

Ett snabbare bostadsbyggande - SOU 2018:67

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- tillstyrker förslaget om en möjlighet till kortare genomförandetid av detaljplaner,
- tillstyrker förslaget om återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL),
- tillstyrker förslaget om att ett exploateringsavtal får innehålla åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg om behovet uppstår genom ny bebyggelse enligt detaljplanen,
- tillstyrker förslaget att det införs en tydlig reglering av villkor om tidsplan för byggnadsverk,
- avstyrker förslaget att expropriationslagen och inlösenbestämmelserna utreds i särskild ordning,
- avstyrker ett återinförande av den tidigare förköpslagen och förslaget att Boverket ges uppdrag att utreda ett införande av en kommunal förköpslag,
- anser att förslaget att ge Boverket i uppdrag att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det sammanlagt finns i lagakraftvunna detaljplaner i samtliga kommuner bör formuleras på ett annorlunda sätt och ske i samverkan med SKL.

SKL:s ställningstagande

Lagförslag

Möjligheten till en kortare genomförandetid

SKL ser positivt på förslaget att ge kommunerna möjlighet att i vissa fall, där så bedöms lämpligt, sätta en kortare genomförandetid för detaljplaner än den kortaste tid om fem år som nu gäller. Genomförandetiden för en detaljplan ska sättas utifrån en realistisk möjlighet att genomföra detaljplanen under genomförandetiden. I vissa enklare projekt kan det därför vara en fördel med en kortare tid för genomförandet och att kommunen därmed ges en möjlighet att efter genomförandetiden göra förändringar av detaljplanen i de fall det projekt som var tänkt med planen av något skäl inte har kommit till stånd. Man måste emellertid se realistiskt på frågan om detta innebär ett snabbare byggande. Även om en kommun formellt kan ändra en detaljplan vars genomförandetid gått ut är det förenat med betydande arbetsinsatser från kommunens sida att ändra en detaljplan. Dessutom bör detaljplaner om möjligt utformas på ett sätt

så att de inte detaljstyr en exploatering, utan öppnar för olika möjliga utformningar av bebyggelsen utifrån de ramar planen ger.

Exploatörsbestämmelserna

De tidigare gällande exploatörsbestämmelserna fungerade relativt väl i det att de, även om de formellt inte tillämpades, utgjorde en legal grund för regleringar i exploateringsavtal om gatu- och allmänplatsmark i ett tidigt skede av exploateringsprocessen. Den exploateringsregel som ersatte de tidigare reglerna – 6 kap. 40 § PBL – har såvitt SKL kan bedöma fungerat på ett ändamålsenligt sätt, med bl.a. gatukostnadsreglerna som grund för ianspråktagande av mark för gata och allmän plats. Mark för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg ingår dock inte i gatukostnadsunderlaget vilket således innebar en förändring från vad som gällde tidigare.

Som angavs ovan fungerade de tidigare exploatörsreglerna väl och SKL kan mot den bakgrunden inte se några betydande problem med ett återinförande såsom utredningen föreslår, vilket också skulle innebära den skillnaden mot nu gällande reglering, att kommunerna skulle få en möjlighet att förhandla även om avstående av mark eller utrymme för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunerna är huvudman för. På samma sätt som tidigare finns i förslaget en begränsningsregel i det att utrymmet eller marken, ska överlåtas utan ersättning *endast i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt*. En liknande begränsningsregel återfinns också i nuvarande 6 kap. 40 § 3 st. PBL, där *byggherrens eller fastighetsägarens åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen*. Detta innebär att en exploatör inte kan bli skyldig att vederlagsfritt avstå mer mark än vad som kan antas vara nödvändigt vid en viss exploateringsgrad. Ska det t.ex. byggas ett antal bostäder kan dessa förväntas generera ett krav på ett visst antal förskole- respektive skolplatser samt platser för vård och omsorg. Det är då mark för det antal platser exploateringen förväntas generera som kan bli föremål för avstående av mark eller utrymme.

Mot bakgrund av den ovan redovisade nyttobegränsningen finns argument för att låta exploatören bidra med den mark som faktiskt krävs för ett områdes ändamålsenliga bebyggande med bostäder och den service som kommunen är ålagd att svara för på grund av den tillkommande bebyggelsen. Systemet har också visat sig fungera på ett bra sätt tidigare med de regler som nu föreslås återinföras. SKL tillstyrker således förslaget.

Exploateringsavtal

Frågan om byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg är ett från exploaterings-synpunkt komplicerat område. En större exploatering av bostadsbebyggelse kräver regelmässigt kommunala investeringar i de ifrågavarande byggnadstyperna, särskilt i fråga om byggnader för omsorg och utbildning. Frågan kan lösas på lite olika sätt beroende på vilken typ av exploatering det är fråga om. I vissa fall finns gott om mark,

och där kan dessa byggnader placeras på egna fastigheter, där kommunen låter uppföra t.ex. en byggnad för förskola eller skola. Vid tätare exploateringar med kvartersstruktur är det däremot inte ändamålsenligt med egna byggnader för den kommunala verksamheten, utan där måste kommunala verksamheter kunna förläggas i t.ex. bottenplan på något eller några av de flerfamiljshus som ska uppföras. Mest ändamålsenligt är att låta exploatören bygga dessa lokaler för att sedan sälja eller hyra ut dem till kommunen. Det är dock förenat med en viss risk för exploatören att bygga anpassade lokaler om det senare visar sig att kommunen inte har behov av dem. Kommunen, å andra sidan, har ofta ett behov av att på ett tidigt stadium säkerställa att dessa lokaler kommer till stånd samt ett behov av att de anpassas till den verksamhet kommunen avser bedriva i dem. I denna situation – där det egentligen inte finns någon alternativ leverantör - tillkommer dock en upphandlingsproblematik på grund av att lagen om offentlig upphandling torde vara tillämplig för det fall kommunen förhandlar direkt med en exploatör om uppförande av lokaler eller byggnader för kommunal verksamhet. SKL vill här framhålla att det, oavsett hur lagstiftaren ställer sig till utredningens nu presenterade förslag i övrigt, är angeläget att det görs en översyn av upphandlingsreglerna för att säkerställa snabba och funktionella processer för att få till stånd erforderliga kommunala verksamhetslokaler vid bostadsexploatering.

När det gäller det nu aktuella förslaget om åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla, så är det någonting nytt. Oaktat den nuvarande regleringen i 6 kap. 41 § PBL, att den typen av åtaganden inte är tillåtna, har det inte heller före tillkomsten av det förbudet varit möjligt att ålägga en exploatör att svara för kommunala verksamhetslokaler.

Kostnaden för kommunala verksamhetslokaler, att ett område förses med social infrastruktur, är normalt en nödvändig kostnad som genereras av en exploatering med bostadsbebyggelse. Det finns, som utredningen framhåller, argument för att låta en exploatör svara även för den typen av nödvändig infrastruktur. I många andra jämförbara europeiska länder finns också exempel på långtgående regleringar i frågan om vad en exploatör har att bekosta i fråga om nödvändiga åtgärder när ett område ska exploateras för bostadsbebyggelse. Även här kommer den nuvarande begränsningsregeln i 6 kap. 40 § 3 st. PBL (andra stycket i förslaget) att gälla, vilket kommer innebära att exploatören även i dessa fall inte behöver vidta eller bekosta mera långtgående åtgärder än vad exploateringen föranleder i fråga om antal skol- eller förskoleplatser. Mot bakgrund av det anförda tillstyrker SKL utredningens förslag även i den här delen.

Villkor om tidplan

Ett exploateringsavtal får innehålla den reglering som krävs för ett ändamålsenligt genomförande av den plan som avses genomföras. Frågor om tidplan kan bli aktuell när det finns flera exploatörer vars arbeten måste kunna samordnas och när en exploatörs verksamhet är beroende av kommunens egna arbeten med infrastruktur i ett exploateringsområde. Kommunerna tillämpar dock inte tidsplaner för att "tvinga" fram

en exploatering vid en viss tidpunkt. En exploatör bestämmer vanligen själv, utifrån resurs- och marknadsmässiga överväganden, när i tiden ett visst projekt ska sätta igång.

SKL har inget att erinra mot ett förtydligande i PBL om att ett exploateringsavtal får innehålla villkor om tidplan för bygnadsverk, men vill samtidigt framhålla att en tidsplan inte torde kunna komma att användas som ett instrument för ett snabbare bostadsbyggande.

Övriga förslag

Markpolitik

SKL delar utredningens framförda synpunkter att en aktiv markpolitik kan vara ett bra och effektivt verktyg för att bl.a. snabbare få fram bostäder på egen mark. Förutsättningarna skiljer sig dock markant åt mellan olika kommuner och även hur kommunerna utifrån sina respektive förutsättningar, vill och kan jobba med bl.a. bostadsbyggande. Med hänvisning till det kommunala självstyret måste det därför vara upp till varje kommun att själv bedöma på vilket sätt man vill arbeta med markfrågor.

Expropriationslagen

Den tidigare genomförda ändringen i expropriationslagen, som innebar att ett påslag ska göras om 25 procent på marknadsvärdet vid expropriation och markinlösen, har fungerat som avsetts. SKL bedömer inte att det föreligger skäl att nu utreda inlösenbestämmelserna.

Förköpslagen

Den tidigare gällande förköpslagen innebar dels att kommunerna fick en god överblick över de fastighetstransaktioner som skedde i den egna kommunen och dels, vilket också var huvudsyftet med lagen, att kommunerna fick möjlighet att förvärva fastigheter som sålts på den öppna marknaden genom att överta ett köp under befintliga villkor. Ett antal kommuner har till utredningen framfört att möjligheten till förköp för en kommun kan vara en möjlighet för att få till stånd en önskvärd utveckling.

En nackdel med förköpslagen i dess tidigare utformning var att det gav upphov till en viss fördröjning i samband med fastighetsöverlåtelse. Köpets fullbordan blev beroende av kommunens ställningstagande i förköpsärendet, vilket kunde ta en viss tid. Med modern teknik, såsom elektroniska köpehandlingar, torde det problemet minska avsevärt.

Även om det fanns fördelar med den tidigare förköpslagen bedömer SKL inte att det finns bärande skäl för ett återinförande. Ett möjligt utredningsuppdrag skulle dock kunna vara att se över frågan om kommunerna kan ges en möjlighet att i förhand anmäla sådana fastigheter man önskar förvärva och, vid försäljning av en sådan anmäld fastighet, ges rätt att förköpa den fastigheten.

Bättre samlad kunskap och digitalisering

Det pågår för närvarande ett stort arbete i kommunerna med digitalisering av äldre detaljplaner. Många nya detaljplaner tas också fram med digitala verktyg. Lantmäteriet och Boverket utreder frågan om digitalisering av detaljplaner, där en enhetlig digital standard för detaljplaner är en av frågorna. Bland övriga insatser finns också ambitionen att digitala planer ska kunna tillgängliggöras via en nationell plattform.

SKL ser en stor potential i arbetet med digitalisering av planprocessen, inte minst när det gäller framtida möjligheter till automatiserat beslutsfattande. Även möjligheterna att visualisera detaljplaner och ta fram olika underlag på ett enkelt sätt kommer att innebära stora förbättringar. Möjligheten att på ett enkelt sätt ta fram uppgifter om t.ex. antalet möjliga byggrätter eller bostäder i nya planer kommer troligen att finnas på plats inom en fem- till tioårsperiod.

Utredningens förslag, att ge Boverket i uppdrag att redan nu samla in uppgifter om hur många bostäder det sammantaget finns i samtliga kommuner i lagakraftvunna planer, är dock förenat med en rad problem. För det första är det inte helt enkelt att ur en befintlig detaljplan ta fram uppgifter om hur många bostäder som är möjliga att bygga, det regleras vanligen inte.

SKL anser att en sådan uppgiftsinsamling måste ske med stor omsorg och förståelse för svårigheterna med att besvara frågan. En sådan uppgiftsinsamling måste ske i samverkan med SKL för att svaren ska bli relevanta. SKL samlar också redan in dessa uppgifter och kan därför bistå med stöd.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande