



Dnr 2018/0555 KS-3  
Diarietkod: Diarietkod: 230

## **Svar på remiss från Näringsdepartementet avseende ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67)**

### **Inledning**

Sollentuna väljer att lämna ett resonerande svar som huvudsakligen utgår från kommunens egna erfarenheter, vi hoppas att det finns ett värde i att inom ramen för utredningen ta del av dessa. Det betyder att vi inte helt håller oss till att endast yttra oss över utredningens förslag eller följer dess disposition, utan att vi också tillför egna idéer kopplade till utredningens ambition ”ett snabbare bostadsbyggande”.

### **Marknaden styr**

Utredningen belyser flera intressanta aspekter och bidrar på ett konstruktivt sätt till en bredare och bättre diskussion kring bostadsbyggnadsproblematiken.

De grundläggande ekonomiska förutsättningarna för att bostäder ska komma till framgång, men skulle inledningsvis kunna lyftas fram tydligare. I vissa avsnitt kan man få uppfattningen, särskilt om de läses självständigt, att det i stor utsträckning handlar om byggherrens vilja i förhållande till kommunens påtryckningsmedel. Det skulle tydligare kunna framgå i sammanfattningen och i inledningen, att ingen bostad kommer att byggas där det inte finns en köpare eller hyresgäst. Bostäder, oavsett upplåtelseform, förmedlas på en öppen marknad där kundens betalningsförmåga är avgörande för om en bostad kommer att produceras eller ej. Inom den ramen finns enligt Sollentunas uppfattning ändå en rad åtgärder som kan diskuteras eftersom vi inte når prognostiserat byggande.

Kommunens bostadsbyggande har de senaste 10 åren legat på i genomsnitt 350 bostäder per år trots en planberedskap som varit mycket god och 2017 uppgick till drygt 5500 bostäder inom detaljplaner som vunnit laga kraft. Vi har låtit analysföretaget Evidens analysera kommunens potential utifrån kundernas betalningsförmåga och den beräknas till ca 600 bostäder i flerbostadshus, relativt jämt fördelat mellan upplåtelseformerna. Den siffran överensstämmer också väl med kommunens långsiktiga mål.

Det finns således all anledning att fundera över vilka möjligheter det finns att komma åt differensen ovan, varför byggs bara drygt hälften av de bostäder som borde komma till stånd? Ökad kunskap inom området kan ge kommunerna verktyg för att prioritera projekt med störst sannolikhet för ett genomförande och därmed ett effektivare resursutnyttjande av begränsade planeringsresurser.

### **Ökad möjlighet att reglera upplåtelseform?**

De slutsatser vi kan dra av de senaste tio årens bostadsbyggande i Sollentuna är alltså att potentialen att bygga och hyra ut bostäder inte utnyttjats. Så som Hans Lind skriver i utredningen behöver det på något sätt kosta för exploatören att vänta. Den kostnad exploatören haft för att förvärva marken bleknar uppenbarligen i förhållande till byggkostnaderna i byggskedet. Detta framgår även av sammanställningen i utredningen av hur länge en exploatör i regel ägt marken innan den bebyggs (som kan bekräftas av Sollentunas erfarenheter; 50-100 bostäder per år är en normal takt i avgränsade projekt). Det framgår även att exploatören, med den markvärdesstegring som skett under en lång följd av år, gjort en bra affär genom att bara äga och senare sälja marken. Detta gäller särskilt om marken förädlats med en detaljplan, och då helst en flexibel detaljplan.

Skulle detta problem kunna lösas med ökade möjligheter att i detaljplanen reglera upplåtelseform? Teoretiskt att varje plan skulle innehålla 50% av respektive upplåtelseform med motivet att detta skulle motsvara marknadens efterfrågan och därmed inte innebära en alltför stor inskränkning i fastighetsägarens rättigheter? Vi bedömer utifrån våra erfarenheter av liknande villkor i markanvisningsavtal, om än blygsammare andel hyresrätter, att den typen av regelring inte fungerar i praktiken. Vidare att det inte är en önskvärd eller framkomlig väg, att på detta sätt använda planinstitutet för en sådan ambition. Incitamenten för byggande måste komma utifrån marknadsmässiga och inte tvingande anledningar för att vara långsiktigt hållbart.

Kvarstår dock att det är en mycket viktig fråga för statsmakten att fundera vidare över med tanke på hur stor outnyttjad potential analyserna pekar på.

### **Är detaljplanerna alltför detaljerade?**

En orsak till fördröjning av projekt som ofta framförs i debatten är att alltför detaljerade planer leder till behov av att ändra planen; vid förändringar i projektet eller i samband med försäljning.

Många som arbetar med planläggning idag upplever att planerna blir allt mer detaljerade, men samtidigt att diskussionen om orsak och verkan behöver nyanseras. Här skulle utredningen kunnat gå djupare i resonemanget.

Kommunala särkrav tas ofta upp, men blir ett samlingsbegrepp för olika orsaker till reglering i detaljplaner som aktörer på marknaden upplever som tyngande. I de fall det är särkrav som berör BBR eller andra föreskrifter, är det viktigt att det uppmärksammas på samma sätt som planbestämmelser som saknade lagstöd uppmärksammades för några år sen, vilket ledde till en skärpning i tillsynen av kommunernas detaljplaneläggning.

Gestaltningsbestämmelser blandas ofta samman med ovanstående. men här har kommunen däremot ett tydligt ansvar tilldelat av lagstiftaren och som stärkts genom de nya direktiven till Boverket och utnämningen av en

riksarkitekt. Det är viktigt att kommunerna får stöd i det här arbetet och att inte statsmakten talar med kluven tunga, vilket ibland varit fallet.

Vi bygger i många svåra lägen i storstadsområdena samtidigt som länsstyrelsen kräv när det gäller hänsyn till risk, markföreningar, översvämning m.m. ökat. Ofta krävs mycket långtgående undersökningar och utredningar för att planerna ska accepteras. Slutsatserna måste sen bekräftas i bestämmelser som kan röra mycket projektspecifika tekniska lösningar. Som exempel material och utformning av ett skyddsräcke på en loftgång. Från byggherresidan, särskilt de mer oerfarna, uppfattas detta som kommunala krav och hamnar därmed, helt felaktigt, i gruppen ”kommunala särkrav”.

När det gäller de två senare punkterna är inte problemet att man behöver lösa frågan inom ramen för detaljplaneprocessen, det är tvärtom befogat. Problemet ligger i att den formella hanteringen i PBL idag är i princip densamma för att pröva om ett jungfruligt område kan exploateras som för att ändra en takfotshöjd eller en teknisk lösning för skydd – och att möjligheterna att överklaga är i princip desamma. Även ett begränsat förfarande tar ofta upp mot sex månader i den kommunala beslutsprocessen; finns det dessutom ett motstånd mot projektet tillkommer tiden hos domstolen. Vårt förslag är att utreda möjligheten att ändra detaljplaner i avseenden som i praktiken inte berör sakägare, på ett sätt som är likställt med bygglovprövning, eller att ändringen kan ske inom ramen för bygglovhanteringen. Om det bedöms nödvändigt av rättssäkerhetsskäl skulle det kunna framgå av detaljplanen vilka bestämmelser som skulle kunna ändras på det sättet. Därmed skulle sakägare ges möjlighet att få den frågan prövad i samband med ursprungsplanens antagande. Om frågorna rör tekniska krav som länsstyrelsen ställt så borde det även vara möjligt att involvera länsstyrelsen i detta korta förfarande. Länsstyrelsen skulle också ha kvar möjligheten att överpröva även dessa ändringar; däremot skulle ändringarna, vilket ska ha avgjorts i den ursprungliga processen, inte kunna vara föremål från överklagande från sakägare.

#### **Exploatörsbestämmelsernas återinförande**

Sollentuna kommun har tillämnat de tidigare exploatörsbestämmelserna vid ett par tillfällen. Bakgrunden var att utformningen av detaljplanerna, i överenskommelse med byggherrarna, förutsatte att befintliga byggnader revs för att möjliggöra en lämplig utbyggnad av allmän plats. Eftersom det var svårt att i exploateringsavtalen komma överens om en tillräckligt hög säkerhet som garanterade ett genomförande ansökte, och fick, kommunen förordnanden enligt exploatörsbestämmelserna. Slutsatsen av detta behöver inte vara att exploatörsbestämmelserna bör återinföras, men att det kan finnas ett behov av att via myndighetsbeslut få ett alternativ till mer kostsamma former av säkerheter för att garantera utbyggnaden av allmän plats. Behovet att ta in säkerheter av byggherrar för deras åtaganden att finansiera allmän plats kan i sig vara en hämmande faktor för att få igenom detaljplaner och exploateringsavtal.

### **Utbyggnaden av gator som incitament för bostadsbyggande**

Med hänsyn till att gatukostnadsersättningen i regel betalas när den allmänna platsen är utbyggd enligt detaljplan kan gatukostnadsersättningen fungera som ett ekonomiskt incitament att genomföra bostadsbyggandet. Eftersom tidpunkten för när den allmänna platsen senast ska vara utbyggd hänger samman med detaljplanens genomförandetid, kan genomförandetiden skapa ett visst incitament för att påskynda bostadsbyggandet.

### **Avtala om att byggherren ska uppföra eller finansiera allmänna platser**

Lagen om offentlig upphandling (LOU) skapar idag en osäkerhet om i vilken omfattning det är möjligt att avtala om att en byggherre ska utföra utbygganden av allmänna platser. Skulle det klargöras, eventuellt genom att möjliggöra för en byggherre att i kommunens ställe upphandla entreprenader enligt LOU för utbyggnaden, så skulle detta kunna påskynda bostadsbyggandet. Om kommunen saknar resurser för att bygga ut allmänna anläggningar i tillräckligt hög takt, riskerar detta att bromsa bostadsbyggandet. Därför skulle en möjlighet att i exploateringsavtal avtala om att byggherren ska bygga ut den allmänna platsen sannolikt kunna ge en positiv effekt på bostadsbyggandet.

### **Behov av plats för vård, utbildning och omsorgsverksamhet**

Att i samband med förtätning säkerställa plats till mark för vård, utbildning och omsorg är onekligen en utmaning. I vissa fall kan det därför vara angeläget att i bostadsprojekt integrera lokaler för dessa ändamål. Utmaningen att göra detta tenderar i högre grad vara LOU- än PBL-problematik. Det vill säga att LOU kan göra det svårt eller omöjligt för kommunen att avtala med en byggherre att integrerat i ett bostadskvarter bygga exempelvis en kommunal förskola med kommunen som kommande hyresgäst.

### **Möjligheten att ändra LOU bör ses över**

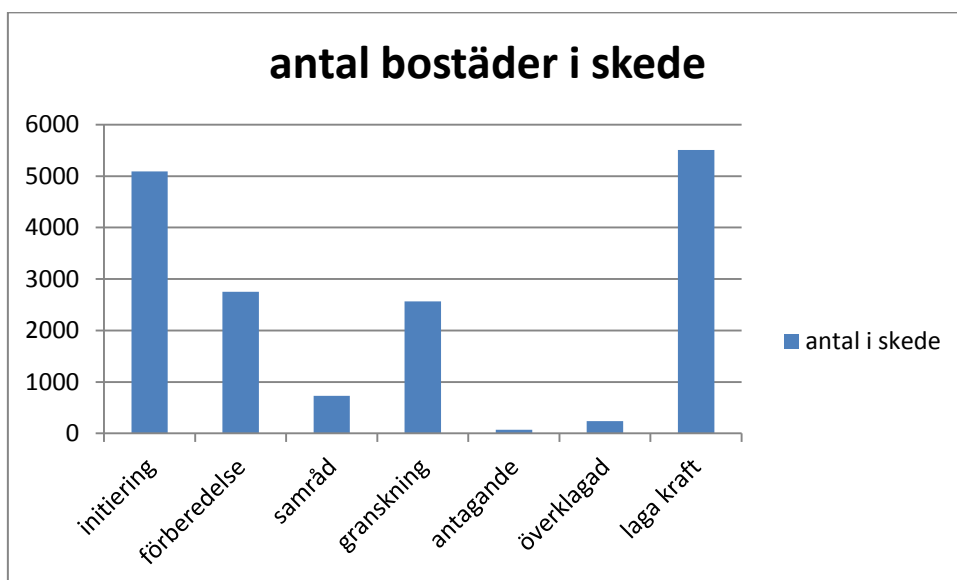
Slutsatsen av de två senaste avsnitten är att möjligheten att göra förändringar i LOU, som ett led i att öka bostadsbyggandet, bör ses över.

### **Information om byggande**

Utredningen tar upp den viktiga frågan om bristen på information inom bostadssektorn. Sollentuna delar uppfattningen att den är bristfällig och att det riskerar att leda till felbeslut och en onödigt förvirrad debatt om orsaker till att bostäder inte tillkommer i önskad omfattning. Det är ett kommunalt ansvar att samla och sprida information på området men kommunerna behöver stöd och det behövs en gemensam modell för att informationen ska bli möjlig att analysera på regional och nationell nivå.

Utredningen diskuterar en möjlighet att knyta information om antal bostäder m.m. till detaljplanen. Vi anser att detaljplanen är ett tveksamt objekt att knyta uppgifterna till. Tydligast blir det om det skulle vara en information

som ingår i antagandet, då kan de inte ändras när projektet ändras, vilket ofta sker. Bättre att enas om ett nytt objekt som är liktydigt med själva projektet, som lever från idé till utbyggt område. Sollentuna har sedan ett antal år en sådan modell som fungerar utmärkt för att ha kontroll över planering och byggande av bostäder (benämnda huvudprojekt i Sollentuna).



På sikt kan pågående standardisering ge mer detaljerade uppgifter ur en nationell plandatabas.

### Information om planering

Även när det gäller planprocessen behöver informationen förbättras och bli regionalt och nationellt tolkningsbar. Inom den s.k. stadsbyggnadsbenchen i Stockholm finns en modell för hur tidsåtgången för en plan ska kunna jämföras och hur förseningar i förhållande till tidplan ska kunna anges enligt tolv förutbestämda orsaker. Här har vi i kommunerna ett stort ansvar och vi tror att en bättre tidplanering (inte nödvändigtvis en snabbare planprocess) kan bidra till fler igångsättningar. Särskilt mindre byggföretag är beroende av säkerhet i tidplaneringen.

### Kortare genomförandetid kan vara bra – men av ett annat skäl än utredningens

Möjligheten att erhålla planeringsbesked är bra och kan i vissa fall fylla sitt syfte. Som åtgärd för att öka eller snabba upp byggandet har det enligt vår bedömning begränsad betydelse. I de allra flesta fall blir svaret att frågan måste kompletteras med tekniskt underlag för att länsstyrelsen ska kunna svara – och det är oftast med just det arbete som görs i den ordinarie planprocessen.

Inte heller förkortad genomförandetid tror vi har någon större påverkan som påtryckningsmedel. Det ska oerhört mycket till för att kommunen ska gå så långt att den upphäver en färdig detaljplan för bostäder och inleder en ny planprocess som kan ta många år. Dessutom är det inte ovanligt att kraven

från andra myndigheter har ökat, så att prövningen blir mer komplicerad än i gällande plan. Det är alltså bara hotet och inte verkställigheten som kan snabba på byggandet och det är inte sannolikt att hot är en framkomlig väg.

Möjligen finns här ett omvänt perspektiv. Erfarenheten är, som sagt, att risken för att förlora möjlighet att utnyttja planen efter genomförandetidens utgång är mycket liten. Det kan faktiskt snarare vara en fördel för exploatören om genomförandetiden är kort. Det hänger ihop med att detaljplanerna i regel är så projektspecifika, på så sätt att om de inte genomförs tämligen omgående, har efterfrågan eller produktionsförutsättningarna ändrats på ett sätt som gör att exploatören vill ändra planen. Skulle det då finnas genomförandetid kvar riskerar detta vara ett hinder för att ändra planen så att den blir mer genomförbar.

När genomförandetid infördes var det främsta skälet att få bort eviga byggrätter som hade blivit otidsenliga; kanske har den huvudsakliga effekten blivit att det skapats en tröghet i systemet med vetorätt mot förändringar av berörda sakägare.

Frågan är intressant men bör enligt vår uppfattning belysas ur fler perspektiv innan förslag om ändring läggs fram, så att ändringen blir verkningsfull och når sitt syfte.

### **Ettappvis planläggning**

En närliggande tanke till utredningens förslag om kortare genomförandetid som diskuterats i Sollentuna är ettappvis planläggning. Vi har ofta relativt stora projekt på 200-1000 bostäder som ägaren gärna vill ha planlagda i ett sammanhang, totalt rör det sig i dagsläget om 20-25 huvudprojekt av den volymen, huvudsakligen på privatägd, redan bebyggd, mark; vilket i sig visar att brist på mark (förvisso redan bebyggd för andra ändamål) är ett begränsat problem trots kommunens närhet till Stockholm.

Det byggföretag som bygger planetapp 1 skulle, enligt den idé vi vill pröva, ges ytterligare en etapp. Eftersom Sollentuna är en relativt liten kommun till ytan är projekten närliggande och det skulle kunna vara en konkurrensfördel att få nästa etapp först. Tanken är ännu i sin linda och vi har inte analyserat hur detta skulle verkställas på ett bra sätt, men vi anar att vi kommer in på frågeställningar kring exploateringsavtal, mark för kommunal service och planprocessen (planeringsbesked t.ex.) som utredningen berört. Sollentuna deltar gärna i fortsatta diskussioner kring lagstiftningens förutsättningar och brister för att utreda huruvida en ettappvis planläggning skulle kunna bli acceptabel för samtliga inblandade parter.

### **Nej till utökad inlösenrätt**

Sollentuna anser att en utökad inlöserätt är fel väg att gå och så kontroversiell att den skymmer andra bra förslag i utredningen. Kommunens planmonopol är ett tillräckligt maktmedel för att värna allmänna intressen, möjligen skulle det kunna tydliggöras i lagstiftningen att monopolet finns av just sådana skäl.

Upphävande av monopolet som ett led i att nå nationella mål, så som skett med de s.k. Atterfallshusen, är oroande och skapar en oklarhet kring kommunens ansvar som absolut bör undvikas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

#### **Begränsade möjligheter i storstadsområden att bedriva strategisk markpolitik**

Även om utredningens huvudsyfte är att diskutera hur vi snabbare ska utnyttja befintliga byggrätter, så tar den även upp frågor om markåtkomst och kommunal markstrategi. I det sammanhanget är det viktigt att påminna om de statliga uppmaningarna i utredningen ”aldrig långt till naturen” från 2003. Där uppmanas kommunerna att skydda obebyggd mark genom att inrätta naturreservat. Så gjordes också i stor utsträckning bl.a. i Sollentuna. Utan att lägga någon värdering i det, så kan vi konstatera att den strategiska markreserv som många kommuner i närheten av Stockholm hade, på kort tid skyddades från exploatering. Ska kommunen som utredningen diskuterar, bygga upp en strategisk markreserv på nytt, måste det ske inom den redan exploaterade markarealen. Eftersom markförvärv måste ske till marknadspris är det en mycket begränsad möjlighet och knappast något som annat än marginellt kan påverka takten i bostadsbyggandet. Sannolikt har besluten i början av 2000-talet bidragit till prisökningen på mark. Den kritik som kunnat höras kring detta mot kommunerna, tillsammans med förslag om att begränsa kommunernas möjlighet att bilda reservat, har inte varit rättvis. Det här genomfördes i stort samförstånd mellan stat och kommun och huvudsakligen på statligt initiativ.

Utredningen bör tydliggöra att förutsättningarna för den typen av förslag skiljer sig väsentligt åt beroende på var kommunen är lokaliserad. Vi bedömer att det gäller generellt för åtgärder kopplade till ambitioner om ökat byggande; förslagen måste ha ett stort mått av regional anpassning.