



Remissvar på Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67)

Beslutsförslag

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen föreslår kommunstyrelsen besluta

att anta yttrandet som sitt eget och översända det till Näringsdepartementet som svar på remissen.

Inledning

Karlskrona Kommun har som remissinstans inbjudits att lämna synpunkter på ovanstående utredning.

Ärendet har beretts av Miljö- och Samhällsbyggnadsförvaltningen i samverkan med Kommunledningsförvaltningens planeringsavdelning.

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera de verktyg kommunerna har för att i detaljplaner skapade byggrätter tas i anspråk utan dröjsmål och vid behov förstärka verktygen. Bakgrunden till uppdraget är det stora behovet av att snabbt få fram bostäder.

I uppdraget har man analyserat kommunernas verktyg och beskrivit hur kommunerna arbetar med frågorna. Vidare lyfts många goda exempel och man har även analyserat hur tillämpningen skulle kunna förbättras. En övergripande fråga är markpolitiken. Slutligen identifieras de områden där kommunernas verktyg behöver vässas genom en förändrad lagstiftning. Det handlar om genomförandetid, exploateringsavtal, expropriation, inlösen och förköpslagen samt uppföljning av detaljplaner.

Synpunkter på utredningens slutsatser, bedömningar och förslag

Generella synpunkter och kommentarer:

Utredningen kommer huvudsakligen fram till bra och välgrundade slutsatser som delas av Karlskrona kommun. Det framgår tydligt att en aktiv markpolitik med god kontroll och stor andel byggande på kommunalt ägd mark är den säkraste

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

Adress
371 83 Karlskrona

Besöksadress
Östra Hamngatan 7 B

Telefon
0455-30 30 00

Telefax
0455-30 30 30

E-postadress
samhallsbyggnadsforvaltningen@karlskrona.se



vägen att hålla önskat tempo i bostadsbyggandet. Den förklarande redogörelsen i Kapitel 6 till varför kommuner inte kan förvänta sig att den privata marknaden fullt ut tillgodoser det behovet är välgörande för förståelsen i SOU:ns förslag. Det är Karlskrona kommuns bedömning att de förslag som lämnas i utredningen i stora drag kan väntas ha önskad effekt. En del kommentarer och synpunkter lämnas dock nedan.

Generell synpunkt:

Utredningen lyfter inte fram några strategier för att hantera obebyggda tomter på privat mark i äldre detaljplaner, där genomförandetiden redan löpt ut. I många mindre kommuner utgör det en stor del av de outnyttjade byggrätterna. Karlskrona Kommun menar att lösningen för att åstadkomma byggnation på sådan mark snarare löses med nationell ekonomisk stimulans av bostadsbyggandet, än av ändring av plan- och bygglagstiftning.

Avsnitt 3.1.2 Byggrätter som inte tagits i anspråk

(Utredningens bedömning: kunskapen om vad som händer med byggrätter efter att en plan antas varierar stort mellan kommunerna. Det behövs ett bättre system för att följa upp vilka byggrätter som förblir outnyttjade och därmed tillgängliga.)

Kommentar:

Vad gäller små och medelstora städer (t.ex. Karlskrona) så finns det i oftast i organisationen en god kunskap om outnyttjade byggrätter och även kunskap om varför de inte nyttjas. Det är Karlskronas bedömning att ett systemiserat nationellt system för att redovisa detta i sig inte kan väntas leda till ökat byggande, då det inte är okunskap om byggrätter, utan helt andra faktorer som gör att de inte nyttjas. Kunskapen kan dock ändå fylla ett viktigt syfte i debatten om vilka faktorer som faktiskt styr byggandet i olika delar av landet, samt underlätta för fler aktörer att få en samlad bild över läget i olika kommuner.

Avsnitt 4.2.3 Länsstyrelsen – Analys och avgränsning

(Utredningens bedömning: man menar att då få planer överprövas av länsstyrelsen på eget initiativ, är det inte rimligen längre en vägande faktor för hastigheten av bostadsbyggandet. Karlskrona Kommun menar dock att då länsstyrelsen alltjämt har möjligheten att överpröva en antagen plan, och med det argumentet tvingar fram tidskrävande och kostsamma utredningar, kvarstår frågan alltjämt, då det varken ligger i kommunens och framförallt inte i en privat byggherres intresse att riskera en överprövning och därför försöker tillgodose länsstyrelsens krav i processen, även när de upplevs omotiverade.)



Kommentar:

Det vore mer intressant om utredningen närmare studerade möjligheterna för staten att föra ut riksdag och regerings ambitioner om ett ökat bostadsbyggande till länsstyrelserna, så att de i sina avvägningar i planeringen söker argument för att öka byggandet. Idag upplevs det som att de har ett starkare uppdrag att skydda flertalet andra intressen från just bostadsbyggnation. Det finns därmed en diskrepans mellan vad staten (riksdag/regering) säger, och vad staten (länsstyrelsen) gör.

Avsnitt 7.3 Överväganden om markpolitik

(Utredningens bedömning: Kommunerna bör bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik med syfte att utöka sitt eget markinnehav, eftersom det ger ökade möjligheter till ett snabbare byggande)

Kommentar:

Karlskrona kommun bedriver redan idag en strategisk och långsiktig markpolitik med syfte att utöka kommunens markinnehav genom strategiska markförvärv för att på så sätt möjliggöra ökat bostadsbyggande och utbyggnad kopplat till gällande översiktsplan. Karlskrona kommun anser att det är positivt om kommunen får fler verktyg som kan underlätta detta arbete och kommunen delar därför utredningens framförda synpunkter att en aktiv kommunal markpolitik är ett bra och effektivt verktyg för att bl.a. snabbare få fram bostäder på egen mark.

Utredningen bör ta hänsyn till kommunernas möjlighet att förvärva bytesmark.

Karlskrona kommun anser att utredningen även bör belysa jordförvärvslagen och kommunernas möjligheter till förvärv av bytesmark. För att genomföra strategiska markförvärv i framförallt tätortsnära lägen måste det finnas en möjlighet för kommunerna att kunna erbjuda fastighetsägare mark som kompensation i stället för ekonomisk ersättning. Detta med anledning av att det för många ägare till jord- och skogsbruksfastigheter är viktigare med bibehållen produktionsförmåga än faktiska pengar. Enligt jordförvärvslagen medges endast förvärvstillstånd i de fall marken till någon del är utpekad i översiktsplan eller andra kommunala planeringsunderlag vilket gör att bytesmark i många fall är omöjlig eller väldigt svår att förvärva. Möjligheten att redovisa markbalans enligt 6 § finns men upplevs svår att hantera då kommunen inte ensam styr processen eftersom motparten är privatpersoner och förvärv inte går att förutse. Karlskrona kommun berörs särskilt av dessa problem då jord- och skogsbruksfastigheterna i kommunen till största del är uppdelade i mindre enheter och ägs av en eller flera privatpersoner. För att förhindra att dessa problem uppstår bör jordförvärvslagens 8 § ses över i syfte att ge kommunerna större möjligheter till förvärv av bytesmark. Utredningen bör därmed utreda frågan i ett eget avsnitt, vid sidan om de förslag som redan finns i avsnitt 7.7 och 7.8.



Avsnitt 7.6. Exploatörsbestämmelser och finansiering av byggnader för vård, utbildning eller omsorg

Många nya bostäder kommer till genom förtätning. Beroende på antal bostäder kan det uppstå en skyldighet för kommunen att ordna med kommunal service t.ex. skolor. Utredningen konstaterar att det kan vara svårt för kommunerna att få fram närbelägen mark för detta ändamål. Det leder i sin tur till fördröjningar. Utredningen föreslår därför ett återinförande av exploatörsbestämmelserna d.v.s. en ändring i plan- och bygglagen som gör att kommunerna efter beslut av länsstyrelsen utan ersättning kan lösa in mark för byggnadsverk för vård, utbildning och omsorg. En förutsättning är att marken behövs för en ändamålsenlig användning av området och det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheter i övrigt.

Vidare föreslår utredningen även att inskränkningen om att ett exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs. Utredningen lyfter fram att det är svårt att från ett principiellt perspektiv förstå skillnaden mellan att finansiera allmänna platser som torg eller park jämfört med andra allmänna byggnadsverk som skola.

Kommentar:

Karlskrona kommun anser att återinförande av exploatörsbestämmelser kan vara till stor hjälp, särskilt i områden där det finns gott om mark och där det är en eller få fastighetsägare som får nytta av detaljplanen. Där kan det gå att motivera att en fastighetsägare p.g.a. den nytta denne får i form av nya byggrätter behöver avstå mark till t.ex. lokaler till utbildning (som kommer att behövas p.g.a. att nya barn kommer att flytta in i de nya bostäderna). 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 här att låta exploatören bygga dessa lokaler för att sedan hyra ut dem till kommunen.

Mot bakgrund av det ovan anförda tillstyrker Karlskrona kommun utredningens båda förslag.

Avsnitt 7.6.3 Reglering av överenskommelser om tidsplan

(Utredningens förslag: Vi föreslår en reglering i PBL som uttryckligen anger att det är tillåtet att ha överenskommelser om tidsplan för byggnadsverk i ett exploateringsavtal. Regleringen är ett förtydligande av vad vi redan anser gälla.)



Kommentar:

I utredningen konstateras att kommuner har lättare att styra byggherrars tidplaner i de fall byggnation avses ske på mark som från början ägs av kommunen. I syfte att förbättra möjligheten att göra detta även på privatägd mark föreslår utredningen ett förtydligande i plan- och bygglagen att ett exploateringsavtal får innehålla villkor om en tidsplan för byggnadsverk. Kopplat till detta betonar utredningen att ett exploateringsavtal är ömsesidigt.

Karlskrona kommun instämmer i utredningens bild av att det måste vara ett ömsesidigt avtal. Kommunen ser dock svårigheter med att avtala om just tidplan för byggnation. Det finns situationer då man kan tänka sig att avtala om tidplaner, t.ex. då byggherrens planerade exploatering hänger samman med kommunala investeringar i samhällsservice.

Karlskrona kommun ser dock svårigheter kopplat till likställighetsprincipen om kommunen väljer att tillämpa tidplaner i vissa situationer, och kommunerna då tvingas använda sig av konsekvenser som vite eller påverkan vid bedömningar i kommande markanvisningar. Här finns det en konjunktur att ta hänsyn till som olika aktörer har olika förutsättningar att hantera. När kommunen avtalar om tidplaner på kommunal mark har kommunen möjlighet att byta till en aktör som klarar av att bygga under rådande konjunktur. När det gäller byggnation på privat mark är det osäkert om avtal om tidplaner kan komma att ha liknande verkan och bidra till snabbare bostadsbyggande.

Avsnitt 7.7 Utredningens överväganden och förslag om expropriation och inlösen

(Utredningens förslag: Vi föreslår att expropriationslagen och inlösenbestämmelserna i utreds i särskild ordning med syfte särskilt att överväga ersättningsnivåerna)

Kommentar:

Den tidigare genomförda ändringen i expropriationslagen, som innebar att ett påslag ska göras om 25 procent på marknadsvärdet vid expropriation och markinlösen, har inneburit att kommunerna även vid frivilliga överlåtelser förväntats betala den högre ersättningen. Mot bakgrund av det anförda tillstyrker Karlskrona kommun utredningens förslag att expropriationslagen och inlösenbestämmelserna utreds i särskild ordning. Under alla förhållanden behöver en konsekvensanalys göras av de tidigare förändringarna i expropriationslagen. I utredningen förs ett resonemang kring PBL 6 kap 15 §, som medger att kommunen löser in privat mark inom detaljplaner, i det fall genomförandetiden löpt ut och byggrätten inte använts. Syftet med paragrafen är att ge samhället



möjlighet att säkerställa byggnation. Denna möjlighet används dock mycket sällan. I utredningen görs bedömningen om att skälet till detta till stor del handlar om höga och osäkra ersättningsnivåer. Karlskrona Kommun drar snarast slutsatsen att det primära skälet är att det upplevs som ett starkt ingrepp i äganderätten, och starkt påverkar relationen mellan kommun och byggherre/fastighetsägare. Det är helt enkelt mycket känsligt för en kommun att frånta en privatperson eller ett företag deras planlagda tomt, och det bedöms allvarligt påverka framtida samarbete som kan vara nödvändigt för att utveckla orten. Utredningen har därmed sannolikt utgått från en felaktig slutsats, och bör överväga om andra skäl kan leda till nya förslag kring hur den frågan kan hanteras. Ett förslag kan t.ex. vara att överväga att begränsa rätten att nyttja oanvända byggrätter i efter genomförandetidens utgång, för att på så vis tvinga byggherren till att själv med tidsgräns ta ställning till om han vill nyttja den eller sälja innan värdet förändras.

Avsnitt 7.8 Utredningens förslag om förköpslagen

(Utredningens förslag: Vi föreslår att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda införandet av en kommunal förköpslag som underlättar bostadsbyggande och tätortsutveckling. Utgångspunkten bör vara att utreda en ny modern förköpslag som också kommer tillrätta med de problem som fanns i den tidigare.)

Kommentar:

Karlskrona kommun instämmer med utredningen i att ett återinförande av förköpslagen skulle ge större möjlighet för kommunen att bedriva en aktiv markpolitik i syfte att möta det stora behovet av nya bostäder. Kommunen skulle få ett verktyg för att kunna utöka det egna markinnehavet och ge kommunen bättre förutsättningar att bevaka kommunala intressen t.ex. de bostadspolitiska målsättningar som anges i kommunens bostadsförsörjningsprogram.

Ett återinförande av förköpslagen skulle även ge kommunen en bra omvärldsbevakning över de fastighetstransaktioner som sker i kommunen och dels, vilket också var huvudsyftet med lagen, ge kommunen möjlighet att förvärva fastigheter på den öppna marknaden genom att överta ett köp under befintliga villkor.

Mot bakgrund av det ovan anförda ställer sig Karlskrona kommun positivt till att Boverket ges uppdrag att utreda införandet av en ny modern förköpslag.

Kommenterad [TA1]: Är det verkligen så? Obebyggda tomter i attraktiva lägen är väl ett stort problem, särskilt i en situation som vi har just nu med brist på bostäder? Har samhället "råd" att byggherrar väntar in ännu bättre tider?

Kommenterad [TA2]: Bra!



**KARLSKRONA
KOMMUN**

Carl-Martin Lanér
Kommundirektör

Ola Robertsson
Mark- och exploateringschef

Ola Swärdh
Planeringsstrateg

Bilagor

Bilaga 1 Missiv
Bilaga 2 Betänkande