



Till Näringsdepartementet

Handläggare

Lukas Jonsson

Utfärdat 2018-01-18

Telefon: 031- 368 12 01

Diarienummer 6946/18

E-post: lukas.jonsson@fastighet.goteborg.se

Göteborgs Stads yttrande över betänkandet ”Ett snabbare bostadsbyggande”

Inledning

Göteborgs Stad har fått en remiss över betänkandet ”Ett snabbare bostadsbyggande” från Näringsdepartementet. Stadsledningskontoret har översänt remissen till fastighetsnämnden för direkt besvarande till Näringsdepartementet. Synpunkter har inhämtats från Förvaltnings AB Framtiden och stadsbyggnadskontoret.

Överväganden

Generella överväganden

Göteborgs Stad anser att de främsta hindren för ett kontinuerligt högt bostadsbyggande utgörs av marknads- och finansieringsförutsättningarna för byggaktörer samt hushållens efterfrågan. Utredningsdirektivet lyfter även fram bristande marknadsförutsättningar som den enskilt största anledningen till att byggstarter fördröjs. Göteborgs Stad anser dock att uppdraget som formuleras i direktivet varken adresserar de marknadsrelaterade problem som präglar bygg- och bostadsmarknaden i allmänhet eller de viktigaste orsakerna till fördröjningar av byggstarter i synnerhet.

Göteborgs Stad anser att en av de främsta utmaningarna med dagens bygg- och bostadsmarknad utgörs av att tillgängliggöra ändamålsenliga bostäder, såväl inom nyproduktionen som inom det befintliga bostadsbeståndet, för människor med lägre inkomster. En annan stor utmaning är att skapa marknadsmässiga förutsättningar för ett högt bostadsbyggande över konjunkturcykeln. Göteborgs Stad anser att en fungerande nyproduktionsmarknad i första hand därför kräver, förutom långsiktiga och förutsägbara planeringsförutsättningar för kommunerna, finansiella regelverk och system som bidrar till goda förutsättningar på både utbuds- och efterfrågesidan. Göteborgs Stad anser inte att det generellt vore lämpligt att genom myndighetsutövning tvinga fram ett bostadsbyggande som samtidigt ska ske på marknadsmässiga villkor. Göteborgs Stad anser att statens främsta uppgift i sammanhanget därför för närvarande bör vara att förbättra de strukturella förutsättningarna på bygg- och bostadsmarknaden.

Göteborgs Stad bedömer att de ekonomiska riskerna i ett byggprojekt i allt väsentligt bärs av byggherren och att utredningens samlade förslag kan komma att innebära att fler risker hamnar på byggaktörerna. Detta riskerar i sin tur att projektet fördröjs eller inte genomförs alls, då den ekonomiska kalkylen för projekt försämras och riskerna ökar.

Göteborgs Stad bygger redan idag, genom Framtidenkoncernen, i områden där de ekonomiska förutsättningarna är tuffa och delar av förslagen kan möjligen försvåra ett genomförande ytterligare.

Ett annat stort hinder för ett snabbare bostadsbyggande i Göteborg, utöver marknads- och finansieringsförutsättningarna, är kompetensbristen som gör sig gällande såväl inom kommunens planerande och genomförande förvaltningar och bolag som inom konsult- och byggbranschen.

Göteborgs Stad anser mot bakgrund av ovanstående att utredningens direktiv och förslag missar att adressera centrala och grundläggande problemområden på den svenska nyproduktionsmarknaden för bostäder och som bland annat tar sig uttryck i att byggstarter fördröjs.

PBL tillåter privata byggherrar/exploatörer under vissa förutsättningar att bygga ut kommunala anläggningar för att sedan lämna över dem till kommunen. PBL:s regler står dessvärre till viss del i konflikt med LOU och det råder stor osäkerhet om vad som är tillåtet och inte. Osäkerheten bidrar i vissa fall till överdriven försiktighet och att kommuner inte vågar tillåta detta utom i fall när förutsättningarna är uppenbara. Det vore därför önskvärt att dessa konflikter och osäkerheter utreds och förtydligas i PBL och LOU. Ett sådant förtydligande skulle bidra till att fler infrastrukturbyggnader kan överlämnas till privata byggherre/exploatör och i vissa fall ge betydande tidsvinster i Göteborg. En sådan åtgärd ger enligt Göteborgs Stads uppfattning mer effekt än alla övriga åtgärder som är föreslagna i utredningen.

Digitalisering har de senaste åren ofta nämnts som en viktig lösning för att bostadsplaneringen och -byggandet ska gå snabbare. Det krävs juridisk utveckling för att automatisering ska uppnås och en digital dialog i samhällsbyggnadsprocessen ska bli möjlig. Göteborgs Stad anser därför att det är anmärkningsvärt att detta inte berörs i det aktuella lagförslaget.

Om överväganden och förslag om en möjlighet till kortare genomförandetid

Göteborgs Stad vill framföra att staden inte känner till något fall där möjligheten att lösa in mark efter det att genomförandetiden har löpt ut har nyttjats. Mot bakgrund av att denna möjlighet sällan eller aldrig har tillämpats framstår förslaget om möjligheter till att förkorta genomförandetiden från 5–15 år till 3–15 som svårt att utvärdera.

Genom att förkorta en genomförandetid tillförs ytterligare risk i projektet för både byggaktören och kommunen. Möjligheten för kommunen att lösa in outnyttjade byggrätter finns redan idag, men utnyttjas i princip inte. Det bör också noteras att det relativt ofta kan vara kommunen som varken har personella eller ekonomiska resurser för att sätta igång och genomföra utbyggnad av infrastrukturprojekt och allmän plats. Hur en sådan fördröjning regleras mot en byggherre som ligger ute med investerade medel i detaljplan behöver belysas.

Göteborgs Stad anser samtidigt att en genomförandetid på tre år generellt kan anses vara för kort. Staden vill i sammanhanget även framföra att stadsutveckling i bygger på långsiktiga strategier och inriktningar, vilket innebär att det sällan skulle bli aktuellt för kommunen att lösa in mark efter endast tre år.

Valet att inte starta ett byggprojekt grundar sig på att ett projekts genomförbarhet inte bedöms tillräckligt god och att ett styrelsebeslut för projektstart därför inte ges. Detta sker inte i projekt som har rätt förutsättningar och som utifrån marknads- och finansieringsförutsättningar anses genomförbart. För att förslaget över huvud taget skulle få någon effekt måste risken för byggaktören att överskrida genomförandetiden överväga den marknadsrisk som det innebär för byggaktören att gå fram med ett projekt, om byggaktören samtidigt bedömer att marknadsförutsättningarna är osäkra. Göteborgs Stad bedömer det som osannolikt att en eventuell återinlösen av mark överväger sådana marknadsrisker.

Sammantaget anser Göteborgs Stad att det finns goda skäl att ifrågasätta den praktiska nyttan med förslaget.

Om överväganden om markpolitik

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att kommuner bör bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik.

Göteborgs Stad vill samtidigt framföra att lagstiftningen idag tillåter kommuner att bedriva en mer aktiv markpolitik än vad som faktiskt görs. Kommuner har idag genom lagstöd möjligheter att påskynda ett genomförande av detaljplan som vunnit laga kraft och i enlighet med lösa in mark där detaljplanens genomförandetid har löpt ut. Erfarenhetsmässigt utnyttjas dock denna möjlighet sällan eller aldrig.

Om förslaget om återinförandet av delar av de s.k. exploatörsbestämmelserna

Att kommunen får möjlighet att säkerställa mark för de nyttor som kommunen är skyldig att tillhandahålla, s.k. social infrastruktur, är nödvändigt för att kommunen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Göteborgs Stad har idag ett underskott på framför allt förskolor i nybyggda områden och saknar i många fall mark för att tillgodose behovet. Det är därför nödvändigt att områden med bostäder omhändertar de behov av sociala nyttor som uppstår i samband med exploatering.

Göteborgs Stad anser att frågan om nivån på ersättning i samband med inlösen av fastighet eller del av fastighet i grunden utgörs av en principiell syn på det allmännas rätt och möjlighet att styra samhällsutvecklingen. Oavsett nivån på ersättningen i samband med inlösen av fastighet eller del av fastighet uppstår ibland svåra avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Göteborgs Stad avstår därför från att inta en principiell ställning till vad som kan anses vara en lämplig nivå på markinlösensersättning. Vilken nivå av lämplig markinlösensersättning som ska gälla bör utredas djupare om avsikten är att inte fortsätta använda idag gällande regler om 125%. Göteborgs Stad vill dock framföra frågor som kan aktualiseras i samband med inlösen och som behöver beaktas i samband med en eventuell ändring i lagstiftningen.

Göteborgs Stad vill uppmärksamma att det, oavsett ersättningsnivå, uppstår en vinstfördelningsproblematik. Det behöver även göras skälighetsavvägningar när flera exploatörer är involverade i ett stadsutvecklingsprojekt beroende på hur de olika fastighetsägarna gynnas eller missgynnas av planens innehåll och utformning. Det är inte självklart vilken ersättningsnivå som kategoriskt är bäst lämpad när flera exploatörer med olika fördelning av byggrätter och allmän plats är involverade i ett stadsutvecklingsprojekt.

Med dagens bestämmelser om ersättningsnivån i samband med markinlösen finns risker för förhandlingstekniska problem och svårigheter. Dagens bestämmelser och ersättningsnivå innebär att kommunen betalar 125 procent av det förhandlade marknadsvärdet på marken för allmän plats. Det kan ibland uppstå svårigheter att under en förhandlingsprocess tydliggöra huruvida påslaget om 25 procent är inkluderat eller inte. Svårigheterna är inte betydande, men ställer särskilda krav på tydlighet från samtliga förhandlingsparter genom hela förhandlingsprocessen. Det är dock värt att poängtera att kommunen tar ut motsvarande belopp för marken i samband med exploateringen genom exploateringsbidraget, vilket innebär att det ofta inte uppstår en nettokostnad för kommunen i samband med utbyggnad av allmän plats.

Göteborgs Stad bedömer att det kan uppstå svåra principiella frågor när en exploatör köper tillskottsmark för marknadsvärde och samtidigt ska lämna egenägd mark utan ersättning enligt förslaget. I projekt där det i övrigt finns ekonomiska förutsättningar att ge projektet en god genomförbarhet bedömer Göteborgs Stad att förslaget inte skulle bidra till en konstruktiv dialog och förhandlingssituation mellan kommun och exploatör.

Göteborgs Stad noterar även att statsstödsregler och värdeöverföringsreglerna kan påverka ett inlösenförfarande utan ersättning.

Om förslaget om att upphäva förbudet mot att finansiera uppförandet av allmänna byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg

Göteborgs Stad instämmer i att det är svårt att se någon principiell skillnad mellan finansiering av allmän plats och finansiering av uppförandet av byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg. Om regleringen upphävs skulle det skapa möjligheter för kommunerna att förhandla om skälig ersättning i samband med exploatering i förhållande till den värdestegring på tillkommande byggrätter som exploatören kan tillgodogöra sig i samband med exploateringen.

Göteborgs Stad ställer sig positiv till förslaget om att ett exploateringsavtal får innehålla sådana åtaganden för en byggherre eller fastighetsägare, det vill säga att vidta åtgärder eller finansiera sådana byggnadsverk i ett ömsesidigt avtal, under förutsättningen att de totalekonomiska konsekvenserna för de olika parterna tas i noga beaktande.

Göteborgs Stad vill framföra att det kan komma att uppstå svårlösliga förhandlings-situationer i samband med att en detaljplan ska byggas ut av ett flertal exploatörer och att det kommer att uppstå frågor kring hur finansieringen ska vägas mot fördelningen av den nytta som uppförandet av exempelvis en förskola eller skola medför för respektive fastighetsägare. Förslaget kan därför medföra fler och längre förhandlingar, vilket i slutändan försenar genomförandet av planen och byggstarterna. Förslaget är därför inte nödvändigtvis en lösning på problemet att byggstartar av bostäder försenas, utan en finansieringslösning för utbyggnad av kommunal service.

Om förslaget om en reglering i PBL som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i exploateringsavtal

Göteborgs Stad anser att förslaget hade möjliggjort skarpare verktyg för kommunerna att få till stånd nödvändigt bostadsbyggande. Förfarandet tillämpas idag i vissa fall i samband med genomförandeavtal när kommunen äger marken. Göteborgs Stad arbetar inte med vitesförelägganden som påtryckningsmedel för en utbyggnad enligt tidplan. Om

en byggherre inte håller sin tidplan kommer detta istället väga in som en del av utvärderingsunderlaget vid framtida markanvisningar.

Sammantaget anser Göteborgs Stad att det fungerar väl som det gör idag, men ser positivt på ett förtydligande i lag av vad som redan är gällande.

Om förslaget att expropriationslagen och inlösensbestämmelserna utreds i särskild ordning med syfte särskilt att överväga ersättningsnivåerna

Expropriation är en långdragen process och i de flesta fall inte tillämplig som lösning i en detaljplaneprocess. En översyn av lagen som föreslås bör, om det är möjligt ur rättssäkerhetssynpunkt, korta expropriationsprocessen. Göteborgs Stad ställer sig positiv till att en utredning av expropriationslagen och inlösensbestämmelserna genomförs.

Om förslaget att utreda ett införande av en kommunal förköpslag

Göteborgs Stad ställer sig positiv till att frågan om en kommunal förköpslag utreds. Staden vill dock betona vikten av att en sådan utredning belyser olika aktörers perspektiv och roller i relation till ett eventuellt införande av en kommunal förköpslag. Kommunen agerar på fastighets- och bostadsmarknaden såväl i förvaltningsform som i form av Framtidenkoncernen.

Göteborgs Stad vill även framföra att det inte finns något som idag hindrar kommunen från att vara med i budgivningen på projekt tillsammans med andra aktörer.

Bättre samlad kunskap om planlagda bostäder

Göteborgs Stad instämmer i utredningens resonemang om nödvändigheten i att på ett nationellt plan och på ett mer systematiserat sätt följa upp antalet byggrätter som kommunens detaljplaner medger.

Ett nationellt digitalt system där kommunerna kan inhämta information kring detaljplaner och dess byggrätter och ha en övergripande bild av landets planeringsförberedelser, bedömer Göteborgs Stad vara ett bra strategiskt verktyg. Registret eller databasen kommer bidra till att översikten av befintliga outnyttjade byggrätter kan överblickas.

Enligt uppdrag



Martin Öbc

Fastighetsdirektör

Bilagor

Tjänstemannautlåtande, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad

Tjänstemannautlåtande, Förvaltnings AB Framtiden



Yttrande över SOU 2018:67 Ett snabbare bostadsbyggande

Sammanfattning

Stadsbyggnadskontoret finner det inte sannolikt att lagförslagen kommer leda till ett nämnvärt snabbare bostadsbyggande. Dock är kontoret positivt till att exploatörsbestämmelserna återinförs.

Samlad kunskap om planlagda bostäder skulle kunna ligga som underlag för forskning och därmed öka kunskapen om varför planer inte byggs ut och vilka planer som inte byggs ut. En sådan kunskap skulle ge kommunerna en större säkerhet i bedömningen av vilka planer som är meningsfulla att prioritera och vilka omständigheter som behöver skapas för att genomförandet ska säkras.

Digitalisering har de senaste åren ofta nämnts som en viktig lösning för att bostadsbyggandet ska gå snabbare. Det är därför anmärkningsvärt att detta inte berörs i det aktuella lagförslaget.

Ärendet

Fastighetskontoret har översänt *SOU 2018:67 Ett snabbare bostadsbyggande* till Stadsbyggnadskontoret för yttrande. Yttrandet ska lämnas senast 11 januari 2019.

Bakgrund

Fastighetsnämnden kommer att yttra sig direkt till Näringsdepartementet över remissen "Ett snabbare bostadsbyggande" och fastighetskontoret ska inhämta synpunkter från Framtiden och Stadsbyggnadskontoret.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts på planavdelningen med deltagande av lantmäteriafdelningen och juridiska avdelningen. Svaret har föredragits för stadsbyggnadsledningen och dess kommentarer har inarbetats.

Ett snabbare bostadsbyggande

Regeringen beslutade 2017-06-22 att utreda kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk. Syftet med utredningen är att kommunerna i högre utsträckning ska kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål och vid behov stärka verktygen. Bakgrunden till uppdraget är det stora behovet att snabbt få fram bostäder.

Utredningen har identifierat de områden där den anser att kommunernas verktyg behöver vässas genom förändrad lagstiftning. Det handlar om *genomförandetid*, *exploateringsavtal*, *expropriation*, *inlösen* och *förköpslagen* samt *uppföljning av detaljplaner*.

Markpolitik

Utredarens analyser visar att problemen med dröjsmål och byggrätter oftast avser privat mark. Kommunerna behöver därför enligt utredaren i större utsträckning bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik med syfte att förvärva egen mark.

Kortare genomförandetid

En onödigt lång genomförandetid innebär att färdigställandet av bostäder kan förhalas. Utredaren föreslår därför att genomförandetiden ska vara 3-15 år. Då det är möjligt med olika genomförandetider för olika delområden i en plan skulle en mycket kort genomförandetid kunna sättas för en begränsad del.

Exploateringsavtal

Sedan 2015 får ett exploateringsavtal inte innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera byggnader för vård, utbildning eller omsorg. Utredningen förslår att denna bestämmelse (PBL 6 kap. 41§) upphävs. Behovet av byggnaden ska ha uppstått genom den nya bebyggelsen. Därmed jämställs allmänna byggnadsverk som kommunen är skyldig att tillhandahålla med vad som redan gäller för allmän plats, anläggningar för vatten och avlopp mm.

Utredningen förslår även att det ska vara tillåtet att i exploateringsavtal ha överenskommelser om tidplaner för byggnader vilket är ett förtydligande av vad utredaren redan anser gälla. Eftersom det dock finns en långlivad och mycket bestämd uppfattning om att avtalsvillkor är otillåtna föreslås ett förtydligande i lag.

Exploatörsbestämmelser

2015 upphävdes exploatörsbestämmelserna. Detta innebar att kommunerna inte längre kunde förhandla med exploatören om finansiering av t ex skolbyggnader. Samtidigt miste de också möjligheten att utan ersättning lösa in mark för allmän plats och blev hänvisade att enligt expropriationslagen betala 125% av värdet på marken. Den sammantagna effekten blev en större maktförskjutning till förmån för byggherren. Utredaren menar att ersättningsnivån är kostnadsdrivande och föreslår därför ett återinförande av exploatörsbestämmelserna som gällt sedan 1947 års byggnadslag. Kommunen ska, efter beslut av länsstyrelsen, ha rätt att utan ersättning lösa in mark för allmän plats och mark för byggnader för vård, utbildning och omsorg under förutsättning att marken behövs för det behov som uppstår som en följd av bebyggelsen och som kan anses skäligt med hänsyn till exploatörens nytta. Tillgången till dessa allmänna nyttor ökar stadsdelens attraktionskraft och leder därmed till en värdeökning.

Expropriation

Expropriationslagen ligger utanför uppdraget och utredaren förslår därför att expropriation och inlösen utreds i en särskild ordning.

Förköpslag

Kommunerna behöver vassare verktyg för att utöka det egna markinnehavet för att initiera genomförandeprocesser där marknaden är svagare och att uppnå bostadssociala mål samt verktyg som fungerar som "smörjmedel" i förhandlingar

med byggherrar för att snabba på byggandet på privat mark. Boverket bör få i uppdrag av regeringen att utreda frågan om införandet av en kommunal förköpslag.

Samlad kunskap om planlagda bostäder

Det saknas i dag samlad kunskap om antalet planlagda byggrätter för bostäder. Detta gäller såväl på nationell nivå som i många kommuner. Det behövs även en ökad kännedom på kommunal nivå om vad som händer med byggrätterna efter lagakraftvunna planer. Utredaren föreslår att Boverket ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna planer. Boverket bör i samverkan med lantmäteriet utreda hur information om antalet möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft 1 juli 2019. För detaljplaner och områdesbestämmelser som påbörjats före 1 juli 2019 ska äldre bestämmelser fortfarande gälla och för mål och ärenden avseende sådana planer. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för exploateringsavtal för planer som påbörjats för 1 juli 2019.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Sammanfattning

Stadsbyggnadskontoret finner det inte sannolikt att lagförslagen kommer leda till ett nämnvärt snabbare bostadsbyggande. Dock är kontoret positivt till att exploateringsbestämmelserna återinförs.

Digitalisering har de senaste åren ofta nämnts som en viktig lösning för att bostadsbyggandet ska gå snabbare. Det krävs juridisk utveckling för att automatisering ska uppnås och en digital dialog i samhällsbyggnadsprocessen ska bli möjlig. Det är därför anmärkningsvärt att detta inte berörs i det aktuella lagförslaget.

Synpunkter

Markpolitik

Stadsbyggnadskontoret avstår från att yttra sig.

Kortare genomförandetid

Stadsbyggnadskontoret har inget att erinra mot förslaget men det leder sannolikt inte till ett snabbare bostadsbyggande.

Exploateringsavtal

En ökad avtalsfrihet skulle troligtvis inte ändra praxis i Göteborg. Staden har inte det synsättet utan arbetar i samverkan med exploatören. En återgång kan göra planprocessen smidigare. Det är bra att proportionaliteten betonas i lagtexten.

Exploatörsbestämmelser

Bestämmelsen fungerade väl i sin tidigare lydelse, förhandlingar gjordes mot bakgrund av lagbestämmelsen och staden har inte uppfattat att det var ett reellt problem för exploatörerna.

Att kommunen får möjlighet att säkerställa mark för de nyttor som kommunen är skyldig att tillhandahålla, s.k. social infrastruktur, är nödvändigt för att kommunen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Göteborg har i dag ett underskott på framför allt förskolor i nybyggda områden och saknar i många fall mark för att tillgodose behovet. Det är därför nödvändigt att områden med bostäder tar omhand de behov av sociala nyttor som uppstår i och med utbyggnaden. Givetvis är det bra om kommunen kan få marken utan ersättning, dock ska pengarna tas någonstans och kostnaden kommer då på bostäderna. Så frågan är om kostnaden för den sociala infrastrukturen ska betalas av de som bor i området eller av skattekollektivet. Frågan om ersättningen (125%) är en annan. Här har man varit hänvisad till expropriationslagen. Om den ändras såsom utredaren föreslår så kan en möjlighet vara att sänka kostnaden för mark för social infrastruktur. Det är visserligen sant att en väl utbyggd social infrastruktur ökar markvärdet, men ett högt markvärde gynnar inte tanken på billigare bostäder. Sammantaget anser dock Stadsbyggnadskontoret att förslaget är bra och underlättar möjligheten att skapa en socialt väl fungerande utbyggnad av staden.

Utredningen berör inte förhållandet där kommunen inte är huvudman för allmänna platser. Speciellt i fall då det i princip bara finns en professionell exploatör inom ett detaljplaneområde som får tillgodogöra sig stora värden kan ett återinförande av exploatörsförordnandet verka positivt vid genomförandet av detaljplanen. Inlösen av mark och fördelning av kostnader för anläggningarna sker genom en anläggningsförrättning. Kommunen kan i dag teckna exploateringsavtal med exploatören där denne förbinder sig att upplåta mark till allmänna platser utan ersättning och uppföra allmänna anläggningar (exempelvis vägar och va) till de blivande fastighetsägarna. Vad som händer med ett sådant exploateringsavtal om exploatören av någon anledning inte vill göra rätt för sig eller försvinner ur bilden är oklart ur ett juridiskt perspektiv. Förutom att det vid en anläggningsförrättning med stor sannolikhet blir de nya fastighetsägarna som får lösa in marken enligt gängse ersättningsregler i expropriationslagen, är risken stor att denna kostnad redan inkluderats i fastighetsköpet. Fastighetsägarna får med stor sannolikhet betala dubbelt. Med ett återinförande av exploatörsförordnandet kan denna situation undvikas. En ökad tydlighet kring kostnadsfördelningen, ett förordnande om att avstå mark för allmän plats utan ersättning innan en detaljplan antas, skulle vid en anläggningsförrättning med en ensam exploatör i flertalet fall ge en effektivare och snabbare förrättningsprocess med mindre risk för överklaganden.

Expropriation

Expropriation är en långdragen process och i de flesta fall inte tillämplig som lösning i en detaljplaneprocess. En översyn av lagen som föreslås bör, om det är möjligt ur rättssäkerhetssynpunkt, korta expropriationsprocessen.

Förköpslag

Stadsbyggnadskontoret har inga synpunkter.

Samlad kunskap om planlagda bostäder

Det är givetvis bra att få överblick över kommunens och nationens samlade bostadsplaner. Det kan ge möjlighet att fundera över ett stort antal frågeställningar och kunna ligga som underlag för mycken forskning. Göteborg har sedan länge en sådan överblick och kan konstatera att det i kommunen finns många tusen planlagda bostäder som inte byggts ut. En ökad kunskap, genom t ex forskning, om varför planer inte byggs ut och vilka planer som inte byggs ut skulle ge kommunerna en större säkerhet i bedömningen av vilka planer som är meningsfulla att prioritera och vilka omständigheter som behöver skapas för att genomförandet ska säkras.

Stadsbyggnadskontoret

Henrik Kant
Stadsbyggnadsdirektör

Katja Ketola
Avdelningschef
strategiska avdelningen

Framtidenkoncernens yttrande på betänkandet "Ett snabbare bostadsbyggande" (SOU 2018:67)

Ställningstagande från

Förvaltnings AB Framtiden (Framtidenkoncernen), tjänstemannautlåtande 20190118

Som yttrande till Näringsdepartementets remiss avseende betänkandet "Ett snabbare bostadsbyggande" översänds detta tjänsteutlåtande till Fastighetskontoret efter Stadsledningskontorets beslut om hörande av Förvaltnings AB Framtiden i ärendet.

Sammanfattning

I betänkandet, Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67), föreslås en lagändring i plan- och bygglagen (PBL) om att upphäva men också införa nya paragrafer för att kommunen därigenom ska ges fler verktyg och genom detta anses kunna snabba på bostadsbyggandet. Det handlar i stort om att förkorta genomförandetiden och att möjliggöra, att i exploateringsavtal återföra exploatörsbestämmelserna, vilket tidigare medgav kommunen rätt att lösa in privat mark utan ersättning för allmän plats eller mark som skulle användas till allmänna byggnader såsom vård, skola och omsorg. Även ersättningsregler vid inlösen, en ny förköpslag samt utbyggnadstakt genom tidsplan berörs.

Framtidenkoncernen ser inte direkt att det är föreslagna förändringar i PBL som får bostadsbyggandet att snabbas på utan snarare att det är andra metoder som krävs. Att byggrätter inte bebyggs beror av många olika parametrar och utgörs till stora delar av marknads- och finansieringsförutsättningar samt efterfrågan. De ekonomiska riskerna för ett byggprojekt bärs av byggherrarna och genom att fler risker hamnar på aktörerna genom att bland annat inskränka byggherrns rätt att kunna utnyttja sin egenägda mark till en möjlig värdeutvecklingen i ett projekt, kommer sannolikt inte bidra till ett snabbare byggande och genomförande. Det finns en risk att projektet istället fördröjs och inte genomförs alls, då den ekonomiska kalkylen för projektet tyngs ändå mer och riskerna ökar. Framtidenkoncernen bygger redan idag inom områden där de ekonomiska förutsättningarna är tuffa och delar av förslagen kan möjligen försvåra ett genomförande ytterligare.

Förslaget innehåller även delar som skulle påverka maktbalansen och mer likna den fördelning som fanns innan de senaste förändringarna i lagstiftningen genomfördes. Framtidenkoncernen tror att dessa förändringar inte påskyndar bostadsbyggandet utan att det finns andra delar som kan vara mer effektiva.

Utredningen pekar på att det saknas en samlad kunskap om antalet obebyggda byggrätter som en kommun har och vem som är fastighetsägare till dem.

Framtidenkoncernen ser positivt på att utredningen identifierar att ett uppdrag bör ges att årligen samla in sådana uppgifter för att därigenom kunna få den övergripande bilden. Det vore givande om kommunerna hade den informationen och koncernen tror att de är ett av flera bra verktyg för att uppnå framdrift i bostadsbyggandet.

Framtidenkoncernen tror att både gällande lagar och finansiella regelverk och system som finns idag bör ses över. Det råder osäkerhet och överdriven försiktighet från kommuner med avseende på konfliktrisk och detta bör utredas och förtydligas genom ett omtag av både PBL och LOU samt andra styrande dokument. Dessa delar kan sannolikt ha mer effekt på ett snabbare bostadsbyggande än flertalet åtgärder som är förslagna i utredningen.

Ärendet

Fastighetskontoret har begärt Framtidenkoncernens hörande efter att Stadsledningskontoret har översänt Näringsdepartementets remiss avseende betänkandet ”En snabbare bostadsbyggande”.

Framtidenkoncernens tjänstemannayttrande lämnas till Fastighetskontoret för vidare distribution till Näringsdepartementet 18 januari 2019.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade i juni 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk. Syftet med utredningen var att kommunerna i högre utsträckning skulle kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål. Utredningen antog namnet ”Byggrättsutredningen”

Utredningens föreslår ”Förslag till lag om ändring i Plan- och bygglagen (2010:900)” och ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Förvaltnings AB Framtiden och Framtidenkoncernen

Framtidenkoncernen (Förvaltnings AB Framtiden med dotterbolag) är Sveriges största allmännyttiga fastighetsbolag med ca 72 500 lägenheter. Vi äger (halvår 2018) fastigheter med ett marknadsvärde om ca 89 miljarder kronor. Våra befintliga byggnader består av 4,9 miljoner kvadratmeter, tillhörande markområden är inte inkluderat i ytan. Pågående nyproduktion är inte heller med i ovan siffra.

Vi ska vara en ledande aktör på Göteborgs bostadsmarknad och har en roll att strategiskt arbeta med vår fastighetsportfölj för att uppnå våra mål. Enligt beslut i kommunfullmäktige ska vi färdigställa 1400 lägenheter årligen, initialt under en tioårsperiod med blandade upplåtelseformer varav hyresrätten är vårt huvudsakliga uppdrag. Detta kräver både långsiktighet och affärsmässighet i planeringen. Koncernen ska i samverkan med andra aktörer bidra till en god bostadssocial situation och ska säkerställa en stabil ekonomisk utveckling för att skapa ett ekonomiskt utrymme som möjliggör ett långsiktigt agerande.

Bolagets övervägande

7 Övergripande övervägande

Framtidenkoncernen ser att förslagen till lagändring i utredningen är väsentliga, eftersom det kan påverka koncernens möjlighet att uppfylla målen om bostadsbyggandet. Bolaget tror att ett snabbare bostadsbyggande inte påskyndas nämnvärt av föreslagna förändringar i PBL utan att det handlar om andra betydligt mer påverkande faktorer och parametrar som infinnas inom exploaterings- och stadsutvecklingsprojekt planering- och framdriftsmöjligheter, parternas samarbetsmöjligheter samt krav som ställs i samband med genomförandet, både lagar och regler som LOU, PBL men även stadsstöddregler och likabehandlingsprincipen. Ofta identifieras målkonflikter i mellan dessa olika lagar och styrdokument men även interna förvaltnings- eller bolagsspecifika policys eller mål står ibland i direkt konflikt med varandra.

Flera av de förändringar som gjordes i PBL 2011 och 2015 anser koncernen till vissa delar gett bättre förutsättningar för ett ökat byggande.

7.2 Övervägande om förslag om en möjlighet till kortare genomförandetid

Att förkorta genomförandetiden från 5–15 år till 3-15 år anser inte

Framtidenkoncernen kommer påskynda bostadsbyggandet och tror att en genomförandetid om 3 år generellt kan anses vara för kort. Stadsutveckling tar tid och sannolikheten att mark skulle lösas in på grund av att genomförandetiden gått ut efter tre år anses relativt osannolik. Ett projekt som ges goda förutsättningar till genomförbarhet har ingen anledning att förhållas. Detta verkar vara en uppfattning som råder i utredningen att byggherrar medvetet förhållas byggnation. Ett val av att inte starta ett projekt grundar sig i att ett projekts genomförbarhet helt enkelt inte bedöms tillräckligt god och att ett styrelsebeslut för projektstart alltså inte ges. Detta sker inte på projekt som har rätt förutsättningar och som i marknads- och finansieringsförutsättningar anses genomförbart.

Genom att förkorta en genomförandetid tillförs ytterligare risk i projektet för båda parter. Risker/möjligheten till att kommunen kan lösa in utnyttjade byggrätter finns redan idag och har extremt sällan utnyttjats enligt bolagets uppfattning. Det bör dock noteras att det relativt ofta kan vara kommunen som varken har personella eller ekonomiska resurser för att sätta igång och genomföra sina kommunala åtaganden med anledning av utbyggnad av infrastrukturprojekt och allmänplats. Hur regleras en sådan fördröjning mot byggherrarna som ligger ute med investerade medel i detaljplan, detta behöver också belysas.

7.3 Övervägande om markpolitik

Kommunen har ansvaret för stadens översiktsplanering (ÖP) och innehar planmonopol för när i tid och vad som ska detaljplaneläggas. Kommunen bör tillse

att tillräckliga resurser finns både i antal medarbetare, kompetens men även i ekonomiska medel för uppdraget.

Det är kommunerna som ska ha den förberedelse som ligger till bas för att bostäder och kommunal service kan erbjudas i staden med stöd av ÖP och detaljplaner.

Kommunen har redan i dag goda möjligheter att påskynda ett genomförande av detaljplan som vunnit laga kraft, men erfarenhetsmässigt utnyttjas det inte. Det är därför inte lämpligt att ändra i en lag med mindre än att kunna konstatera att de paragrafer som ger tillåtlighet till kommunen redan idag är prövade. I Göteborgs Stad finns dessutom flertalet särkrav som utifrån ekonomiska förutsättningar är fördyrande och många gånger innefattar krav om innovativa och nya lösningar vilket urholkar den ekonomiska genomförbarheten och belastas då av ännu fler risker, utöver de som finns i grundförutsättningarna för ett exploateringsprojekt.

7.6 Överväganden om exploateringsavtal och återförande av de s.k exploatörsbestämmelserna

Exploatörsbestämmelserna om att kommunen skulle få lösa in privat mark utan ersättning för vård, skola och omsorg togs bort 2015 och blev inte längre möjligt, utan kommunerna fick tillämpa inlösenreglerna i expropriationslagen med att betala 125% för inlösen av mark som kommunen ansåg viktig för ändamålet. Anledningen till ändringen med exploatörsbestämmelserna under 2015 var att det uppstod en maktobalans mellan parterna, då byggherrarna stod i en stark beroendeställning och att kommunen kunde ställa för långtgående villkor. Kommunen har planmonopol och kan därför ensidigt bestämma om mark ska planläggas eller inte samt kan villkora exploateringsavtal med att detaljplanen antas, dvs om exploatören inte accepterar villkoren i avtalet skulle kommunen kunna låta bli att anta detaljplanen. Dessa anledningar kvarstår fortfarande och ett återförande av exploatörsbestämmelserna skulle återigen ge en maktobalans i förhandlingarna.

Staden är ofta marknadsledande genom interna värderingar för marken och här anser Framtidenkoncernen att det behövs en gemensam värderingsmetod som ger förutsättningar för ett lyckat genomförande av projektet. Att vid exploatering behöva köpa tillskottsmark för marknadsvärde och samtidigt lämna egenägd mark utan ersättning, enligt förslaget om att återföra exploatörsbestämmelserna, där det definitivt finns en ekonomisk förutsättning att ge projektet en god genomförbarhet, är inte en hållbar metod för att bidra till goda stadsutvecklingsprojekt eller snabba på bostadsbyggandet.

Många aktörer har idag både intresse och resurser att bygga, äga och driva samhällsfastigheter med hyresgäster med inriktning av kommunala verksamheter. Kan och vill inte kommunen utnyttja den möjligheten så anser Framtidenkoncernen att om kommunen vill lösa in den typen av mark som ska bebyggas med vård, skola eller omsorg, så är det rimligt att fastighetsägaren får betalt för marken man ägt och förvärvat i sin egen markstrategi.

Framtidenkoncernen noterar att statsstödsregler och värdeöverföringsreglerna kan påverka ett inlösenförfarande utan ersättning utifrån att bolaget är ett kommunalt bostadsbolag.

Med avseende på förslaget om att tillåta att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i exploateringsavtal anser Framtidenkoncernen att dagens tillämpning utan sådan överenskommelse fungerar väl. Om en byggherre inte håller sin tidplan till byggnation vägs detta in av kommunen som ett utvärderingsunderlag för framtida markanvisningar, vilket är ett tillräckligt gott påtryckningsmedel för byggherren att vilja hålla sig till den planerade tidsplanen för projektet.

Framtidenkoncernen tror att bostadsbyggandets tempo på ett mer effektivt sätt kan ökas genom transparens, kompetensökning och ytterligare fördjupning och kunskap kring samarbeten inom stadens förvaltningar, bolag och andra aktörer. Det finns dessutom vissa målkonflikter mellan olika lagar såsom PBL och LOU och dessutom statsstödsregler, värdeöverföringsregler och likabehandlingsprincipen som bör utredas.

7.7 Övervägande om förslag om expropriation och inlösen

Bolaget anser att det är skäligt att fastighetsägaren erhåller visst kompensationspåslag i samband med tvångsvis inlösen av mark. Vilken nivå av lämplig markinlösenersättning som ska gälla bör utredas djupare om avsikten är att inte fortsätta använda idag gällande regler om 125%.

7.8 Övervägande om förköpslagen

Att återföra en kommunal förköpsrätt är ytterligare ett verktyg som underminerar en exploatörs eller en byggherres planerade genomförandemöjlighet. Likt kommunen sker ett strategiskt planerande för egenägd mark och dess möjliga fastighetsutveckling. Goda projekt bidrar till fler goda projekt och ibland kan rätt aktör vara avgörande som tagande part. Det är inte heller sannolikt att en förköpslag skulle snabba på ett byggande utan snarare försena då den kommunala processen och dessutom möjligheten att införskaffa området till marknadsvärde eller projektvärde som exploitören själv eller tillsammans med andra beräknat kan anses krånglig och försenande. Kommunen har redan idag svårigheter att finna medel för nödvändiga investeringar och har en exploatör en idé och en strategi för ett genomförande, finns inget som hindrar att kommunen kan vara med och buda på projektet tillsammans med andra aktörer. Men att kommunen skulle återfå en förköpsrätt anser inte Framtidenkoncernen vara en väg för ett snabbare bostadsbyggande.

7.9 Övervägande om ökad kunskap om detaljplanelagda byggrätter och möjliga bostäder

Framtidenkoncernen ser positivt på den delen i utredningen som pekar på att Boverket och Lantmäteriet är parter som kan ansvara för att följa upp detaljplaner som vunnit laga kraft och dess byggrätter. Att ge någon av dessa organisationer i uppdrag, att i ett nationellt digitalt system av kommunerna inhämta information kring detaljplaner och dess byggrätter, ha övergripande koll på landets planeringsförberedelser, tror vi är ett bra strategiskt verktyg. Registret eller databasen kommer bidra till att översikten av befintliga outnyttjade byggrätter kan överblickas och att dessutom koppla genomförandetiden till detaljplanen kommer ge resultat i kunskap och möjlighet till agerande utifrån lagstadgade genomförandeåtgärder för kommunen

Ekonomiska konsekvenser

Värderingsperspektivet hur möjligheten till projektgenomförandet påverkas och att värdeöverföringsregler, stadsstödreger, LOU och PBL samspelar är inte tillräckligt belysta. Framtidenkoncernen är en stadsutvecklare och bygger redan idag inom områden där de ekonomiska förutsättningarna är tuffa. De eventuella lagförändringarna bedöms, utan att bolaget haft möjlighet till djupare analys och konsekvensbeskrivning av frågan, få påverkan för koncernen.

Barnperspektivet

Framtidenkoncernen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Jämställdhetsperspektivet

Framtidenkoncernen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Mångfaldsperspektivet

Genom maktobalans i förhandlingsförutsättningarna påverkas möjligheten att bygga en stad med blandat innehåll.

Miljöperspektivet

Framtidenkoncernen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Framtidenkoncernen har inte gjort någon omvärldsanalys med avseende på lagförslaget.

Handläggare för ärendet, Anna Collby, Förvaltnings AB Framtiden.

Förvaltnings AB Framtiden

2019-01-18

Martin Blixt, VD och Koncernchef