

2016-03-11

Ert dnr:
N2015/08971/PUB

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Anna-Bie Agerberg

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande (SOU 2015:109)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker att kommunen ska kunna begära bindande planeringsbesked av länsstyrelsen och att planeringsbeskedet ska kunna överklagas av kommunen.

SKL tillstyrker att kommunen ska kunna begränsa planeringsbeskedet till att omfatta endast de planeringsunderlag som länsstyrelsen kräver.

SKL tillstyrker en tidsgräns för sex veckor inom viken länsstyrelsen ska lämna ha lämnat planeringsbesked.

SKL tillstyrker att en tidsfrist om två månader införs för länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan efter överprövning.

SKL avstyrker utredningens förslag gällande begränsning av reglering i detaljplan vad avser färg- och materialverkan och föreslår att frågan istället ska kunna hanteras som en liten avvikelse vid bygglovsprövning.

SKL avstyrker att möjligheterna att i detaljplan reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper begränsas.

SKL tillstyrker förslaget att en möjlighet till planreglering av upplåtelseformer för bostäder bör utredas närmare.

Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

Allmänt – inledande kapitel

Utredningen konstaterar följande: ”En klar majoritet av kommunerna vi har intervjuat har en uttrycklig politisk ambition att öka befolkningen och bygga bostäder. Det manifesteras genom högt satta politiska mål för bostadsbyggandet. Många av kommunerna har konkret tillfört resurser till plansidan i syfte att kunna planlägga mer och snabbare. Detta kan vara en förklaring till att planeringsaktiviteten i Sverige har ökat.”

Utredarna konstaterar även att de vid sina intervjuer har fått bilden att själva planläggningen för bostäder inte tycks vara något egentligt problem i kommuner med låg efterfrågan på nyproduktion. Det främsta hindret där är i stället problem med finansieringen.

Beskrivningarna stämmer väl med den bild som SKL har. SKL anser mot denna bakgrund att systemet med kreditgarantier bör utvecklas och göras tillgängligt för byggande i alla kommuner för att stödja de som har finansieringsproblem på en svag bostadsmarknad.

Krav på viss planberedskap eller planeringsberedskap

Utredningens bild är att kommunerna arbetar aktivt med att ha planberedskap. Denna bild verifieras av SKL i en enkät från 2015 som konstaterar att planberedskapen fortsatt är god i de flesta kommuner. Även Konkurrensverket konstaterar i en rapport från 2015 att kommunernas planberedskap generellt sett verkar ha ökat under de senaste åren. Utredningen föreslår att det inte bör införas något krav på att kommunerna ska ha en viss planberedskap.

SKL delar denna slutsats. Förutom uppgifterna ovan om att det redan finns planberedskap delar SKL utredningens uppfattning att kommunerna har mycket skiftande marknads- och planeringsförutsättningar vilket gör en generell regel om planberedskap olämplig.

Enligt Boverket ingår i begreppet planeringsberedskap följande: strategisk beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap. Utredningen konstaterar att det i begreppet ingår komponenter som är svåra att mäta och som därför inte lämpar sig för att koppla till lagkrav, t.ex. hur arbetet med planeringen är organiserat. SKL delar denna slutsats.

Statligt planeringsstöd och andra åtgärder för att stimulera en ökad planläggning

Utredningen pekar på två möjliga modeller för ekonomiskt statligt planeringsstöd. Dels som stöd till detaljplanläggning och dels som stöd till översiktsplanering eller annat arbete med strategisk planering. Utredningen föreslår inte något statligt planeringsstöd för bostadsbyggande.

SKL delar denna bedömning. SKL anser dock att det kan vara effektivt med statligt stöd för andra planeringsrelaterade frågor. Här är det som exempel viktigt att länsstyrelserna ges erforderliga ekonomiska ramar för att ta sitt ekonomiska ansvar gällande arkeologiska utredningar när kommunen är markägare i planarbeten. De arkeologiska kostnaderna kan vara höga och fungera som hinder för att ekonomiskt

klara av ett planarbete för bostäder i ett område med fornminnen även om en utbyggnad skulle kunna vara lämplig.

Utredningen föreslår även att Boverket samt länsstyrelserna bör ges i uppdrag att i samverkan med andra myndigheter och SKL genomföra en samordnad kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning under år 2017–2020.

SKL anser att det ur en kommunal synvinkel är viktigt att Boverket huvudsakligen ges möjligheter att fokusera och utveckla sin kärnverksamhet och utbildningsinsatser kopplade dit - t.ex. att vidareutveckla vägledningarna som Kunskapsbanken med konkreta tolkningsstöd av lagstiftningen, svarstjänsten och webbseminarier med information i aktuella frågor.

SKL anser att det finns behov av en bred belysning av form och innehåll för högskoleutbildningarna som riktar sig mot aktörer inom planering, byggande och förvaltning. Det gäller inte minst utbildning inom regelverket för Plan- och bygglagen och Miljöbalken. Frågan bör utredas.

SKL anser även att en högskoleutbildning lämplig för bygglovshandläggare behöver utvecklas, gärna kopplad till någon av de befintliga arkitektutbildningarna. Rollen är komplex och kräver kunskap inom såväl arkitektur och arkitekturhistoria som byggnadsteknik och juridik. Bygglovshandläggaren för även en direkt dialog med enskilda medborgare och näringsidkare där stöd och råd kan ges gällande byggrelaterade frågor.

Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen

Utredningen har genomfört en enkät till de 155 kommuner som har uppgett att de hade underskott på bostäder i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014. På frågan om störst hinder för planläggning uppgav flest kommuner att det största hindret för planläggning är statliga bestämmelser och riktlinjer. Det kan till exempel handla om riksintressen, strandskydd och buller.

För att ge kommunerna möjligheter att vid behov få bindande besked från staten föreslår utredningen att kommunerna ska ges möjlighet att begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen. Det innebär att länsstyrelsen på begäran av kommunen ska ta ställning till om det finns skäl för ett ingripande på någon eller några av de grunder som anges i 11 kap. 10 § PBL (riksintressen, miljökvalitetsnormer, hälsa och säkerhet m.m.). SKL tillstyrker detta förslag.

Enligt förslaget ska Länsstyrelsen lämna planeringsbeskedet inom sex veckor, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda

omständigheter. Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked ska kunna överklagas av kommunen. SKL tillstyrker dessa förslag.

Utredningen föreslår även att kommunen ska kunna begränsa en begäran om planeringsbesked till en fråga om vilket planeringsunderlag länsstyrelsen behöver för att kunna pröva kraven i detaljplanen. SKL tillstyrker detta förslag.

Tidsfrister i detaljplaneprocessen

Utredningen föreslår att en tidsfrist om två månader ska införas för länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser efter överprövning. Tidsfristen gäller från det att länsstyrelsen har fattat sitt beslut om överprövning. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas. SKL tillstyrker detta förslag.

SKL håller även med utredningen gällande motiveringarna till att de inte föreslår några ytterligare tidsfrister. Myndigheters arbete måste vara relativt förutsägbart för att tidsfrister ska kunna tillämpas. Kommunens handläggning av ett detaljplaneärende är i hög grad en oförutsägbar process. Processen kan många gånger komma att förlängas på grund av omständigheter som ligger utanför kommunens kontroll.

Detaljplanens innehåll

Utredningen föreslår att möjligheterna att reglera en ny byggnads utformning vad avser färg- och materialverkan i detaljplan ska begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL (t.ex. riksintressen).

SKL avstyrker utredningens förslag gällande begränsning av reglering i detaljplan vad avser färg- och materialverkan och föreslår att frågan istället ska kunna hanteras som en liten avvikelse vid bygglovsprövning.

SKL ser det som viktigt att kommunen även fortsatt ges möjlighet att reglera färg- och materialverkan i områden av särskilt kommunalt eller regionalt intresse, framför allt gällande kulturmiljön.

SKL håller med utredningen om att detaljplaner inte ska göras onödigt detaljerade, SKLs uppfattning är dock att detaljplanerna redan nu utvecklas i den riktningen.

Avsikten bakom förslaget är att prövning gällande utformning ska skjutas till bygglovsskedet. SKL anser att det är mer ändamålsenligt att införa en möjlighet för byggnadsnämnden att kunna ge bygglov för en åtgärd som avviker från en detaljplan vad gäller färg- och materialverkan om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte. Det innebär en möjlighet att hantera frågan även i gällande detaljplaner och inte enbart i kommande.

Utredningen föreslår även att möjligheterna att i detaljplan reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper ska begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL (hälsa och säkerhet, skred m.m.). SKL avstyrker detta förslag.

SKL anser att det är mycket viktigt att kommunen kan ställa krav på byggande med hänsyn till markförhållanden, ytavrinning och grundvatten i detaljplaner. Kommunen riskerar annars skadeståndskrav. Vid utformningen av särkravsregleringen var det tydligt att kommunen skulle få ställa den här typen av krav i detaljplan. Det här är frågor som är centrala för bedömningen av markens lämplighet för bebyggelse.

SKL bedömer även att förslaget kan leda till oklarheter gällande var gränserna går för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i frågorna. Förslaget riskerar därför att leda till flera överklaganden och längre processer.

Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv

Vid kommunala förvärv av statlig mark ska expropriationslagens ersättningsregler tillämpas (med undantag av det tjugofemprocentiga påslaget på marknadsvärdet). Utredningen pekar på att lagen innehåller vissa oklarheter om hur s.k. förväntningsvärden ska behandlas vid ersättningen. Utredningen efterfrågar förtydliganden gällande på vilka grunder ersättningen ska fastställas när kommuner köper mark av staten.

Utredningen bedömer även att det kan finnas skäl att närmare analysera om ett statligt markförvärvsstöd till kommuner skulle kunna skapa incitament och underlätta bostadsbyggandet i vissa situationer. Detta stöd skulle t.ex. kunna kopplas till den fördyring som det tjugofemprocentiga påslaget på marknadsvärdet har medfört. Utredningen föreslår att frågan utreds vidare.

SKL ser positivt på förtydliganden om ersättningsreglerna och att frågan om statligt stöd utreds vidare.

Kommunal försäljning av mark – markanvisningar

Utredningen finner inte något behov av ny lagstiftning som rör kommunala markanvisningar. Den har däremot identifierat ett behov av vägledningar och riktlinjer för hur markanvisningar bör och kan genomföras i olika situationer.

SKL arbetar för närvarande med att ta fram goda exempel på hur olika kommuner arbetar med markanvisningar.

Statlig mark för bostadsbyggande

Utredningen föreslår att Lantmäteriet på begäran av någon av parterna ska yttra sig beträffande värdet på en fastighet eller del av fastighet som en kommun önskar förvärva från staten för samhällsbyggnadsändamål. Resultatet av värderingen ska vara

vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut om frågan överlämnas dit.

Utredningen föreslår även att regeringen i sin myndighetsstyrning bör betona vikten av att mark överläts till kommuner för samhällsbyggnadsändamål samt att dessa överlåtelser genomförs på ett effektivt sätt.

SKL tillstyrker förslagen. Det är av stor vikt att staten ser sin roll i samhällsbyggandet även i sin egenskap som markägare.

Övriga frågor

Utredningen konstaterar att det redan i dag finns goda möjligheter att utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt och har inte identifierat något behov av ytterligare sådana möjligheter.

SKL håller med om detta konstaterande. Plan- och bygglagstiftningen möjliggör parallell hantering av både bygglov och fastighetsbildning. Det är processer som måste initieras av byggherren och som kan korta plan- och byggprocessen avsevärt, men som sällan används.

Utredningen föreslår att en möjlighet till planreglering av upplåtelseformer (ägarätt, bostadsrätt, hyresrätt) för bostäder bör utredas närmare.

SKL håller med utredningen om att frågan om möjligheter att planreglera upplåtelseformer är intressant att få belyst inte minst i relation till vikten av att kunna säkerställa hyresrätter.

Slutligen tar utredningen upp frågan oklarheterna kring hur LOU och upphandling av gator och allmänna platser. Den föreslår att Boverket och Lantmäteriet ges i uppdrag att utarbeta förtydligande av riktlinjer för hur offentliga upphandlingar ska hanteras vid olika former av anläggningsarbeten och bebyggelseexploateringar i syfte att få en effektiv tillämpning.

SKL delar utredningen synpunkt om att det finns oklarheter gällande upphandlingsfrågorna för allmän platsmark. SKL är dock tveksamma kring att frågan kan hanteras av Boverket och Lantmäteriet genom förtydligande riktlinjer. Frågan bör istället lösas inom ramen av en översyn av Lagen om offentlig upphandling.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
1:e vice ordförande

Skriftlig reservation lämnas av Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, se bilaga.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och
Landsting
2016-03-11

*Reservation från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna,
Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting*

Ärende 16: Bättre samverkan mellan stat och kommun vid planering och byggande

Vi yrkar avslag på förslaget att i detaljplanen reglera upplåtelseform.

Till skillnad från den rödgröna majoriteten anser vi att lagstiftning inom detta område är en inskränkning i äganderätten. Skulle socialdemokratiska förtroendevalda på lokal nivå acceptera att staten bestämmer upplåtelseform för de kommunala bostadsbolagen?

Bostadsbristen får förödande konsekvenser i hela landet. Vi befinner oss i en situation där incitamenten för samtliga aktörer att bygga fler bostäder är viktiga. Att i en sådan situation förorda ytterligare detaljreglering och tvång är milt uttryckt inte klok politik.

Kommunen kan som ägare av bostadsbolag och mark fritt avgöra vilka upplåtelseformer den önskar. Att inte ge motsvarande frihet till privat ägda bostadsbolag, byggbolag och markägare kommer att leda till att färre bostäder byggs både på kort och lång sikt.

För att hjälpa medlemmarna klara de påfrestningar de nyanlända innebär, inte minst vad gäller bostäder, har SKL inlett ett arbete för regelförenklingar. Det blir onekligen kluvet och kontraproduktivt att samtidigt föreslå en tvångslagstiftning som leder till ökad byråkrati och minskat byggande.

Moderaterna
Centerpartiet
Liberalerna
Kristdemokraterna