader, attityder bland tomtägare/arrendatorer samt hur berörda organ i kommuner och länsstyrelser agerar.

På sikt torde vattenförsörjningen vara det största problemet, speciellt i områden där grundvattnet kan förorenas genom saltvatteninträngning. Förutom att salt vatten tränger in från haven kan dessa problem uppkomma även i vissa inlandsområden. Saltvattenpåverkan uppstår om vattentäkten kommer i kontakt med äldre salthaltigt grundvatten bildat då havsytan låg på en annan nivå (s k relikv grundvatten). Problem med saltvatteninträngning förefaller bli allt vanligare. Detta kan förklaras av att bebyggelsen (i synnerhet fritidshusen) successivt får höjd utrustningsstandard och att nyttjandegraden ökar. Effekten blir ökat vattenuttag (jfr Lindell, 1987). Situationen har även sin grund i den starka koncentration av fritidshus som skett till vissa delar av kustområdena. Det totala vattenuttaget har på en del sådana platser med tiden kommit att bli större än grundvattenbildningen. I dagsläget förefaller det troligt att utvecklingen mot högre vattenförbrukning i fritidsområdena fortsätter. Lokalt, i vissa kustpartier, torde därför saltvatteninträngningen under lång tid framöver försvåra ytterligare exploateringar. Tills dess att man funnit tekniska eller juridiska/administrativa metoder att hantera saltvattenpåverkan, bör ytterligare bebyggelse undvikas på de platser där problemen redan finns eller kan befaras uppstå.

7.7 ÅTGÄRDER FÖR ATT UNDERLÄTTA ÖKAD OCH BILLIGARE TOMTPRODUKTION

Om man har som utgångspunkt att samhället skall engagera sig i att sprida fritidsboendet till fler människor kan ett sätt vara att underlätta tillkomsten av fler hus/tomter. Dessutom kan man försöka stimulera ett ökat nyttjande av befintlig bebyggelse genom utyrning och delat ägande. Föreliggande studie har begränsats till det förstnämnda, dvs nyproduktionen. Oavsett inställning till nyproduktionens omfattning, bör det i ett samhällsekonomiskt perspektiv vara önskvärt att den utbyggnad som kommer till sker med låg kostnad. I denna strävan bör ligga att pressa alla typer av kostnader eller "upppoffringar", t ex myndigheters och producenters arbetsinsatser (tidsåtgång), enskildas upplevelser av otrygghet/obehag etc, förbrukning av energi och material, markkonsumtion och miljöpåverkan.

Tänkbara åtgärder för att öka och förbilliga produktionen kan indelas på följande sätt:

- (a) skapa en positiv attityd till fritidsbebyggelse bland berörda beslutsfattare och "planerare/handläggare" (tjänstemän och konsulter)
- (b) i lagstiftning och tillhörande råd/anvisningar ge fritidsbebyggelse en allmänt ökad prioritet vid avvägningar mot andra markanspråk
- (c) öka värdkommunens nytta av bebyggelsen
- (d) sänka kraven på anläggningars utförande och kapacitet
- (e) effektivisera planprocesser och tillståndsprövningar och sänka kraven på tillhörande underlagsmaterial
- (f) särskilt stödja billiga bebyggelseformer
- (g) stimulera exploatörer och enskilda markägare till ökad aktivitet

Den sistnämnda punkten är kopplad till de övriga. Benägenheten att pröva på exploatering blir större om man ser att utsikterna till bifall ökar och att prövningsprocessen kan bli enklare och snabbare. Uppdelningen är en markering att producenterna även kan stimuleras på mer direkt väg, bl a genom att deras intäkter ökas.

Det allmänna kostnadsläget vad gäller byggande har givetvis stor betydelse i sammanhanget. Teknisk utveckling och möjligheten att använda billiga lösningar vad gäller anläggningar och hus, påverkar kostnaderna och viljan till exploatering. Åtgärder för teknikutveckling är viktigt men tas ej upp i denna framställning.

Attitydförändring och ökad prioritet i lagstiftning och planering

Att påverka människors uppfattningar är en lång process. Etablerade synsätt hos inflytelserika politiker och tjänstemän på olika nivåer i stat och kommun, utgör mer eller mindre svårforcerade "spärrar" som motverkar uppfyllandet av nya övergripande mål. En eventuell förändring vad gäller synen på avvägningen fritidsbebyggelse kontra annan markanvändning, är ett typexempel på en kursändring som kan bli trög att genomföra. En grundförutsättning för framgång är att fritidsboendets ökade prioritet sanktioneras på ett tydligt sätt, främst genom ändringar i tillämpningsanvisningar till vissa centrala lagar rörande markanvändning.

Eftersom efterfrågan riktar sig främst mot områden vid eller i närheten av stränder blir tillämpningen av strandskyddet (15 och 16 §§ i naturvårdslagen) en nyckelfråga. Vidare är efterfrågan störst i kusttrakterna i områden runt de större städerna. Tillämpningen av naturresurslagens 3:e kapitel har här stor betydelse. Sistnämnda regler rörande tillståndsprövning - vilka tidigare funnits som s k FRP-riktlinjer - är generellt utformade. Trots vissa preciseringar i kommunal översiktsplanering har reglerna en tendens att förbli generaliseringar som hindrar även vissa exploateringar vilka vid en närmare studie kan visa sig ha liten inverkan på friluftsliv och naturvårdsintressen. En lämplig väg att åstadkomma mer nyanserade bedömningar kan vara att kommunerna i sina nya översiktsplaner tillåts göra relativt stora avsteg från de generella riktlinjerna i 3 kap NRL samt en del - genom planeringen - övervägda avsteg från strandskyddet. Detta bör kompletteras med en allmän princip om att

man i enskilda fall alltid skall ta stor hänsyn till de speciella förutsättningarna som gäller på platsen och i regionen. Undantag från strandskyddet bör med andra ord kunna ges i fler fall än hittills. Detta behöver inte medföra allvarliga konsekvenser för andra intressen (jfr Lindgren, 1985). En mer flexibel/mjukare regeltillämpning är motiverad i landsdelar utanför storstädernas influensområden, t ex längs Smålandskusten (vad gäller NRL) och i Norrlands inland (vad gäller strandskyddet).

Öka värdkommunens utbyte

En vilja hos statsmakterna att öka produktionen kombinerat med exempelvis ovannämnda justeringar av lagstiftning och tillämpningsanvisningar, utgör viktiga men ej tillräckliga inslag i ett stimulanspaket. Lika viktigt är att få kommunerna positivt inställda. Problemet är att tomtköparna ofta inte bor i "värdkommunen". Om det finns dåligt intresse på kommunal nivå räcker det knappast att statliga organ eller enskilda rikspolitiker presenterar utredningsmaterial, policyuttalanden etc. Det krävs åtgärder som kommunens innevånare (och därmed även politikerna) känner sig ha konkret nytta av.

En tänkbar åtgärd är att en viss andel av tomterna/husen reserveras för kommunens egna innevånare. Ett annat stimulansmedel kan vara statsbidrag i någon form. Antingen av generell karaktär baserat på antal fritidshus i kommunen eller specificerat till vissa kostnader i samband med hantering av planer och bygglovärenden. Tidigare gick skatt på fritidsbostad till kommunen där huset var beläget. Idag skattar man i hemkommunen. I detta sammanhang var denna ändring olycklig.

Sänka kraven på anläggningar m m

De kontakter som i föreliggande projekt tagits med tjänstemän på länsstyrelser och kommuner (se kap 3) gör att man blir tveksam till besparingar genom lägre krav på va-systemen. (Andra anläggningar som vägar och el har inte berörts). Den enda generella rekommendation som kan ges är att kraven på utförande och kapacitet vad gäller tekniska försörjningssystem, anpassas till förutsättningarna i varje enskilt fall. Vid liten sannolikhet för permanent bosättning,

spridd lokalisering samt gynnsamma markförhållanden - ja, då kan kraven sättas mycket lågt. Är förhållandena de omvända måste kraven givetvis ställas högre. Det viktiga är att det inte utvecklas en praxis som innebär att man i vissa landsdelar (p g a "risk" för permanentning) rutinemässigt tillämpar samma krav som för permanentbebyggelse.

Även problematiken kring anläggningars utförande är i praktiken starkt sammanlänkad med hur berörda kommunala organ agerar. Är grundinställningen till fritidsbebyggelse positiv faller det sig naturligt att lägga ned möda på en nyanserad bedömning och att hjälpa exploitören att finna billigaste lösningen på va-försörjning m m.

Effektivisera planerings- och beslutsprocesser och sänka kraven på underlagsmaterialet

En förkortning av handläggningstiderna hos statliga och kommunala organ är särskilt viktigt. Långa väntetider under ovisshet kan medföra stora ekonomiska och psykologiska påfrestningar för exploitören. Det finns en mängd organisatoriska och administrativa/praktiska åtgärder som kan bidra till att påskynda handläggningen. Det viktigaste torde emellertid vara att överlag minska omfattningen av formella/skriftliga remisser och att koncentrera beslutskraft och ansvar för handläggning till ett fåtal organ. Återigen kan konstateras att en grundförutsättning för att nå resultat är motivation och ansvarskänsla hos kommunalpolitiker och handläggande tjänstemän.

Nästa viktiga sak är att försöka undvika onödiga kostnader i form av "fel utredningar vid fel tidpunkt". Detta underlättas genom etappindelad beslutsprocess med preciserade utredningskrav i varje skede. För att säkrare undvika att det i onödan produceras grundkartor, va-utredningar, vägprojekteringar, etc vore det önskvärt att tidigt fatta rättsligt bindande beslut i lokaliseringsfrågan - utan nämnda underlag. Även icke rättsligt bindande tillåtighetsbeslut tagna i kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelse, kan ha ett värde. (För ytterligare synpunkter på beslutsprocessen - se ovan, avsnitt 7.3).

En konkret åtgärd som länsstyrelser och kommuner kan vidta är att sammanställa lokalt anpassade handledningar av typ "handbok i ex-

ploatering och tomtförsäljning". Dessa skulle främst rikta sig till personer eller bolag med liten eller ingen erfarenhet från tidigare verksamhet. I "handboken" skulle finnas praktiska råd och grundläggande fakta rörande juridik, ekonomi och teknik.Handledningen skulle även innehålla anvisningar om var man kan hitta ytterligare information. En sådan skrift bör underlätta kontakterna mellan exploatören och olika kommunala och statliga organ. För "amatörexploatören" bör handledningen vara till nytta även vid kontakter med konsulter, entreprenörer m fl.

Beträffande underlagsmaterialet (däri inbegripet kartor) vore det fel att propagera för en generell sänkning av kraven. Visserligen kan det verka lockande för exploatören att slippa ta fram diverse utredningar och planeringsunderlag. I många fall kan detta straffa sig. Bra markundersökningar kan minska kostnaderna för va-system m m och göra exploateringen mer lönsam. Genom att noga undersöka om det intill planerat tomtområde är planerat några störande ingrepp i miljön (t ex större kalavverkningar, täktverksamhet etc) kan man undvika att bli stående med tomter som ingen vill ha.

Prioritera billiga bebyggelseformer

I avsnitt 7.4 ovan har redan redovisats slutsatsen att kostnaderna kan hållas nere genom satsningar på i första hand; (a) stark koncentration och låg utrustningsstandard, (b) spridd bebyggelse (enstaka tomter/små grupper). I speciella fall bör förtätning av befintlig bebyggelse kunna ge billiga lösningar. Här skall endast påminnas om att dessa slutsatser inte tar hänsyn till frågor om framtida kostnader för resor och transporter. Sistnämnda kostnadsposter är främst beroende av fritidshusens läge i förhållande till bostadsorterna (se avsnitt 1.1.8). Det har relativt liten betydelse om fritidshuset ligger samlade eller ej. Det finns med andra ord svaga motiv för att med hänsyn till exempelvis energisparande prioritera den ena eller andra bebyggelseformen.

Stimulera producenterna

Flera av de åtgärder som nämnts ovan kan ha viss betydelse för såväl enskilda markägare som större bolag eller andra mer professionella exploatörer. Tillåtlighetsbeslut minskar risktagandet, en

"handbok" underlättar arbetet, ökad prioritet i planeringssammanhang öppnar nya attraktiva markområden etc. För att stimulansåtgärderna skall få någon större effekt krävs emellertid att de på ett konkret och omedelbart sätt visar exploatören/markägaren att hans förutsättningar har förbättrats. Om exempelvis markområden för samlad bebyggelse pekas ut i kommunens översiktsplan, måste de dels vara attraktiva för fritidsboende, dels innehålla partier med god byggbarhet med tanke på vägar och va-system. Uttalanden om att spridd bebyggelse skall behandlas positivt måste konkretiseras så långt som möjligt. Av samma skäl får en "handbok i exploatering" inte vara alltför omfattande och svårtillgänglig. För att stimulera den småskaliga produktionen av spridda tomter kan en enkel informationsbroschyr spridas direkt till enskilda markägare. På så sätt bör fler "amatörer" övervinna sin tveksamhet inför något som upplevs som komplicerat och främmande. Detta är viktigt eftersom spridd bebyggelse är attraktiv och möjlig att klara med små kostnader.

Kärnpunkten kanske ändå är det ekonomiska utfallet. Även om det inte är ovanligt att "vänskapspriser" förekommer vid försäljningar till släkt och vänner är det ekonomiska motivet grundläggande för verksamheten i stort. Exploatörens vinst kan öka genom högre försäljningsintäkter eller genom minskade produktionskostnader. Att samhället medverkar till reella besparingar i tid, arbete m m torde inte vara särskilt kontroversiellt. Det kan betraktas som ett led i en allmän strävan efter ekonomisk effektivitet inom alla samhällsområden. Tar man steget över till att subventionera vissa moment eller att ge bidrag i någon form, är det fråga om en aktiv påverkan på medborgarnas konsumtionsmönster. Förutsatt att man godtar sådan "inblandning" i marknadsekonomin kan det vara intressant att diskutera ekonomiskt stöd till de som producerar fritidsbebyggelse.

En ändring i skattesystemet med sikte på ökad lönsamhet vid tomtexploatering kan vara ett verkningsfullt stimulansmedel. En översyn av skattereglerna skulle lämpligen beröra såväl storskalig tomtproduktion i bolagsform som enskildas försäljningar av enstaka tomter. Regelsystemet är omfattande och ändringar kan medföra svåröverskådliga konsekvenser på andra samhällsområden samt påverka fördelningspolitiska mål m m. Ändringar i skattesystemet måste därför utredas och utvärderas på ett sätt som inte ryms i denna studie.

Här kan endast ges synpunkter på åtgärdernas inriktning vad gäller fritidsbebyggelsen.

På flera ställen tidigare i rapporten och även i slutet av kommentarerna i detta kapitel, propageras för spridd eller gruppvis lokalisering - bl a för att kunna erbjuda billiga alternativ. Det är därför naturligt att prioritera en översyn av reglerna om realisationsvinstbeskattning eftersom dessa mycket ofta är tillämpliga på den typ av begränsad och tillfällig exploateringsverksamhet som här åsyftas. Två aspekter blir då aktuella: (1) att minska skattens storlek, (2) att förenkla reglerna för beräkning av skatten.

En minskning av skatten på realisationsvinster kan åstadkommas på olika vägar:

a) ändrade regler för beräkning av vinsten b) endast viss del av vinsten beskattas c) vinsten (eller den beskattade delen) beskattas separat efter speciella skattesatser - d v s det beskattningsbara beloppet läggs ej som idag ovanpå andra inkomstslag.

En förenkling av regelsystemet skulle verka stimulerande genom att exploatören/tomtförsäljaren lättare kan förutse det ekonomiska utfallet. Idag torde det vara mycket ovanligt att enskilda markägare som styckar av någon/några tomter klarar av att räkna ut skattens storlek utan att ta hjälp av andra. Det är heller inte alltid som anlitad "expertis" behärskar skatteberäkningen. Successiva ändringar och tillägg i regelsystemet förefaller ha medfört att skatteberäkningen vid försäljning av nybildade tomter kommit att bli alltför komplicerad - åtminstone för andra än de som är specialister inom just denna del av skattesystemet. Om markägaren på ett relativt enkelt sätt själv kunde bedöma det ekonomiska resultatet, borde detta ha en stimulerande effekt - förutsatt att vinsten inte visar sig bli alltför liten.

7.8 BILLIG SPRIDD BEBYGGELSE BÖR KOMPLETTERAS MED TÄTT FRITIDSBOENDE I ATTRAKTIVA MILJÖER

Som avrundning skall erfarenheterna från projektets olika delar sammanföras till några allmänna rekommendationer om framtida in-

riktning på statliga och kommunala åtgärder. Först kan konstateras att samhällets åtgärder för att få fram billig fritidsbebyggelse i högre grad än hittills bör inriktas mot spridd bebyggelse. Genom att släppa fram bebyggelse i anslutning till befintliga vägar och el-ledningar ger man människor valfrihet i boendet och möjligheter till billiga nyetableringar. (Förutsättningarna för sådan lokalisering är god i större delen av landet). Förutom av ekonomiska skäl är en utspridning motiverad av hänsyn till trivseln i boendet. Många av de fritidsmiljöer som tillkom på 60- och 70-talen är alltför kompakta och "villalikhande". Att av kostnadsskäl tillskapa ännu tätare miljöer av karaktären koloniområden kräver mer noggranna överväganden än hittills. Om man som flertalet söker avskildhet och tillgång till egen tomt med utrymme för olika aktiviteter, är tätare bebyggelseformer knappast ett tänkbart alternativ. Dessutom önskar många starta med litet hus och enkel standard samtidigt som man ser fram emot att senare göra tillbyggnader och standardhöjningar. Sådana önskemål ("drömmar") är svåra eller i vissa fall omöjliga att tillgodose i planområden med små tomter och gemensamma va-lösningar.

Det som sagts ovan innebär inte någon generell avrådan från satsningar på tät bebyggelse. Sådan kommer säkerligen att vara attraktiv för de som i fritidsboendet trivs med närheten till andra människor. En viktig uppgift för samhället bör i detta sammanhang vara att medverka till att de täta områdena kan ges någon/några egenskaper som uppväger liten tomtareal. För att kunna erbjuda detta krävs i många fall att bebyggelsen tillåts ta i anspråk mark som man tidigare ansett inte borde nyttjas för fritidsbebyggelse. Som exempel kan nämnas områden i närheten av friluftsgårdar eller motionsanläggningar samt strandmiljöer nära attraktiva badstränder. Med en omsorgsfullt planerad lokalisering och detaljutformning kan störningarna på andra intressen minskas (och sannolikt en del samordningvinster göras). Den normala situationen, även i omgivningarna utanför flertalet städer och samhällen, är att intensiteten i markutnyttjandet (främst areella näringar och friluftsliv) inte är högre än att nyttan av ett fritidsboende i koncentrerad form vanligtvis är större. I ett land som under överskådlig tid kommer att vara glest bebyggt och som har stora tillgångar på välbelägna och vackra mark- och vattenområden, vore det ett dåligt utnyttjande av

resurserna att inte lokalisera den koncentrerade och billiga bebyggelsen i attraktiva lägen.

Till sist ytterligare en kommentar om tät bebyggelse: Om man utan subventioner av något slag skall komma ned till en kostnadsnivå som markant ökar kretsen av köpare, är det nödvändigt med sänkt standard vad gäller vatten- och/eller avlopp samt små hus och låg vägstandard. Tidigare studier av efterfrågan (se avsnitt 2.6) samt den faktiska utvecklingen av vattenförbrukningen i fritidsområden (Lindell, 1987), tyder dock på att god utrustningsstandard vad gäller vatten prioriteras högt. Man bör böja sig för detta faktum och försöka styra bebyggelsens lokalisering och utformning av anläggningar så att husen kan utrustas med relativt hög vattenstandard (även dusch). Besparingar bör i första hand göras genom att; bygga gemensamma toalettutrymmen, tillåta självbyggen av små hus med enkelt utförande (alternativt samordna beställningar av större antal "typhus"), anlägga enkla gång/körvägar till husen vilka kompletteras med gemensam parkering.

För att täcka alla önskemål på efterfrågeskalan och ytterligare sänka kostnaden bör ovanstående utbud kompletteras med hus utan indraget vatten. Satsningarna på enkel, tät och stadsnära fritidsbebyggelse (typ Hulthstugor) bör fortsätta. Lägre vattenstandard etc bör kompenseras genom attraktivt läge.

LITTERATURREFERENSER

AB Marknadsforskning, 1968, Undersökning av turism- och fritidssysselsättning i Gävleborgs län och Västernorrlands län sommaren 1967. Stockholm.

Bengtsson, H-E, 1984. Hulthstugan - en ny belastning på skattebetalarna. (Byggförlaget) Byggindustrin, nr 36, 1984 sid 36. Stockholm.

Bjerkén, T, 1978, Plan- och byggnadsrätt. Kompendium av Torsten Bjerkén, Socialhögskolan i Stockholm, 1978.

Carlegrim, E, 1982, Datakällor för fastighetsbestånd och fastighetsmarknad. (Byggforskningen) Rapport R59:1982. Stockholm.

Daun, Å, 1977, Fritidshuset som kulturfenomen. (Arkitekturstektionen, KTH) Stockholm.

Ehn, J, 1979, Kommunerna och planberedskapen. Artikel i Plan nr 1 1979.

Ericsson, G, 1972, Fritidsbebyggelse - modellkalkyler och kostnadsanalyser. (Byggforskningen) Rapport R2:1972. Stockholm.

FGK, 1984, Äspereds koloniområde. (Föreningen Göteborgs Koloniträdgårdar), Kostnadssammanställning signerad "Hjl/CH 84-12-03".

Floderus, Å, 1981. Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen? (Byggforskningsrådet. Statens institut för byggnadsforskning). Rapport T16:1981.

Fog et al, 1981. KPP-projektet om kommunal planering - en introduktion. (Byggforskningsrådet) R1:1981.

Forester, J, 1987, Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation. *Ur Journal of the American Planning Association*, nr 3, 1987.

Fredbäck, K, 1979. Fritidsbebyggelsens energiförbrukning. Nuläge och tendenser. (Byggforskningen) Rapport R37:1979.

Fredbäck, K, 1984. Bostadsbyggande på landsbygden. Utveckling, handläggning, styrning. (Institutionen för fastighetsteknik, KTH) Meddelande 4:47. Stockholm.

Grant, M, 1982, Urban planning law. (Malcolm Grant, Barrister, New Zealand, Lecturer of Law, University of Southampton) Sweet and Maxwell, London.

Göteborgs kommun, 1982, Iordningställande av gator och ledningar m m till Äspereds koloniområde inom stadsdelen Angered. (Göteborgs fastighetskontor, exploateringsavdelningen) PM 1982-03-22. Dnr 1015/79.

Göteborgsregionens kommunalförbund, 1974, Göteborgsregionen. Kustinventering 1974.

Göteborgsregionens kommunalförbund, 1984, Stadsnära fritidsboende i en storstadsregion. (Göteborgsregionens kommunalförbund) Göteborg.

Holfelt et al, 1981. KPP-projektet om planerande människor i kommunen - om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala förvaltningen. (Byggforskningsrådet) R8:1981.

Hulth, M, 1985, Inga subventioner till fritidshusen. (Byggförlaget) Byggindustrin, nr 1 1985, sid 28. Stockholm.

IFHP, 1974, IFHP Bullentin 1974:3 (International Federation for Housing and Planning).

Jarlöv, 1980, Vad betyder olika faktorer i bostadsmiljön för efterfrågan på fritidshus? (Institutionen för arkitektur, Chalmers Tekniska Högskola, 1980) Fritidsboendekommitténs underlag nr 6, 1982. Stockholm.

Johnson, A, 1975, Fritidsboende i mindre grupper. (Byggnadsforskningen) Rapport R57:1975. Stockholm.

K-konsult, 1979, Studier av fritidshus i enkla former. (Bostadsdepartementet) Fritidsboendekommitténs underlag nr 3. Stockholm.

LMV, 1977, Fritidsbebyggelsen i Sverige 1975/76. (Lantmäteriet) Meddelande 1977:7, Fysisk riksplanering, underlagsmaterial nr 9:77.

LMV, 1981, Tillkomna fastigheter för bostadsändamål 1973-79. (Lantmäteriverket) PM 1981-05-07, S Oveland, fastighetsbildningsenheten. Gävle.

LMV/SCB/RSV, 1981, Inventeringsinstruktion - köp av tomtmark. (Lantmäteriverket, Statistiska centralbyrån, Riksskatteverket) Skrivelse daterad 1981-12-15.

Lagrådsremiss, PBL, Förslag till ny plan- och bygglag. Remiss till lagrådet den 20 oktober 1983.

Lantmäteriverket, Statens planverk, 1979. Enklare bebyggelse- och fastighetsbildningsfrågor. Prövningssystemet och användningen av planutredningar. (Lantmäteriverket meddelande 1979:5, Statens planverk rapport 47).

Larsson, G, 1969 a, Undersökningar rörande fritidsbebyggelse. (Institutionen för fastighetsteknik, KTH) Meddelande 4:6. Stockholm.

Larsson, G, 1969b, Fritidsbebyggelse som ett medel för ekonomisk landskapsvård inom Flenblocket. Rapport till KSLA:s Kommitte för ekonomisk landskapsvård (delrapport jan 69).

Larsson, G, Rönström, M m fl, 1979, Fritidsboende och fritidsbebyggelse (Byggnadsforskningen) Rapport T23:1979. Stockholm.

Larsson, G Stahre, U, 1972, Målsättningar vid översiktlig planering för fritidsbebyggelse. (Byggforskningen). Rapport R9:1972.

Lindell, A, 1987, Salt grundvatten i kustnära områden. Delrapport: En analys av läget i Stockholms län. (Länsstyrelsen i Stockholms län och Institutionen för kulturteknik, KTH) Stockholm.

Lindgren, E, 1983, Strandskyddsbestämmelsernas tillämpning och funktion. (Institutionen för fastighetsteknik, KTH) Meddelande 4:37. Stockholm.

Lindgren, E, 1985, Det är dags för en mjukare tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. (Sveriges Lantmätarförening) Svensk Lantmäteri-tidskrift, nr 1, 1985, sid 22-27.

Lindgren, C, et al, 1984, Demokrati och effektivitet i mark- och bebyggelseplanering. En forskningsöversikt (Byggforskningsrådet) Rapport R198:1984.

Länsstyrelsen i Stockholms län, 1973, Strandutredningen 1970. Planeringsavdelningen 1973:6.

Mattsson, H, 1970, Fritidsboende i spridd bebyggelse. (Institutionen för fastighetsteknik, KTH) Meddelande 4:8.

NOU 1981:21, Hytter og fritidshus (Miljøverndepartementet) Oslo.

Patricios, 1986. International Handbook on Land Use Planning. (Greenwood Press).

Plan o Bygg, 1982. "Länsstyrelserna planerar åtgärder för snabbare detaljplanhantering", (Statens planverk) Plan o Bygg nr 4/82.

Planverket, 1987, Boken om detaljplan och områdesbestämmelser. Stockholm.

Prop nr 168, 1959, Förslag till lag om ändring i byggnadslagen samt förslag till byggnadsstadga.

Prop 1976/77:122. Ändring i byggnadslagen.

- Prop 1983/84:145.** Angående turist och rekreationspolitik m m.
- Prop 1985/86:1.** Ny plan- och bygglag.
- Prop 1985/86:80.** Ny förvaltningslag.
- Romson, 1983,** Styrinstrument för fritidsbebyggelse. (Kommunförbundet) Skrivelse 1983-11-22.
- RRV, 1985,** Långa handläggningstider i offentlig verksamhet. (Riksrevisionsverket). Huvudrapport. Dnr 1984:695, P 1985:3.
- Sachs, J, Johansson, S, 1980,** Tillståndsprövning och projektarbete. (Sveriges Industriförbund) Faktaserien 2, Industriförbundets förlag. Stockholm.
- SCB, 1983,** Markanvändningen i Sverige. (Statistiska centralbyrån).
- SCB, 1985,** Fastighetsprisstatistik 1984. Obebyggd tomtmark. (Statistiska centralbyrån) Statistiska meddelanden P 16 SM 8505.
- SCB, 1986,** Fastighetsprisstatistik 1985. Obebyggd tomtmark (Statistiska centralbyrån) Statistiska meddelanden P19 SM 8601.
- SCB, 1987a,** Ojämligheten i Sverige. Utveckling och nuläge. Levnadsförhållanden 1975-85. (Statistiska centralbyrån). Rapport 51.
- SCB, 1987b,** Fastighetsprisstatistik 1986. Obebyggd tomtmark. (Statistiska centralbyrån) Statistiska meddelanden P19 SM 8701.
- SIFO/STR, 1982,** Pressmeddelande 1982-02-19 från Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR) samt råtabeller från SIFO över besöksintervjuer 23-29/9, 7-13/10 1981.
- SOU 1945:63,** Bostadssociala utredningens slutbetänkande del 1.
- SOU 1964:47,** Friluftslivet i Sverige. Del 1 (1962 års fritidsutredning, kommunikationsdepartementet). Stockholm.

SOU 1975:17, Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet.

SOU 1979:66, Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag. Betänkande av PBL-utredningen.

SOU 1982:23, Fritidsboende. Betänkande från fritidsboendekommittén. Stockholm.

Sjölund, 1983, Avstyckning av befintliga fritidshus i tätbebyggelse med stöd av planutredning. (Lantmäteriverket) LMV-rapport 1983:9. Gävle.

Statens planverk, 1971, Kustinventeringen 1969. Rapport 14.

Statens planverk, 1978, Fritidsbebyggelsen i kommunernas planering. Rapport 44 del 4.

Statens planverk, 1983. Rapport 1983-04-08, Dnr 109/83 angående handläggningen av ärenden rörande fastställelse av stads- och byggnadsplaner.

Statskontoret, 1984. Statens service - en inventering. Del 2. Myn- dighetsåtgärder. Statskontoret 1984:9.

Stockholms kommun, 1984a, Stugbyar på Stockholms lantegendomar. (Stockholms kommun, Genomförandegruppen). Huvudrapport.

Stockholms kommun, 1984b, Förslag till stugbyar. (Projektgruppen SMÅA) Presentation i text och bild.

Stockholms kommun, 1984c, Stugbyar - fritidsboende för alla. (Fas- tighetskontoret) Informationsbroschyr.

Tobé, E, 1981, Kommunal planering. (Fjärde upplagan, 1981, AWE/ GEBERS). Stockholm.

Wallhammar, M, 1986, Boende på landsbygden. Flyttningsmotiv och bostadsmiljö. (Institutionen för fastighetsteknik, KTH) Meddelande 4:53. Stockholm.

White, 1980, Tätortsnära fritidsboende. Enkla sommarstugor i stadens närhet. (White arkitekter AB). Fritidsboendekommitténs underlag nr 5. Stockholm.

BILAGEFÖRTECKNING

- 1 Företrädare för stat och kommun som medverkat i projektets inledningsskede.
- 2 Synpunkter på projektets inriktning.
- 3 Lagfartsregistrets utnyttjande.
- 4 Enkät till säljare av fritidstomter.
- 5 Förteckning över bolag som svarat på säljarenkäten.
- 6 Skrivelse till FBM angående avstyckningar för fritidsändamål
- 7 Frågor till länsstyrelser och kommuner angående planprocessen m m.
- 8 Länsstyrelser och kommuner som svarat på skrivelse angående planprocessen m m.
- 9 Frågor till länsstyrelser och kommuner angående va-utredningar och va-försörjning.
- 10 Länsstyrelser och kommuner som svarat på skrivelse angående va-försörjning.
- 11 Underlag för bedömning av antal fritidshus i Sverige (källförteckning).

Bilaga 1

FÖRETRÄDARE FÖR STAT OCH KOMMUN SOM MEDVERKAT I
PROJEKTETS INLEDNINGSSKEDETelefon- och/eller brevkontakt, jan-mar 1984

Göran Ekbladh, bostadsdepartementet
Rolf Romson, kommunförbundet
Gunnar Renström, stadsarkitekt, Kramfors kommun
Ivan Marklund, bitr länsarkitekt, länsstyrelsen i Västernorrlands
län
Hans Rundgren, stadsplaneing, Nyköpings kommun

Sammankomst och studieresa i Norrtälje kommun,
1983-12-15

Claes Halling, länsstyrelsen i Stockholms län, planenheten
Inga-Lill Hellström, länsstyrelsen i Stockholms län, naturvårdsen-
heten
Tage Aronsson, hälsovårdschef, Norrtälje kommun
Björn Cederström, stadsarkitekt, Norrtälje kommun

Sammankomst på länsstyrelsen i Västernorrlands län, 1984-05-08

Ivan Marklund, bitr länsarkitekt, länsstyrelsen i Västernorrlands län
Karl-Axel Andersson, naturvårdsenheten, länsstyrelsen i Västernorr-
lands län
Hans Yngve Eriksson, bitr ölm, överlantmätarmyndigheten i Väster-
norrlands län
Gunnar Renström, stadsarkitekt, Kramfors kommun
Rolf Wickström, hälsovårdschef, Kramfors kommun
Sture Fellenius, ingenjör, Kramfors kommun
Paul Sjölander, planarkitekt, Sundsvalls kommun
Sten Björling, planingenjör, Sundsvalls kommun

Bilaga 2

SKRIVELSE 83-11-21 ANGAENDE PROJEKTETS UPPLÄGGNING

Vilka speciella problem är mest angelägna att studera?

E = svar från exploatör

K = svar från va-konsult, arkitektfirma etc

- E *Efterfrågan - vad vill man köpa?
Ägarformer.
Finansieringsformer.*
- E *De olika planmyndigheternas roller och agerande i planprocessen.*
- K *Den oreglerade fritidsbebyggelsen (glesbebyggelsen) inom ramen för kommunöversikter, m m översiktlig planering. Klarare regler för innehåll och omfattning av planering. (Egen kommentar, efter telefonsamtal: samlad bedömning saknas av det som tillkommer. Bebyggelsen tillkommer där folk får tag i mark. KÖ liten betydelse.)*
- E *Mindre exploatörer behöver vägledning inför kontakter med myndigheter samt bättre kunskap om tidsåtgång för olika moment - dvs behov av "handbok för exploatörer".*
- E *Den kommunala översiktliga planeringen måste få sådan fasthet och förankring på regional- och riksnivå att ett markförvärv för byggelseexploatering inom område i översiktsplan med sådan markdisposition åtminstone under ett bestämt antal år kan planläggas och användas för bebyggelse.
Stärk trovärdigheten i myndigheternas underhandsbesked.*
- E *Standard, prisläge, avstånd.*
- mäklare *Fritidsboendet i framtiden.*
- E *Framtida skattefrågor vid uthyrning av enskilt ägda, bostadsrätt, andelshus m m.
Förvärvstillstånd för utlänningar.*
- E *Konsumenternas efterfrågan.
Det allmännas åtgärder att stimulera (t ex långivning, beskattning, skattefri andrahandsuthyrning)*

- E *Möjligheterna att producera fritidstomter med låga krav på teknisk standard (VA, vägar) och förenklad/förkortad planprocess, kanske i grupper om ca 10 tomter utan formell plan.*
- E *Fris vid andrahandsförsäljning av fritidshus jämfört med nyproduktion av tomt + fritidshus.
"Lagerkostnaden" hos exploatörer för utbyggda områden, till följd av villkor i exploateringsavtal med resp. kommuner.*
- K *Svårigheten få tag i mark inom rimligt avstånd från potentiella köpare. Avstyckningar av smågrupper ej tillräckligt lönsamt för markägaren. Ofta politiskt "obekvämt" för kommunen att släppa till mark - lokala opinioner emot väger starkare än eventuella ekonomiska tillskott till kommunen.*
- E *För höga krav på grundkartor, utredningar.
Bör kunna sänka standarden på anläggningar.*
- E *Information till "småexploatörer" om skillnaden i skattehänseende beroende på verksamhetens art och omfattning - speciellt effekten av att sälja fler än 14 tomter.
"Okynnesbesvär" över planer - viss avgift för att överklaga?*

Bilaga 3

LAGFARTSREGISTRETS UTNYTTJANDE I UNDERSÖKNINGEN

Med lagfartsregister avses här det s k kompletterade registret. I detta finns infört bl a uppgifter från fastighetsbildningsmyndighetens inventeringar av de överlåtelse som utgör grund för SCBs prisstatistik. För studier av lagfartsregistrets innehåll och metoden vid framställning av SCBs prisstatistik rekommenderas Carlegrim 1982, SCB 1985 samt LMV/SCB/RSV 1981.

Lagfartsregistret innehåller uppgifter om alla överlåtelse av fastigheter (förutom köp även arv, gåva m m). Trots att det är ett ADB-register har i detta sammanhang krävts manuella genomgångar av särskilt framställda utdrag (datalistor). Enskilda personers eller enskilda bolags försäljningar av fastigheter var vid undersökningens genomförande inte tillåtet att sammanställa på maskinell väg genom bearbetning av lagfartsregistret. De manuella genomgångarna har behandlat hur försäljningar av fritidsfastigheter fördelat sig på olika säljargrupper, antal bolag som sålt obebyggda tomter samt förekomst av s k slätköp. Arbetsmetodik, felkällor och metodstudier i samband med lagfartsregistrets utnyttjande i föreliggande projekt, behandlas nedan. Dessutom innehåller föreliggande bilaga en del kompletteringar till huvudtextens redovisning av undersökningens resultat. Innehållet är uppdelat på fem huvudavsnitt, betecknade A - E.

A. Försäljningar av obebyggda fritidsfastigheter - fördelning på olika säljargrupper

SCB har statistik på fördelningen mellan grupperna fysisk person/dödsbo, svenskt aktiebolag, kommun, övriga. För att få mer detaljerad information har utförts ett stickprov avseende ca var 10:e överlåtelse - 475 av totalt 4 589 st - under perioden jan 1982 t o m kring aug 1984. Stickprovet avser hela landet. För samma period har dessutom tagits fram samtliga överlåtelse i sex län (Jönköping, Halland, Göteborg- och Bohus, Älvsborg, Skaraborg, Värmland).

Tekniken har varit att låta länsstyrelsernas dataenheter framställa utdrag över de köp som FBM i sina inventeringar till SCBs prisstatistik angett vara försäljningar av obebyggd mark avsedd att användas för fritidsbebyggelse. (Notera att kodningen i samband med fastighetstaxeringen - typkod 12 - inte har varit grund för utlistningen). Detta har bedömts ge det mest relevanta utdraget trots att vissa överlåtelse faller bort. Se kommentar nedan.

B. Försäljningar av bebyggda fritidsfastigheter -fördelning på säljargrupper

Här har gjorts ett stickprov avseende var 5:e försäljning i Södermanlands län och Västmanlands län under perioden jan 1982 t o m aug 1984. Stickprovet omfattar 327 av totalt 1 580 överlåtelse. Det utdrag ur lagfartsregistret som använts här omfattar försäljningen av fastigheter med typkod 16 enligt fastighetstaxeringen. (Någon klassificering utförd av FBM på motsvarande sätt som för obebyggda tomter finns inte för bebyggd mark).

Bakgrund till val av metodik under A och B ovan

Som grund för att välja den teknik som beskrivits ligger en förstudie av vad som är lämplig metod. Denna "metodstudie" återges här.

Uppgifterna i lagfartsregistret kommer från inskrivningsmyndigheterna och från lokala skattemyndigheterna. Överlåtelse som kan ha avsett obebyggd tomt (främst de med taxeringskoden 12 eller 13, men även vissa andra) kompletteras med uppgifter från FBM. FBM gör bl a en egen bedömning om marken verkligen var obebyggd vid överlåtelsen. En utlistning avseende obebyggda tomter kan således innebära att man plockar ut antingen (1) överlåtelse med typkod 12 enligt fastighetstaxeringen eller (2) överlåtelse som FBM angett vara köp av obebyggd fritidstomt - vilka senare ingår i SCBs prisstatistik. Dessa metoder ger utdrag med följande innehåll.

Utdrag obebyggda tomter - typkod 12, innehåll:

1. alla överlåtelse avseende fastighet med typkod 12 - däribland sådana som felaktigt har typkod 12

2. får ej med:

- o obebyggd tomt som tidigare varit avsedd för permanentbostad och därför har typkod 13, men som överläts för fritidsändamål
- o obebyggd fritidstomt som felaktigt åsatts annan typkod än 12

Utdrag obebyggda tomter - FBMs klassificering, innehåll:

1. alla överlåtelser som FBM bedömt ha avsett obebyggd fritidstomt - oavsett typkod enligt fastighetstaxeringen. (FBMs klassificering/inventering omfattar alla fastighetsöverlåtelser som med någon större sannolikhet kan tänkas ha avsett obebyggd tomtmark).
2. endast "normala överlåtelser" och kommunala förköp (fångeskoderna 11 och 31), d v s får ej med: slätköp, gåva, arv, köp där det finns intressegemenskap (t ex bolag - intressent i bolag)
3. får ej med: överlåtelser som även omfattar del av ny byggnad (t ex skalhus)¹, köp av flera tomter, tomter som FBM bedömt som ej byggklar inom två år.

För att utvärdera vilken metod som är lämpligast i detta sammanhang har jämförts provutdrag för några län i mellansverige. Detta har varit möjligt genom att i de utdrag som körs fram avseende alla överlåtelser med typkod 12, finns angivet s k ändamålskoder från FBMs inventering. Nedanstående sammanställning visar innehållet i utdrag för 1982 avseende Södermanlands län, Östergötlands län, Örebro län samt Västmanlands län.

¹ Man får däremot med köp där avtal samtidigt träffas om uppförande av byggnad.

Provutdrag - typkod 12:

totalt antal överlåtelse 341 st

däruv kommer följande ej med i ett "FBM-utdrag", dvs ej med SCBs prisstatistik (vilket framgår av FBMs ändamålskoder):

(a)	bebyggd mark som ej skall nybebyggas	0 st
(b)	mark med byggnad på ofri grund	10 st
(c)	obebyggd mark för permanentbostad eller mark som är avsedd för annat än permanent- eller fritidsbostad (gator, torg m m)	15 st
(d)	del av byggnad ingår i överlåtelsen	3 st
(e)	köp av flera tomtplatser	8 st
(f)	ej byggklar inom två år	2 st
(g)	intressegemenskap (bolag - bolag)	35 st
(h)	släktskap mindre än	15 st

Av de 341 överlåtelseerna är minst 25 (b+c), d v s 7 % inte relevanta i sammanhanget eftersom de sannolikt inte avser nyproduktion av fritidsbebyggelse. Dessa kommer inte med i ett utdrag med hjälp av FBMs klassificering. Vid ett "FBM-utdrag" faller å andra sidan bort 63 st som eventuellt bör vara med (d-h). Då skall noteras att 35 st av dessa (g) är överlåtelse av tomter inom ett planområde och från ett och samma bolag till ett annat bolag (med samma adress). Mindre än 15 st, d v s mindre än 5 procent är slätköp. Bortfall av ej byggklara tomter är marginellt.

Vid ett utdrag med hjälp av FBMs klassificering får man ut överlåtelse som är "rena" köp av mark som ska bebyggas med fritidshus. Av ovanstående 341 försäljningar kommer inte med de som tillhör typfallen a-h. Återstår därefter 253 som bör återkomma i nedanstående "FBM-utdrag".

Provutdrag - FBMs klassificering:

totalt antal överlåtelse	280 st
med typkod 12	261 " ²
med typkod 10, 11, 13 eller 16	19 "

Utdrag med "FBM-metoden" gav i detta fall 280 försäljningar som kan antas vara relevanta i detta sammanhang. Jämför detta med 316 vid typkod 12-utdraget. Just i detta exempel (fyra län, ett år) förklaras stor del av skillnaden av att 35 överlåtelse mellan två bolag inte kommer med i "FBM-utdraget". Dessa försäljningar är inte av karaktären från producent till konsument. Frågan är om man inte får en lika rättvis bild av produktionens fördelning på olika kategorier, genom att utelämna överlåtelse mellan bolag.

Nackdelen med bortfallet av vissa överlåtelse vid FBM-utdraget motverkas av att en del andra fångas upp - i detta exempel 19 st.

Med stöd av ovannämnda prov samt utlåtande från personer ³ som arbetat med lagfartsregistret, har valts att beträffande obebyggda tomter ta fram utdrag m h a FBMs klassificering ⁴.

Vad gäller försäljningar av bebyggda tomter finns inte motsvarande inventering från FBM. Där blir man hänvisad till ett utdrag av-seende typkod 16 enligt fastighetstaxeringen.

Hur väl fångar de båda utdragen upp olika överlåtelsesituationer? Ett visst bortfall beträffande obebyggda tomter beror på att FBM i sin inventering sorterar bort arv, gåva, slätköp m m, vilka ej ska ingå i SCBs prisstatistik. Trots att detta bortfall till antalet inte är försumbart (se (a) - (h) ovan) tycks det ha liten inverkan på resultatet av de studier som görs här, se nedan punkt D. Men vad händer med tomter som bebyggs så nära inpå överlåtelse tidpunkten

² Här återfinns fler överlåtelse med typkod 12 än vad som kan förväntas med hänsyn till hur ovanstående "typkod 12-utdrag" ser ut.

³ Knut Mattson, ÖLM, Stockholm, Stefan Svensson, SCB.

⁴ En bidragande orsak var även att det är mer i överensstämmelse med länsstyrelsernas normala arbetsrutiner för beställningar av utdrag ur lagfartsregistret.

att de inte hunnit omtaxeras från typkod 12 till 16? Försäljningen blir föremål för FBMs inventering. FBM klassar det hela som överlåtelse av bebyggd tomt. Eftersom fastigheten i lagfartsregistret behåller typkod 12 (trots FBMs bedömning) hamnar överlåtelsen utanför båda utdragen. Provutdragen ovan, avseende typkod 12, tyder dock på att situationen är ovanlig (se punkt (a) 0 st).

C. Bedömning av antalet bolag som sålt obebyggda tomter (eller tomter bebyggda i direkt samband med försäljningen)

Det utdrag för hela landet som nämnts ovan under punkt A, avseende obebyggda tomter och perioden 82-01-01--84-08 ca, har inventerats i sin helhet vad avser svenska aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar samt säljare med namn som "Firma skogstomter" eller liknande. Alla dessa har sorterats in under säljargruppen "bolag".

Hur bedömningen av antal bolag därefter skett redovisas i rapportens huvudtext (avsnitt 3.8).

D. Fysiska personers andel av försäljningarna, förekomst av "släktköp".

De köp som ingår i SCBs prisstatistik kan fås redovisade på olika säljarkategorier. Frågan är om andra köp fördelar sig på ett avvikande sätt. Följande överlåtelser ingår inte i SCBs prisstatistik:

- I vissa typer av fång, t ex släktskap mellan köpare och säljare. Samtliga fångeskoder förutom 11 och 31 faller utanför SCBs prisstatistik, se SCB, 1984.
- II köp som avser annat än (1) en obebyggd tomt, exempelvis tomt + skalhus eller någon köper fler tomter i ett sammanhang.

För att få en uppfattning om effekten av att överlåtelser av kategori I respektive II inte finns med, har gjorts en manuell genomgång av ett utdrag från lagfartsregistret. Utdraget avser fastigheter med typkod 12 enligt fastighetstaxeringen. Det omfattar alla överlåtelser inom fem län i mellansverige (Uppland, Södermanland,

Östergötland, Örebro, Västmanland) under perioden 1981-01-01 t o m ca okt/nov 1983.

Av totalt 1 450 köp visade sig 26 procent tillhöra kategori I ovan och 4 procent kategori II. I detta exempel är det således 30 procent av köpen som inte ingår i SCBs prisstatistik. I detta "bortfall" var 62 procent köp där fysisk person (eller dödsbo) varit säljare. Motsvarande andelar i det material som ingår i SCBs prisstatistik var för år 1980 69 procent och för 1983 64 procent. Prisstatistikens köp tycks således vara fördelade på ungefär samma sätt som ovanstående fallstudie av övriga köp. SCBs statistik förefaller med andra ord representativ vad gäller fysiska personers (eller dödsbons) andel av sålda tomter; (Även andra säljarkategorier - t ex bolag - var ungefär lika representerade i bortfallet som i SCBs statistik).

Antal köp som p g a fångets art (kategori I ovan) sorteras bort från SCB:s prisstatistik och där säljaren var fysisk person/dödsbo, uppgick i denna studie till 229 st - d v s 16 procent av samtliga 1 450 st. Vissa av dessa har sorterats bort av andra skäl än att de är slätköp. Man bör därför kunna utgå ifrån att av samtliga överlåtelser av obebyggda fritidstomter har mindre än 15 procent hamnat utanför SCBs prisstatistik av det skälet att de skett från enskilda personer till deras släkt och vänner. Utöver dessa bortsorterade köp finns vissa slätköp fortfarande kvar i prisstatistiken, se resultat av enkät i föreliggande rapport (avsnitt 3.7). (Detta ökar i någon grad representativiteten hos de studier som redovisas i rapporten).

E. Andel "slätköp" bland överlåtelser utförda av fysisk person

Av de 1 450 överlåtelser som inventerats i ovannämnda metodstudie tillhörde ca 65 procent - eller ca 940 st - säljarkategorin fysisk person/dödsbo. 229 st - d v s 24 procent- av dessa faller utanför SCBs prisstatistik p g a släktskap eller annan omständigheter som kan påverka priset. Den verkliga andelen "slätköp" torde vara något större än 24 procent beroende på svårigheten att från materialet till prisstatistiken sortera bort alla överlåtelser med intresse-gemenskap. (Jfr avsnitt 3.7 i föreliggande studie).

Bilaga 4

TEKNISKA HÖGSKOLAN I STOCKHOLM
INSTITUTIONEN FÖR FASTIGHETSTEKNIK
100 44 STOCKHOLM

ENKÄT TILL SÄLJARE AV FRITIDSTOMT

ANVISNINGAR FÖR HUR NI FYLLER I FORMULÄRET

Enkäten består av två delar:

tomtdelen (frågorna 1 - 14)

frågor kring försäljningen av fritidstomten _____

OBS! Har Ni fått fler frågeformulär så avser dessa olika fastigheter och Ni fyller i vart och ett av formulären. Det är viktigt att få in svar för alla fastigheter för att få en riktig bild av tomtförsäljningen i landet.

säljardelen (frågorna 15 - 24)

frågor om Er självt/ert bolag. Här finns också utrymme för era egna synpunkter och erfarenheter.

OBS! Har ni fått fler formulär fyller ni i frågorna under säljardelen i endast ett av dessa

TOMTDEL

Nybildad eller äldre tomt? Bebyggd eller obebyggd?

- ① Ovan angivna fritidstomt
- avstyckades i samband med min/bolagets försäljning av densamma
 - hade tidigare avstyckats genom min/bolagets försorg
 - var redan avstyckad då jag/bolaget köpte densamma
- ② Då tomten såldes, ingick då även byggnad(er) i överlåtelsen?
- nej (obebyggd mark eller mark med hus på ofri grund)
 - ja, fritidshus som uppfördes av mig/bolaget i samband med försäljningen
 - ja, fritidshus som fanns sedan tidigare
 - ja, annan byggnad nämligen

Tomtens läge, storlek, planförhållanden m m

- ③ Karaktären på omgivande landskap?
- skärgård
 - annan kustbygd
 - skogsbygd i inlandet
 - jordbruksbygd i inlandet
 - fjäll
 - annan karaktär

- ④ Tomtens strand- och vattenkontakt?
- a) egen strand
 sjöutsikt
 varken egen strand eller sjöutsikt
 vet ej
- b) avstånd till strand längre än ca 1.5 km
 mindre än ca 1.5 km, ca meter
 vet ej
- ⑤ Ungefärlig tomtstorlek m² vet ej
- ⑥ Är det fråga om en avskilt belägen tomt (spridd bebyggelse) eller ingår tomten i en grupp/ett planområde?
- enstaka tomt/spridd bebyggelse
 grupp av tomter (befintlig eller planerad) med följande antal, ca
 2-5 6-14 15-30 31-60 61-100 över 100
- ⑦ Ungefärligt avstånd till närmaste större samhälle (över 2000 inv)
- 0-1 km 1-2 km 2-3 km 3-10 km över 10 km vet ej
- ⑧ Planförhållanden vid överlåtelse tillfället?
- a) tomten låg
 inom byggnadsplan eller → fastställd av länsstyrelsen
 stadsplan ej fastställd
 vet ej om den var fastställd
- inom avstyckningsplan
 utanför byggnadsplan, stadsplan, avstyckningsplan
 känner ej till planförhållandena vid överlåtelsen
- b) s k planutredning
 fanns → hade utförts av vet ej
 fanns ej
 vet ej
- ⑨ Försäljningspriset för själva tomten (ej byggnader)
.....kr (avrunda till 1000-tal kronor)

Vägar, vatten och avlopp m m

- ⑩ Följande anläggningar fanns när tomten såldes eller skulle senare ordnas på säljarens (min/bolagets) bekostnad:
- bilväg fram till tomtgräns
 gångväg/cykelväg till tomtgräns och bilväg högst 100 meter från tomten
 vattenförsörjning för åretruntbruk
 vattenförsörjning för enbart sommarbruk
 avlopp för enbart bad- disk- och tvättvatten
 avlopp för såväl klosettavfall som bad- disk- och tvättvatten
 el-ledning (framdragen till platsen för huset eller till tomtgräns)
 färdig husgrund

- ⑪ Ange närmare på vad sätt vatten och avlopp var ordnat vid överlåtelse tidpunkten - eller på vilket sätt det skulle ordnas. Vilka delar ingick i köpet och vilka delar skulle köparen själv bekosta?

vatten.....

 bad-, disk- och tvättavlopp.....

 klosettavlopp.....

Engagemang utöver tomtförsäljningen

- ⑫ I samband med försäljningen av aktuell tomt har jag/bolaget:

- hjälpt till med finansiering → förmedlat lån från bank/finansbolag
 själv bidragit med lån
- förmedlat husköp
 sålt monteringsfärdigt hus eller delar till hus
 uppfört och sålt hus
 utfört vissa arbeten (schaktning, husmontering, avlopp etc) exempelvis
- förmedlat kontakter med hantverkare
 andra engagemang
- inga engagemang utöver själva försäljningen

Enstaka försäljning eller "yrkesmässig" verksamhet?

- ⑬ Vilket svarsalternativ stämmer bäst in på försäljningen av aktuell fastighet?
- a) överlåtelse till nära släkting eller bekant
- b) enstaka/tillfällig försäljning i övrigt (ej släkt/bekant)
 av: → en (1) tomt
 fler tomter, sålda ungefär samtidigt
- c) ingår i fortlöpande tomtförsäljning och är ett komplement till lantbruk, skogsbruk, fiske etc
- d) ingår i en exploateringsverksamhet som även omfattar andra tomter
- e) annan beskrivning av försäljningen
-

Säljarkategori

⑭ Vilken kategori tillhörde Ni vid försäljningen av den aktuella fastigheten?

privatperson

svenskt aktiebolag

annat bolag



bolagets verksamhet:

med exploatering av fritidsområden som "huvudgren"

inriktat på mäklarverksamhet

med exploatering/mäklarverksamhet som endast en mindre del i hela verksamheten

annan kategori, ange vad:

Kommentar/förtydligande: -----

OBS! Resten av frågorna (15-24) behöver inte besvaras om Ni endast vid något enstaka tillfälle sålt en (eller några få) fritidstomt(er)

TACK FÖR ER MEDVERKAN!

Var vänlig insänd formuläret snarast möjligt till:

Institutionen för fastighetsteknik

KTH

100 44 Stockholm

Portofritt kuvert bifogas.

SÄLJARDEL

FORTSÄTTNING NÄSTA SIDA →

SÄLJARDEL

Behöver inte besvaras av de som endast vid ett enstaka tillfälle sålt fritidstomt(er)

Tomtförsäljningens omfattning

- ⑮ Ange ungefärligt antal försäljningar som ni/bolaget gjort:

1975 - 79 1980 - 84

- a) obebyggda fritidstomter
 b) fritidstomt + hus som uppförts i samband med tomtförsäljningen
 c) redan bebyggda fritidstomter

- ⑯ Vad har skett under de senaste fem åren (80-84) beträffande:

- a) Er egen försäljning av fritidstomter

- minskat i antal
 ökat i antal
 varit ungefär konstant

- b) Efterfrågan från de köpare/spekulanter Ni kommit i kontakt med

- förskjutits mot billigare tomter har inte ändrats
 förskjutits mot dyrare tomter

och/eller

- ändrat inriktning vad gäller läge, standard m m. Ange hur:

- c) Förklaringar till det som skett: -----

- ⑰ Har Ni märkt någon särskild tendens i efterfrågans omfattning/inriktning under sommaren/hösten 1984?

Framtida försäljning

- ⑱ Vilken tomtreserv har Ni? Ange ungefärligt antal osålda och obebyggda tomter:

a) inom fastställd detaljplan -----

b) utanför fastställd detaljplan -----

- ⑲ Hur många nya tomter utöver tomtreserven uppskattar Ni att Ni sannolikt kommer att producera under kommande 3-års period (85-86):

inom detaljplan ca -----

utom detaljplan ca -----

- ⑳ Vilken inriktning kommer sannolikt Er framtida verksamhet att ha?
(När det gäller att ta fram nya tomter/tomtområden)

- förskjutning mot dyrare tomter (mer attraktiva lägen, hög standard m m)
- förskjutning mot billigare tomter (lägre standard m m)
- annan ändring i inriktningen (andra köpkategorier, annan lokalisering m m) Ange vad:

Möjligheterna att underlätta framtida produktion och försäljning

- ㉑ Är tillgången till lämplig exploateringsmark (attraktivt läge, goda geologiska förutsättningar m m) tillräcklig för Er del?

a) I förhållande till efterfrågan idag och närmaste framtiden:

- ja
- nej --> främst beroende på

b) Om efterfrågan skulle öka märkbart?

- ja, förmodligen
- nej --> beroende på -----

- ㉒ Vilka erfarenheter har Ni från samarbetet med stat och kommun ?

- fungerat i stort sett tillfredsställande
- ej fungerat tillfredsställande

Ange i vilka avseenden det inte fungerat bra och vilka förändringar Ni anser bör ske :

- 23) Vad är viktigast för att kunna få fram billigare fritidstomter?
 Numrera de fem svarsalternativ Ni anser vara viktigast med
 1=viktigaste åtgärden 2=näst viktigast osv t o m 5.

sänka kraven och tillåta andra lösningar på	Ge om möjligt ett kort förtydligande av de fem viktigaste åtgärderna
<input type="radio"/> vägar	-----
<input type="radio"/> vattenförsörjning	-----
<input type="radio"/> avlopp	-----
<input type="radio"/> grundkartan	-----
<input type="radio"/> provpumpningar/vatten- analyser	-----
<input type="radio"/> grundundersökningar	-----
ökad medverkan från kommun	
<input type="radio"/> att få fram mark	-----
<input type="radio"/> vid samråd med myndigheter	-----
<input type="radio"/> vid kontakter med lokal- befolkning/byalag/markägare	-----
<input type="radio"/> ändra rutinerna för handläggning av planärenden/byggnadslov	-----
-----	-----
<input type="radio"/> annat	-----

- 24) Har Ni några synpunkter på hur den nya plan- och bygglagen (PBL) och den s k naturresurslagen (NRL) kan påverka produktionen av fritidsbebyggelse?

HAR NI Ytterligare synpunkter så skriv gärna ner dem
 ELLER HÖR AV ER PER TELEFON TILL: Eidar Lindgren 08-787 73 84
 Inst för fastighetsteknik, KTH
 100 44 Stockholm

För vår del vore det värdefullt att följa upp vissa av enkätsvaren
 med en intervju. Arbetet underlättas om Ni här anger en kontaktperson:

namn..... tel.....

ETT STORT TACK FÖR ER MEDVERKAN !

Var vänlig insänd formuläret snarast möjligt till:

Institutionen för fastighetsteknik
KTH

Bilaga 5

Bolag som svarat på enkäten.

I vissa av de inskickade formulären framgår bolagets namn. Ibland finns enbart ett personnamn. Dessutom finns formulär utan vare sig bolagsnamn eller personnamn. Nedan anges förutom namn även orten där bolaget/kontaktpersonen har sitt kontor (eller om det är hemorten i något fall ?). Ordningsföljden är slumpmässig.

I Larsson, HEDE
 B Johansson, VÄSTERAS
 C Svensson, MALMÖ
 E Malmgren, HÖÖR
 AB Klonn, ÖRNSKÖLDSVIK
 Dala-Ljusna, GÄVLE
 H Areskoug, MUNKEDAL
 + G King, LYSEKIL
 R Wahlström, FALUN
 A Svensson, GÖTEBORG
 + L Rubensson, SUNDSVALL
 Mo och Domsjö, Fastighetsavd. ÖRNSKÖLDSVIK
 + B Svensson, ÖREBRO
 Andreens Trähus AB, VETLANDA
 G ?, LINKÖPING
 U Eriksson, YSTAD
 Ångsviks Förvaltnings AB, STOCKHOLM
 R Nordlander, VÄSTERAS
 AB Morahus, STOCKHOLM
 Korsnäs-Marma AB, GÄVLE
 + Nacka Trä och Byggvaror AB, NACKA
 + Ståudds ekonomiska förening, KÖPING
 G Bydin, STOCKHOLM
 + H Roos, STOCKHOLM
 + M Göth, E Göth, STOCKHOLM
 Br. Ander Fritids AB, VÄSTERAS
 A Johansson, ÖREBRO
 LGH Byggnads AB, BORAS
 K Forsgren, STOCKHOLM
 Fastighetsbolaget Stockholm-Saltsjön, STOCKHOLM
 Malmbergs Fritidstomter AB, YNGSJÖ
 AB Filip Bergslagstomter, KOLSVA
 Västkosttomter AB, GÖTEBORG
 R Hansson, GÖTEBORG
 Billerud AB, SKOGHALL
 Investment AB Mstermalm, STOCKHOLM
 Stockholm med omnejd Tomt och Fastighets AB, STOCKHOLM
 Dalarö Fastighets AB, STOCKHOLM
 Stora Kopparbergs Bergslags AB, FALUN
 Delins Fastighets AB, STOCKHOLM
 Credentia AB, STOCKHOLM
 Idar AB, Magnus, STOCKHOLM
 B Strömberg, STOCKHOLM
 G Strömberg, STOCKHOLM
 N Johnsson, HJÖ
 F Hermansson, ARBAGA
 T Emanuelsson, FALUN, Domänverket
 Gränges Mark AB, STOCKHOLM
 Götenehus AB, GÖTENE
 Skidsta Hus AB, ULLANGER
 L Gunnarsson, UMEA
 U Hellbacken, LUDVIKA
 R Stigsson, KUNGÄLV
 C E Berglund, STOCKHOLM
 + Bondens Tomt, EDSBRO
 Vindö Fastighets AB, STOCKHOLM

+ = besvarat tomtdelen (frågorna 1-14) men inte säljardelen (15-24)

Bilaga 6



KUNGL.
TEKNISKA
HÖGSKOLAN

FASTIGHETSTEKNIK

Handledare, direktör

Eidar Lindgren
08-787 73 84

Statliga och kommunala
FBM

AVSTYCKNINGAR FÖR FRITIDSKANDAMAL-INOM ERT DISTRIKT

FÖRDELNING PÅ: privatpersoner - bolag m fl kategorier
obebyggd mark - befintlig bebyggelse

Här kommer ytterligare en "enkät" från fastighetsteknik! Min förhoppning är att den inte alltför mycket ska inkräkta på ert arbete. Har Ni tid/möjlighet att ta fram uppgifter om antal är det givetvis bra men även uppskattningar av antal - procentuell fördelning, är mycket värdefullt för mitt arbete.

Bakgrunden är att jag sysslar med ett forskningsprojekt om fritidsbebyggelse (BFR 830646-4). I detta ingår att studera hur avstyckningar av fritidstomter fördelar sig på olika kategorier (enskilda personer, små och stora bolag m fl). Dessutom ska jag bedöma hur stor del av avstyckningarna som sker kring befintlig bebyggelse. Med denna rundfrågning till FBM hoppas jag få en uppfattning om situationen i olika delar av landet. (LMV:s ärendestatistik och uppgifterna från lagfartsregistret räcker nämligen inte riktigt till.)

Distrikt: _____

Ange antal eller procent (av samtliga nybildade fritidsfastigheter)

antingen genom statistik/sammanställning kryssa för vilket
eller uppskattning

A. Sökande, olika kategorier

B. Situation

		fysisk person	aktiebolag handelsbolag ek för firma	dödsbo	kommun	övriga	obebyggd mark	kring befintlig bebyggelse
Fyll i dessa år i första hand	ÅR							
	84							
	83							
	82							
Fyll i här i mån av tid/ möjlighet	81							
	80							

Har Ni några kommentarer till ovanstående? (Tex orsaker till eventuella förändringar under åren):

.....
.....

Har Ni möjlighet att svara före den 21 dec vore det fint.

Vänliga hälsningar

Eidar Lindgren

Eidar Lindgren

Inst för fastighetsteknik, KTH 100 44 STILM
tel 08-787 73 84



KUNGL.
TEKNISKA
HÖGSKOLAN

FASTIGHETSTEKNIK

Eidar Lindgren
08-787 73 84

Inst för
fastighetsteknik,
KTH
100 44 STHLM

Bilaga 7

EXPLOATERING FÖR FRITIDSBEBYGGELSE
FRÅGOR KRING PLANPROCESSEN

län/kommun

Svaren har lämnats av/kontaktperson i detta ärende:
titel namn tel

PLANPROCESSENS LÄNGD

① I vissa fall kan tiden från idé/första planutkast till slutligt avgörande (ja/nej/justeringar) bli mycket lång. Speciellt under 1970-talet var nog orsaken ofta att planeringsförutsättningarna ändrades under ärendets gång. Hur bedömer Ni dagens situation när det gäller planprocessens längd jämfört med 1970-talet?

- planärenden rörande fritidsbebyggelse avgörs vanligtvis snabbare idag
- läget är i stort sett oförändrat
- ärendena tar vanligtvis längre tid idag

orsaker till att ärendena tar längre/kortare tid:
(se även fråga 2 nedan)

② Vilka faktorer har generellt sett störst betydelse för hur snabbt ett planärende avgörs?

- | | betydelse
större ↔ mindre | |
|--|------------------------------|--------------------------|
| o <u>innehållet och kvalitén</u> hos planförslag/utredningar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o omfattningen och formerna för <u>samrådet</u> mellan
kommun --- exploatör
kommun/exploatör --- regionala organ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o fackorganens rutiner vid <u>internremisser</u> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o <u>kommunledningens engagemang</u> i fritidsbebyggelsefrågor (positiv eller negativ inställning) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o <u>opinionsyttringar</u> från organisationer och kringboende, uppmärksamhet i massmedia etc | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o <u>kommunöversiktens</u> innehåll och detaljeringsgrad i aktuellt område | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o övrigt - - - - - | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Synpunkter/förtydliganden:

③ Hur bedömer Ni möjligheterna att korta ned kommunens och länsstyrelsens handläggningstider vid prövning av planer för fritidsbebyggelse?

<u>Exempel på åtgärder</u>	sker idag	betydelse för handläggningstiden större ↔ mindre	
a) samråd exploatör-kommun-länsstyrelse om översiktliga förutsättningar (FRP etc), principer för planutformning och tekniska lösningar m m, innan planförslag utarbetas (se även fråga 4 ff)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) kommunen deltar aktivt i arbetet med planläggning och samråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) länsstyrelsen kontrollerar planen i formellt avseende före utställning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) länsstyrelsens sakprövning begränsas - jämför PBL	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) länsstyrelsens formaliaprövning begränsas (slopa kontroll av markägarförteckningar, ej krav på originalkarta)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) kommunen ombesörjer att kommunikering sker omedelbart efter BN:s beslut att lämna planen för antagande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) samtidig remissbehandling vid flera organ, s k "solfjäderremiss"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) tidsbegränsade internremisser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) lokalt anpassad "checklista" över formalia och sakinnehåll, skickas till exploatörer och planförfattare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) annat: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Synpunkter/förtydliganden:

ÖVERSIKTLIG FÖRHANDSPRÖVNING --- FÖREKOMST, INNEHÅLL M M

För att minska exploatörens risktagande är det viktigt att styra utredningar till rätt skede i ärendehantering. Prövningen med hänsyn till FRP-riktlinjer, kommunöversikt, särskilda regionala naturvårds- och friluftsinressen m m bör nog ofta kunna ske utan ett detaljerat planförslag och utan fullständiga va-utredningar. Även förutsättningarna för olika va-lösningar kanske kan bedömas efter endast besök i området och studier av befintliga kartor m m?

- ④ a) Hur vanligt är det att länsstyrelsen yttrar sig i översiktliga frågor utan planförslag, va-utredningar etc som grund?

detta sker:

- alltid/nästan alltid "då och då" sällan/aldrig

Kommentar:

.....

- b) Vilka uppgifter vill länsstyrelsen ha inför en översiktlig prövning?

.....

.....

.....

- ⑤ Samråd med länsstyrelsen rörande översiktliga frågor ombesörjs vanligen av:

- exploatören exploatören och kommunen i samarbete kommunen

Synpunkter/förtydliganden till 4 och 5:

BESLUT EFTER ÖVERSIKTLIG PRÖVNING

Den översiktliga prövningen kan exempelvis utmynna i följande typer av beslut:

- I. Medgivande till att planarbete påbörjas i vilket kommunens tjänstemän förutsätts medverka med råd/anvisningar eller delta i själva planarbetet. Dvs man beslutar att bidra med personella/ekonomiska resurser vid framtagande av detaljplane-förslag, planutredning, områdesplan eller annat material.
- II. Förhandsbesked/förhandslov om att bebyggelse kommer att tillåtas - under vissa bestämda förutsättningar. Man anger exempelvis ramar för bebyggelsens omfattning, villkor om att va-försörjning först skall utredas etc. Förenas med krav på detaljplan eller kan ges utan krav på detaljplan.

- ⑥ Om kommunens eller länsstyrelsens förhandsprövning resulterar i ett uttalat ja till exploatering - i form av planmedgivande, förhandslov el liknande - bör detta besked vara ordentligt underbyggt. Annars kanske fastighetsägare/markbolag "luras" in i projekt som faller pga ändrade förutsättningar eller ändrade bedömningar från tjänstemän och politiker.
- a) Finns det behov att försöka få fram säkrare förhandsbesked och säkrare samrådsyttranden?
 - b) Vad är de vanligaste orsakerna till att förhandsbesked eller "positiva samrådsyttranden" dras tillbaka eller ändras till avstyrkanden/avslag?
 - c) Vilka möjligheter finns det att göra förhandsbesked/samråd
 - bättre sakligt underbyggda
 - mer bindande för kommun och länsstyrelse (se även fråga 7)

Synpunkter på a, b och c:

⑦ Ett positivt besked i ärendets inledningsskede kan exempelvis utformas på nedanstående sätt. Vad anser Ni om dessa? (Politiskt gångbart? Administrativa problem? Trygghet för exploatören?)

- a) principiellt uttalande utan juridiska/ekonomiska bindningar. Beslut av Byggnadsnämnden, kommunstyrelsen (eller fullmäktige?) om att man: "är beredd medge byggnadslov" eller "detaljplan kan antas". Från länsstyrelsen ett skriftligt yttrande om att exploateringen kan tillåtas med hänsyn till FRP-riktlinjer, strandskyddsförordnande, trafikfrågor m m.
- b) plan av enkel karaktär antas av kommunen. Planen medger bebyggelse av viss omfattning utan att i detalj reglera dess utformning och lokalisering. Kombinerat med bestämmelser om att byggnadslov endast kan beviljas under vissa förutsättningar, ex vis att detaljutförande av vägsystem, tomtmark - grönområden etc utreds, eller att vägar och va-system har byggts ut (jfr 110§BL) Länsstyrelsen fastställer planen. Enligt PBL (lagrådsremiss okt 83) - länsstyrelsen beslutar att inte utnyttja sin prövningsrätt vad gäller riksintressen m m eller sådan prövning utfaller positivt.
- c) förhandslov ges som ett delbeslut vid byggnadslovsprövning. Kan i fråga om mindre grupper av fritidshus ge ungefär motsvarande exploateringstrygghet som antagande/fastställande av plan.

Kommentar till punkt b:

Om förfarandet enligt (b) skall vara meningsfullt måste kraven på planens detaljeringsgrad - liksom kraven på utredningar - ställas betydligt lägre än vid normal detaljplanläggning. Planbestämmelserna skulle kunna ange lägsta - högsta antal tomter, byggnadsrätten per tomt, procentuell fördelning bebyggelseområden - grönområden osv. Särskilt betydelsefulla områden som skall undantas från bebyggelse liksom vägsystemet i grova drag kan anges på en enklare plankarta (förstoring av ekonomiska kartan eller liknande). Med nuvarande lagstiftning skulle en sådan reglering eventuellt kunna åstadkommas genom s k flexibel detaljplan? Eller med hjälp av generalplan som begränsas till exploateringsområdet?

Det är tveksamt om möjligheterna att med enkla medel reglera fritidsbebyggelsen och fastlägga byggnadsrätten blir större med PBL. I PBL:s detaljplan skall kvartersmark och vägar m m "anges och till gränserna markeras" (5 kap 4§ lagrådsremissen). Av motiven framskyntar en viss restriktivitet mot flexibla detaljplaner även om möjligheterna till sådana avses att bibehållas. Genom sk områdesbestämmelser skall man utanför detaljplaner kunna reglera byggnadsarea och tomtstorlek i områden avsedda för fritidsbebyggelse. Eftersom områdesbestämmelserna inte grundar någon byggnadsrätt kommer de kanske inte att ha så stor betydelse i detta sammanhang.

Synpunkter på 7 a, b och c:

ENKLARE/BILLIGARE PLANERExploatering utan fastställd detaljplan

- ⑧ a) I vilken omfattning (antal hus/^{antal}tomter) och i vilka situationer uppförs fritidshus utan detaljplan?

- b) Är det någon märkbar skillnad mellan olika kommuner i länet vad gäller kravet på detaljplan?

- ⑨ a) Vilket underlagsmaterial är vanligast - planutredning, fastighetsplan upprättad av FBM, enkel områdsplan etc?

- b) Huvudsakligt innehåll i detta?

- ⑩ Anser Ni att detaljplan kan undvaras i fler fall än vad som görs idag? nej ja → I vilka situationer? _____

Synpunkter/förtydliganden till frågorna 8 - 10:

- ⑪ Vad tror Ni om alternativet att kombinera planutredning och fastställd enkel generalplan (efter införandet av PBL: planutredning kombinerad med områdesbestämmelser)? Byggnadsrätten och tillåten tomtstorlek regleras med generalplan(områdesbestämmelser) för det aktuella området medan detaljlokalisering och tekniska lösningar bestäms m h a planutredningen. (jämför LMV-rapport 1983:9, K Sjöland)
 Blir det någon förenkling jämfört med att upprätta detaljplan?

Lägre krav på va-utredningar, grundkartor m m

⑫ Vid gynnsamma markförhållanden och liten sannolikhet för permanent bosättning, borde man kanske kunna sänka nuvarande krav på provpumpningar, infiltrationsundersökningar m m? Framförallt om erfarenheterna från äldre bebyggelse visar att det inte uppstått allvarliga problem. Ett fackmannautlåtande baserat på besök i området kanske är tillräckligt?

a) Är kraven idag för höga väl avvägda för låga

b) I vilka lägen bör kraven sänkas/höjas? Vilka utredningar kan undvaras eller bör tillföras? _____

c) Finns det olika uppfattningar om utredningskrav och om vad som är godtagbara va-lösningar?

- 1) bland kommunerna
- 2) mellan kommunerna i allmänhet och länsstyrelsen
- 3) inom länsstyrelsen

Kommentarer till 12 a, b och c:

⑬ Istället för detaljerad grundkarta (skala 1:1000 - 1:2000, ekvidistans 1-2 m) bör man ibland kunna använda enklare kartunderlag. I vilken omfattning förekommer det att man tar fram kartor i mindre skala/annan ekvidistans eller utnyttjar förstorade flygbilder, fastighets- och höjrdredovisning från befintliga kartor etc? Bör enklare kartor användas oftare - eller är kraven tvärtom för låga?

Synpunkter:

Bilaga 8

LÄNSSTYRELSER OCH KOMMUNER SOM SVARAT PÅ SKRIVELSE
ANGÅENDE PLANPROCESSEN M M

Skrivelsen i bilaga 7 skickades till samtliga länsstyrelser (24 st) och till 84 kommuner. Urvalet av kommuner gjordes subjektivt med syfte att fånga in ett brett spektrum av kommuner med skilda förutsättningar för fritidsbebyggelse och med olika storlekar på förvaltningarna.

LÄNSSTYRELSER

- o 13 skriftliga svar (helt eller delvis besvarat formuläret i bilaga 7)
- o 3 intervjuer (baserade på bilaga 7)
- o svaren/synpunkterna insamlade under mars-juli 1984

skriftligt

Södermanlands län (lark Per Öhrling)
Östergötlands län (bitr lark Per Sandström)
Jönköpings län (lark Olof Ericsson)
Blekinge län (lark Georg Vass)
Kristianstads län (bitr lark Sven-Erik Frantzen)
Hallands län (avd dir Nils Hegheim)
Älvsborgs län (1:e bing Jan-Irvis Scheynius, 1:e bing Christer Zetterberg)
Skaraborgs län (byrådir Georg Hergert)
Värmlands län (lark Erik Andersson)
Västmanlands län (1:e bing Christina Johansson)
Kopparberg län (byrådir Lars-Åke Forsström)
Västerbottens län (bitr lark Rune Teglund)

intervjuer

Stockholm län (lark Daniel Nordström)
Gotlands län (Peter Ringborg)
Örebro län (byrådir Arthur Birkeroth)

KOMMUNER

- o 37 skriftliga svar (helt/delvis besvarat bil 7)
- o 2 intervjuer (baserade på bil 7)
- o svaren/synpunkterna insamlade mars 84 - feb 85

skriftligt

Vallentuna (stark P O Danielsson)
Ekerö (stark Sonja Eliasson)
Sigtuna (tf stark Björn Ringström)
Vingåker (stark Yngve Norrman)
Nyköping (stark Bo G Åhl)
Eskilstuna (stark Hasse Skoglund)
Strängnäs (stark Gunnar Dunér)
Flen (stark Jan Hehrne)
Norrköping (stark Lennart Bergentz)
Kinda (saknas namnuppgift)
Ljungby (stark Jan Svensson)
Växjö (1:e planark Ahlkvist, byggnadslovsark ...?)
Kalmar (planark Niklas von Zweigbergk)
Hultsfred (stark Ragnar Voight)
Gotland (stark JohanTräff)
Olofström (stark L Hederström)
Östra Göinge (BNs ordf Åke Larsson)
Falkenberg (plan ing Bo Magnusson)
Mölnadal (stark Bengt Humble)
Lysekil (stark Jan-Olof Jarlöv)
Lerum (stark Martin Zollitsch)
Mellerud (stark Dag Strandin)

Karlstad (stark L R Bengtsson, planark Björn-Åke Sjöberg)
Arvika (planeringsing Bengt Andersson)
Kristinehamn (stark Vello Riomar)
Heby (stark Sten Wikström, ett svar)
Skinnskatteberg ...avsett för båda kommunerna)
Västerås (stark --, ej läsbar namnuppgift)
Leksand (stark Lars Mats)
Bollnäs (stark Mats Ökvist)
Gävle (stadsplaneark Gunnar Lidfeldt)
Örnsköldsvik (planark Tommy Dickens)
Sollefteå (planark Kärsti Hallström)
Härnösand (stadsbyggnadschef Håkan Stjernholm)
Sundsvall (planark Paul Sjölander)
Åre (byggn chef Bertil Göransson)
Skellefteå (planark Oscar Eriksson)

intervjuer

Tjörn (stark Sven Öhman)
Hällefors (Thornée)

b) Förekommer preliminära bedömningar av förutsättningarna för olika va-lösningar? Dvs besök i området (och ev enstaka provgröp/vattenprov) direkt efter första förfrågan om att få bygga och innan planförslag, grundkarta m m tagits fram.

nej ja Kommentar: _____

④ Har utredningskraven förändrats under de senaste åren?

nej ökat minskat På vad sätt? _____

⑤ Vem beslutar (formellt - i praktiken?) om vilka utredningar som skall krävas? Förekommer det att hälsovårdskontorets utredningskrav inte accepteras av miljö- och hälsoskydds nämnden? Dvs, beskriv kort roll-fördelningen dem emellan och även BN:s/stadsarkitektens/planarkitektens inflytande. Se även fråga 6.

⑥ Förekommer det idag att man har olika uppfattningar om vilka utredningar som bör tas fram?

	sällan/ aldrig	ibland	mycket ofta
exploatör ↔ kommun markägare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
exploatör ↔ länsstyrelse markägare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kommun ↔ länsstyrelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inom kommunen (se fråga 4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

Tillåtna avloppslösningar

- ⑦ Vilka avloppslösningar tillåter kommunen idag? Eller - om det är lättare - ange vilka lösningar men inte tillåter (markera genom att stryka under inte).

<u>KLOSETTAVFALL</u>	<u>BDT</u>
a) inom <u>planområden</u> (ca 10 tomter eller fler)	

b) <u>mindre grupp</u> av hus	

c) <u>enstaka fritidstomter</u>	

Erfarenheter från befintlig bebyggelse

- ⑧ Har det uppstått problem med fritidsbebyggelsens va-lösningar?

- a) ja, ofta ibland/ i vissa typer av områden sällan/ aldrig
- b) I vilka typer av bebyggelseområden är va-problem särskilt vanliga? (stora planområden med tekniskt avancerade system, områden där husen nyttjas lång tid, äldre områden med enkla lösningar, dåliga infiltrationsmöjligheter etc etc)
- c) Vilka slags problem har uppstått? (sanitära, kapacitetsproblem, ekonomiska/tekniska, förvaltning/skötsel m m)
- d) Vanligaste orsakerna? (bristande projektering/utredning, fel utförande, fel lokalisering, dåliga tekniska lösningar, dålig skötsel?)

Svar på b, c och d

Möjligheter att i framtiden tillämpa enkla va-lösningar

- ⑨ Vilka åtgärder föreslår Ni för att öka möjligheterna att vid nyexploateringar använda enkla lösningar typ "torrdass", infiltration av BDT-vatten etc? Inriktning på viss typ av bebyggelse? Styrning till vissa markområden? Noggrannare projektering/förundersökning?

Kommentarer:

.....

.....

.....

.....

.....

- ⑩ a) Har Ni stött på några försök till regleringar av möjligheterna att ordna egen brunn på fritidstomten eller försök att hindra folk att dra in vatten i huset? Ex vis genom villkor i arrendekontrakt, exploateringsavtal, servitut, bestämmelser i plan m m?

b) Har dessa regleringar fungerat i praktiken?

Kommentarer -(beskrivning av ev regleringar, bedömning av deras praktiska betydelse, juridiska oklarheter m m):

.....

.....

.....

.....

.....

Kunskaper om va-frågor

- ⑪ Har olika parter tillräckliga kunskaper om va-frågor?

	ja - i stort sett	nej	viktigast att öka kunskaperna beträffande:		
			geologi/ hydrologi	va-teknik	juridik
projektörer/konsulter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
granskare, kommun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
granskare, länsst.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ledamöter i BN/MHN	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer:

.....

.....

.....

ETT STORT TACK FÖR ER MEDVERKAN !

Bilaga 10

LÄNSSTYRELSER OCH KOMMUNER SOM SVARAT PÅ SKRIVELSE
ANGÅENDE VA-FÖRSÖRJNING

Skrivelsen i bilaga 9 skickades till samtliga länsstyrelser naturvårdsmyndigheter och till ett 80-tal kommuner runtom i landet. Svaren inkom under andra halvåret 1984.

LÄNSSTYRELSER

skriftligt (13 st)

Södermanlands län
Örebro län
Jönköpings län
Kalmar län
Blekinge län
Kristianstads län
Hallands län
Skaraborgs län
Värmlands län
Kopparbergs län
Gävleborgs län
Västernorrlands län
Jämtlands län

telefonintervju (2 st)

Västmanlands län
Kronobergs län

KOMMUNER

skriftligt (28 st)

Ekerö
Haninge
Uppsala
Nyköping
Kinda
Alvesta
Hultsfred
Västervik
Gotland
Karlshamn
Olofström
Ronneby
Örkelljunga
Helsingborg
Landskrona
Falkenberg
Kungsbacka
Tanum
Lerum
Falköping
Askersund
Västerås
Falun
Mora
Sundsvall
Östersund
Skellefteå
Umeå

telefonintervju (7 st)

Nynäshamn
Sigtuna
Sotenäs
Hagfors
Karlstad
Leksand
Ånge

Bilaga 11

UNDERLAG FÖR BEDÖMNING AV ANTAL FRITIDSHUS I SVERIGE
(KÄLLFÖRTECKNING)

Figur 1 i rapportens huvudtext (avsnitt 1.1.3) baseras på följande källor. Nummer enligt beteckningar i figur 1:

- (1) SOU 1960:4 (fastighetssakkunniga)
- (2) SOU 1964:74 (Fritidsutredningen)
- (3) Lantmäteristyrelsen, medd 2:1968
- (4) Lantmäteristyrelsen, medd 1971:7
- (5) LMV medd 1977:7 s 3
- (6) Statens planverk, rapport 44 del 4 1978, s 61, s 99 (bedömning utifrån LMVs material och författarnas egna stickprov)
- (7) LMV 1980:1 (Oveland, rapport 1980-05-19) sammanfattningen
- (8) Egen bedömning med LMV 1982:5 som grund (uppgifter från 191 kommuner)
- (9) Egen bedömning, med stöd av
 - (a) Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR), "Fritidshusindustrin i Sverige 1982" och "Fritidshusbyggandet 1982-1983"
 - (b) LMVs avstyckningsstatistik - se avsnitt 3.3 i föreliggande rapport
 - (c) enkät till säljare av fritidstomter - se kapitel 3 i föreliggande rapport

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 830646-4
från Statens råd för byggnadsforskning till KTH, Inst
för fastighetsteknik, Stockholm**

R51: 1989

ISBN 91-540-5039-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6709051

**Abonnementsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna**

Cirkapris: 80 kr exkl moms