

Bättre samarbete mellan stat och kommun

Vid planering för byggande

Betänkande av Planprocessutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:109

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24393-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 27 februari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar (dir. 2014:29).

Till särskild utredare förordnades den 24 juni 2014 professorn Thomas Kalbro.

Den 4 september 2014 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2014:130) att utvidga uppdraget till att även omfatta frågor avseende kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan, möjligheten till bättre planberedskap och behovet av effektivisering i de statliga myndigheternas, i synnerhet länsstyrelsens, medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna. Genom tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 10 november 2014 departementssekreteraren Petter Dahlin, departementssekreteraren David Ek, kanslirådet Ivar Frostenson, kanslirådet Johan Krabb, kanslirådet Patrik Lidin, departementssekreteraren Maria Nordh, departementssekreteraren Kristin Olsson och departementssekreteraren Elin Persson.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 november 2014 sakkunnige Anna-Bie Agerberg, projektutvecklaren Nancy Mattsson, juristen Lars Svensson samt länsarkitekten Elisabet Weber.

David Ek entledigades från och med den 20 april 2015 och i stället förordnades kanslirådet Claes Eriksson som sakkunnig från och med samma datum. Kristin Olsson entledigades från och med den 28 april 2015. Patrik Lidin entledigades från och med den 23 juni 2015 och i stället förordnades rättssakkunnige Carl Winnberg från och med samma datum. Johan Krabb entledigades från och med den 17 september 2015 och i stället förordnades kanslirådet Sara

Jendi Linder från och med samma datum. Petter Dahlin entledigades från och med den 24 september 2015 och i stället förordnades kanslirådet Ingrid Hasselsten från och med samma datum.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2014 juristen Johanna Dahlin, lantmätaren Lars Jansson och universitetsadjunkten Eidar Lindgren.

Eftersom arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter är betänkandet formulerat i vi-form, vilket dock inte innebär att alla experter och sakkunniga står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Utredningen som har antagit namnet Planprocessutredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande* (SOU 2015:109).

Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm december 2015

Thomas Kalbro

/Johanna Dahlin
Lars Jansson
Eidar Lindgren

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom.....	34
2 Utredningens uppdrag och arbete	35
2.1 Uppdraget.....	35
2.2 Arbetsformer.....	37
2.2.1 Enkätundersökningar och intervjuer.....	37
2.3 Betänkandets disposition.....	39
3 Att planera och bygga bostäder	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Intressenter och aktörer vid planering och prövning av bostadsprojekt.....	42
3.2.1 Många aktörer leder till samordningsproblem.....	45
3.3 Offentlig prövning av bostadsprojekt – innehåll och ordningsföljd.....	47
3.3.1 Prövning med PBL:s planer och tillstånd.....	53

3.4	Många aktörer och många frågor – PBL ger ramar men hanterar inte allt.....	54
4	Gällande rätt	55
4.1	Inledning	55
4.2	Reglering av byggande i PBL	55
4.2.1	Historik	55
4.2.2	Allmänna och enskilda intressen.....	56
4.2.3	Krav på byggnader, tomter och allmänna platser.....	57
4.2.4	Regionplan.....	58
4.2.5	Översiktsplan	59
4.2.6	Detaljplan	60
4.2.7	Områdesbestämmelser.....	62
4.2.8	Bygglov inom detaljplan	63
4.2.9	Processen för upprättande av detaljplaner.....	64
4.2.10	Statens överprövning av kommunens beslut om detaljplaner.....	69
4.2.11	Överklagande av beslut om detaljplan och bygglov.....	70
4.2.12	Avgifter för planläggning och bygglov	71
4.3	Kopplingar mellan PBL och miljöbalken	72
4.4	Plangenomförande och genomförandeavtal	73
4.4.1	Byggherreägd mark – exploateringsavtal	74
4.4.2	Kommunägd mark – markanvisning.....	75
5	Förutsättningar för kommunernas detaljpaneläggning och bostadsbyggande	77
5.1	Utredningsuppdrag och genomförande.....	77
5.1.1	Utredningens enkäter och intervjuer.....	77
5.2	Disposition.....	78
5.3	Marknadsförutsättningar för bostadsbyggande.....	78
5.4	Incitament avseende bostadsbyggande	80
5.5	Kommunernas markinnehav	81

5.6	Boverkets bostadsmarknadsenkät.....	82
5.7	Hinder för detaljplanläggning	83
5.8	Utredningens kommentarer	84
5.8.1	Marknadsförutsättningar	84
5.8.2	Kommunalpolitiska ambitioner.....	84
5.8.3	Statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar.....	85
5.8.4	Motstånd från medborgare och grannar	88
5.8.5	Svårigheter att rekrytera personal.....	88
5.8.6	Ekonomiska resurser till planläggning	89
5.8.7	Andra hinder och restriktioner.....	90
5.8.8	Brist på mark för bostadsbyggande	90
5.9	Våra sammanfattande kommentarer	90
6	Krav på viss planberedskap eller planeringsberedskap ...	93
6.1	Utredningsuppdraget.....	93
6.2	Disposition	94
6.3	Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.....	94
6.4	Undersökningar om outnyttjade byggrätter	96
6.4.1	Länsstyrelsernas och Sweco:s utredningar.....	97
6.4.2	Utredningens enkätundersökning.....	98
6.5	Planberedskap och planeringsberedskap enligt Boverket.....	99
6.6	Utgångspunkter för överväganden om planberedskap.....	100
6.6.1	Outnyttjade byggrätter – planberedskap?	100
6.6.2	Planberedskap i olika typfall.....	101
6.6.3	Planberedskap i dag	104
6.7	Utgångspunkter för överväganden om planeringsberedskap.....	106
6.7.1	Planeringsberedskap i dag	106
6.8	Överväganden och bedömningar	108
6.8.1	Krav på viss planberedskap	108
6.8.2	Krav på viss planeringsberedskap	111

7	Statligt planeringsstöd och andra åtgärder för att stimulera en ökad planläggning	113
7.1	Utredningsuppdraget	113
7.2	Avgränsning och disposition	114
7.3	Statligt planeringsstöd för bostadsbyggande	114
7.3.1	Tidigare statliga planeringsstöd – LIS-områden och vindkraft.....	114
7.3.2	Överväganden och bedömning	115
7.4	Övriga åtgärder	119
7.4.1	Tidigare kompetensutvecklingsinsatser.....	120
7.4.2	Överväganden och bedömningar	123
8	Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen	129
8.1	Utredningsuppdraget	129
8.1.1	Länsstyrelsens yttranden	129
8.1.2	Länsstyrelsens krav på underlag.....	130
8.2	Länsstyrelsens nuvarande roll i detaljplaneprocessen	131
8.2.1	Riksintressen i planeringen.....	133
8.2.2	Framtagande av planeringsunderlag.....	133
8.3	Problembeskrivning	135
8.3.1	Länsstyrelsens yttrande	135
8.3.2	Länsstyrelsens krav på underlag.....	137
8.4	Tidigare utredningar.....	138
8.5	Överväganden och förslag.....	139
8.5.1	Yttrande vid endast ett tillfälle?	139
8.5.2	Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen lämnar planeringsbesked.....	141
8.5.3	Besked i fråga om planeringsunderlag	150
9	Processen inför detaljplanläggning	153
9.1	Uppdrag och disposition.....	153
9.2	Lagregler av betydelse för processen inför detaljplanläggning	153

9.2.1	Översiktsplan.....	153
9.2.2	Riktlinjer för bostadsförsörjning och annan strategisk planering.....	156
9.2.3	Planbesked	156
9.2.4	Planprogram.....	157
9.2.5	Riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningar.....	157
9.2.6	Miljöbedömning	158
9.3	En översikt av processen – från initiering till planläggning	159
9.3.1	Processen mellan initiering och kommunens beslut om detaljplaneläggning.....	159
9.4	Utredningar och beslut inför detaljplaneläggning	161
9.5	Tidigare förslag från Plangenomförandeutredningen.....	165
9.6	Överväganden och förslag.....	166
10	Tidsfrister i detaljplaneprocessen	169
10.1	Utredningsuppdraget.....	169
10.2	Allmänt om tidsfrister	170
10.2.1	En internationell utblick	172
10.3	Statliga myndigheters medverkan i detaljplaneprocessen...	173
10.3.1	Statlig överprövning	174
10.3.2	Lantmäterimyndigheten.....	175
10.4	Tidsfrister för olika moment i detaljplaneprocessen	176
10.4.1	Tidsfrister för detaljplaneprocessen i PBL.....	177
10.4.2	Övriga bestämmelser.....	178
10.5	Problembeskrivning.....	178
10.6	Utgångspunkter för överväganden om tidsfrister	180
10.6.1	För- och nackdelar med tidsfrister	180
10.6.2	Förutsättningar för tidsfrister	181
10.6.3	Tidsfristens längd	181
10.6.4	Konsekvenser om en tidfrist överskrids	182

10.7	Överväganden, bedömningar och förslag	183
10.7.1	Tidsfrister för samråds- och granskningsyttranden	183
10.7.2	Tidsfrist för planeringsbesked.....	184
10.7.3	Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning	186
10.7.4	Tidsfrister för besked från andra statliga myndigheter.....	190
10.7.5	Behovet av ytterligare tidsfrister i detaljplanprocessen	191
11	Detaljplanens innehåll.....	193
11.1	Utredningsuppdraget	193
11.2	Disposition.....	193
11.3	Bakgrund och problembeskrivning	194
11.3.1	Detaljplanens innehåll.....	194
11.3.2	Hög detaljeringsgrad – förekomst och problem.....	195
11.3.3	Varför har vissa planer en hög detaljeringsgrad?.....	199
11.3.4	Kan planavvikelse eller planändringar vara lösningen?	200
11.3.5	Tidigare förslag om begränsning av planbestämmelser	201
11.4	Överväganden och förslag.....	202
11.4.1	Vad behöver olika aktörer få klarlagt i detaljplaneskedet?	203
11.4.2	Bestämmelser om användning, byggandets omfattning och byggnaders placering.....	207
11.4.3	Bestämmelser om byggnaders utseende	208
11.4.4	Bestämmelser om byggnaders tekniska egenskaper	213
11.4.5	Bygglovsprövningens styrka inom detaljplan.....	215

12	Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv.....	219
12.1	Utredningsuppdrag och disposition	219
12.2	Kommunal markpolitik	219
12.3	Varför ska kommunerna äga mark?	220
12.4	Lagändringar och förändrade förutsättningar för kommunala markförvärv	223
12.4.1	Förändringar i expropriationslagen	223
12.4.2	Är den ovan beskrivna bilden fullständig?	226
12.4.3	Höjda ersättningsnivåer och kommunal markpolitik.....	228
12.5	Överväganden och bedömningar	230
12.5.1	Statligt markförvärvsstöd till kommuner?	230
12.5.2	Prissättning vid statlig försäljning av mark till kommuner.....	231
13	Kommunal försäljning av mark – markanvisningar	235
13.1	Utredningsuppdrag och disposition	235
13.2	Kommunal försäljning av mark – markanvisning	235
13.2.1	Tillämpade metoder för markanvisningar	238
13.3	Lagstiftning av relevans för kommunala markanvisningar	239
13.3.1	Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar.....	240
13.3.2	Förslag i proposition 2014/15:122	241
13.3.3	EU:s statsstödsregler.....	241
13.4	Kopplingen mellan markanvisning och detaljplaneläggning.....	242
13.5	Överväganden och bedömningar	251
14	Statlig mark för bostadsbyggande.....	255
14.1	Bakgrund	255
14.2	Utredningsuppdraget.....	255

14.3	Avgränsning och disposition	256
14.4	Nuvarande reglering	256
14.4.1	Budgetlagen	257
14.4.2	Försäljningsförordningen	258
14.4.3	Statliga bolag	260
14.4.4	Stiftelser	260
14.5	Problembeskrivning	260
14.6	Var finns det statlig mark som kan vara intressant för bostadsbyggande?	262
14.6.1	Fortifikationsverket	262
14.6.2	Statens fastighetsverk	264
14.6.3	Våra enkäter.....	264
14.6.4	Sammanställning	264
14.7	Tidigare utredningar	266
14.8	Överväganden, bedömningar och förslag	269
14.8.1	Lantmäteriet ska göra en värdering.....	270
14.8.2	En kulturfråga	272
14.8.3	Oexploderad ammunition	272
14.8.4	Värdering av marken vid försäljning till kommuner för samhällsbyggnadsändamål.....	273
15	Övriga frågor	275
15.1	Inledning	275
15.2	Parallell hantering.....	275
15.2.1	Överväganden och bedömning	275
15.3	Reglering av upplåtelseform till bostäder i detaljplanen? ..	278
15.3.1	Reglering av hyresrätt i detaljplan och möjligheten till ombildning till bostadsrätt?	280
15.4	Digitalisering.....	281
15.4.1	Avslutande kommentarer	284
15.5	Exploateringsavtal och LOU	284
15.5.1	EG-domstolen och La Scala-domen, 2001	285
15.5.2	Svenska Kommunförbundets rekommendationer, 2003.....	285

15.5.3	Lagreglering av exploateringsavtalen, 2015.....	286
15.5.4	Osäkerhet om hur exploateringsavtalen ska tillämpas	287
15.6	En jämförelse av förutsättningarna i svensk lagstiftning och La Scala-domen	287
15.6.1	La Scala-domen.....	287
15.6.2	Svensk lagstiftning.....	290
15.6.3	Överväganden och bedömning.....	293
16	Avslutande reflektioner	299
17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	303
17.1	Dag för ikraftträdande	303
17.2	Övergångsbestämmelser.....	303
18	Konsekvenser.....	305
18.1	Inledning.....	305
18.2	Ekonomiska konsekvenser	306
18.3	Utredningsuppdraget.....	306
18.4	Kompetensutveckling.....	307
18.5	Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen lämnar planeringsbesked	308
18.5.1	Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning	309
18.5.2	I vilken utsträckning kommer kommunerna att använda sig av möjligheten att begära planeringsbesked?	309
18.5.3	Konsekvenser för staten.....	311
18.5.4	Konsekvenser för kommuner	315
18.5.5	Konsekvenser för företag eller andra enskilda.....	316
18.6	Tidsfrister	316
18.6.1	Tidsfrist för planeringsbeskedet.....	316
18.6.2	Tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter beslut om överprövning	316

18.7	Begränsningar av kommunernas möjligheter att ställa krav i en detaljplan.....	319
18.7.1	Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning.....	319
18.8	Förenklingar vid försäljning av statlig mark till kommuner.....	323
18.8.1	Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning.....	323
18.8.2	I vilken utsträckning kommer möjligheten att inhämta värderingsyttrande från Lantmäteriet användas?	323
18.8.3	Konsekvenser för staten	324
18.8.4	Konsekvenser för kommuner.....	325
18.8.5	Konsekvenser för företag eller andra enskilda	325
18.9	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	325
18.10	Förslag på finansiering	326
18.11	Vad händer om inga regler ändras?.....	327
18.12	Den kommunala självstyrelsen	328
18.13	Övriga konsekvenser.....	331
19	Författningskommentar	333
19.1	Förslaget till lag om ändring i PBL.....	333
19.2	Förslaget om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom	340
	Referenser.....	341
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:29.....	351
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:130.....	361

Bilaga 3	Ökat bostadsbyggande En översikt av tänkbara incitamentsproblem.....	367
Bilaga 4	Enkät Planprocessutredningen	389
Bilaga 5	Fördjupad enkät Planprocessutredningen.....	425
Bilaga 6	Enkät till Länsstyrelserna.....	433

Förkortningar

Bostadsförsörjningslagen	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
Budgetlagen	Budgetlag 2011:203
Dir.	Direktiv
Ds	Promemoria i departementsserien
ESL	Lag (1987:11) om exploateringssamverkan
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
EU	Europeiska unionen
Expropriationslagen	Expropriationslag (1972:719)
F.	Och följande sida
Ff.	Och följande sidor
FortV	Fortifikationsverket
Förköpslagen	Förköpslag (1967:868)
Försäljningsförordningen	Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.
Förvaltningslagen	Förvaltningslag (1986:223)
Hushållningsförordningen	Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Ibid.	Samma källa som angetts ovan

JB	Jordabalk (1970:94)
JO	Justitieombudsmannen
Kap.	Kapitel
KL	Kommunallag (1991:900)
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LIS	Landsbygdsutveckling i strandnära lägen
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MKB-förordningen	Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
1987-års PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Plan- och byggförordningen	Plan- och byggförordning (2011:338)
Prop.	Proposition
SFV	Statens fastighetsverk
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SOU	Statens offentliga utredningar
Va	Vatten och avlopp
RÅ	Regeringsrättens Årsbok

Sammanfattning

Inledning

Vi har haft i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunala markanvisningar. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta frågor om bl.a. vilka möjligheter kommunen ska ha att ställa detaljerade krav i en detaljplan, förutsättningar för en bättre kommunal planberedskap samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas – särskilt länsstyrelsernas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

I uppdraget ingick en inventering och analys av olika kommuners hinder och incitament avseende planläggning.¹

Bättre samarbete mellan stat och kommun

Viljan finns – men kommunerna behöver tydliga besked

De allra flesta kommuner har en uttalad politisk ambition att bygga bostäder och att öka kommunens folkmängd. Därmed finns även en vilja att planlägga för bostadsbebyggelse och många kommuner satsar resurser på att planlägga mer och snabbare. Detta har resulterat i att planläggningsaktiviteten har ökat. Vi bedömer alltså inte att brist på kommunalpolitisk ambition är den stora ”boven i dramat”.

¹ Till grund för denna analys har vi bl.a. genomfört en enkätundersökning som riktade sig till de 155 kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät uppgett att de har bostadsbrist. Vi har även genomfört djupintervjuer med 16 kommuner i tillväxtregioner.

Det finns dock organisatoriska samordningsproblem. Här inbegrips då de omfattande och ofta komplicerade utredningar som detaljplanläggningen normalt förutsätter.

I vår enkätundersökning anger kommunerna att statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. är ett hinder vid detaljplanläggning för bostadsbyggande.

Att många kommuner ser statliga bestämmelser som ett hinder beror dels på intressekonflikter, dels på otydlighet i statens krav vad gäller t.ex. behovet av utredningar och deras innehåll och omfattning. Nedan behandlas förslag som syftar till att minska denna otydlighet och förbättra samarbetet mellan stat och kommun.

Kommunerna ska få möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen

Vissa kommuner uppger att de inte får de besked de behöver från länsstyrelsen under detaljplanprocessen. Vår enkätundersökning visar t.ex. att kommunerna anser att det finns problem med att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna (riksintressen, hälsa och säkerhet etc.) i 11 kap. 10 § PBL². Vidare uppges att länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen och ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.

Vi har funnit att det finns ett behov av att länsstyrelsen ska yttra sig på ett bindande sätt under planarbetets gång. I vissa fall kan det t.ex. visa sig tidigt i planprocessen att en enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan. I sådana fall är det inte ändamålsenligt att arbeta vidare med planeringen förrän denna fråga är avgjord. Det är då viktigt att kommunen snabbt kan få besked om länsstyrelsens inställning till den aktuella frågan. Det kan t.ex. handla om ifall en bullerstörd plats eller ett område av riksintresse ska få bebyggas överhuvudtaget.

För att kommunerna vid behov ska få bindande besked från staten i dessa frågor föreslår vi en möjlighet att begära ett s.k. *planeringsbesked* från länsstyrelsen. Detta besked ska klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av ingripandegrunderna i

² Plan och bygglagen (2010:900).

11 kap. 10 § PBL. Planeringsbeskedet är ett komplement till dagens regler om samråd och granskning som kvarstår oförändrade. Kommunen ska kunna *välja* att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen inför och/eller under arbetet med detaljplaneläggning.

Länsstyrelsen bestämmer vilket underlag som krävs för prövning av planeringsbeskedet. Ett positivt planeringsbesked är bindande för länsstyrelsen på så vis att överprövning efter detaljplanens antagande inte kan ske med stöd av 11 kap. 10 § PBL i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta gäller dock inte om planen eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt efter beslutet om planeringsbesked.

Länsstyrelsen ska 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 till regeringen av kommunen och innebär därmed en möjlighet att slutligt avgöra vissa frågor i ett tidigt skede av detaljplaneläggningen.

Vi 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 11 kap. 10 § andra stycket PBL.

Vi bedömer att möjligheten att begära ett bindande planeringsbesked bör minska osäkerheten i områden där statens intressen behöver preciseras och förtydligas. Beskedet innebär att planläggning kan påbörjas med vetskap om att kommunen tidigt kan få de besked som behövs och därmed undvika risken för "förgävesplanering".

Processen inför detaljplaneläggning

Under processen inför detaljplaneläggning ger lagstiftningen kommunerna stor valfrihet att anpassa utrednings- och beslutsprocessen till kommunala och projektspecifika förutsättningar. Vår bedömning är att denna flexibilitet i grunden är bra och vi ser inte något tydligt behov av att ändra lagstiftningen i dessa delar.

Däremot anser vi att kommunerna (och byggherrarna), på ett bättre sätt än i dag, behöver få tidiga, tydliga och bindande besked om de restriktioner och utredningskrav som staten har inför en viss

detaljpanelläggning. Som ovan konstaterats föreslår vi därför att kommunen ska ha möjlighet att *inför* och/eller under detaljplane-processen begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen avseende statens krav.

Tidsfrister

Nuvarande bestämmelser om *samråd* och *granskning* innebär att kommunen sätter en tidsgräns som länsstyrelsen ska yttra sig inom. Redan i dag finns alltså tidsfrister för länsstyrelsens besked till kommunen i dessa fall. Vi ser inget behov av att införa ytterligare bestämmelser i dessa avseenden.

I dag saknas en tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter ett beslut om *överprövning* enligt 11 kap. 10 § PBL. Även om det är ett begränsat antal detaljplaner som överprövas så kan långa handläggningstider medföra att angelägna bostadsbyggnadsprojekt fördröjs. Vi anser därför att det är motiverat att införa en tidsfrist på två månader för länsstyrelsens handläggning i dessa ärenden. Tidsfristen ska kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet.

För vårt förslag om *planeringsbesked* föreslår vi som huvudregel att länsstyrelsen ska ge beskedet inom sex veckor. Denna tidsfrist får dock förlängas om det är nödvändigt med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Inget statligt planeringsstöd till kommunerna – men kompetensutvecklingsinsatser

I uppdraget ingick att överväga ett ekonomiskt statligt planeringsstöd för bostadsbyggande samt andra former av stöd, t.ex. planeringsunderlag och vägledningar för kommunernas arbete.

Statligt ekonomiskt stöd till planering

Kommunerna kan i dag få täckning för sina kostnader för detaljpanelläggning genom planavgifter eller i samband med att kommunal mark överläts till en byggherre. Eftersom denna möjlighet finns

anser vi inte att det behöver införas något statligt stöd till detaljplaneläggning.

Ett alternativ är att stödet utformas som ett stöd till översiktsplanering eller annat arbete med strategisk planering, t.ex. framtagande av planeringsunderlag, riktlinjer för bostadsförsörjning eller fördjupningar av översiktsplaner. Vi ser dock inte att ett sådant stöd, i någon märkbar omfattning, skulle leda till att det byggs bostäder som annars inte skulle byggas.

Vår sammantagna bedömning är att det inte bör införas något statligt planeringsstöd för bostadsbyggande.

Kompetensutveckling

Företrädare för både stat och kommun beskriver att det finns ett behov av kompetenshöjande insatser för att bl.a. motverka de problem som uppstår vid tillämpningen av statens krav vid detaljplaneläggning.

Vi rekommenderar därför att Boverket samt länsstyrelserna ges i uppdrag att i samverkan med SKL genomföra en kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning. Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för uppdraget. I arbetet bör även berörda myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Forsvarsmakten och Trafikverket involveras.

Inom ramen för uppdraget bör det även göras en översyn av myndigheternas vägledningar inom området.

Utbildningsinsatserna bör pågå under åren 2017–2020 och rikta sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Kommunala förvärv av statlig mark

Det finns i dag ett regelverk för hur statlig mark ska avyttras som innebär att kommunerna har en förtur till att få köpa sådan mark för vissa ändamål, t.ex. bostadsbyggande. När stat och kommun inte kan enas om köpeskillingen kan frågan överlämnas till regeringen.

Många kommuner beskriver processen vid förvärv av statlig mark som krånglig och tidskrävande. Processen kan bl.a. förlängas

av långdragna prisdiskussioner som ytterligare kompliceras av att staten ibland kräver en nära förestående detaljplan innan försäljning kan genomföras. För att förenkla dessa prisdiskussioner och effektivisera försäljningsprocessen föreslår vi att Lantmäteriet, på begäran av någon av parterna, ska avge ett värderingsutlåtande. Detta ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut om frågan överlämnas dit.

I ett särskilt avsnitt om kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv resonerar vi även kring hur statens mark ska värderas. I princip ska expropriationslagens ersättningsregler ligga till grund för värderingen. Lagen synes dock innehålla vissa oklarheter om hur s.k. förväntningsvärden ska behandlas vid ersättningen. Vi anser därför att det bör förtydligas efter vilka grunder ersättningen ska fastställas när kommuner köper mark av staten. Det har dock inte ankommit på utredningen att redovisa några närmare förslag i denna del.

Mindre detaljerade detaljplaner

Det förekommer att detaljplaner för större bostadsprojekt har bestämmelser som reglerar byggnaders utseende på ett mycket detaljerat sätt. Sådana exakta regleringar leder inte sällan till problem i genomförandeskedet, som i många fall ligger flera år efter planarbetet.

Vi anser därför att det finns skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll beträffande en ny byggnads *yttre utformning vad avser färg- och materialverkan*. Härmed avses bestämmelser om färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och placering av skarvar/fogar etc. Vi föreslår att en detaljplan enbart ska kunna innehålla sådana bestämmelser om det behövs för att uppfylla statens krav i 11 kap. 10 § andra stycket PBL, varvid det i praktiken kommer att handla om riksintressen avseende t.ex. kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller miljöer.

Förslaget påverkar inte kommunernas möjligheter att reglera färg- och materialfrågor. Det innebär bara att kommunens prövning av dessa frågor sker fullt ut i bygglovet. Kommunerna kommer, liksom i dag, att kunna ta fram olika program och policydokument som kan ligga till grund för bedömningen i bygglovskedet. Den lagtekniska lösning som föreslås bör innebära att kommunerna i prak-

tiken får bättre möjligheter att hantera dessa frågor i bygglovet än vad man har i dag.

Krav på byggnadsverks *tekniska egenskaper* regleras i 8 kap. 4 § PBL, plan- och byggförordningen (2011:338) samt Boverkets föreskrifter. Samtidigt finns en bestämmelse i 4 kap. 16 § PBL om att en detaljplan kan ha bestämmelser om utförande av byggnadsverk, dvs. byggnaders tekniska egenskaper. Om det i en detaljplan läggs in planbestämmelser som på ett detaljerat sätt reglerar tekniska egenskaper kan det vid tidpunkten för byggande visa sig att bestämmelserna inte längre stämmer överens med generellt gällande nationella föreskrifter. Det blir en otydlig eller t.o.m. motsägelsefull reglering av byggandet.

För att minska risken för otydliga ”dubbelregleringar” föreslår vi en begränsning av möjligheterna att reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper. Vårt förslag innebär att detaljplaner endast får innehålla sådana bestämmelser om det, på samma sätt som beträffande färg- och materialverkan, behövs för att planen ska uppfylla statens krav i 11 kap. 10 § andra stycket PBL. Förslaget förtydligar att en detaljplanebestämmelse om tekniska egenskaper endast är tillåten om den kan motiveras av att det råder speciella förhållanden på platsen och av att bestämmelsen är nödvändig för att bebyggelse ska kunna komma till stånd.

Vårt förslag förtydligar även att kommunen inte kan ställa egna krav på tekniska egenskaper.

Inget krav på viss kvantifierad plan- eller planeringsberedskap

I utredningsuppdraget ingick att överväga en skyldighet för kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner motsvarande t.ex. tre års byggande, dvs. en *planberedskap*. Vi skulle också överväga en skyldighet för kommunerna att ha en viss *planeringsberedskap*³ som medför att nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att behovet snabbt kan tillgodoses.

³ Begreppet planeringsberedskap omfattar enligt Boverkets definition kommunernas strategiska beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap. Se Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap*, Rapport 2012:10.

Vi anser inte att det bör införas några sådana definierade krav. Ett skäl till detta är att vi inte funnit någon relevant modell för hur dessa krav skulle konstrueras och tillämpas i praktiken. Vad ska t.ex. plan- eller planeringsberedskapen relateras till och hur ska beredskapen mätas och uppskattas?

Härtill kommer att kommunerna har mycket skiftande marknads- och planeringsförutsättningar som kan kräva olika arbetsformer vid detaljplaneläggning för bostadsbyggande. I vissa fall är det lämpligt att planarbetet påbörjas först efter att en byggherre har initierat ett projekt. I andra fall arbetar kommunen med en planberedskap och tar fram detaljplaner utan att byggherren medverkar vid planläggningen.

Vi bedömer att det finns anledning för kommunerna att, i större utsträckning än i dag, arbeta med en planberedskap på kommunal mark där byggherrar kan erbjudas färdiga detaljplanerade områden. En sådan planberedskap förutsätter att kommunerna bedriver en aktiv markpolitik.

Kommunal markpolitik

Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv

Många kommuner äger i dag mark som kan användas för bostadsbyggande. Utredningens enkätundersökningar visar att en majoritet av kommunerna, framförallt de största kommunerna, även bedriver en aktiv markpolitik i syfte att säkerställa lämplig mark för bl.a. framtida bostadsbyggande.

Kommunernas förutsättningar för att förvärva mark har förändrats på senare år genom upphävandet av förköpslagen (1967:868) och genom förändringar i expropriationslagstiftningen som innebar en höjning av ersättningsnivån för marken (en nivå som blir styrande vid frivilliga förhandlingar).

Mot den bakgrunden anser vi att det bör utredas vidare om det är lämpligt att, under vissa förutsättningar, införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik. Ett sådant stöd skulle kunna skapa incitament för att förvärva mark och underlätta bostadsbyggandet i vissa situationer. Det har dock inte ankommit på utredningen att redovisa några närmare förslag i denna del.

Kommunal försäljning av mark – markanvisningar

Utredningen har inte identifierat några sådana problem beträffande markanvisningsprocessen som är av den arten att de motiverar tillägg eller preciseringar i det befintliga regelsystemet.

Det betyder inte att markanvisningarna är utan problem när det gäller den praktiska tillämpningen och det finns utrymme för att förbättra kommunernas arbete i vissa delar. Vi har t.ex. sett att det kan finnas fördelar med att byggherren utses sent i förhållande till detaljplaneplanprocessen (s.k. sena markanvisningar). I dessa fall gör kommunen först en detaljplan och överlåter sedan marken till byggherren i samband med, eller efter, planantagandet. Därmed kan byggherren undvika den osäkerhet som i dag råder om vilka kostnader för detaljpaneläggningen som faktiskt kommer att uppstå i slutändan. Sena markanvisningar kan därför vara ett sätt att få fler byggherrar att bli intresserade av markanvisningar. Det gäller t.ex. nyetablerade aktörer samt mindre och medelstora byggherreföretag med begränsade resurser och förutsättningar för att hantera risker. Potentiellt gäller det också utländska aktörer med begränsad kunskap om den svenska planprocessen. Efterfrågan på kommunal mark skulle i så fall kunna öka.

I utredningsarbetet har vi sett goda exempel på hur markanvisningar kan hanteras och erfarenhetsöverföring mellan kommuner pågår. Vad som saknas är en strukturerad vägledning som behandlar hur markanvisningar bör och kan genomföras i olika situationer. Det pågår för närvarande ett arbete inom Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, med att ta fram en sådan vägledning.

Övriga frågor

I vårt uppdrag ingick att utreda om det finns möjlighet att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt. Det finns redan i dag goda sådana möjligheter genom t.ex. 9 kap. 36 § PBL, som innebär att lov får ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft, och möjligheten till bygglovsbefrielse i detaljplan (4 kap. 15 § och 9 kap. 7 § PBL). Vi har inte kunnat identifiera något behov av ytterligare möjligheter till parallell hantering.

Under utredningen har vi uppmärksammat några frågor som ligger utanför direktiven, men som vi bedömer som väsentliga. Det rör sig om möjligheten att reglera upplåtelseform till bostäder (t.ex. hyresrätt) i detaljplanen och digitaliseringens möjligheter för planprocessen.

Vi analyserar också relationen mellan lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och PBL:s exploateringsavtal. Efter en dom i EG-domstolen i början på 2000-talet har det hävdats att byggande av kommunala allmänna platser (gator m.m.) måste föregås av en offentlig upphandling. En exploatör skulle alltså inte, med stöd av exploateringsavtal, kunna utföra anläggningarna och sedan överlämna dem till kommunen. Vi menar dock att den aktuella domen delvis avser en annan situation än vad som gäller i Sverige. Vår slutsats blir att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling (i ett exploateringsavtal) ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna platserna. Mot den bakgrunden bedömer vi att det bör utarbetas förtydligande vägledningar beträffande LOU:s tillämpning i olika situationer där exploateringsavtal används.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Häri genom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900), dels att 4 kap. 16 §, 11 kap. 10 och 11 §§, 13 kap. 6 § samt rubriken närmast före 4 kap. 16 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 10 a och 10 b §§ samt 13 kap. 5 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter

4 kap.

Byggnadsverk och tomters placering, utformning och tekniska egenskaper

16 §

I en detaljplan får kommunen

1. bestämma *placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,*

1. bestämma *byggnadsverk och tomters placering, utformning och tekniska egenskaper,*

2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,

3. bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §,

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivras, och

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav.

Bestämmelser om tekniska egenskaper enligt första stycket 1 får införas endast om de är nödvändiga för att planen ska tillgodose de intressen och uppfylla de krav som anges i 11 kap. 10 § andra stycket.

Vad som anges i andra stycket gäller även bestämmelser om en ny byggnads utformning avseende färg- och materialverkan.

5 kap.

Planeringsbesked

10 a §

Om kommunen inför eller under detaljplaneläggning skriftligen begär det ska länsstyrelsen lämna ett planeringsbesked. I detta ska länsstyrelsen bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket avseende den eller de frågor som kommunens begäran gäller.

Länsstyrelsen får i ett planeringsbesked ange vilka ändringar som krävs för att detaljplanen inte ska överprövas enligt 11 kap. 10 §.

Planeringsbeskedet ska lämnas inom sex veckor från det att begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets

omfattning eller andra särskilda omständigheter.

10 b §

Ett planeringsbesked kan även avse en fråga om vilket underlag som krävs för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om länsstyrelsen har lämnat ett besked enligt 5 kap. 10 a § som innebär att planförslaget i visst avseende tillgodoser de intressen och uppfyller de krav som anges i 11 kap. 10 § andra stycket får en överprövning inte ske beträffande den eller de frågor som planeringsbeskedet gäller. Detta gäller inte om planförslaget eller förutsättningarna för plane-

ringen har ändrats väsentligt avseende den eller de frågor som planeringsbeskedet gäller.

11 kap.

11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska besluta i fråga om upphävande enligt första stycket inom två månader från det att länsstyrelsen har fattat ett beslut om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig på grund av utredningen i ärendet.

13 kap.

5 a §

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 a § till regeringen.

I övrigt får ett beslut om planeringsbesked inte överklagas.

6 §

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4 och 5 §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2017.
 2. Bestämmelserna i 4 kap. 16 § andra och tredje stycket gäller inte i ärenden som påbörjats före den 1 juni 2017.
 3. Har en länsstyrelse, före den 1 juni 2017, enligt 11 kap. 10 § beslutat om överprövning ska tidsfristen om två månader i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från den 1 juni 2017 och inte från beslutet om överprövning.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1190) att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål skall pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Om parterna inte kan enas om priset och övriga villkor, får myndigheten eller kommunen överlämna frågan till regeringen.

Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Om parterna inte kan enas om priset och övriga villkor, får myndigheten eller kommunen överlämna frågan till regeringen.

Innan frågan får överlämnas till regeringen ska ett yttrande från Lantmäteriet om värdet på egendomen ha inhämtats av någon av parterna. Ett sådant yttrande ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut i frågan.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2017.
 2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden som har överlämnats till regeringen före den 1 juni 2017.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 27 februari 2014 (dir. 2014:29). Den 4 september 2014 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2014:130). Direktiven bifogas som bilaga till betänkandet, Bilaga 1 och 2.

Utredningen har haft det övergripande uppdraget att utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och markanvisningar. Genom tilläggsdirektiven utvidgades uppdraget till att även omfatta frågor om kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan, en möjlighet till bättre kommunal planberedskap samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas, särskilt länsstyrelsernas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

Uppdraget kan delas upp i fyra delar. Den *första delen* handlar om förutsättningar för aktiv planläggning i kommunerna. Häri ingår både en inventering och analys av olika kommuners hinder och incitament avseende planläggning samt förslag på åtgärder som kan leda till att öka planeringsaktiviteten i kommunen. I direktiven anges att utredningen särskilt ska överväga ett ekonomiskt statligt planeringsstöd för bostadsbyggande samt andra former av stöd än ekonomiska, t.ex. planeringsunderlag och vägledning för kommunernas arbete. Vidare anges att utredningen ska överväga en skyldighet för kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner eller en planeringsberedskap som medför att nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att behovet snabbt kan tillgodoses.

Den *andra delen* handlar om själva detaljplaneprocessen och statliga myndigheters roll i denna. Häri ingår att analysera hur pro-

cessen inför en detaljpanelläggning fungerar och föreslå åtgärder som kan leda till effektiviseringar. Beträffande länsstyrelsen ska utredningen överväga en ordning som innebär att myndigheten yttrar sig över ett planärende sammanhållet vid ett tillfälle och tidigt i processen tydliggör vilket underlag som behövs från kommunen m.fl. Vidare ska utredningen överväga behovet av tidsgränser för olika moment i planprocessen, t.ex. för besked från länsstyrelsen och andra myndigheter. Utredningen ska även utreda om det finns möjligheter att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt.

Den *tredje delen* handlar om att utreda ifall kommunens möjlighet att ställa krav i en detaljplan kan behöva begränsas för att detaljplanerna ska bli mindre detaljerade.

Den *fyjärde delen* handlar om hur utbudet av mark för bostadsbyggande kan öka. Här ingår att analysera kommunernas system för markanvisningar och utreda hur aktiviteten på området kan ökas, t.ex. genom en kommunal markreserv för bostadsbyggande. Utredningen ska även utreda om, och i så fall hur statligt ägd mark skulle kunna avyttras i syfte att användas för bostadsbyggande.

I uppdraget ingår att analysera ett relevant och representativt urval av kommuner över hela landet med å ena sidan vitt skilda demografiska och ekonomiska förutsättningar, å andra sidan likartade förutsättningar, men med olika ambitioner när det gäller planering för bostäder. I uppdraget ingår inte att utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras.

Utredaren ska lämna de förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som behövs. Utredaren ska dessutom redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslaget redovisas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2015.

2.2 Arbetsformer

Utredningens arbete har bedrivits i samarbete med sakkunniga och experter som fortlöpande har haft möjlighet att komma med synpunkter på utredningens förslag vid de totalt sju sammanträden som utredningen har hållit.

Vi har genomfört enkätundersökningar och intervjuer med kommuner och länsstyrelser som beskrivs nedan.

Vi har medverkat på Länsstyrelsernas forum för hållbart samhällsbyggande, Länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar samt på Skånskt Bostadsforum.

Synpunkter från byggindustrin har inhämtats genom utredningens expert samt genom att vi arrangerat en workshop för ett antal företrädare för byggindustrin. Vi har även haft möten med Sveriges byggindustrier och ett kommunalt bostadsbolag.

Enligt direktiven ska utredningen föra en dialog med Boverket, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12) samt vid behov även med andra relevanta aktörer. Dialogen med Boverket och SKL har förts via utredningens experter samt genom att utredningen har medverkat på SKL:s Nätverk för samhällsbyggnadschefer samt SKL:s beredning för samhällsbyggnad. Dialogen med Bostadsplaneringskommittén har förts via utredaren som medverkat som expert i den utredningen samt genom särskilda möten mellan utredningarna.

Vi har även träffat sekreteraren i utredningen om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik (S 2013:11) samt sekreteraren och utredaren i utredningen Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande (S 2014:14).

En av utredningens sekreterare har medverkat som expert i Riksintresseutredningen (M 2014:01) och vi har haft ett möte med sekretariatet i den utredningen. Härutöver har vi även haft dialog med Trafikverket, Konkurrensverket, Statens fastighetsverk Fortifikationsverket och Tillväxtverket.

2.2.1 Enkätundersökningar och intervjuer

För att genomföra vår analys har vi under hösten 2014 och våren/sommaren 2015 genomfört flera enkätundersökningar och intervjuer med representanter för länsstyrelser och kommuner.

Kommuner

Den mest omfattande enkäten har skickats ut till samhällsbyggnadschef eller motsvarande i 155 av landets 290 kommuner. De kommuner som har valts ut är sådana som har uppgett att de hade *underskott* på bostäder i kommunen som helhet i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014.¹ Kommunerna finns över hela landet och har vitt skilda demografiska förutsättningar. Vår enkät har besvarats av 114 av de 155 kommunerna, vilket innebär en svarsfrekvens på cirka 74 procent. Vi har inte identifierat några skillnader i svarsfrekvens utifrån kommuntyp eller geografisk spridning. Vår bedömning är därför att enkätresultatet speglar kommunernas förutsättningar på ett relativt bra sätt och att det kan läggas till grund för vår analys.

Kommunerna fick även möjlighet att lämna kommentarer till flera av frågorna. Dessa kommentarer framgår av Bilaga 4 där enkätundersökningen i sin helhet redovisas.

Utöver den stora enkäten har vi även genomfört en fördjupad enkätundersökning (se Bilaga 5) som har riktats till mark- och exploateringschefer i landets 35 största kommuner. Detta för att få en bättre bild av kommunernas syn på just mark- och exploateringsfrågorna. Den fördjupade enkäten besvarades av 32 kommuner totalt vilket innebär en svarsfrekvens på cirka 91 procent.

Förutom enkätundersökningarna har vi även genomfört djupintervjuer med 16 kommuner under hösten 2014 och våren 2015. Vi har valt ut kommuner med en geografisk spridning och med olika förutsättningar för bostadsbyggande. Utifrån vårt uppdrag har vi dock fokuserat på kommuner som upplever bostadsbrist och framförallt på kommuner där behovet av bostadsbyggande är stort. Vi har även ansett det angeläget att täcka in några kommuner där det funnits kritik mot att det *inte* planeras för bostäder.

Företrädare för följande kommuner har intervjuats: Malmö, Växjö, Göteborg, Örebro, Västerås, Haninge, Nacka, Stockholm, Danderyd, Salem, Ekerö, Uppsala, Gävle, Sundsvall, Umeå och Kiruna.

¹ Resultaten av 2015 års Bostadsmarknadsenkät hade ännu inte offentliggjorts när enkäten skickades ut. Det finns några kommuner som i Bostadsmarknadsenkäten har uppgett att de har underskott på bostäder i centralorten/innerstaden men inte i kommunen som helhet. Dessa kommuner ingår inte i vårt kommunurval.

Vi har även intervjuat företrädare för SmåKom som är ett nätverk för kommuner med få invånare².

Utredningen har uppdragit åt Hans Lindh, professor i fastighetsekonomi vid institutionen för Fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) att analysera tänkbara incitamentsproblem vid ökat bostadsbyggande. Hans promemoria redovisas i Bilaga 3.

Vi har även initierat två exjobb om 15 respektive 30 poäng vid Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH. Det ena handlar om detaljplaners detaljeringsgrad och det andra om hur förutsättningar inför detaljplanarbetet påverkar den fortsatta processen.

Länsstyrelser

Vi har genomfört en enkätundersökning som har skickats ut till samtliga 21 länsstyrelser och som har besvarats av 15 länsstyrelser. Svarefrekvensen uppgår alltså till cirka 71 procent. Vi har även genomfört intervjuer med Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län samt Länsstyrelsen i Västmanlands län.

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 3 beskrivs processen vid bostadsbyggande och de aktörer som är involverade i denna. Gällande rätt med fokus på PBL och miljöbalken beskrivs i kapitel 4. I kapitel 5 belyser vi kommunernas olika förutsättningar för bostadsbyggande samt de hinder och incitament som har betydelse vid detaljpaneläggning och bostadsbyggande.

Kapitel 6 handlar om möjligheterna att ställa vissa uttryckliga, kvantifierbara krav på kommunerna vad gäller planläggning för bostäder och kapitel 7 handlar om åtgärder för att stimulera en ökad planläggning.

Förslag på hur länsstyrelsens medverkan i detaljplaneplaneprocessen och processen inför planläggning ska effektiviseras behandlas i

² SmåKom består av 66 kommuner (april 2015). Kommunerna har i regel 11 000 invånare eller färre.

kapitel 8 respektive kapitel 9. Behovet av tidsfrister i planprocessen, särskilt för besked från länsstyrelsen, behandlas i kapitel 10.

Kapitel 11 innehåller våra överväganden om begränsningar av vad kommuner får reglera i detaljplan.

I kapitel 12 behandlas kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv. Kommuners möjligheter att förvärva statlig mark för bostadsbyggande behandlas i kapitel 13 där vi även redovisar en inventering av var det finns statlig mark som kan vara lämplig för bostadsbyggande. Kapitel 14 handlar om kommunal försäljning av mark (markanvisningar).

I kapitel 15 tar vi upp frågan om vilka möjligheter som finns att utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt och behovet av fler sådana möjligheter. I kapitlet behandlas även några frågor som vi uppmärksammat under utredningsarbetets gång men bedömt ligga utanför direktiven.

Kapitel 16 innehåller reflektioner avseende vårt utredningsuppdrag.

De avslutande kapitlen innehåller frågor kring ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 17), konsekvenserna av förslagen (kapitel 18) och författningskommentar (kapitel 19).

3 Att planera och bygga bostäder

3.1 Inledning

En central del av utredningen är att överväga åtgärder som kan underlätta och öka byggandet av bostäder. Processen att bygga bostäder omfattar allt från diskussioner på översiktlig nivå fram till att byggnaderna står färdiga. En mängd aktiviteter och beslut måste alltså genomföras innan ett bostadsprojekt är färdigställt. I vår utredning ligger fokus på lagreglerade processer som, direkt eller indirekt, är kopplade till kommunernas planering för bostadsbyggande.

Detta avsnitt syftar till att sätta in lagstiftningen i ett större sammanhang och ge en bakgrund till våra överväganden vad gäller processer och prövningsinstrument vid bostadsbyggande. Avsnittet innehåller beskrivningar och kommentarer kring

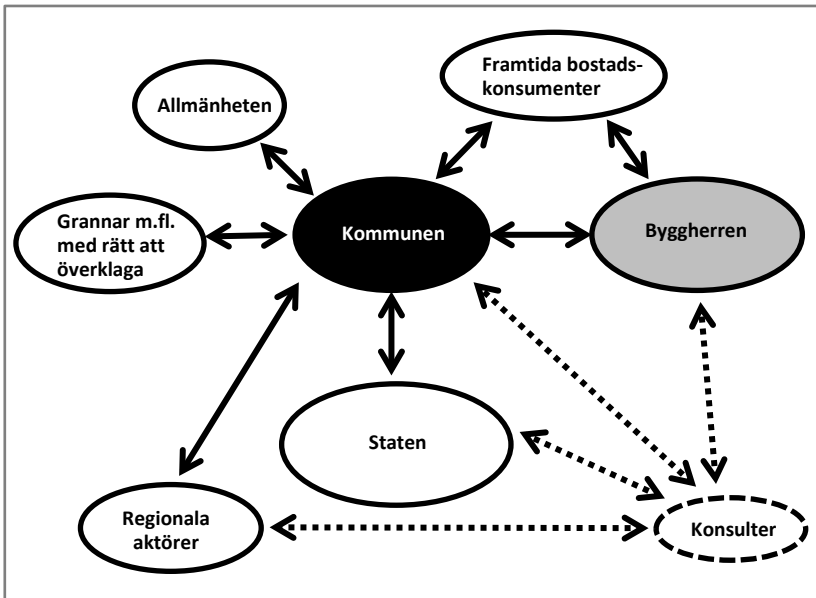
- de olika intressenter och aktörer som medverkar vid planering och prövning av bostadsprojekt och
- vilka generella moment och frågeställningar som ingår i den offentliga prövningen av sådana projekt.

Avsnittet ger sammantaget en bild av planprocessens komplexitet, med många aktörer och en stor mängd utredningar, avvägningar och beslut.

3.2 Intressenter och aktörer vid planering och prövning av bostadsprojekt

Bostadsbyggandet berör många intressenter och aktörer med olika mål och incitament som har inbördes kopplingar och relationer till varandra. Det kan schematiskt illustreras med Figur 3.1 nedan.¹

Figur 3.1 Aktörer vid planering och prövning av bostadsprojekt



Kommunen

I sin roll som planmyndighet ska kommunen se till att bebyggelsen är lämplig enligt de krav som plan- och bygglagen (PBL) ställer.

Kommunen har också ansvar för dels teknisk infrastruktur som gator, vatten och avlopp, dels andra verksamheter med kopplingar till bostadsbyggande som skolor, daghem m.m.

Vidare kan kommunen som markägare överlåta mark till byggherrar, s.k. markanvisning, med avsikt att uppföra bostäder. En markanvisning kan ske före, under eller efter detaljplanprocessen.

¹ Här saknas flera viktiga aktörer, bl.a. finansörer och byggtreprenörer.

Kommunen, eller kommunala bolag, kan även vara byggherre och uppföra bostäder, skolor m.m.

Byggherren

Byggherren, dvs. den som låter utföra byggnadsarbeten i egen regi eller med hjälp av byggtreprenörer, är en heterogen grupp.² Det kan t.ex. vara offentliga organ, allmännyttiga bostadsföretag, enskilda fastighetsägare eller privata bolag i olika former. Till den senare gruppen hör allt från stora byggkoncerner till småföretag.

Vid tidpunkten för uppförande av bostäderna är byggherren vanligtvis ägare av den mark som ska bebyggas. Förvärvet kan ha skett före detaljplanarbetet, under planarbetets gång eller efter att planen antogs.

Staten

Staten har alltid en roll vid upprättande av detaljplaner och representeras då av flera myndigheter och verk med olika ansvarsområden.

Länsstyrelsen agerar under planprocessen dels som rådgivande organ, dels som tillsynsmyndighet. Om planen antas inträder länsstyrelsen därefter i rollen som första instans vid ett eventuellt överklagande.³ Länsstyrelsens ansvarsområde är brett och i organisationen finns specifika kompetenser som medverkar när länsstyrelsen ska yttra sig över en detaljpaneläggning.

Beroende på det aktuella bostadsprojektet kommer staten dessutom att, via sina sektorsmyndigheter, framföra synpunkter inom olika områden. Ett exempel är Trafikverkets medverkan för att lösa ett projekts anslutning till det statliga vägnätet. Vidare kan staten uppträda som fastighetsägare.

² I PBL 1 kap. 4 § definieras byggherre som ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”.

³ I lagrådsremissen *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser* som överlämnades till lagrådet den 1 oktober 2015 föreslås dock att överklagande ska ske direkt till mark- och miljödomstolen och inte till länsstyrelsen. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juni 2016.

Regionala aktörer

För planområdets tekniska försörjning (va, el m.m.) krävs i varierande grad medverkan av regionala aktörer. För att lösa försörjning med kollektivtrafik behöver kommunen nå överenskommelser med regionala huvudmän för kollektivtrafik (landsting m.fl.). Det kan även finnas regionala planeringsorgan med målsättningar om markanvändning och byggande som kommunen måste förhålla sig till.

Grannar och miljöorganisationer – med rätt att överklaga

Ägare av mark eller andra rättigheter som berörs – inom eller intill planområdet – har möjligheter att dels yttra sig under planprocessen, dels överklaga beslut att anta en detaljplan. Detsamma gäller sådana boende som bedöms vara direkt berörda av planen.

Även intresseorganisationer ges möjlighet att framföra synpunkter på planeringen av ett bostadsprojekt. Vissa miljöorganisationer har även möjlighet att överklaga detaljplaner som kan medföra betydande miljöpåverkan.

Allmänheten

Ett syfte med PBL:s förfaranderegler vid upprättande av detaljplaner är att allmänheten ska få möjlighet att ge synpunkter på planerat byggande. När det gäller större stadsbyggnadsprojekt får allmänheten ofta kännedom om projektet på andra sätt än via det formella planförfarandet. Synpunkter framförs också ofta via massmedia eller andra kanaler som ligger vid sidan av PBL.

Konsulter

Såväl kommunen som byggherren anlitar i större eller mindre grad konsulter för olika moment under planarbetets skeden. Det kan vara inledande tekniska undersökningar av t.ex. markens stabilitet, föroreningar, bullernivåer. Det kan även gälla arbete med miljökonsekvensbeskrivningar, gestaltungsprogram för byggnader och allmänna platser etc. Konsulter kan dessutom medverka i arbetet

med att upprätta förslag till detaljplan (karta, bestämmelser, planbeskrivning).

3.2.1 Många aktörer leder till samordningsproblem

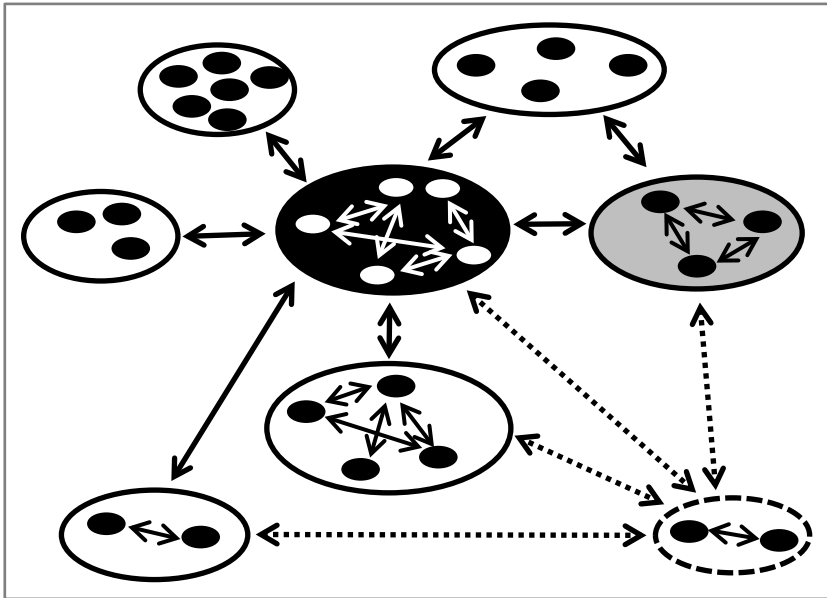
De olika intressenterna och aktörerna har skilda utgångspunkter, målsättningar och drivkrafter. Det belyses av professor Hans Lind i *Ökat bostadsbyggande – en översikt av tänkbara incitamentsproblem*, se, Bilaga 3. Ett kännetecknande drag för planprocessen är alltså att den måste hantera mållkonflikter.

En primär uppgift för PBL och övrig lagstiftning på området är att klargöra de olika intressenternas rättigheter och skyldigheter vid planering och plangenomförande. Vad ligger inom ramen för den kommunala beslutsmakten? Vilken är statens roll? Vad får byggherren besluta om? Vilket inflytande ska allmänheten och grannar ha på plan- och byggprojekt? Vem ska ansvara för byggande, drift och finansiering av olika infrastrukturanläggningar.

Den rättsliga regleringen av ”maktfördelningen” vid planering och plangenomförande har naturligtvis en central betydelse för hur plan- och byggprocessen bedrivs.

Samtidigt kan konstateras att lagstiftningen som styrmedel har begränsningar. Den ger enbart ramar för hur plan- och byggprocessens aktörer ska ”samordnas”. Hur det praktiska arbetet inom t.ex. en kommun ska organiseras och samordnas med andra aktörer ligger i mångt och mycket utanför lagens räckvidd. De mållkonflikter som kan finnas i processen gäller inte bara mellan de aktörer som beskrivits ovan. Inom kommuner, staten, byggherrar etc. finns ”interna aktörer” med olika verksamhets- och ansvarsområden som måste samordnas. I realiteten är alltså bilden mer komplicerad än vad Figur 3.1. ger intryck av. Det ser snarare ut som i Figur 3.2 nedan.

Figur 3.2 Aktörer vid planering och prövning av bostadsprojekt (jfr Figur 3.1)



Framgångsfaktorer?

De samordningsproblem i plan- och byggprocessen som belyses ovan är inte specifika för Sverige. De är generella och internationellt uppmärksammande.

En jämförande analys av åtta tyska städer med avseende på markpolitik och bostadsbyggande, pekar på ett antal faktorer som är grundläggande för effektiviteten i planering och plangenomförande.⁴

- Breda överenskommelser, mellan politiska partier och mellan politiker och tjänstemän
- Likabehandling av berörda aktörer
- Transparens och klarhet
- Långsiktighet

⁴ Kötter et. al (2014), *Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende analyse in deutschen Städten*. Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement.

- Flexibilitet och anpassning, till olika situationer och ändrade förutsättningar
- Samordning mellan stat, regioner och kommuner
- Kommunerna i ”förarsätet”, med en samordning av politik och administration samt administrativa avdelningar inbördes. ”För byggherrar är det viktigt att information och beslut samlas på ett ställe”.

Med utgångspunkt från Storbritannien och Nederländerna konstateras att samspelet mellan den offentliga sektorn och byggherrar är centralt för en fungerande process.⁵ Samtidigt är samspelet komplicerat eftersom offentliga och privata aktörer arbetar utifrån olika förutsättningar och med olika incitament som ofta leder till intressekonflikter.⁶

För att samverkan ska fungera mellan aktörerna måste det finnas gemensamma mål och erfarna/kompetenta ledare. Vidare måste s.k. ”organisatoriska mellanrum” i plan- och byggprocessen så långt möjligt minimeras.⁷ Dvs, inga moment får glömmas bort och ansvarsfördelningen för olika moment måste vara tydlig.

3.3 Offentlig prövning av bostadsprojekt – innehåll och ordningsföljd

Den offentliga planeringen och prövningen av ett nytt bostadsprojekt inleds vanligen med övergripande frågor om markanvändning och därefter prövas projektets detaljutformning.

Arbetet med beslutsunderlag för prövningen behöver dock inte ske i samma ordning. För att vinna tid – eller i syfte att ”marknadsföra” projektet – kan det vara värt risken att tidigt lägga ned arbete

⁵ Heurkens, E. (2011). A method to study the management of urban development projects. *Planning, Practice and Research*, 29(4), 350–369. Heurkens, E. (2012). Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and the UK, HA+BE | *Architecture and the Built Environment*, No 4.

⁶ Martinez, C. and Olander, S. (2015). Stakeholder participation for sustainable property development. *Procedia Economics and Finance*, 21, 57–63.

⁷ Sturdy A, Clark T, Fincham R and Handley K (2009) Between innovation and legitimization boundaries and knowledge flow in management consultancy. *Organization*, 16, 627–653.

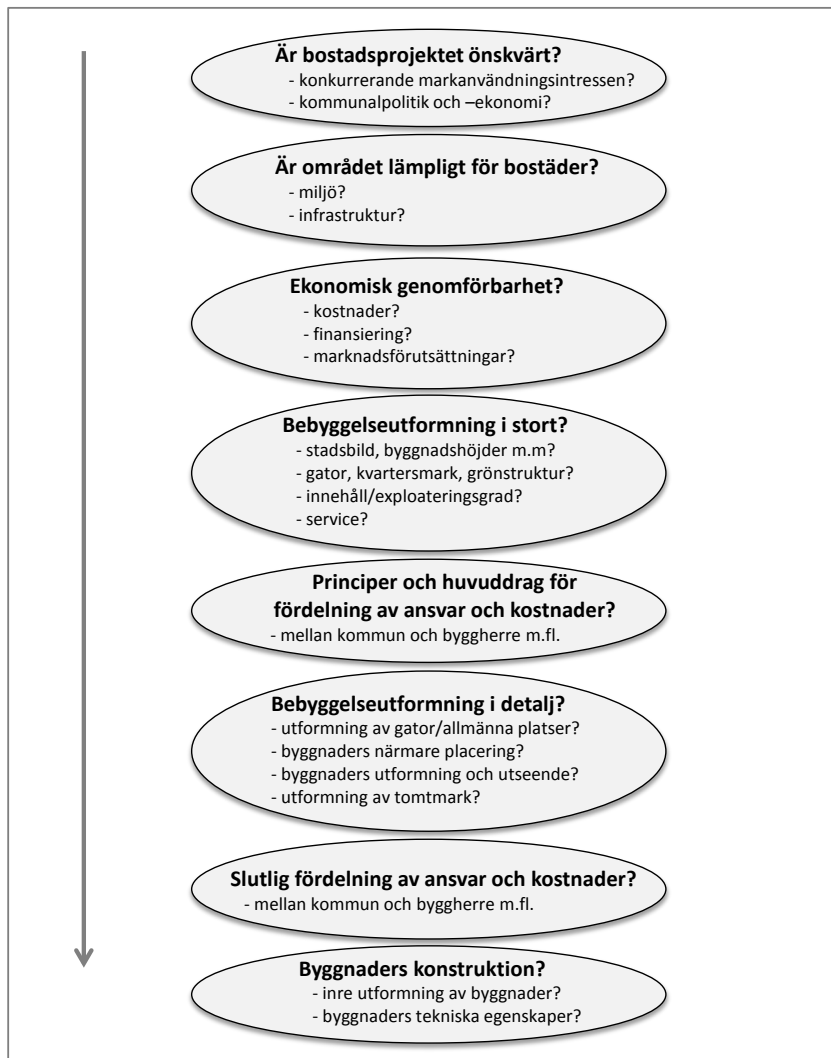
på detaljer i beslutsunderlaget, trots att den offentliga prövningen befinner sig i ett inledande översiktligt skede.

Även prövningen kan läggas upp så att detaljer behandlas parallellt med prövningen av övergripande frågor. I så fall finns en risk för att arbete läggs ner i onödan på detaljfrågor i ett projekt som senare bedöms vara olämpligt på andra grunder.

I vissa fall kan det vara rationellt att tidigt behandla frågor om byggnadernas tekniska konstruktion eller byggnaders placering. Det gäller t.ex. platser med speciellt svåra grundläggningsförhållanden eller som är utsatta för störningar och risker. Särskilda krav på konstruktion eller placering, kan påverka projektets ekonomi eller på annat sätt ha betydelse för överväganden om projektets genomförande.

I fortsättningen utgår vi dock från att den offentliga prövningen sker stegvis från översiktlig nivå ner till detaljfrågor. En grov indelning av olika skeden kan då se ut enligt Figur 3.3.

Figur 3.3 Principskeden vid prövning av ett bostadsprojekt



I den fortsatta framställningen nedan ges exempel på innehåll i de olika skedena.

Är bostadsprojektet önskvärt?

Prövningen av ett bostadsprojekt kan avse överväganden som går utöver den enskilda kommunens intressen. Den tilltänkta platsen för bebyggelse bör kanske användas till annat än bostadsbyggande. Det kan t.ex. finnas nationella intressen för utbyggnad av infrastruktur eller för skydd av flora och fauna. Ett annat exempel kan vara att byggandet skulle inkräkta på ett friluftsområde av stor betydelse för andra kommuner i regionen.

Omvänt kan nationella eller regionala hänsyn vara argument för att bygga på den aktuella platsen även om kommunen har svaga incitament att tillåta byggande. Bebyggelsen kan exempelvis vara ett led i en nationell politik för bostadsbyggande eller vara önskvärd för att ge ökat underlag för kollektivtrafik som är av betydelse för en krets av kommuner.

Ur kommunens perspektiv kan det i prövningen ingå att bedöma platsens värde för en alternativ användning som är värdefull för de egna invånarna, exempelvis för service eller som rekreatjonsområde.

Är området lämpligt för bostäder?

Även om det i princip framstår som önskvärt att kunna bygga bostäder på den aktuella platsen kan det finnas svårigheter av teknisk art att uppföra bebyggelsen. Hur är de naturgivna förutsättningarna vad gäller geologi, klimat, hydrologi? Föroreningar? Störningar och olycksrisker från näraliggande verksamheter? Är dessa förutsättningar sammantagna sådana att en god boendemiljö i området kan uppnås med rimliga kostnader?

Ett i och för sig önskvärt bostadsbyggande kan dessutom visa sig svårt att genomföra på grund av att geologiska eller hydrologiska förhållanden försvårar anläggande av infrastruktur. Prövningen kan då komma att handla om att bedöma vilka fördyringar som kan uppstå i fråga om infrastruktur. Kan bostadsprojektet bära dessa kostnader?

Vad gäller mer övergripande frågor om infrastruktur är kommunen ofta beroende av andra aktörer, t.ex. Trafikverket. Kommunen behöver därför få besked från dessa aktörer om vilken infrastruktur-försörjning som kommunen kan räkna med och hur finansiering ska ske. När övergripande frågor om infrastruktur bedöms vara

avgörande för projektet är det rationellt att prioritera dessa frågor. Detta för att inte riskera onödigt arbete med andra undersökningar och prövningar av teknisk karaktär.

Är projektet ekonomiskt genomförbart?

De ekonomiska ställningstagandena i detta skede handlar om att bedöma de grundläggande marknadsförutsättningarna för ny bebyggelse. Från kommunalekonomisk synpunkt är det av intresse att bedöma förändringar i skatteunderlag, sysselsättning, kostnader för social och kommersiell service, utbyggnad av kommunal infrastruktur m.m.

Bebyggelseutformning i stort?

Om bostäder anses önskvärda och bedöms tekniskt och ekonomiskt möjliga är nästa steg att lägga fast ramar för projektets innehåll. Det gäller exempelvis frågor om:

- Bebyggelsens karaktär; villor, radhus eller flerbostadshus?
- Bebyggelsens omfattning; exploateringsgrad, antal lägenheter, bebyggelsehöjder?
- Fördelning på lägenheter av olika slag/storlek?
- Kompletterande service som daghem, skolor m.m.?
- Utbyggnad av teknisk infrastruktur som vägar/väganslutningar, kollektivtrafik, va-anläggningar, elförsörjning, telekommunikationer m.m.?

Principer för fördelning av ansvar och kostnader?

Kostnader och ansvar för utbyggnad och drift av teknisk eller social infrastruktur kan fördelas mellan stat och kommun, inbördes mellan kommuner, mellan kommun och byggherrar samt inbördes mellan byggherrar.

Sådana beslut om kostnads- och ansvarsfördelningar kan utformas som principer som läggs fast före det att projektets närmare omfattning och utformning är bestämd.

Bebyggelseutformning i detalj?

Detaljutformning av bebyggelsen innebär att ta ställning till exempelvis:

- byggnaders placering, höjd, form, färgsättning m.m.
- utformning av allmänna platser som gator, gångvägar, parker,
- placering av ledningar och annan infrastruktur
- omfattning och placering av parkering
- kvartersmarkens/tomtmarkens utformning (tillgänglighet, anpassning till anslutande allmänna platser m.m.).

Slutlig fördelning av ansvar och kostnader?

När bostadsprojektets närmare utformning och omfattning är bestämd kan en slutlig ansvars- och kostnadsfördelning läggas fast. Vanligen är det då fråga om kostnadsfördelning mellan kommunen och byggherren som konfirmeras i ett genomförandeavtal.⁸

Byggnaders konstruktion?

Byggnaders tekniska egenskaper regleras med bindande statliga föreskrifter som gäller generellt för hela landet. Kommunens prövning enligt PBL avser att säkerställa att de nationella kraven iakttas. På platser med svåra grundläggningsförhållanden eller som är utsatta för risker, kan frågor om byggnaders konstruktion behöva uppmärksammas i ett tidigt skede eftersom det kan påverka överväganden om byggandets ekonomi m.m.

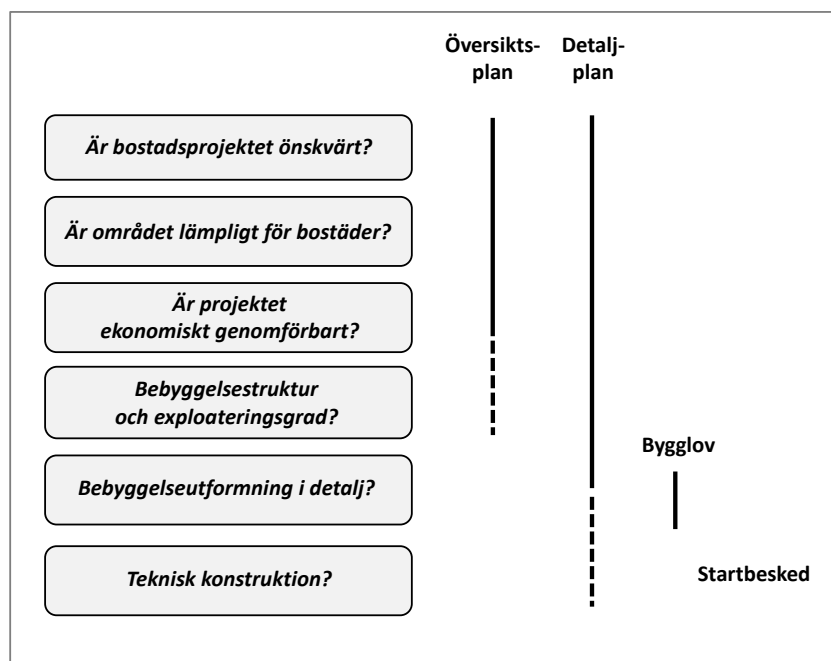
⁸ Med termen genomförandeavtal avses exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. Dessa avtal beskrivs närmare i avsnitt 4.4.

3.3.1 Prövning med PBL:s planer och tillstånd

Utredningar, diskussioner/förhandlingar och ställningstaganden sker delvis utanför regleringen PBL. En idé om ett bostadsbyggande kan t.ex. förkastas redan efter en första kontakt med en viktig aktör – utan att det har påbörjats något ärende enligt PBL.

Utifrån PBL:s regler kan dock systemet för prövning av olika frågor på olika nivåer grovt beskrivas med nedanstående Figur 3.4.

Figur 3.4 PBL:s prövning av ett bostadsprojekt



Här kan noteras att det finns valfrihet i PBL-systemet. Översiktsplanen kan för ett visst område och inför en viss bebyggelseutveckling fördjupas till en mer detaljerad nivå och behandla sådant som i ett annat fall hanteras endast inom ramen för detaljplanen. Översiktsplanen är visserligen enbart vägledande men kan i sak vara ett viktigt instrument för utredning och ställningstagande till ett förestående byggande. I kapitel 9 om processen inför detaljplaneläggning behandlas detta närmare.

Det kan även noteras att det finns en valfrihet att pröva byggnaders utformning med detaljplan eller bygglov – eller att i ett visst avseende reglera detaljutformning med detaljplanen och pröva återstående utformningsfrågor i bygglovet. Lagreglerna för prövning med detaljplan respektive bygglov behandlas i kapitel 11 om detaljplaners innehåll.

3.4 Många aktörer och många frågor – PBL ger ramar men hanterar inte allt

Beskrivningen av aktörer och frågeställningar som måste besvaras visar att arbetet med planering och beslut kring bostadsprojekt är omfattande och komplicerat.

Frågor kring organisation, samordning av aktörer, utredningars innehåll och omfattning, former för politisk behandling m.m. har avgörande betydelse för hur pass effektiv processen som helhet blir vad gäller tidsåtgång och kostnad. Detta bör finnas i bakgrunden vid diskussioner kring ändringar av det rättsliga ramverket i PBL. Många frågor kring processen kan inte, eller bör inte, regleras med lagstiftning. Samtidigt ska understrykas att de ramar som ges av PBL vad gäller olika aktörers befogenheter och inflytande har avgörande betydelse för processens huvuddrag.

4 Gällande rätt

4.1 Inledning

PBL med dess koppling till miljöbalken är grunden för reglering av byggande i svensk rätt. Nedan behandlas huvuddragen i lagstiftningens krav vad gäller markanvändning och byggande och de medel i form av bl.a. detaljplaner som lagstiftningen tillhandahåller för att säkerställa att kraven uppfylls.

4.2 Reglering av byggande i PBL

4.2.1 Historik

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Den nuvarande PBL trädde ikraft 2011 och ersatte den första plan- och bygglagen (1987:10) som infördes år 1987. 1987-års PBL innebar stora förändringar i förhållande till den byggnadslagstiftning som tidigare hade gällt och fokuserade på medborgarinflytande och decentralisering av beslutsfattandet.¹

En central del i reformen var att staten genom länsstyrelsen inte längre skulle fastställa kommunernas planer. Eventuella konflikter mellan stat och kommun skulle lösas genom dialog och samråd i planprocessen. Däremot fick länsstyrelsen möjlighet att på vissa angivna grunder granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Av lagen framgick även det s.k. kommunala planmonopolet, dvs. att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Genom 1987-års PBL avskaffades den tidigare möjligheten att ge dispens från planbestämmelser och endast mindre avvikelser från dessa blev möjliga.

¹ Se prop. 1985/86:1.

Vid reformen infördes krav på att varje kommun skulle ha en aktuell översiktsplan som omfattade hela kommunen. Översiktsplanen skulle tas fram i samarbete mellan stat och kommun och på så sätt förhindra att staten ingrep i ett senare skede.

I dagens PBL finns huvuddragen i 1987-års PBL kvar.

4.2.2 Allmänna och enskilda intressen

I PBL:s inledande paragraf konstateras att lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Det betonas även att hänsyn ska tas till den enskilda människans frihet.

I 2 kap. PBL finns övergripande regler om allmänna och enskilda intressen. I 2 kap. 1 § anges den grundläggande principen att hänsyn ska tas både till allmänna och enskilda intressen vid prövningen av frågor enligt PBL.

Av 2 kap. 2 § PBL följer att miljöbalkens regler i 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och naturresurser ska beaktas. Vidare ska planläggningen, enligt 2 kap. 3 § PBL, främja tillgänglighet, användbarhet samt en ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. Hänsyn ska tas till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden. Numera framgår även att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.²

För att ett område ska kunna bebyggas med bostäder krävs att det är lämpligt för boende. *Lokalisering och utformning av bebyggelse* regleras i 2 kap. 5–7 §§ PBL. Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

- hälsa och säkerhet,
- jord-, berg- och vattenförhållanden,

² Se 2 kap. 3 § 5 PBL samt prop. 2012/13:178.

- trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, energiförsörjning, elektronisk kommunikation samt övrig samhällsservice,
- förebyggande av bullerstörningar samt vatten- och luftföroreningar, och
- risk för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse ska även utformas och placeras på den avsedda marken med hänsyn till bl.a.

- stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden,
- avfallshantering, trafikförsörjning och tillgänglighet,
- skydd mot brand och trafikolyckor,
- möjlighet att förebygga olägenheter av omgivningsbuller,
- behovet av gator, vägar, grönområden och lekplatser samt
- möjligheter att ordna service.

Hänsyn måste även tas till vilken *inverkan* bebyggelsen har *på omgivningen*. Bebyggelse under mark ska i skälig utsträckning utformas så att den inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 § PBL). Av 2 kap. 9 § PBL framgår att planläggning och placering av byggnader inte får medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet i övrigt. I 2 kap. 10 § PBL hänvisas till att miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken ska följas.³

4.2.3 Krav på byggnader, tomter och allmänna platser

I 8 kap. PBL finns bestämmelser om *byggnaders yttre och inre utformning*, samt om *tomter* och *allmänna platser*. Av 8 kap. 1 § 2 PBL framgår att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan, vara lämplig för sitt ändamål och uppfylla krav på tillgänglighet och

³ Miljö kvalitetsnormer är rättsligt bindande föreskrifter om en viss lägsta miljö kvalitet för mark, vatten, luft eller miljön i övrigt inom ett visst geografiskt område, se 5 kap. 1, 2 §§ miljöbalken.

användbarhet för personer med nedsatt rörlighet och orienteringsförmåga.

En byggnad ska även ha de *tekniska egenskaper* som är väsentliga bl.a. i fråga om bärförmåga, beständighet, brandsäkerhet, energihushållning, skydd mot buller och lämplighet för det avsedda ändamålet (8 kap. 4 § PBL).

Kraven på byggnaders utformning samt tekniska egenskaper preciseras i plan- och byggförordningen (2011:338) och i Boverkets föreskrifter.⁴

*Tomter och allmänna platser*⁵ ska utformas så att naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara, krav på tillgänglighet och användbarhet beaktas, risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer. Vidare ska det finnas friytor för lek och utevistelse, utfarter för nödvändiga transporter, samt i skäligen utsträckning utrymmen för parkering, lossning och lastning, se 8 kap. 9–12 §§ PBL.

I PBL finns även bestämmelser om *befintlig bebyggelse*. Det finns ett förbud mot att förvanska särskilt värdefulla byggnader och områden (8 kap. 13 § PBL). Av 8 kap. 14–15 §§ PBL följer att tomter och byggnader ska hållas i vårdat skick. Härtill kommer att ändringar av bebyggelseområden och byggnader ska ske varsamt med hänsyn till dess karaktärsdrag och värden (8 kap. 17 § PBL).

4.2.4 Regionplan

Regionplanen regleras i 7 kap. PBL. Den antas av ett s.k. regionplaneorgan och används för att samordna flera kommuners planering av t.ex. trafikleder, bebyggelse och grönområden. Regionplanen är endast vägledande. Bebyggelse kan därför tillåtas även om den inte är i överensstämmelse med regionplanen.

Regeringen kan vid behov utse ett regionplaneorgan inom ett visst geografiskt område, t.ex. ett kommunalförbund, förutsatt att de berörda kommunerna inte motsätter sig det.

⁴ Även Transportstyrelsen har bemyndigats att meddela föreskrifter för tillämpningen av tekniska egenskapskrav i vissa avseenden, se plan- och byggförordningen 10 kap. 3 och 6 §§.

⁵ Allmänna platser är gator, vägar, torg, parker, naturmark etc. som ska vara tillgängliga för allmänheten.

I SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* föreslår Bostadsplaneringskommittén bl.a. att det ska finnas ett regionalt fysiskt program i varje län och att reglerna om regional planering ska utgå ur PBL och i stället tas in i en egen lag. Lagen föreslås träda ikraft den 1 januari 2019.

4.2.5 Översiktsplan

I 3 kap. PBL regleras översiktsplanen. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Liksom regionplanen är översiktsplanen endast vägledande och bebyggelse kan tillåtas även om den inte är i överensstämmelse med översiktsplanen. Syftet med översiktsplanen är att ange de stora dragen i markanvändningen och bebyggelseutvecklingen. Här redovisas bl.a. riktlinjer för var bebyggelsen bör lokaliseras. I planen ska kommunen även redovisa hur man tänker tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Kommunen ska även redovisa hur översiktsplanen samordnas med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen⁶ samt i förekommande fall områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (7 kap. 18 e § miljöbalken). Det ska även framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § 5 PBL).

Länsstyrelsen spelar en viktig roll i översiktsplaneringen genom att tillhandhålla planeringsunderlag samt genom att kontinuerligt föra en dialog med kommunen (3 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen ska dessutom lämna ett särskilt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan (3 kap. 16 § PBL). I detta ska framgå vilka anmärkningar som finns mot planen beträffande riksintressen, miljökvalitetsnormer, områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, mellankommunal samordning samt hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning eller erosion. Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen.

⁶ Se t.ex. förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, regionala trafikförsörjningsprogram enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik samt kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Minst en gång under kommunfullmäktiges mandattid ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet (3 kap. 28 § PBL). Länsstyrelsen ska även lämna en sådan redogörelse när kommunen begär det.

Kommunen kan göra planen mer detaljerad för en viss del av kommunen, t.ex. ett område där en mer omfattande exploatering planeras (3 kap. 23 § PBL). En sådan plan brukar kallas *fördjupning av översiktsplanen*.

4.2.6 Detaljplan

Med detaljplanen regleras markanvändning och byggande med bindande verkan och kommunen tar ställning till vilken markanvändning som ska tillåtas utifrån bestämmelserna i 2 kap. PBL samt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Krav enligt PBL som inte prövas i detaljplanen tas upp i bygglovsprövningen (se 9 kap. 30 § PBL).

Detaljplanen är avsedd att ge förutsättningar för en rationell och effektiv tillståndsgivning eftersom de principiella och grundläggande frågorna har klargjorts under planarbetet. En fastighetsägares rätt att bygga begränsas till vad som anges i planen (byggrätten). Planen innebär förutsägbarhet och skydd för samme fastighetsägare när grannarna ska bygga.⁷ Eftersom detaljplanen är rättsligt bindande får bygglov enligt huvudregeln inte strida mot planen. I vissa fall får dock avsteg göras (se avsnitt 4.2.8 nedan).

Om kommunen är huvudman för allmänna platser ger planen en rätt och en skyldighet att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser samt en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa (se 6 kap. PBL).

Av det s.k. *detaljplanekravet* (4 kap. 2 § PBL) följer att en detaljplan framförallt måste upprättas vid större byggprojekt, omvandling eller bevarande av bebyggelseområden. Det kan även behövas detaljplan för vissa enstaka byggnader som får stor inverkan på omgivningen eller ska förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Vad gäller projekt av någon betydelse för

⁷ Se Kalbro & Lindgren (2015). *Markexploatering*, s. 30.

bostadsförsörjningen krävs i princip alltid en ny eller ändrad detaljplan.

Enligt det s.k. kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) är det kommunen själv som avgör om en detaljplan ska upprättas. En fastighetsägare kan alltså inte kräva att en detaljplan ska upprättas.

Detaljplanen består av plankarta och en planbeskrivning (4 kap. 30, 31 §§ PBL). Om genomförandet av detaljplanen kan antas få betydande miljöpåverkan ska den även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (4 kap. 34 § PBL).

Planen ska ha en bestämd *genomförandetid* som lägst får vara fem år och högst femton år (4 kap. 21 § PBL). Under genomförandetiden får detaljplanen, mot fastighetsägarnas vilja, bara ändras eller upphävas om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen (4 kap. 39 § PBL). Om planen ändras har fastighetsägarna rätt till ersättning för förlorad byggrätt m.m. (14 kap. 9 § PBL).

Efter genomförandetidens slut gäller planen tills dess att den ändras eller upphävs (4 kap. 38 § PBL). Om detta sker gäller inte de restriktioner som finns under genomförandetiden och det utgår t.ex. ingen ersättning till en fastighetsägare som blir av med sin byggrätt.

Vad gäller planbestämmelser så finns även regler att beakta i 2 kap. plan- och byggförordningen samt i Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan.

Obligatoriska planbestämmelser

En detaljplan måste alltid innehålla vissa obligatoriska bestämmelser. Planen ska ange gränserna för *allmänna platser, kvartersmark och vattenområden*. Den ska även bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, t.ex. standard på vägar eller utformning av grönområden, samt användningen av kvartersmark och vattenområden (4 kap. 5 § PBL). Allmänna platser i detaljplanen är gator, vägar, torg, parker, naturmark eller andra områden som enligt en detaljplan är avsedda för gemensamma behov och som ska vara tillgängliga för allmänheten. Kommunen är i regel huvudman för dessa, vilket innebär att kommunen ansvarar för byggande och drift av anläggningarna. Det förekommer även s.k. enskilt huvudmannaskap (4 kap. 7 § PBL), vilket innebär

att fastighetsägarna inom detaljplanen ansvarar för vägar och grönområden genom en gemensamhetsanläggning.⁸

Vid bostadsbyggande bör detaljplaner reglera byggandets omfattning (antal våningar, bruttoarea etc.). Detta framgår av förarbetena till 1987-års PBL.⁹

Frivilliga planbestämmelser

Utöver det obligatoriska innehållet så innehåller detaljplaner även ett antal frivilliga bestämmelser.¹⁰ Kommunen får bl.a. reglera

- bebyggelsens omfattning, användning, placering, utformning och utförande,
- fastighetsindelning, servitut, gemensamhetsanläggningar m.m.

Under vissa förutsättningar får kommunen även upphäva strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken för ett område i planen (4 kap. 17 § PBL).

Detaljplanen kan alltså användas för en relativt långtgående reglering av markanvändning och bebyggelse. Av 4 kap. 32 § tredje stycket PBL följer dock att planen *inte får vara mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till planens syfte*.

Utformningen av planen måste även ta hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden (4 kap. 36 § PBL).

Om planen avviker från översiktsplanen ska avvikelsen och skälen till denna redovisas i planbeskrivningen (4 kap. 33 § 5 PBL).

4.2.7 Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser regleras i 4 kap. 41–43 §§ PBL. De kan tas fram för begränsade områden som inte är detaljplanelagda. Bestämmelserna reglerar ett mindre antal frågor och ger, i motsats till detaljplanen, inte fastighetsägare någon rättslig garanti för att få bygga. Bestämmelserna är dock rättsligt bindande, dvs. bygglov får

⁸ Se anläggningslagen (1973:1149).

⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 593–594.

¹⁰ Se 4 kap. 10–16 och 18 §§ PBL samt prop. 1985/86:1 s. 572–588.

enligt huvudregeln inte strida mot dessa. Områdesbestämmelser är framförallt avsedda för reglering av befintlig bebyggelse. De kan inte användas för att reglera uppförande av nya bostadsområden där det krävs detaljplan.

4.2.8 Bygglov inom detaljplan

Ansökan om bygglov ska innehålla de ritningar, beskrivningar m.m. som är nödvändiga för att behandla ansökan (9 kap. 21 § PBL). Byggnadsnämnden ska fatta beslut om bygglov inom tio veckor från det att en fullständig ansökan kom in. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet får tiden förlängas med högst tio veckor (9 kap. 27 §).

I 9 kap. 30 § PBL finns grundläggande bestämmelser om hur en bygglovsansökan ska prövas i områden som omfattas av detaljplan. Inom detaljplan ska bygglov för en ny byggnad beviljas om byggnaden överensstämmer med detaljplanen och uppfyller vissa utpekade krav i 2 och 8 kap. PBL i de avseenden som kraven inte har reglerats fullt ut i detaljplanen. Det gäller bl.a. byggnadens placering på tomten eller dess yttre utformning (t.ex. färgsättning), tillgänglighet, lämplighet för avsett ändamål eller tomtens anordnande.

Av 9 kap. 31 b § första stycket följer att bygglov får ges för en åtgärd som avviker från detaljplan om avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte. Detsamma gäller avvikelser från områdesbestämmelser. Begreppet liten avvikelse ska tolkas på samma sätt som det tidigare begreppet mindre avvikelse i 1987-års PBL. Ett exempel på liten/mindre avvikelse kan vara att byggnadshöjden kan få överskridas med några decimeter.¹¹

Från och med den 1 januari 2015 gäller – utöver möjligheten att godta en liten avvikelse – att byggnadsnämnden får godta en planavvikelse där byggnadsåtgärden är av ”begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt” (9 kap. 31 b § 2 PBL). I förarbetena anges som exempel sådana åtgärder som inte var aktuella då planen antogs

¹¹ Se prop. 1989/90:37 s. 54–57.

men som senare visar sig angelägna, t.ex. bullerskydd. En förutsättning är dock att avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte.¹²

Samtidigt infördes en regel om att utrymmet för planavvikelser blir större efter planens genomförandetid. Då får planavvikelser godtas för åtgärder som ”tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse” eller som innebär en markanvändning som utgör ett ”lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen” (9 kap. 31 c §). Som exempel nämns bl.a. att kunna uppföra byggnad för förvaring av cyklar och barnvagnar på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas invid flerbostadshus.¹³

Planavvikelser får inte medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen (9 kap. 31 e §). Vidare måste ”summan” av gammal och ny avvikelse vara godtagbar (9 kap. 31 d §).

4.2.9 Processen för upprättande av detaljplaner

Processen för upprättande av detaljplaner regleras i 5 kap. PBL. Den som vill vidta en åtgärd som kräver detaljplan kan begära att kommunen ska redovisa sin inställning till att inleda planläggning i ett s.k. *planbesked* (5 kap. 2 § PBL) som ska ges inom fyra månader om inte sökanden och kommunen kommer överens om längre tid.

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet kan kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt s.k. *planprogram* (5 kap. 10 § PBL). Programmet kan bl.a. innehålla en nulägesbeskrivning, förutsättningar och syfte med planläggningen. Vidare kan anges hur planarbetet ska bedrivas och en tidsplan för planprocessen.

Om detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en *miljöbedömning* göras av planen. Inom ramen för miljöbedömningen ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Miljöbedömningen beskrivs närmare under avsnitt 4.3 nedan.

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd och i vissa fall även granskning. *Samrådet* syftar dels till

¹² Se prop. 2013/14:126 s. 308.

¹³ Se prop. 2013/14:126 s. 309 f.

att hjälpa kommunen att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka. Länsstyrelsen ska vid samrådet bl.a. ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Länsstyrelsen ska även ge råd om tillämpningen av 2 kap. och övriga bestämmelser i PBL (5 kap. 14 § PBL).

När det finns ett färdigt detaljplaneförslag ska länsstyrelsen yttra sig över detta i ett *granskningsyttrande* (5 kap. 22 § PBL) där frågor som kan föranleda ett ingripande från staten enligt 11 kap. PBL behandlas. Det rör sig här om de s.k. *ingripandegrunderna*, dvs. om

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm inte följs,
- strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser eller
- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Även lantmäterimyndigheten ska yttra sig över planförslaget och bevaka att detaljplanen är förenlig med PBL:s bestämmelser om huvudmannaskap, fastighetsindelning samt genomförande- och fastighetskonsekvensbeskrivning (5 kap. 22 a § PBL).

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller principiell betydelse (5 kap. 27 § PBL). Efter antagande ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda (5 kap. 29 § PBL).

Hur samråd och granskning går till beror på vilket planförfarande som ska användas. I grunden finns regler om ett standardförfarande¹⁴ vilket får användas i de fall där utökad planförfarande (5 kap. 7 § PBL) eller samordnat planförfarande (5 kap. 7 a § PBL)

¹⁴ Se 5 kap. 6 § PBL och prop. 2013/14:126. Förfarandet kan sägas motsvara det som tidigare kallades enkelt planförfarande.

inte ska tillämpas. I det följande beskrivs processerna enligt dessa olika förfaranden.

Standardförfarande

Samråd ska ske med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Därutöver ska tillfälle till samråd ges

- de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
- vissa hyresgästorganisationer och
- de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om planförslaget uppenbarligen saknar betydelse för bostadsrättshavare, hyresgäster, boende och hyresgästorganisationer behöver kommunen inte samråda med dem (5 kap. 11 § andra stycket PBL).

Det krävs ingen kungörelse för samråd om planförslaget. Om samråds-kretsen godkänner förslaget behöver ingen underrättelse om det färdiga planförslaget ske och ingen granskning göras, jfr nedan angående utökat planförfarande.¹⁵

Om samråds-kretsen däremot inte godkänner förslaget ska kommunen (efter eventuella ändringar av det preliminära förslaget) *underrätta* samråds-kretsen om sitt färdiga planförslag och låta det *granskas* under minst två veckor. Granskningstiden får göras kortare om alla är överens om det (5 kap. 18 § PBL). Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats (5 kap. 19 § PBL). Kommunen ska samtidigt skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer, myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. En kopia av planförslaget och samrådsredogörelsen ska dessutom skickas till länsstyrelsen och de kommuner som berörs (5 kap. 20 § PBL).

Den som har synpunkter på planförslaget ska lämna dessa under granskningstiden och kommunen ska sammanställa synpunkterna i sitt *granskningsutlåtande*. Där redovisar kommunen även sitt förslag

¹⁵ Se 5 kap. 18 § PBL samt prop. 2013/14:126 s. 85 ff.

med anledning av synpunkterna. I granskningsutlåtandet redovisas dessutom de synpunkter som framkommit under samrådet (5 kap. 17, 23 §§ PBL). Kommunen ska så snart som möjligt skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda (5 kap. 24 § PBL). Om kommunen ändrar sitt förslag väsentligt efter granskningstiden ska förslaget granskas på nytt (5 kap. 25 § PBL).

Utökat planförfarande

Utökat förfarande är som namnet antyder ett mer omfattande alternativ som enligt 5 kap. 7 § ska användas om planförslaget

- inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna,
- är av betydande intresse för allmänheten,
- i övrigt är av stor betydelse, eller
- kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Samrådskretsen är densamma som vid standardförfarandet men kommunen ska inför samrådet *kungöra* planförslaget och därefter ska samrådet pågå i minst tre veckor (5 kap. 11 a § PBL). En kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning (5 kap. 11 b § PBL). Under samrådet ska kommunen hålla planförslag, eventuellt planprogram och övrigt planeringsunderlag av betydelse tillgängligt (5 kap. 11 c § PBL).

Efter samrådet ska de synpunkter som har framkommit sammanställas i en *samrådsredogörelse* där det även ska framgå hur kommunen har tagit ställning till inkomna synpunkter, framförallt de synpunkter som inte har beaktats (5 kap. 17 § PBL).

Därefter ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det *granskas* under minst tre veckor (5 kap. 18 § PBL). Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats (5 kap. 19 § PBL). Kommunen ska samtidigt skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer, myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. En kopia av planförslaget och samrådsredogörelsen ska

dessutom skickas till länsstyrelsen och de kommuner som berörs (5 kap. 20 § PBL).

Den som har synpunkter på planförslaget ska lämna dessa under granskningstiden och kommunen ska sammanställa synpunkterna i sitt *granskningsutlåtande* (5 kap. 23 § PBL). Kommunen ska så snart som möjligt skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda (5 kap. 24 § PBL). Om kommunen ändrar sitt förslag väsentligt efter granskningstiden ska förslaget granskas på nytt (5 kap. 25 § PBL).

Om kommunen har inlett planprocessen enligt standardförfarandet men efter samrådet bedömer att planförslaget borde ha handlagts enligt det utökade förfarandet ska kungörelse ske inför granskning om planförslaget inte tidigare har kungjorts eller har ändrats väsentligt (5 kap. 18 § tredje stycket PBL).

Tabell 4.1 Skillnader mellan standardförfarande och utökat förfarande¹⁶

	Standardförfarande	Utökat förfarande
Samråd	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen lagstadgad tid eller krav på kungörelse • Kan godkänna förslaget (18 §) • Synpunkter i granskningsutlåtandet (17 §) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kungörelse krävs (11 a–c §§) • Samråd under minst tre veckor (11 a §) • Samrådsredogörelse (17 §)
Granskning	<ul style="list-style-type: none"> • Underrättelse om ej godkännande • Minst två veckor men kan förkortas eller slopas 	<ul style="list-style-type: none"> • Underrättelse • Minst tre veckor
Övrigt		<ul style="list-style-type: none"> • Kan kungöra efter samrådet om det inte skett tidigare (18 §)

Samordnat planförfarande

För *samordnat planförfarande* gäller samma bestämmelser som för standardförfarandet med vissa undantag (5 kap. 7 a §). Samordnat planförfarande tillämpas när planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över denna och någon av följande två situationer föreligger.

¹⁶ Samtliga paragrafhänvisningar gäller 5 kap. PBL.

1. Planförslaget gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken.
2. Planförslaget gäller enbart åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av vägplan eller järnvägsplan.

Undantagen från standardförfarandet beror på att samråd, kungörelse och granskning ska samordnas med de åtgärder som har vidtagits i det andra ärendet, dvs. tillståndsprövning enligt miljöbalken eller upprättande av väg- eller järnvägsplan. Vid det samordnade planförfarandet behöver därför samråd bara ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och utredning och samråd i det ärendet inte räcker för att kraven på samråd enligt PBL ska anses vara uppfyllda (5 kap. 16 § PBL).

Av 5 kap. 18 a § PBL följer att kungörelse vid samordnat planförfarande, ska ske under granskningsskedet och inte under samrådsskedet. Kungörandet får samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet.

Om kungörandet samordnas ska kommunens granskningsutlåtande enligt 5 kap. 23 § PBL även behandla de skriftliga synpunkter av betydelse som har inkommit i det andra ärendet.

4.2.10 Statens överprövning av kommunens beslut om detaljplaner

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från det att den fick meddelande om kommunens beslut att anta planen avgöra om den ska överpröva kommunens beslut utifrån de s.k. *ingripandegrunderna*. Överprövning ska enligt 11 kap. 10 § PBL ske om det kan antas att

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm inte följs,
- strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser eller

- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om länsstyrelsen under överprövningen finner att så är fallet ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta planen helt eller, om kommunen medger det, i en viss del (11 kap. 11 § PBL).

4.2.11 Överklagande av beslut om detaljplan och bygglov

Överklaganden regleras i 13 kap. PBL. Beträffande rätten att överklaga hänvisar PBL till 22 § förvaltningslagen (1986:223) där det anges att ”den som beslutet angår” har rätt att överklaga ett beslut om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas (13 kap. 8 § PBL).

Enligt praxis anses beslut om detaljplaner beröra ägare till fastighet inom planen eller direkt gränsande till planområdet. Bygglov anses angå fastighet som gränsar till den fastighet som har ansökt om lovet. Därutöver anses besluten angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- och trafikförhållanden på platsen m.m.¹⁷

När det gäller överklagande av kommunens beslut om såväl planer som bygglov är länsstyrelsen i nuläget första instans (13 kap. 3 § PBL). Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen (13 kap. 6 § PBL). I lagrådsremissen *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser* som överlämnades till lagrådet den 1 oktober 2015 föreslås dock att överklagande ska ske direkt till mark- och miljödomstolen och inte till länsstyrelsen.¹⁸

Mark- och miljödomstolens domar och beslut kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen för vars prövning det krävs prövningstillstånd. Mark- och miljööverdomstolen kan därefter tillåta att en dom eller ett beslut överklagas till Högsta domstolen, se 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

¹⁷ Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 13 kap. 8 §.

¹⁸ De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juni 2016.

Om länsstyrelsen genom sin tillsyn enligt 11 kap. PBL beslutar att helt eller i viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan eller lov få detta beslut överklagas hos regeringen (13 kap. 5 §). Både kommunen och den enskilde vars rättigheter eller intressen står på spel kan i ett sådant fall överklaga länsstyrelsens beslut.¹⁹

4.2.12 Avgifter för planläggning och bygglov

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för att täcka kostnader i samband med planbesked, upprättande/ändring av detaljplan eller områdesbestämmelser, beslut om lov, tekniskt samråd, startbesked m.m. (se 12 kap. 8–9 §§ PBL).

Avgiften som tas ut vid upprättande och ändring av detaljplaner eller områdesbestämmelser – s.k. *planavgift* – får täcka kostnader för planprogram samt åtgärder som krävs för att upprätta ett slutligt planförslag. Planavgifterna ska tas ut i samband med bygglovsgivningen och får bara tas ut om den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna (12 kap. 9 § PBL).

Avgift för planbesked, planavgift och avgift för lov m.m. får högst motsvara kommunens *genomsnittliga kostnad* för den typ av besked, handläggning eller beslut som avgiften avser. Grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en *taxa* som beslutas av kommunfullmäktige (12 kap. 10 §). Avgiften ska betalas av den som är sökande eller har gjort anmälan i ärendet (12 kap. 11 § PBL).

Vid bostadsbyggande hanteras kostnaderna för planläggning ofta genom exploateringsavtal eller markanvisningsavtal (se avsnitt 4.4 nedan). Kostnaderna för planläggning kan även hanteras i ett separat avtal. Om sådana avtal innebär att någon annan än kommunen betalar kostnaderna kan kommunen inte ta ut någon planavgift. Bestämmelserna om planavgift ger emellertid den rättsliga grunden och ramen för avtalen.²⁰

¹⁹ Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 13 kap. 5 §.

²⁰ Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 12 kap. 9 §.

4.3 Kopplingar mellan PBL och miljöbalken

Som ovan framgått finns det ett antal kopplingar mellan PBL och miljöbalken. En sådan koppling är bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken.

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden som gäller för hela landet. Syftet med bestämmelserna är att dessa områden ska användas för de ändamål för vilka de är bäst lämpade (3 kap. 1 § miljöbalken). I kapitlet räknas ett antal typer av områden upp, t.ex. områden som har höga natur- eller kulturvärden eller som är särskilt lämpliga för industriell produktion eller för kommunikationer. Dessa områden ska *så långt som möjligt skyddas* mot åtgärder som kan orsaka påtaglig skada (3 kap. 5–9 §§ PBL).

En del av dessa områden har ansetts vara särskilt värdefulla och har därför pekats ut som *riksintressen* av statens sektorsmyndigheter. Sektorsmyndigheterna och deras uppgifter i fråga om riksintressen regleras i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

De områden som har pekats ut som riksintressen *ska skyddas* mot åtgärder som kan orsaka påtaglig skada. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som bäst främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Försvarsintresset ges dock alltid företräde (3 kap. 10 § miljöbalken).

I 4 kap. miljöbalken finns en uppräkningslista av namngivna geografiska områden med stora natur- och kulturvärden som är av *riksintresse* och där exploatering bara får ske under vissa förutsättningar. Riksintresseområdena ska, med vissa undantag, skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Undantagen i 4 kap. innebär bl.a. att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet. (4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).²¹

²¹ Se Riksintresseutredningens betänkande SOU 2014:59 s. 22 ff. för en mer ingående redogörelse.

I PBL finns även bestämmelser om att *miljökvalitetsnormer* som regleras i 5 kap. miljöbalken ska beaktas, se 2 kap. 10 § PBL. Dessa normer är rättsligt bindande föreskrifter om en viss lägsta miljö-kvalitet för mark, vatten, luft eller miljön i övrigt inom ett geogra-fiskt område. Regeringen får meddela miljökvalitetsnormer för vissa områden eller för hela landet för att skydda människors hälsa eller miljön. I dag finns det bl.a. miljökvalitetsnormer för buller och luftföroreningar.

Om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en bety-dande miljöpåverkan ska en *miljöbedömning* göras av planen (6 kap. 11 § miljöbalken). Inom ramen för miljöbedömningen ska en *miljö-konsekvensbeskrivning* upprättas där planens förväntade miljöpå-verkan identifieras, beskrivs och bedöms (4 kap. 34 § PBL samt 6 kap. 12–18 §§ miljöbalken)²². Miljökonsekvensbeskrivningen möjlig-gör en samlad bedömning av verksamhetens effekter på miljön och på människors hälsa (6 kap. 3 § miljöbalken). Av 6 kap. 14 § miljö-balken följer att miljökonsekvensbeskrivningen ska bli föremål för samråd. I en detaljplaneprocess sker detta genom att miljökon-sekvensbeskrivningen infogas i planbeskrivningen (4 kap. 33 § första stycket 4 samt 34 § första stycket PBL).

4.4 Plangenomförande och genomförandeavtal

Begreppet *plangenomförande* syftar på alla de åtgärder som vidtas för att den markanvändning som anges i en antagen detaljplan ska bli verklighet. I praktiken handlar det t.ex. om att bygga gator och anordningar för vatten och avlopp. Det kan även handla om att genomföra fastighetsrättsliga åtgärder som fastighetsbildning och att inrätta gemensamhetsanläggningar m.m.

I 6 kap. PBL finns bl.a. bestämmelser om genomförande av detalj-planens allmänna platser när kommunen är huvudman. Där regleras t.ex. ordnande och underhåll av allmänna platser samt ansvar för de kostnader som uppstår i samband därmed. Av de s.k. *gatukostnads-bestämmelserna* i 6 kap. PBL framgår att kommunen får besluta att fastighetsägarna i ett område ska betala kommunens kostnader för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta

²² Se även förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen).

en annan åtgärd som syftar till att tillgodose områdets behov (6 kap. 24 och 25 §§ PBL).

Vid större exploateringar ingår byggherren och kommunen i regel ett s.k. *genomförandeavtal* som preciserar parternas rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Dessa avtal brukar ges olika benämningar beroende på om byggherren eller kommunen äger marken när exploateringen initieras. Detta ska kort belysas i det följande.

4.4.1 Byggherreägd mark – exploateringsavtal

I PBL definieras exploateringsavtal som ”ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen”.²³ Avtalet är en överenskommelse mellan kommunen och byggherren om hur en exploatering ska genomföras. I exploateringsavtalet behandlas dels vem som ska ansvara för utförande av olika åtgärder, dels vem som ska finansiera åtgärderna.

Vanligen ingås avtalet strax innan planantagandet, med villkor om att avtalet blir giltigt under förutsättning att planen vinner laga kraft. I samband med att planprocessen inleds tecknas normalt ett s.k. *föravtal*, med principer för planarbetet, planens utformning m.m.

Kommunen ska ha förutbestämda *riktlinjer, utgångspunkter och mål för avtalen*. Syftet är att en byggherre i förväg – innan detaljplanarbetet startar – ska kunna förutse vilka krav som kommunen kommer att ställa på planeringen och plangenomförandet. Av riktlinjerna bör bl.a. framgå övergripande principer för vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för.²⁴

PBL ställer också upp regler för exploateringsavtalens *innehåll*. Avtalen får reglera åtagande för en byggherre att *vidta eller finansiera* åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser, va-anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. För att ett sådant åtagande ska vara tillåtet måste följande förutsättningar vara uppfyllda.²⁵

²³ Se 1 kap. 4 § PBL där det även framgår att definitionen inte omfattar avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

²⁴ Se 6 kap. 39 § PBL och prop. 2013/14:126, s. 150.

²⁵ Se 6 kap. 40–42 §§ PBL samt prop. 2013/14:126 s. 156 f.

1. Åtgärderna måste vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.
2. Byggherrens åtaganden måste stå i rimligt förhållande till den nytta han/hon har av planen. I de fall det skrivs exploateringsavtal med flera byggherrar inom detaljplanen måste det således ske en rimlig kostnadsfördelning mellan dessa.
3. Ett exploateringsavtal får inte innehålla åtaganden om att helt eller delvis bekosta anläggningar som avser ”social infrastruktur” såsom vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla.
4. Exploateringsavtalet får inte reglera ersättning för åtgärder som redan har utförts, såvida inte den aktuella detaljplanen är ett led i en etappbyggnad med flera detaljplaner.

I exploateringsavtalen får kommunen inte ställa krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter (se 8 kap. 4 a § PBL).

4.4.2 Kommunägd mark – markanvisning

I 1 § andra stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar definieras begreppet markanvisning enligt följande. ”Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.”²⁶

Genom markanvisningsavtalet accepterar byggherren de villkor som kommunen ställt upp för markanvisningen.

I samband med att detaljplanen antas sker sedan en definitiv överlåtelse av den kommunala marken till byggherren, samtidigt

²⁶ I prop. 2014/15:122 föreslås att definitionen på begreppet markanvisning ska tas in i PBL samt att reglerna om hur markanvisningar och exploateringsavtal ska redovisas under detaljplanprocessen ska samordnas. Detta innebär att en kommuns avsikt att genomföra en detaljplan med markanvisningar ska redovisas i planbeskrivningen och under samrådet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

som ett slutligt avtal om plangenomförande ingås mellan kommunen och byggherren. Beträffande själva plangenomförandet hantlar ett sådant avtal ofta samma frågor som ett exploateringsavtal, t.ex. vem som ska ansvara för och finansiera åtgärderna.

I markanvisningsavtal får kommunen, liksom i exploateringsavtal, inte ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter (se 8 kap. 4 a § PBL).²⁷

Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar måste kommunen även ha en *markanvisningspolicy*. Där ska framgå kommunens utgångspunkter och mål med markanvisningsverksamheten, hur markanvisningarna ska genomföras samt principer för markprissättningen.

²⁷ Se prop. 2013/14:126 s. 219–222 samt s. 306.

5 Förutsättningar för kommunernas detaljplaneläggning och bostadsbyggande

5.1 Utredningsuppdrag och genomförande

Enligt direktiven ska utredningen analysera kommunernas skilda förutsättningar för bostadsbyggande och utreda om det finns generella, eller för vissa delar av landet särskilda, hinder kring planläggningen för att uppnå ett ökat bostadsbyggande. Vi ska även utreda varför ambitionen när det gäller bostadsplanering kan skilja stort mellan kommuner med likvärdiga förhållanden och reflektera kring vilka olika skäl, strategier och handlingsmöjligheter som kan finnas för att planlägga för bostäder respektive att inte göra det.

Vi ska analysera ett relevant och representativt urval av kommuner över hela landet med å ena sidan vitt skilda demografiska och ekonomiska förutsättningar, å andra sidan likartade förutsättningar, men med olika ambitioner när det gäller planering för bostäder.

5.1.1 Utredningens enkäter och intervjuer

Till grund för vår analys av kommunernas skilda förutsättningar för bostadsbyggande och eventuella hinder vid planläggningen har vi under våren 2015 genomfört en enkätundersökning som har riktats till 155 av landets 290 kommuner. Vi har dessutom genomfört en mer begränsad enkätundersökning som har riktats till mark- eller exploateringschefer i landets 35 största kommuner. Härutöver har vi även genomfört djupintervjuer med 16 kommuner och med

företrädare för SmåKom¹ som är ett nätverk för kommuner med få invånare. Såväl enkätundersökningar som intervjuer beskrivs närmare i avsnitt 2.2.1.

5.2 Disposition

Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse för tre faktorer som har betydelse för bostadsbyggande och planläggning; marknadsförutsättningar, incitament avseende bostadsbyggande samt kommunernas markinnehav. I samband härmed behandlas även Boverkets bostadsmarknadsenkät. Därefter redovisar vi de hinder som vår enkät visar att kommunerna upplever vid planläggning. Avslutningsvis kommenterar vi enkätresultatet och kommunernas allmänna förutsättningar för planering och bostadsbyggande.

Kommunernas planberedskap och planeringsberedskap behandlas i kapitel 6 och omfattas därför inte av våra redogörelser och slutsatser i det nu aktuella kapitlet.

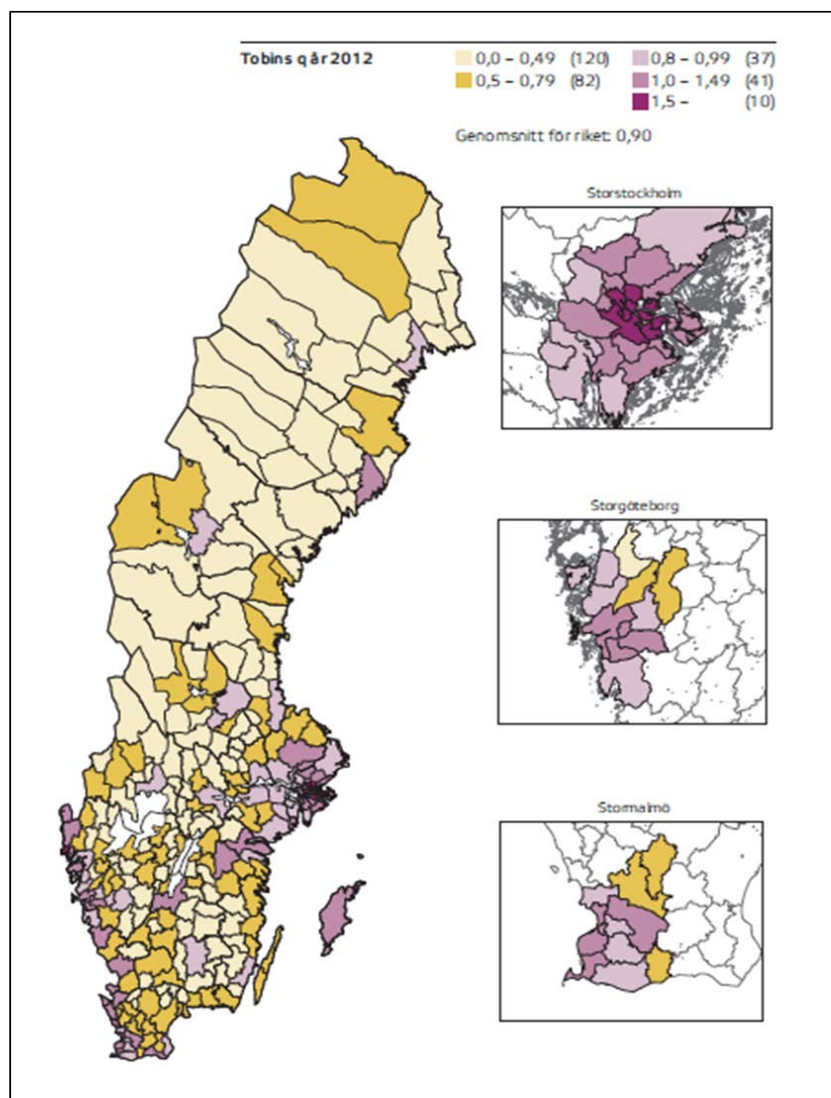
5.3 Marknadsförutsättningar för bostadsbyggande

Marknadens efterfrågan/betalningsvilja för nyproduktion av bostäder varierar mycket mellan landets kommuner. Det kan illustreras med Boverkets beräkningar av det s.k. "Tobins q", dvs. kvoten mellan marknadsvärde och produktionskostnad. Ju högre värde på Tobins q desto mer lönsamt är det att bygga. Vid värdet 1 är kostnaden för en nyproducerad bostad densamma som för en begagnad bostad.² År 2012 hade 202 kommuner, av landets 290 kommuner, värden på Tobins q under 0,8, se Figur 5.1.

¹ SmåKom består av 66 kommuner (april 2015). Kommunerna har i regel 11 000 invånare eller färre.

² Se Boverket (2014) *Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen av bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*. April 2014. I Boverkets undersökning visar "Tobins q" förhållandet mellan priset på ett begagnat småhus och produktionspriset för ett nytt småhus med liknande standard.

Figur 5.1 Förutsättningar för bostadsbyggande år 2012 (Tobins q)



Källa: Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen av bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos, april 2014.

Pris och betalningsvilja har stigit sedan år 2012 men faktum kvarstår att många delar av landet har starkt begränsade marknadsmässiga förutsättningar för nyproduktion av bostäder. Det ligger dock utan-

för utredningens uppdrag att diskutera dessa övergripande marknadsförutsättningar för bostadsbyggande.

Även i kommuner med lågt Tobins q finns det ofta vissa attraktiva lägen där det finns goda förutsättningar för nyproduktion. Som Boverket konstaterar så begränsas dock potentiellt attraktiva lägen av olika regelverk.³ PBL och miljöbalken med flera lagar ställer krav som måste uppfyllas för att bostadsbebyggelse ska tillåtas. Det gäller riksintressen, hälsa- och säkerhet (buller, översvämning, olycksrisker, förorenad mark m.m.), strandskydd m.m.

5.4 Incitament avseende bostadsbyggande

Fler invånare som betalar skatt kan leda till en bättre ekonomi för kommunen som resulterar i bättre social service.⁴ När det byggs nytt kan det också tillskapas resurser för att renovera gator, vägar och andra allmänna platser. En ökad befolkning gynnar dessutom det lokala näringslivet och den kommersiella servicen i kommunen.⁵

Även om det finns många fördelar med en ökad befolkning och ett ökat bostadsbyggande finns det även vissa problem. Professor Hans Lind beskriver i *Ökat bostadsbyggande – en översikt av tänkbara incitamentsproblem*, Bilaga 3, ett antal faktorer som kan medföra att det inte byggs bostäder. Nedan beskrivs några av dessa möjliga faktorer.

- NIMBY-argumentet ("not in my back yard"), dvs. även om det behöver byggas bostäder så ska det inte ske i närheten av mig. Det kan t.ex. handla om att ett grönområde bebyggs och/eller att utsikt och liknande påverkas negativt.
- Ett projekt med ökat byggande riskerar att pressa ner bostadspriserna eller prisökningstakten i kommunen. Då kan medborgare i kommunen vara emot projektet även om det inte tar värdefull mark i anspråk.

³ Se Boverket (2015), *Markpriser, markbrist och byggande*, Marknadsrapport Mars 2015 s. 23 f.

⁴ Det kommunala skatteutjämningssystemet komplicerar bilden något. Utjämningssystemet syftar till att skapa ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner och landsting ska kunna tillhandahålla en likvärdig service för sina invånare.

⁵ Se t.ex. Nygren (2015), *Tillväxt – ett medvetet och politiskt val*, *Fastighetsnytt*, 2015-10-20.

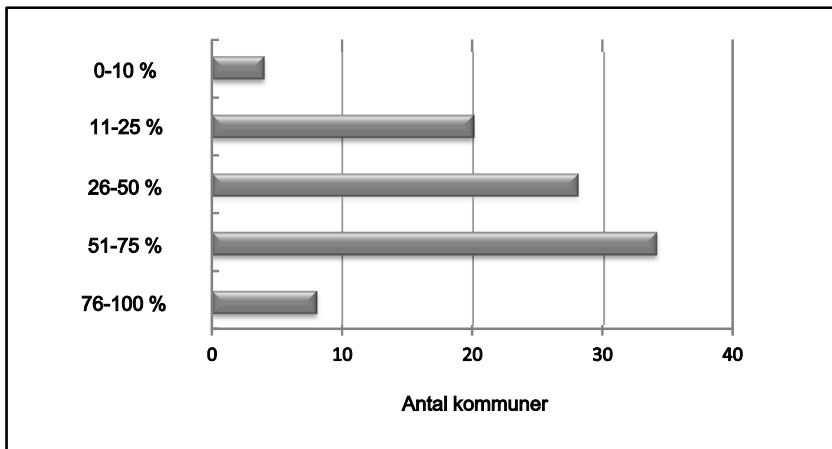
- Motståndet kan förstärkas om byggande av nya bostäder vänder sig till grupper med lägre inkomster. Hushållen kan då vara rädda för negativa spridningseffekter på fastighetsvärden och bostadspriser. Fler hushåll med lägre inkomster kan även leda till högre kostnader och högre skatt för kommunen.
- Kommunens direkta investeringskostnader i anslutning till projektet kan ibland vara mycket höga, t.ex. i områden som kräver omfattande marksaneringar eller infrastrukturinvesteringar
- Kommunens övriga följdkostnader för t.ex. skola, barnomsorg och annan social verksamhet kan bli omfattande. Av betydelse är då om bostadsbyggandet sker för personer som redan bor i kommunen (och där kommunen redan bär dessa kostnader) eller om det sker för personer som flyttar till kommunen.

5.5 Kommunernas markinnehav

I en rapport från år 2015 konstaterar Konkurrensverket att kommunerna har ett betydande markinnehav.⁶ Denna bild bekräftar av våra enkätundersökningar. I enkätundersökningen till 155 kommuner uppger i princip samtliga kommuner att de har fastigheter eller obebyggda områden som är lämpliga för framtida bostadsbyggande. Av kommunernas kommentarer till enkätfrågan framgår dock att vissa kommuner anser att de äger för lite mark och/eller mark i fel lägen.

Den kommunala markens betydelse för det framtida bostadsbyggandet kan belysas med Figur 5.2, som visar hur stor andel av byggandet som bedöms ske på kommunens mark.

⁶ Se Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Rapport 2015:5 s. 33.

Figur 5.2 Andelen bostadsbyggande på kommunal mark

Enkät svar på frågan: "Hur stor ungefärlig andel av bostadsbyggandet bedöms ske på kommunens mark?"

Enligt vår enkätundersökning till 155 kommuner bedriver merparten av kommunerna (63 procent) en aktiv markpolitik (förvärv av mark för bostadsbyggande) i syfte att säkerställa ett framtida byggande. Av kommentarerna framgår att vissa kommuner har satsat på en mer aktiv markpolitik under de senaste åren.

I den mindre enkätundersökningen som riktade sig till mark- och exploateringschefer i de 35 största kommunerna uppger 29 kommuner att de bedriver en aktiv markpolitik i syfte att underlätta och säkerställa framtida byggande.

Kommunernas markpolitik behandlas även i kapitel 12.

5.6 Boverkets bostadsmarknadsenkät

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2015 skulle kommunerna bl.a. lista de tre främsta faktorerna som begränsar bostadsbyggandet i kommunen. Vidare skulle kommunerna ange i vilken omfattning kommunen kan påverka dessa hinder.

Vi har tagit del av enkätsvaren och kan konstatera att höga produktionskostnader i förhållande till konsumenternas betalningsförmåga/betalningsvilja uppges vara den främsta faktor som begränsar

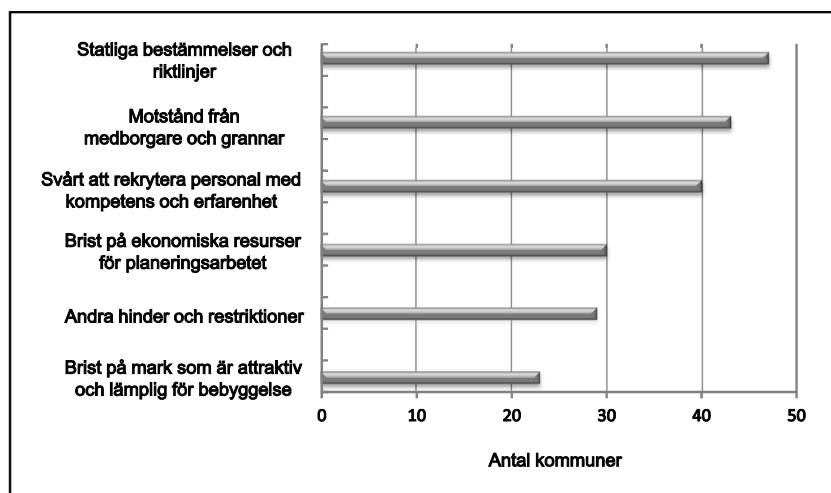
bostadsbyggandet (jfr avsnitt 5.3 ovan). Många kommuner uppger även olika former av statliga regelverk som ett hinder för bostadsbyggande. Av svaren framgår att kommunerna anser sig ha små möjligheter att påverka dessa faktorer.

Av enkätsvaren i bostadsmarknadsenkäten kan vidare utläsas att mycket få kommuner uppger brist på ekonomiska resurser som ett hinder för bostadsbyggandet.

5.7 Hinder för detaljplanläggning

I utredningens enkät till 155 kommuner frågade vi vilka hinder som finns för att ta fram detaljplaner för bostadsbyggande. I anslutning till svaren har kommunerna också lämnat ett stort antal kommentarer som redovisas i Bilaga 4.

Figur 5.3 Hinder för planläggning



Enkätsvar på frågan: "Finns det några påtagliga hinder/svårigheter för att ta fram detaljplaner för bostadsbyggande?" Flera svarsalternativ var möjliga.

De svar som kommunerna lämnat ger en bild av upplevda hinder och problem som kan försvåra detaljplanläggning. Däremot är det inte möjligt att göra en bedömning av hur *stora* hindren är. Nedan

följer våra kommentarer till enkätresultatet och kommunernas allmänna förutsättningar för planering och bostadsbyggande.

5.8 Utredningens kommentarer

5.8.1 Marknadsförutsättningar

En förutsättning för detaljplanläggning är att någon vill bygga det som planeras. Av bostadsmarknadsenkäten framgår att det främsta hindret för bostadsbyggandet är höga produktionskostnader i förhållande till konsumenternas betalningsförmåga/betalningsvilja. I många fall saknas det alltså grundläggande förutsättningar för att planering och byggande ska komma till stånd.

Vid våra intervjuer har vi fått bilden att själva planläggningen för bostäder inte tycks vara något egentligt problem i kommuner med låg efterfrågan på nyproduktion. Det främsta hindret är i stället problem med finansieringen.

5.8.2 Kommunalpolitiska ambitioner

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.⁷

Att det finns en stark ambition att öka befolkningen verifieras även av en enkätundersökning som Konkurrensverket har gjort. I enkäten uppger samtliga kommuner att de vill öka sin befolkning.⁸

Generellt finns alltså en kommunal vilja att planlägga för bostadsbebyggelse.

⁷ Se www.boverket.se. År 2013 antogs 1770 detaljplaner och år 2014, 1 839 detaljplaner. Antalet antagna detaljplaner har följt en svag årlig ökning sedan 2012 då en nedåtgående trend bröts. Trots ökningen är det totala antalet antagna detaljplaner fortfarande lägre år 2014 än det var per år mellan år 2005–2010.

⁸ Se Konkurrensverket (2015) *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Rapport 2015:5 s. 68. Enkäten skickades ut till kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen i 45 kommuner med stor befolkning (närmare hälften av Sveriges befolkning bor i de utvalda kommunerna). Svarsfrekvensen var närmare 90 procent.

Det finns dock ett fåtal kommuner med en stark efterfrågan på bostäder där den politiska viljan att bygga är begränsad. Som framgår av Hans Lindhs PM (se avsnitt 5.4) kan det finnas flera förklaringar till detta. Bristande politisk vilja är naturligtvis ett hinder i sammanhanget. Om det saknas vilja att bygga bostäder kommer det heller inte att planläggas för bostadsbebyggelse i någon större omfattning.

5.8.3 Statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar

Utifrån svarsalternativen i vår enkät uppgav flest kommuner att statliga bestämmelser och riktlinjer är hinder för detaljplanläggning. För att åskådliggöra vad som upplevs som hinder återges nedan några av kommunernas kommentarer i denna del.⁹

Under en följd av år har framförallt staten via nya bestämmelser och lagstiftning hela tiden fört på nya restriktioner. Dessa sammantaget gör det alltmer komplicerat att planlägga. Inte minst naturvård, rödlistade arter mm, strandskydd och bullerbestämmelser väger mycket tungt.

Det är inte de enskilda svårigheterna som är problemet utan att allt fler frågor med allt större precision förväntas utredas och avgöras i planskedet. Det är då svårt att genomföra planeringen så snabbt som marknaden behöver.

Domstolarnas olika tolkningar av miljöbalken gör att det råder osäkerhet om exempelvis när en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. Detta kan sedan bli grund för överklagande av detaljplanen.

Kommunen är ofta oenig med länsstyrelsen om hur detaljerade utredningar som behöver göras för att länsstyrelsen ska släppa igenom planerna, t.ex. säkerhet, trafik, buller, arkeologi etc.

Miljö kvalitetsnormer (särskilt för vatten) är särskilt problematiskt, då det är en förbudslagstiftning som inte kan vägas mot andra allmänna intressen.

Upplever att kraven i många sektorer (energi, vatten, natur, kulturmiljö, klimat, trafik etc.) har ökat och att många har önskemål om att detta ska lösas med samhällsplanering.

⁹ Vissa av kommentarerna har genomgått en smärre redigering för att öka läsbarheten. Se Bilaga 4 för en fullständig redovisning av samtliga kommentarer.

Fornminneslagen/arkeologiska fynd är kostsamt och tar tid – länsstyrelsen äger processen.

Många riksintressen begränsar bostadsbyggandet.

Här kan noteras att kommunernas synpunkter dels illustrerar att det finns intressekonflikter mellan övriga statliga intressen och bostadsbyggandet och dels att det uppstår problem på grund av otydlighet i statens krav.

Att det finns problem med otydlighet illustreras även av den del av vår enkätundersökning där vi ställde frågor om hur kommunerna upplevde kontakterna med länsstyrelsen under planprocessen. En majoritet av kommunerna uppger att kontakterna med länsstyrelsen fungerar på ett bra sätt, men en tredjedel uppger att de inte gör det. Av denna tredjedel kommuner uppger ungefär hälften att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om PBL:s ingripandegrunder, inte tydligt skiljer på sin rådgivning och sådana synpunkter som kan leda till överprövning, frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen och ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.¹⁰

I både enkäten och intervjuerna betonar flera kommuner komplexiteten vid detaljplanläggning på grund av krav enligt miljöbalken (t.ex. artskydd, biotopskydd, miljökonsekvensbeskrivningar, riksintressen m.m.) och de utredningar som dessa krav innebär. Många gånger kan det dessutom vara svårt att hitta den kompetens som behövs för att göra utredningarna.¹¹

Med anledning av kommunernas synpunkter har vi gått igenom Mark- och miljööverdomstolens domar i detaljplaneärenden under

¹⁰ En annan, mer generell, kommentar är att kommuner anger att länsstyrelsen ger bostadsbyggandet för liten tyngd vid avvägningar mot andra statliga intressen. Även Bostadsplaneringskommittén behandlar frågan om otydlighet i statens krav och konstaterar att staten och statliga myndigheter inte är tillräckligt samordnade i sina dialoger med kommuner. Statens agerande kännetecknas enligt kommittén av bristande helhetssyn, återkommande synpunkter i form av yttranden i olika skeden i planeringsprocessen med ibland motstridiga inriktningar, skillnader kring vad staten anser vara viktigt beroende på var i landet man befinner sig m.m. Se SOU 2015:59 s. 304 f.

¹¹ En kommun som vi intervjuat konstaterade att kommunen ”drunknar” i utredande och nämnde inventering av fladermöss som ett konkret exempel på de problem som finns. Inventering av en viss art kan bara göras under en mycket begränsad del av året. Dessutom saknas det kompetens inom området och kommunen beskriver att det finns cirka 2–3 personer i landet som är experter på arten. Detta innebär att varken kommunen eller länsstyrelsen har den kompetens som behövs. Därmed är risken stor att inventeringarna blir bristfälliga och att detaljplanen upphävs om den överklagas. Liknande synpunkter framförs från flera kommuner.

åren 2014–2015. Genomgången visar att det förekommer att detaljplaner upphävs på grund av bristfälliga utredningar av olika miljöintressen. I vissa av målen framstår det som svårt för kommunen att bedöma ifall man har utrett allt som behöver utredas, t.ex. på grund av oklara eller motstridiga besked från länsstyrelsen.¹² Vi noterar även att det påfallande ofta förekommer att underinstanserna och överinstansen gör olika bedömningar.¹³ Genomgången indikerar att det finns en osäkerhet kring behovet av utredningar i dessa fall och vi bedömer att denna osäkerhet är en av förklaringarna till att statliga bestämmelser etc. lyfts fram som ett hinder vid planläggning.¹⁴

¹² I Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-04-20 i mål P 8073-14 fastställde domstolen länsstyrelsens beslut att upphäva en detaljplan eftersom underlaget i planområdet inte möjliggjorde ett ställningstagande kring behovet av Natura 2000-tillstånd och artskyddsdispens. Länsstyrelsen hade under planprocessen påpekat att underlaget inte var tillräckligt för ett ställningstagande ifråga om Natura-2000-tillstånd men hade i ett senare yttrande bedömt att planen inte stred mot de intressen som länsstyrelsen ska bevaka enligt 12 kap. 1987-års PBL. Mark- och miljödomstolen hade bedömt att länsstyrelsens beslut skulle upphävas och detaljplanen fastställas.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-01-22 i mål P 2823-13 konstaterade domstolen att den grönfläckiga paddan (*Bufo viridis*) sannolikt förekom inom eller i anslutning till planområdet och att ett genomförande av detaljplanen innebar en beaktansvärd risk för att paddans livsmiljö skulle komma att skadas eller förstöras. En miljökonsekvensbeskrivning borde således ha upprättats och detaljplanen upphävdes. Planområdet låg i närheten av ett Natura 2000-område men den grönfläckiga paddan omnämndes inte i länsstyrelsens bevarandeplan för detta och länsstyrelsen hade inte behandlat förekomsten av paddan i sina yttranden. Länsstyrelsen hade inte heller beslutat att överpröva detaljplanen enligt 12 kap. 1987-års PBL men upphävde planen efter överklagande. Mark- och miljödomstolen hade gjort samma bedömning som länsstyrelsen.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-07-20 i mål P 11599-14 fann domstolen att de utredningar som gjorts för att bedöma behovet av en miljökonsekvensbeskrivning var tillräckliga och att det inte hade framkommit att detaljplanen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det fanns därför inte skäl att ställa krav på att en specifik miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas. Mark- och miljödomstolen hade gjort en annan bedömning och upphävt planen eftersom avsaknaden av en specifik miljökonsekvensbeskrivning avseende påverkan på ett närliggande Natura 2000-område saknades.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-06-26 i mål P 2127-15 upphävdes en detaljplan på grund av en bristfällig bullerutredning. Underinstanserna hade gjort en annan bedömning.

I Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-04-25 i mål P 10833-13 upphävdes en detaljplan eftersom kommunen inte hade klargjort att det fanns förutsättningar för att säkerställa en godtagbar dagvattenhantering eller att bullerfrågan hade hanterats på ett godtagbart sätt. Underinstanserna hade gjort en annan bedömning.

¹³ Att Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom i stor utsträckning förklarar endast delvis av att det krävs prövningstillstånd i dessa mål. Prövningsstillstånd ska bl.a. meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. Se 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar samt 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

¹⁴ Se även RÅ 2005 ref. 44 som senare praxis ofta hänvisar till. I målet upphävdes en detaljplan för att den miljökonsekvensutredning som gjorts inte behandlat exploateringsens konsekvenser för fridlysta arter som påstods förekomma inom planområdet. Regeringen konstaterar att regelverket får anses förutsätta att erforderlig information avseende artskydd

Vi har fått bilden att somliga kommuner avstår från detaljplanläggning i vissa områden där krav enligt miljöbalken påverkar detaljplanläggningen. Detta på grund av att planläggningen blir komplex och att kommunerna är osäkra på ifall planen verkligen kommer att realiseras och stå sig vid ett överklagande.¹⁵

Det ingår inte i vårt uppdrag att behandla omfattningen och utformningen av statliga regler och restriktioner. Sett till detaljplanläggning för bostäder kan vi dock konstatera att reglerna är en ”komplicerande faktor”. I hög grad handlar det om att kommunerna behöver få tydliga besked om restriktionernas innebörd och vilka utredningar som behövs i olika skeden av ett detaljplaneärende (se kapitel 8 där denna fråga behandlas).

5.8.4 Motstånd från medborgare och grannar

I vår enkät lyfts motstånd från medborgare och grannar fram av relativt många kommuner som ett hinder för planläggning. Det ingår inte i vårt uppdrag att behandla medborgarinflytande, överklagandemöjlighet¹⁶ etc. Vi kan bara konstatera att detta ses som ett problem. En kommun konstaterar i sin kommentar till frågan att motstånd finns men att det inte haft avgörande påverkan på bostadsbyggandet.

5.8.5 Svårigheter att rekrytera personal

I enkäten lyfter många kommuner fram svårigheter att rekrytera personal med kompetens och erfarenhet som ett hinder för planläggning. Denna bild bekräftas av intervjuerna där även kommuner i tillväxtregioner, som betraktas som attraktiva arbetsgivare, beskriver

ska finnas tillgänglig i ett ärende om detaljplan, genom en miljökonsekvensbeskrivning i egentlig mening eller, om det är tillräckligt, genom utredning i enklare form.

¹⁵ I sammanhanget kan nämnas att SKL nyligen har genomfört en enkät där man frågade kommunerna om de anser att Natura 2000-områden är ett hinder för kommunens strategiska bostadsplanering? Av de kommuner som besvarade enkäten svarade 10 procent av kommunerna ”Ja, ofta”, 25 procent ”Ja, sällan” och 65 procent ”Nej, aldrig”. Av svaren framgår alltså att just Natura 2000-områden ibland ses som ett hinder i planeringen men att en majoritet av kommunerna inte upplever några större problem med detta. Se SKL (2015) *Planeringsläget i ett urval av Sveriges kommuner*, 2015-08-11.

¹⁶ Instanskedjan vid överklagande behandlas i lagrådsremissen *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser* som överlämnades till lagrådet den 1 oktober 2015.

svårigheter med att hitta rätt personal. Svårigheterna uppges bero på de senaste årens generationsskifte som har lett till brist på erfaren personal och till att den personal som finns byter arbete betydligt oftare än förr. En av kommentarerna till vår enkätfråga om hinder vid planläggning får illustrera problematiken.

Här är ”flaskhalsen” personalens storlek. Vi får i snitt 10 fler nya uppdrag per år än vad vi får planer antagna per år. Vi rekryterar och växer, men våra kvantitativa mål ökar snabbare än personalstyrkan. Med ökande planeringstakt ökar också behovet av strategisk planering, som då också tar resurser. Vi jobbar en del med konsultstöd, och vi har också provat modellen att låta byggherrarna rita planerna. Men det kräver ändå en stor insats kommunal handläggning och avlastar därför inte så mycket som man skulle kunna tro. Det innebär dessutom ett arbetssätt som gör oss mindre intressanta som arbetsplats jämfört med att göra planerna helt in house. Och då får vi svårare att rekrytera, och därmed mer ”flaskhals”.

Frågan om kompetensförsörjning behandlas närmare i kapitel 7.

5.8.6 Ekonomiska resurser till planläggning

De flesta kommuner vi har intervjuat uppger att de har tillräckligt med ekonomiska resurser för planering även om det kan vara svårt att hitta den kompetens som behövs. Den bilden stämmer även med resultatet av Boverkets bostadsmarknadsenkät där mycket få kommuner uppger att brist på ekonomiska resurser är ett problem.¹⁷

Bilden motsägs dock i viss mån av vår enkät till 155 kommuner där förhållandevis många kommuner (30 stycken) lyfter fram brist på ekonomiska resurser som ett påtagligt hinder för planläggning.

En förklaring till skillnaderna kan vara att vi framförallt har intervjuat kommuner i tillväxtregioner med relativt goda marknadsförutsättningar för bostadsbyggande, där kostnader för planarbete och utredningar kan överföras på byggherren. En majoritet av de kommuner som har angett brist på ekonomiska resurser i vår enkät har förhållandevis dåliga marknadsförutsättningar för nybyggnation, vilket kan påverka politiska prioriteringar avseende resurser till planläggning.

¹⁷ Frågeställningen i Bostadsmarknadsenkäten handlar om bostadsbyggande och inte om planläggning vilket kan ha viss betydelse för resultatet.

Sammantaget verkar brist på ekonomiska resurser för planeringsarbetet inte vara något betydande hinder för planläggning, i vart fall inte i kommuner i tillväxtregioner.

5.8.7 Andra hinder och restriktioner

Utifrån vår enkätundersökning är det svårt att fastställa vad de kommuner som uppgett svarsalternativet andra hinder och restriktioner syftar på. Av kommentarerna framgår dock att vissa kommuner som har valt detta alternativ syftar på kommunalt markinnehav. Det finns kommentarer om att kommunen äger för lite mark och att det är ett mycket stort hinder att kommunens förköpsrätt har tagits bort.

5.8.8 Brist på mark för bostadsbyggande

Ett antal kommuner lyfter fram brist på mark som är attraktiv och lämplig för bebyggelse som ett hinder för planläggning. I kommentarerna nämns t.ex. restriktioner kring byggande på jordbruksmark, riksintressen och bullerrestriktioner¹⁸ som faktorer som begränsar den mark som kan bebyggas.¹⁹ Sannolikt har de kommuner som valt detta svarsalternativ även svarat att statliga bestämmelser, riktlinjer m.m. hindrar planläggning.

5.9 Våra sammanfattande kommentarer

Marknadsförutsättningar är avgörande för bostadsbyggandet i landets kommuner och därmed även för planläggningen. Om efterfrågan på nyproduktion är svag kommer det inte att produceras bostäder och behovet av att planlägga blir därmed litet.

De allra flesta kommunerna har en uttalad politisk ambition att bygga bostäder och vill att kommunens folkmängd ska öka. Där-

¹⁸ I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen har fattat beslut om flera förändringar i regelverket rörande buller i syfte att underlätta bostadsbyggandet. Se t.ex. förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande.

¹⁹ Vissa kommuner som har valt detta svarsalternativ syftar sannolikt på att bristande marknadsförutsättningar innebär att det finns brist på mark som är attraktiv att bebygga.

med har de även incitament för att skapa förutsättningar för bostadsbyggande i kommunen. Många kommuner har satsat resurser på att planlägga mer och snabbare vilket har resulterat i att planeringsaktiviteten har ökat. Även om det finns kommuner som inte passar in i denna beskrivning har vi inte bibringats en generell uppfattning att brist på kommunalpolitisk ambition är den stora ”boven i dramat”.

Vi kan däremot konstatera att frågor om samordning och organisation spelar en väsentlig roll. I kapitel 3 beskriver vi att planprocessen är en komplicerad process med många aktörer och målkonflikter. Hur det praktiska arbetet inom en kommun organiseras och samordnas med andra aktörer har stor betydelse. Det finns anledning att tro att det finns brister i samordningen mellan stat och kommun. Det gäller t.ex. behovet av utredningar vid detaljplanläggning.

Kompetens är en förutsättning för den samordning och organisation som krävs för att planprocessen ska fungera väl. Det är därför problematiskt att många kommuner beskriver att det råder kompetensbrist och svårigheter att rekrytera.

6 Krav på viss planberedskap eller planeringsberedskap

6.1 Utredningsuppdraget

I utredningens direktiv konstateras att en detaljplan ofta upprättas först efter att en exploatör har tagit initiativ till byggande. En fördel med detta är att planen blir anpassad till det specifika projektet. Samtidigt innebär det att kommunerna inte kan ha en reserv med färdiga detaljplaner där markens lämplighet har prövats.

Världsbanken har i rapporten *Sweden's Business Climate – Opportunities for Entrepreneurs through Improved regulations* (2014) bl.a. uppmärksammat det svenska regelverket för planläggning och bygglov. Rapporten lyfter fram problematiken med den, till stor del, oreglerade process som föregår den formella planprocessen (denna process behandlas i kapitel 9). Enligt direktiven skulle mycket av denna problematik kunna undvikas om kommunerna i större utsträckning hade färdiga detaljplanerade områden att erbjuda intresserade exploatörer, dvs. en *planberedskap*. Den inledande processen skulle då ha tydliga ramar och utgångspunkter och därmed bli både enklare och mer effektiv.

Som ett hinder mot att snabbt kunna påbörja ett bostadsbyggande konstateras i direktiven att det ofta lyfts fram att kommunerna har bristande *planeringsberedskap*. Här hänvisas till Boverket som konstaterar att begreppet planeringsberedskap bör omfatta strategisk beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap.¹ Boverkets erfarenhet är att de kommuner som lyckas bäst med sin planering för bostadsändamål är de kommuner som aktivt arbetar med sin planeringsberedskap. Dessa kommuner kopplar

¹ Se Boverket (2012). *Kommunernas planberedskap*, Rapport 2012:10.

tydligt samman översiktsplaneringen med riktlinjer för bostadsförsörjning, infrastrukturplanering och en aktiv markpolitik.

Mot den bakgrunden har vi fått i uppdrag att utreda om det bör ställas krav på kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner motsvarande t.ex. tre års byggande samt om ett sådant krav kan kombineras med att kommunen anger hur upplåtelse av kommunal mark ska ske. Alternativt ska vi utreda om kommuner med hög efterfrågan på bostäder bör ha en sådan planeringsberedskap att en nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att ett ökat behov av bostäder snabbt kan tillgodoses.

6.2 Disposition

Inledningsvis behandlas kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen samt förekomsten av outnyttjade byggrätter och orsaker till detta. Därefter behandlas kommunernas plan- och planeringsberedskap samt våra bedömningar av ifall det bör ställas krav på kommunerna i dessa delar.

6.3 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunen lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) står att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar och som inte ska skötas enbart av staten eller någon annan. Den lokala bostadsförsörjningen är en sådan angelägenhet.²

Varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Detta framgår av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, benämnd bostadsförsörjningslagen. Riktlinjerna ska antas under varje mandatperiod och

² Se även prop. 2012/13:178 s. 21.

redovisa vad kommunen vill göra med det befintliga bostadsbeståndet och med planerade nybyggda områden.

Bostadsförsörjning handlar om att anpassa bostadsbeståndet till ändrade förutsättningar och även kommuner som har en minskande befolkning behöver en strategi för hur bostadsbeståndet ska hanteras, t.ex. genom rivning.

Det är långt ifrån alla kommuner som uppfyller sin skyldighet att ta fram riktlinjer. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2015 uppger 39 procent av kommunerna att de har riktlinjer som är antagna under föregående mandatperiod. Det är framförallt kommuner med underskott på bostäder som jobbar med boendeplanering. Riktlinjerna är vanligast i Storstockholm och i högskolekommuner med fler än 75 000 invånare.³

Av bostadsförsörjningslagens 2 § följer att riktlinjerna minst ska innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Om kommunens riktlinjer saknar en sådan uppgift som avses i punkt 3 ovan får regeringen förelägga kommunen att anta nya riktlinjer. Kommunens ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför ingen möjlighet för den enskilde att utkräva en rätt till bostad.

För att genomföra riktlinjerna kan kommunen bl.a. använda sig av översikts- och detaljplaneläggning, kommunalt markinnehav i kombination med en aktiv markpolitik, ägardirektiv till allmännyttan samt exploateringsavtal och markanvisningsavtal. I stor utsträckning är det dock marknaden och privata aktörer som avgör vad som faktiskt byggs.

I samband med en nyligen genomförd översyn av bostadsförsörjningslagen infördes bl.a. en ny bestämmelse i 2 kap. 3 § 5 PBL. Bestämmelsen anger bostadsbyggande och utveckling av bostadsbe-

³ Se Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2015, Riktlinjer för bostadsförsörjning, www.boverket.se.

ståndet som ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja vid planläggning. Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 PBL (se 4 § bostadsförsörjningslagen).⁴

Nyligen infördes dessutom en bestämmelse om att översiktsplanen ska visa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § 5 PBL). I den mån bostadsbehovet lämpligen tillgodoses genom ny bebyggelse bör kommunen precisera hur behovet ska tillgodoses, t.ex. i vilka områden det är aktuellt att exploatera för nya bostäder. I förarbetena beskrivs att avsikten med lagändringen är att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen.⁵

6.4 Undersökningar om outnyttjade byggrätter

Med begreppet ”outnyttjade byggrätter” avses normalt byggrätter i antagna detaljplaner där genomförandet inte har påbörjats. Under senare år har flera undersökningar visat att det finns många outnyttjade byggrätter. Det har beskrivits som ett problem att byggrätterna inte leder till bebyggelse och man har även undersökt vad detta beror på. Nedan redovisas resultatet av dessa undersökningar och av vår egen enkätundersökning.

⁴ Se prop. 2012/13:178 s. 23 ff.

⁵ Se prop. 2013/14:59 s. 23 ff.

6.4.1 Länsstyrelsernas och Sweco:s utredningar

På uppdrag av regeringen har länsstyrelserna i Stockholm⁶, Uppsala⁷, Östergötland⁸, Skåne⁹ och Västra Götaland¹⁰ kartlagt i vilken utsträckning det finns detaljplanelagd mark för bostäder som inte har tagits i anspråk, dvs. där det finns outnyttjade byggrätter för bostäder. Vidare har Sweco, på uppdrag av SKL, studerat 25 kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs i planerna.¹¹

Länsstyrelserna har använt olika metoder för att kartlägga och redovisa förekomsten av outnyttjade byggrätter. De har även utgått från olika definitioner på vad som avses med en ”outnyttjad byggrätt”. Det går därför inte att få någon uppfattning om *hur många* byggrätter det rör sig om. Sammantaget visar dock kartläggningen att det finns ett betydande antal detaljplaner med outnyttjade byggrätter i många kommuner.

Av rapporterna framgår att flera av detaljplanerna stod inför ett genomförande inom en relativt snar framtid. Men det fanns samtidigt planer där ett genomförande låg långt fram i tiden, var osannolikt eller orealistiskt. Överlag konstateras att det primärt är marknadsförutsättningar (konjunktur och efterfrågan) som styr om och när ett byggprojekt påbörjas. Det noteras även att det i vissa tillväxtområden kan finnas kapacitetsbrist på byggproduktionssidan.

I övrigt kan orsakerna till outnyttjade planer delas in i följande huvudkategorier.

⁶ Se Länsstyrelsen i Stockholm (2014, 2015). *Outnyttjade detaljplaner för bostäder. Lägesbild i 13 av länets kommuner i mars 2014*, Rapport 2014:7 och *Uppföljning av bostadsbyggandet*, Rapport 2015:7.

⁷ Se Länsstyrelsen i Uppsala (2014), *Uppdrag angående viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål*, dnr 402-5554-13.

⁸ Se Länsstyrelsen i Östergötland (2014), *Återrapportering: Uppdrag angående viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål*, dnr 400-10062-13.

⁹ Se Länsstyrelsen i Skåne (2014), *Varför byggs det inte på detaljplanelagd mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner*, dnr 400-24105-13 samt *Planberedskap i Skåne – en inventering i större tätorter*, dnr 408-16469-14.

¹⁰ Se Länsstyrelsen i Västra Götaland (2014), *Obebyggda byggrätter, Viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål i tio kommuner i Västra Götalands län*, Rapport 2014:33.

¹¹ Se Sweco (2013), *Hänger det ihop? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*.

1. Planen avser ett omvandlingsområde, dvs. omvandling från fritids-
hus till helårsboende, där genomförandet normalt pågår under
en längre tid.
2. Planen ingår i ett större exploateringsområde som byggs ut i
etapper under flera år framöver.
3. Planen är inaktuell, dvs. området omfattas av en detaljplan där
marknadsförutsättningarna har ändrats.
4. Planen har en reglering av bebyggelse m.m. som i dag hindrar
byggande under marknadsmässiga förutsättningar.

I de ovanstående rapporterna finns det många exempel på detalj-
planer som inte har genomförts, trots att byggherren har initierat
och medverkat i detaljplaneläggningen.

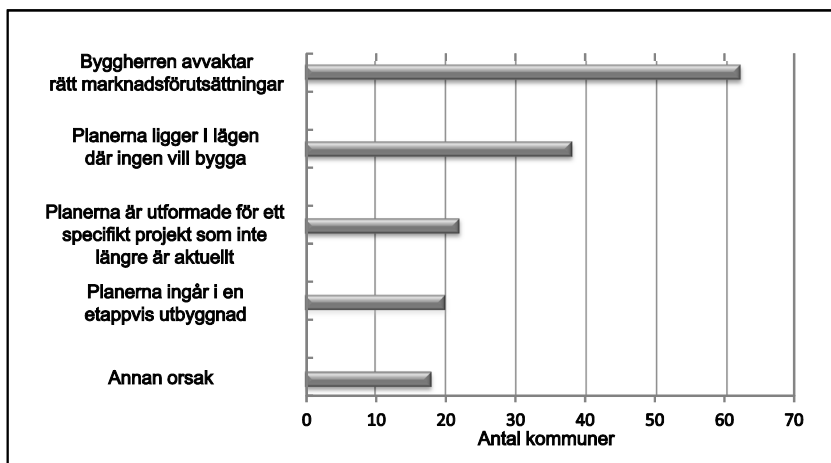
6.4.2 Utredningens enkätundersökning

Även vår enkätundersökning som riktade sig till 155 kommuner¹²
visar att det finns outnyttjade byggrätter i kommunerna. Ungefär
tre fjärdedelar av kommunerna uppger att de har byggrätter för bo-
städer i detaljplaner *där genomförandet inte har påbörjats tre år efter
planens antagande.*

Länsstyrelsernas, Sweco:s och vår enkätundersökning ger sam-
stämmiga förklaringar till varför byggrätterna inte har tagits i an-
språk, se Figur 6.1. Dessa förklaringar stämmer även med den bild
vi har fått vid intervjuer med kommuner, där många betonat mark-
nadsförutsättningarnas betydelse för plangenomförandet.

¹² Enkätundersökningen beskrivs mer utförligt i kapitel 2. Se även Bilaga 4.

Figur 6.1 Orsaker till att genomförandet av planer inte påbörjats



Enkät svar på frågan: "Varför har genomförandet inte påbörjats?" Flera svarsalternativ var möjliga.

Figuren belyser det viktiga sambandet mellan planering och marknadsförutsättningar. De fyra orsakerna till att plangenomförandet inte har påbörjats har alla en, mer eller mindre, tydlig koppling till marknadsfaktorer.

6.5 Planberedskap och planeringsberedskap enligt Boverket

I sin rapport *Kommunernas planberedskap* konstaterar Boverket följande:¹³

Begreppet planberedskap har använts sedan 1960-talet och avsåg då den beredskap kommunen hade i form av färdiga detaljplaner som väntade på att kunna genomföras av kommunen själv enligt en budgeterad plan med statlig delfinansiering. Man talade om planer i byrålådan och det betydde att man var produktionsberedd för de närmaste åren. Eftersom verkligheten ser helt annorlunda ut i dag har begreppet till stor del förlorat sin betydelse och många kommuner arbetar i dag med planberedskap i en mycket bredare och mer strategisk innebörd. Anledningen till att kommunerna inte längre tar fram detaljplaner som läggs i byrålådan i väntan på att genomföras är att det inte längre är

¹³ Se Boverket (2012), Rapport 2012:10.

samhället som styr bostadsbyggandet med subventioner och det är inte heller samhället genom kommunerna som bygger bostäderna. Det är de enskilda konsumenternas efterfrågan och exploatörernas lyhördhet inför marknadsläget som styr när och hur många bostäder som byggs, vilka upplåtelseformer det blir samt delvis var bostäderna hamnar.

Mot denna bakgrund vill Boverket hellre framhålla betydelsen av kommunernas *planeringsberedskap*. Detta begrepp omfattar tre faktorer.

1. *Strategisk beredskap*, dvs. i vilken mån kommunen använder sig av en strategisk översiktsplan där olika program och riktlinjer kan sammanställas. Här ingår även användningen av detaljplaneprogram, fördjupningar av översiktsplaner, riktlinjer för bostadsförsörjning etc.
2. *Markberedskap*, dvs. att kommunen äger mark som är lämplig för bostadsändamål samt bevakar mark som är lämplig att förvärva och har en strategi för markförvärv.
3. *Resurs- och organisationsberedskap*, dvs. hur kommunen har organiserat arbetet med planeringen och behovet av personal. Här ingår frågor som hur lång tid det tar att ta fram en detaljplan samt om planen har de egenskaper som krävs för att den smidigt ska kunna genomföras.

Vi ansluter oss till Boverkets definition av planeringsberedskap. Vad gäller planberedskap för vi en närmare diskussion om såväl begrepp som funktion nedan.

6.6 Utgångspunkter för överväganden om planberedskap

6.6.1 Outnyttjade byggrätter – planberedskap?

Kommunal *planberedskap* innebär att det finns antagna detaljplaner och därmed en beredskap för kommande bostadsproduktion. Det finns alltså byggrätter i antagna detaljplaner som ännu inte har genomförts, dvs. än så länge ”outnyttjade byggrätter”.

Som ovan konstaterats har det i diskussioner om bostadsbyggande framförts att det är ett problem att vissa byggrätter inte leder

till bebyggelse. Detta väcker flera frågor och det är därför befogat att reflektera över hur outnyttjade byggrätter förhåller sig till frågan om planberedskap.

Om det handlar om byggrätter som sannolikt kommer att utnyttjas inom en överskådlig framtid kan de ses som en del i kommunens planberedskap för bostadsförsörjning. Så kan vara fallet vid etappvisa utbyggnader av större projekt. Handlar det i stället om platser där detaljplaneläggningsen var en ”felbedömning”, beträffande efterfrågan, byggkostnader eller annat, finns normalt inget skäl att agera för att byggande verkligen ska påbörjas. Det faktum att det redan har lagts ned arbete på planläggning är i sig inget motiv för att genomföra en detaljplan som visat sig mindre ändamålsenlig. Detsamma gäller sådana äldre detaljplaner, där det med dagens samhällskrav inte längre är lämpligt att bygga.

De fall där samhället kan ha skäl att tvinga¹⁴ fram ett plan genomförande är då markägaren saknar vilja (eller förmåga) att bygga, samtidigt som platsen är en viktig resurs för bostadsförsörjningen. Sådana outnyttjade byggrätter kan, åtminstone i vissa fall, ses som en del i kommunens planberedskap.

En fungerande planberedskap förutsätter att kommunen tar fram ”rätt” detaljplaner, dvs. detaljplaner som har goda förutsättningar att genomföras i den takt som behövs. Detta kräver att det finns byggherrar som är villiga att genomföra planen inom en rimlig framtid. För att inte bli inaktuella och för att passa olika byggprojekt och byggherrar får inte heller detaljplanerna vara alltför detaljerade, utan bör enbart ange ramar för bebyggelsen. Det sistnämnda behandlas i kapitel 11 och 13.

6.6.2 Planberedskap i olika typfall

Ett bebyggelseprojekt har särdrag som gör att plan- och genomförandeprocessen, i större eller mindre grad, är anpassad till det enskilda fallet. Några huvudvarianter på processer kan dock utmönstras beroende dels på byggherrens roll i detaljplanarbetet, dels på markägandet.¹⁵

¹⁴ Enligt PBL:s regler om plangenomförande efter genomförandetiden, se 6 kap. PBL, eller enligt klausuler i genomförandeaftal.

¹⁵ Se Kalbro & Lindgren (2015), *Markexploatering*, s. 173–182.

- *Byggherrens roll i planprocessen*: Medverkar byggherren aktivt vid utformning av detaljplanen?
- *Markägandet*: Ägs marken av byggherren eller kommunen när byggprojekt och planering initieras?

Med avseende på dessa två faktorer kan man urskilja fyra typfall vid genomförandet av ett plan- och byggprojekt. Dessa fall skiljer sig i väsentliga avseenden åt beträffande hur planprocessen initieras och bedrivs.¹⁶

Figur 6.2 Fyra typfall vid genomförande av bostadsprojekt

		Byggherrens roll i planprocessen	
		Byggherren medverkar inte aktivt i detaljplanearbetet	Byggherren och kommunen tar gemensamt fram detaljplanen
Markägande	Byggherren äger marken	<i>Fall 1</i>	<i>Fall 2</i>
	Kommunen äger marken	<i>Fall 3</i>	<i>Fall 4</i>

Fall 1 – Icke-aktiv byggherre / byggherreägd mark

Här handlar det om planering av privatägd mark där fastighetsägaren/byggherren saknar kunskap för att medverka med professionella synpunkter i detaljplaneläggningen.

Ett exempel på denna situation är planering för förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden med många fastigheter och fastighetsägare. I detta fall uppförs bebyggelse inte samordnat på de olika fastigheterna utan pågår under en relativt lång tidsrymd. I dessa områden måste alltså kommunen göra planer ”i förväg”, dvs. i den meningen finns där en planberedskap.

¹⁶ Ett bebyggelseprojekt behöver dock inte renodlat följa enbart ett av dessa typfall. Inom ett område kan det finnas delområden med olika karaktär och processen kan därför variera mellan olika delområden.

Fall 1 – Icke-aktiv byggherre / byggherreägd mark

Här handlar det om planering av privatägd mark där byggherren saknar kunskap för att medverka med professionella synpunkter i detaljplaneläggningen.

Ett exempel på denna situation är planering för förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden med många fastigheter och fastighetsägare. I detta fall uppförs bebyggelse inte samordnat på de olika fastigheterna utan pågår under en relativt lång tidsrymd. I dessa områden måste alltså kommunen göra planer ”i förväg”, dvs. i den meningen finns där en planberedskap.

Fall 2 – Aktiv byggherre / byggherreägd mark

Då marken ägs av en professionell byggherre finns förutsättningar för byggherren att medverka aktivt vid utformningen av projekt och detaljplan. Det sker alltså en samordning av byggherrens projektidéer och den kommunala detaljplaneläggningen.¹⁷

Fall 3 – Icke-aktiv byggherre / kommunägd mark

Här äger kommunen marken och detaljplaneläggningen sker i princip utan aktiv medverkan från kommande byggherrar. Detaljplanerna upprättas alltså utan att kommunen närmare känner till de krav och önskemål som en blivande byggherre har.

Detta är definitionsmässigt ett fall som innebär att kommunen skapar en planberedskap, för att sedan överlåta marken till en byggherre genom s.k. markanvisning. Detta fall förekommer vid såväl utbyggnad av större flerbostadshusområden av professionella byggherrar som vid planering av villatomter för försäljning till t.ex. en kommunal tomtkö.

¹⁷ I många fall upprättas detaljplanen utifrån en projektidé som är formulerad innan planeringen påbörjas. Detaljplanen har alltså gått från att vara en plan för framtida bebyggelse till att bli en första tillståndsprövning av ett konkret projekt. Se SOU 2005:77 s. 474 samt Kalbro, Lindgren & Paulsson (2012), *Detaljplaner i praktiken*, TRITA-FOB-Rapport 2012:1, KTH för en närmare redogörelse.

Fall 4 – Aktiv byggherre / kommunägd mark

Här utser kommunen byggherren i samband med att detaljplanearbetet påbörjas. Byggherren utvecklar sedan projektet och planen i samverkan med kommunen. När planen antas överläts marken till byggherren.

I vilka typfall är en planberedskap möjlig?

Även om det finns väsentliga skillnader mellan de fyra typfallen, ser vi inte några principiella hinder för en planberedskap i alla fyra fallen, dvs. att detaljplaner upprättas utan att plangenomförandet påbörjas i direkt anslutning till planens antagande. Detaljplaner kan t.ex. upprättas för större områden som sedan byggs ut i etapper, oavsett om marken initialt är privat- eller kommunägd.

En grundläggande förutsättning är dock att planerna då ges en sådan utformning att de inte låser framtida byggande om vissa förutsättningar för bebyggelsen skulle ändras mellan planens antagande och byggstart. Planerna får med andra ord inte göras alltför detaljerade. Frågor om den mer detaljerade utformningen av bebyggelsen måste i dessa fall anstå till bygglovsprövningen (se kapitel 11).

Även om en planberedskap i och för sig är möjlig i samtliga typfall finns det naturligtvis olika för- och nackdelar med en planberedskap beroende på vilket typfall det handlar om. Formuleringen i våra direktiv om ”färdiga detaljplanerade områden att erbjuda intresserade exploatörer” syftar t.ex. på en planberedskap enligt typfall 3, dvs. när kommunen tar fram en detaljplan på sin egen mark utan att byggherren medverkar i planarbetet. Det är framförallt i dessa fall som en planberedskap innebär att byggherren ”slipper” planprocessen och de risker och den tidsutdräkt som denna innebär (se kapitel 13 där detta fall belyses närmare).

6.6.3 Planberedskap i dag

För att få en bild av kommunernas planberedskap har vi ställt frågor om detta i vår enkätundersökning som riktade sig till 155 kommuner. Av de kommuner som besvarat enkäten uppger cirka två tredjedelar att de har outnyttjade byggrätter i aktuella detaljplaner

som motsvarar det planerade byggandet under den närmaste treårsperioden. I dessa kommuner finns sålunda en planberedskap. Vissa kommuner konstaterar dock att det visserligen finns tillräckligt många outnyttjade byggrätter, men att dessa ligger i planer som inte bedöms ekonomiskt genomförbara, jfr avsnitt 6.4.2.

Den bild vi har fått vid våra kommunintervjuer, och som stämmer väl med enkätresultatet, är att en majoritet av kommunerna arbetar aktivt med att ha en planberedskap. Denna bild verifieras av SKL (2015) som konstaterar att planberedskapen fortsatt är god i de flesta kommuner.¹⁸ Konkurrensverket (2015) konstaterar att kommunernas planberedskap generellt sett verkar ha ökat under de senaste åren.¹⁹

Planberedskap på kommunal mark

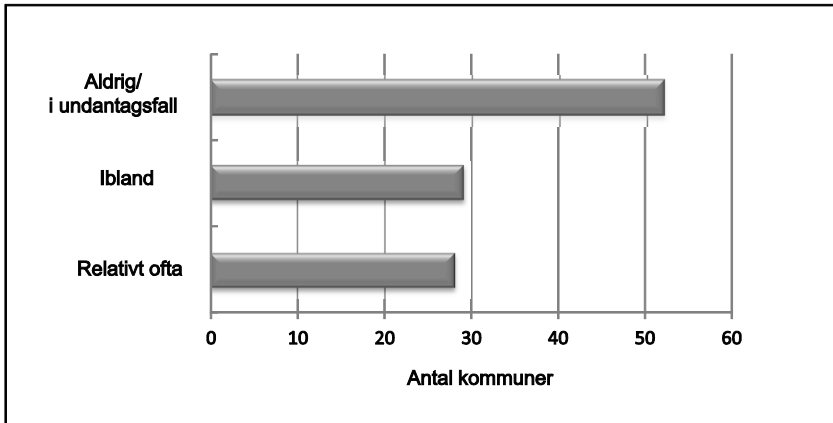
Med tanke på de fördelar som en planberedskap på kommunal mark innebär har utredningen särskilt undersökt i vilken utsträckning kommunerna i dag arbetar med en planberedskap på kommunal mark. Enkäten visar att ett antal kommuner tar fram ”nästan färdiga” eller antagna detaljplaner på egen mark utan att det finns en byggherre utsedd.

Normalfallet är däremot att planarbetet påbörjas först när en byggherre är utsedd, se Figur 6.3. Vi har dock noterat ett ökat intresse för en planberedskap på kommunal mark i syfte att kunna erbjuda exploatörer färdiga detaljplanerade områden, vilket även bekräftas av kommentarer till enkäten, se Bilaga 4.

¹⁸ SKL har frågat 64 kommuner (kommuner där det tillkommit mer än 1 000 bostäder de senaste tio åren) om deras planberedskap. I de 51 kommuner som besvarat enkäten beräknas sammantaget drygt 143 000 bostäder kunna byggas med detaljplaner som bedöms vara genomförbara inom en tioårsperiod. Härtill kommer att det pågår arbete med detaljplaner som innefattar ungefär lika många bostäder. Se SKL (2015), *Planeringsläget i ett urval av Sveriges kommuner*, PM 2015-08-11.

¹⁹ Se Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Rapport 2015:5, s. 31 där Konkurrensverket konstaterar att detaljplanerna numera ofta är antagna tre till fem år innan bygget påbörjas. Tidigare var de ofta antagna tätare in på byggstart. Enligt Konkurrensverket är det i huvudsak positivt att byggnation nu sker med bättre framförhållning även om det kan indikera att man av marknadsskäl ”ligger på” färdigplanerad mark som borde ha bebyggts snabbare. Se Konkurrensverket (2015), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009-2012*, Rapport 2015:4 s. 8 och 53.

Figur 6.3 Hur ofta upprättas färdiga planer utan att det finns en byggherre utsedd?



Enkät svar på frågan "I vilken omfattning tar kommunen fram "nästan färdiga" eller antagna detaljplaner på egen mark utan att det finns en byggherre utsedd?"

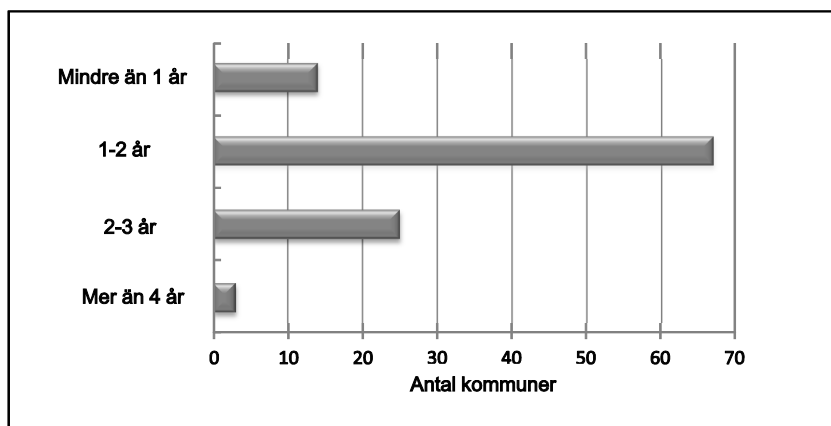
6.7 Utgångspunkter för överväganden om planeringsberedskap

6.7.1 Planeringsberedskap i dag

På samma sätt som planberedskapen skiljer sig även planeringsberedskapen åt mellan kommunerna. Vissa kommuner har svårt att hinna planlägga i den takt som behövs, medan andra kommuner inte beskriver några sådana problem.

Det kan illustreras med spridningen i tidsåtgång för upprättande av detaljplaner mellan olika kommuner, se Figur 6.4 Variationerna är stora beroende på bl.a. omfattningen på byggandet i kommunen och vilken typ av bebyggelseprojekt det rör sig om.

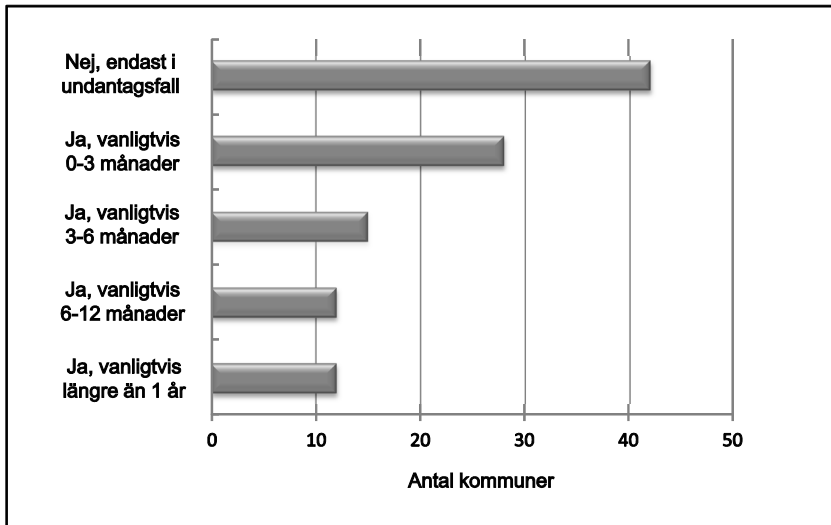
Figur 6.4 Tidsåtgång för den formella detaljplaneprocessen



Enkät svar på frågan: "Vad är den genomsnittliga tidsåtgången för att upprätta en plan för bostadsbyggande – från kommunens beslut att påbörja planarbetet till planens antagande?"

I enkäten fick kommunerna ange om det finns en "väntetid", dvs. en tidsutdräkt, från kommunens beslut att påbörja planarbetet till dess att det faktiska arbetet påbörjas. Resultatet framgår av Figur 6.5 nedan.

Figur 6.5 "Väntetid" innan planarbetet påbörjas



Enkät svar på frågan: "Finns det en väntetid från beslutet att påbörja planarbetet tills det faktiska arbetet påbörjas?"

Som framgår av figuren är det inte ovanligt att det finns en "plan-kö", dvs. att det dröjer innan det faktiska arbetet med planen kan påbörjas. Kommunerna har dock olika definitioner på vad som avses med "beslut att påbörja planarbetet" och "faktiska arbetet påbörjas". Det innebär att enkätresultatet får tolkas med försiktighet.

Av kommentarerna till enkäten framgår att vissa planer prioriteras framför andra, t.ex. större bostadsplaner där handläggningen påbörjas snabbare.

6.8 Överväganden och bedömningar

6.8.1 Krav på viss planberedskap

Bedömning: Det bör inte införas något krav på att kommunerna ska ha en viss planberedskap.

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunerna ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen med avseende på bl.a. planerade områden för nyproduktion av bostäder. Många kommuner använder rikt-

linjerna för att redovisa sin målsättning beträffande planberedskap och kommunalt markinnehav.²⁰ Det finns alltså redan i dag en koppling mellan kommunernas bostadsplanering och deras planberedskap. Genom de lagändringar i bostadsförsörjningslagen och PBL som nyligen har genomförts har dessutom relationen mellan bostadsförsörjning och fysisk planering markerats ytterligare. Att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen betonas i prop. 2013/14:59 s. 23 ff.

Varken bostadsförsörjningslagen eller PBL innehåller dock något uttryckligt krav på en viss definierad planberedskap i förhållande till en förväntad bostadsproduktion. Frågan är om förutsättningarna för bostadsbyggande skulle förbättras om det ställdes upp ett uttryckligt, kvantifierat krav på att kommunerna ska ha en planberedskap för bostadsproduktionen t.ex. de kommande tre åren?

En grundläggande fråga är då vad kravet på tre års planberedskap skulle ställas mot. Ska den kommunala planberedskapen relateras till det antal planerade bostäder som kommunen anger i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen? Kommunen bestämmer i så fall själv över den målsättning som kravet ska relateras till. I den mån en planberedskap är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sitt ansvar för bostadsförsörjningen anser vi att ett sådant krav får anses framgå redan av den rådande lagstiftningen.²¹

En alternativ lösning är att ”någon annan” sätter en siffra på vad som är ett rimligt bostadsbyggande i kommunen inom den närmaste treårsperioden. Kravet på kommunens planberedskap relateras sedan till denna siffra. Exempelvis skulle staten kunna definiera och bestämma bostadsförsörjningsbehovet i en kommun och den planberedskap som är nödvändig. Detta skulle få konsekvenser för såväl kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen som det kommunala

²⁰ Av Boverkets bostadsmarknadsenkät 2015 framgår att kommuner med bostadsbrist tar fram riktlinjer i relativt stor utsträckning. Riktlinjerna är vanligast i storstadskommunerna och det finns aktuella riktlinjer i framförallt Storstockholm och högszkolekommuner med fler än 75 000 invånare.

²¹ I bostadsförsörjningslagen anges att varje kommun med riktlinjer ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att *skapa förutsättningar* för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att *främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs*. I riktlinjerna ska kommunens *planerade insatser* för att nå uppsatta mål redovisas.

planmonopolet. Vi har bedömt att den typen av tvingande lösningar ligger utanför utredningsdirektiven.²²

I båda ovanstående fall uppstår problem med hur planberedskapen ska beräknas. Ska samtliga outnyttjade byggrätter räknas in eller ska man försöka uppskatta vilka som kan tänkas leda till byggelse inom en viss tid?

Härtill kommer att kommunerna har mycket skiftande marknads- och planeringsförutsättningar som kräver olika arbetsformer för detaljplaneläggning för bostadsbyggande. I vissa fall är det t.ex. lämpligt att arbeta med en planberedskap där kommunen tar fram detaljplanen utan att byggherren medverkar. I andra fall är det bättre att planen tas fram i samarbete mellan byggherre och kommun. Den primära målsättningen är att bygga bostäder. Om detta byggande förverkligas med eller utan planberedskap är, enligt vår bedömning, en sekundär fråga.

Mot bakgrund av det ovanstående anser vi att det finns starka skäl som talar emot ett krav på en viss definierad planberedskap.²³ För att fullgöra sitt ansvar för bostadsförsörjningen är det dock viktigt att kommunerna arbetar aktivt med planering och planberedskap efter sina egna förutsättningar. Vår bild är att de flesta kommuner med hög efterfrågan på bostäder gör det. Vi bedömer däremot att det finns anledning för kommunerna att, i större utsträckning än i dag, arbeta med en planberedskap på kommunal mark där byggherrar kan erbjudas färdiga detaljplanerade områden. Markägande och planberedskap på kommunal mark behandlas i kapitel 12 och 13.

²² I princip är det alltså möjligt med t.ex. inskränkningar i det kommunala planmonopolet till förmån för statligt eller regionalt beslutsfattande. Men sådana lösningar bör i så fall övervägas på ett samordnat sätt och i andra former. Det kan exempelvis noteras att Bostadsplaneringskommittén föreslår att möjligheten till planföreläggande avseende mellankommunal samordning ska tas bort. Se SOU 2015:59 s. 447 f.

²³ Ett krav på en viss planberedskap skulle kunna betraktas som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen (se 14 kap. 3 § RF samt prop. 2009/10:80 s. 212). Vi har dock inte funnit anledning att fördjupa oss i den analysen, eftersom vi inte föreslår något krav på en viss kommunal planberedskap av andra skäl.

6.8.2 Krav på viss planeringsberedskap

Bedömning: Det bör inte införas något krav på att kommunerna ska ha en viss planeringsberedskap.

Utöver ett krav på planberedskap, som behandlats ovan, ska vi även överväga om det ska finnas ett visst krav på kommunernas *planeringsberedskap*, med syfte att en nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att ett ökat behov av bostäder snabbt kan tillgodoses.

Enligt Boverket ingår tre komponenter i begreppet planeringsberedskap: strategisk beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap.

Vissa kommuner har en god planeringsberedskap medan andra har problem med att ta fram detaljplaner i den takt som efterfrågas. Det är inte ovanligt att det finns en ”plankö”. En sådan plankö kan ses som en indikation på att planeringsberedskapen i vissa kommuner inte lever upp till behovet av planläggning. Det pågår dock ett aktivt arbete med att tillföra plan- och bygglovssidan mer resurser i många kommuner. Frågan är alltså om det trots detta bör ställas mer konkreta krav på planeringsberedskapen.

Liksom kravet på planberedskap i föregående avsnitt bedömer vi att ett krav på planeringsberedskap är svårt att konstruera och tillämpa.

I begreppet planeringsberedskap ingår komponenter som är svåra att mäta och som därför inte lämpar sig för att koppla till konkreta krav, t.ex. hur arbetet med planeringen är organiserat och om de detaljplaner som tas fram har de egenskaper som krävs för att de smidigt ska kunna genomföras.

Planeringsberedskapen kan beskrivas som kommunens förmåga att ta fram detaljplaner i den takt som behövs. Ett alternativ kan därför vara att kravet utformas utifrån att kommunen varje år ska ta fram den mängd detaljplaner som motsvarar det årliga behovet av bostadsbyggande. Detta förutsätter i så fall att kommunen har en tillräcklig strategisk beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap för att göra det. Eftersom kommunen sätter mål för bostadsbyggandet sätter kommunen därmed även målet för planeringsberedskapen. Vi anser att det redan av kommunernas övergripande ansvar för bostadsförsörjningen, PBL och bostadsför-

sörjningslagen får anses följa ett krav på kommunen att ta fram de detaljplaner som behövs för det planerade bostadsbyggandet.²⁴

Ett alternativ skulle kunna vara att ”någon annan”, t.ex. staten, ställer krav på ett visst bostadsbyggande som planeringsberedskapen ska relateras till. Som ovan konstaterats ser vi dock inte att ett förslag på en sådan lösning överensstämmer med utredningsdirektiven.

Det bör slutligen noteras att ett stort problem med kommunernas planeringsberedskap är svårigheter att rekrytera personal med den kompetens som behövs (se kapitel 5). Ett krav på planeringsberedskap kan svårligen råda bot på detta.

Ett möjligt alternativ till ett krav på en viss planeringsberedskap skulle kunna vara att införa en tidsgräns för hur lång tid det får ta att ta fram en detaljplan för bostadsbebyggelse. Detta alternativ behandlas i avsnitt 10.7.5.

²⁴ Se fotnot 21 ovan. I en rapport från 2012 konstaterar Boverket att formerna för hur planeringen ska bedrivas inte preciseras, men att den ska ”främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs”. Det kan till exempel röra sig om underlag för en strategisk markpolitik och en god planeringsberedskap. Se Boverket (2012), *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, Rapport 2012:12 s. 13.

7 Statligt planeringsstöd och andra åtgärder för att stimulera en ökad planläggning

7.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att överväga olika åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostäder. I tidigare kapitel har vi behandlat frågan om det bör införas *krav* på en viss planberedskap eller planeringsberedskap. I vårt uppdrag ingår även att överväga åtgärder för att *stimulera* planläggning för bostäder, vilket behandlas i detta kapitel.

I utredningsdirektiven står att det sannolikt finns hinder och bristande incitament till varför planläggning för bostadsändamål inte sker i större omfattning i dag. Om detta kan avhjälpas anser regeringen att det är möjligt att planläggning kan ske i större omfattning i kommuner där efterfrågan på bostäder är stor, och att det kan ske på kortare tid. Mot den bakgrunden har vi fått i uppdrag att utreda huruvida det finns behov av att införa ett riktat, statligt *ekonomiskt planeringsstöd* för bostadsbyggande. Om så är fallet ska vi lämna förslag på hur stödet i så fall bör utformas för att få önskad effekt

Vi har även fått i uppdrag att överväga andra former av stöd än ekonomiska, t.ex. planeringsunderlag, vägledningar etc.

7.2 Avgränsning och disposition

Mot bakgrund av formuleringarna i utredningens direktiv har vi gjort tolkningen att ett eventuellt planeringsstöd framförallt skulle rikta sig mot kommuner med stor bostadsbrist och att detta syftar på kommuner i tillväxtregioner.¹

Vi behandlar inledningsvis tidigare statliga planeringsstöd avseende LIS-områden och vindkraft. Därefter redogör vi för våra överväganden och bedömningar beträffande behovet av planeringsstöd för bostadsbyggande och övriga åtgärder, framförallt en kompetensutvecklingsinsats.

7.3 Statligt planeringsstöd för bostadsbyggande

7.3.1 Tidigare statliga planeringsstöd – LIS-områden och vindkraft

I direktiven beskrivs att vindbruk och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) är två planeringsområden där det under en tid har varit motiverat att införa riktade statliga planeringsstöd.

Stödet till planeringsinsatser för vindkraft innebar att Boverket beviljade kommunerna stöd med 50 procent av den totala beräknade planeringsinsatsen för översiktlig planering för vindkraft. Om det fanns särskilda skäl kunde stödnivån bli högre. Stödet gavs endast till kommuner som hade goda naturliga förutsättningar för utbyggnad av vindkraftsanläggningar. Huvudsyftet med stödet var att i översiktsplanerna skapa en beredskap för en utbyggnad av vindkraft. Många kommuner gjorde tillägg till sin översiktsplan och vissa tog fram en ny kommunomfattande översiktsplan. Stödet gick då endast till den del av arbetet som berörde vindkraft. Stödet användes även för att ta fram planeringsunderlag som t.ex. landskapsanalyser och vindkarteringar.²

¹ Det finns ingen entydig definition på begreppet tillväxtregion. Enligt Tillväxtverket brukar det avse regioner där både befolkningen och ekonomin växer. Framförallt rör det sig då om storstadsregioner eller regioner med större urbana centra. Se Boverket (2012) *Kommunernas planberedskap*, Rapport 2012:10 s. 14.

² Se Boverket (2012), *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*, Rapport 2012:21 s. 21 ff. Se även förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

Stödet har utvärderats av Boverket som konstaterar att stödet har varit lyckosamt och gett många kommuner tillfälle att arbeta med vindkraft. Planeringen har resulterat i att tre av fyra kommuner nu har en planeringsberedskap³ för vindkraft. Boverket konstaterar dock även att det återstår att se hur mycket av den planerade produktionen som faktiskt kommer att byggas ut med vindkraft.⁴

Stödet till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s.k. LIS-områden) gavs till planeringsinsatser i syfte att klarlägga om det i kommunen finns sådana LIS-områden som avses i 7 kap. 18 e § miljöbalken.⁵ Även detta stöd administreras av Boverket samt uppgår till 50 procent av den planerade insatsen om inte en högre nivå är motiverad. Ansökan om stöd ska lämnas in till Boverket senast den 31 december 2016 men det årliga anslaget för stödet är förbrukat och i dagsläget finns det inga medel för att bevilja nya ansökningar om stöd. Stödet kunde under vissa förutsättningar sökas av kommuner, länsstyrelser, samverkansorgan i länet samt landsting med regionalt utvecklingsansvar. Fokus låg på att, innan en översiktsplaneprocess påbörjas, ta fram lämpliga planeringsunderlag⁶ för utpekande av LIS-områden. Det var inte möjligt att söka stöd för att ta fram en översiktsplan, t.ex. i form av ett tillägg eller en fördjupning.⁷

7.3.2 Överväganden och bedömning

Bedömning: Det bör inte införas något statligt planeringsstöd för bostadsbyggande.

³ Här syftar Boverket sannolikt på en strategisk beredskap.

⁴ Se Boverket (2012), *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft* Rapport 2012:21 s. 25. Se även förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

⁵ Se förordning (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen samt www.boverket.se.

⁶ Med planeringsunderlag avses, enligt Boverket, underlag som är anpassat till den fysiska planeringen och som kommer att vidarebearbetas i en kommande översiktsplaneprocess.

⁷ Se Boverkets broschyr *Information om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen*.

Ett stöd är förenat med utgifter och administrationskostnader. För att stödet ska vara motiverat krävs därför att stödet är ett effektivt styrmedel med hänsyn till målsättningen. Vi har utgått från att målsättningen med det stöd vi ska överväga primärt är att öka bostadsbyggandet i tillväxtregioner.

Stödet avseende vindkraft gällde översiktlig planering och framtagande av planeringsunderlag. Stödet till LIS-områden begränsade sig till planeringsunderlag. Ett planeringsstöd till bostadsbyggande skulle kunna utformas utifrån någon av dessa förslagor eller som ett stöd till detaljplanläggning.

Om stödet utformas som ett *stöd till detaljplanläggning* innebär det att kommunerna får stöd för kostnader som de har möjligheter att få täckning för genom planavgifter eller i samband med att marken överläts till en byggherre. Vid våra kontakter med olika kommuner har vi fått en relativt samstämmig bild av att kommunernas kostnader för detaljplanläggningen inte ses som något stort problem. I vart fall inte i kommuner där efterfrågan på bostäder är stor och de marknadsmässiga förutsättningarna gör det möjligt att låta byggherren stå för plankostnaderna. En kommun uttryckte det hela som att "det är inte pengarna som är problemet".

Vi har tidigare konstaterat att kommunerna generellt sett har en vilja att bygga bostäder och trygga bostadsförsörjningen. Det finns dock några få kommuner med stark efterfrågan på bostäder där incitamenten att bygga bostäder framstår som svaga (se kapitel 5). Vi bedömer dock inte att ett statligt ekonomiskt stöd till själva planarbetet, i nämnvärd grad, skulle förbättra de senare kommunernas incitament avseende bostadsbyggande och leda till att det byggs bostäder som annars inte skulle byggas. I så fall är det bättre med åtgärder som riktar sig mot själva bostadsbyggandet och inte mot planläggningen som sådan. En kommun som har incitament att bygga bostäder har även incitament att planlägga.⁸

⁸ Sådana åtgärder, t.ex. ekonomiska stöd till de kommuner som arbetar hårdast för att öka bostadsbyggandet, förutsätter naturligtvis att man tar hänsyn till att kommunerna har vitt skilda förutsättningar och möjligheter med hänsyn till bl.a. storlek och marknadsförutsättningar. Det är svårt att få en helt rättvisande bild av vilka kommuner som är "bäst" på bostadsbyggande. Ett försök till rangordning av kommunernas insatser på detta område finns i HSB:s bostadsindex där Ale och Umeå toppar listan med ett högt planerat byggande och en stor andel påbörjat byggande. Indexet väger samman fyra parametrar av relevans för bostadsmarknaden: planerat byggande, påbörjande av byggplanerna, bostadssituationen för unga och riktlinjor för bostadsförsörjningen. Statistiken har satts i relation till faktorer som

Ett annat alternativ är att stödet, liksom stödet till vindkraft och LIS-områden utformas som ett *stöd till översiktsplanering eller annat arbete med strategisk planering*, t.ex. framtagande av planeringsunderlag, riktlinjer för bostadsförsörjning eller fördjupningar av översiktsplaner.

Boverket har i dag ingen fullständig bild av hur aktuella kommunernas översiktsplaner faktiskt är.⁹ Många kommuner håller sin översiktsplan aktuell genom att jobba med tillägg och fördjupningar i delar där översiktsplanen behöver kompletteras eller konkretiseras.

Av en SKL-rapport från år 2014¹⁰ framgår att kommuner som ligger i tillväxtregioner har förhållandevis nya kommunomfattande översiktsplaner eller har ett pågående översiktsplanearbete. Enligt SKL är cirka 75 procent av de kommunomfattande översiktsplanerna i landet aktuella eller så pågår arbete med att ta fram en ny översiktsplan. Det är en förbättring i förhållande till tidigare rapporter från Boverket.

Även kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning har förbättrats. Av bostadsmarknadsenkäten 2015 framgår att cirka 40 procent av kommunerna har riktlinjer för bostadsförsörjning antagna under förra mandatperioden och fram till januari 2015. Det är en tydlig ökning jämfört med tidigare år, då endast cirka 25 procent av kommunerna uppgav detta. Även här är det kommuner i tillväxtregioner som ligger bäst till och det är framförallt kommuner med bostadsbrist som tar fram riktlinjer. De är vanligast i storstadskommunerna.¹¹

Ovanstående talar för att den strategiska planeringen i kommunerna ser allt bättre ut och att det är kommuner som ligger i tillväxtregioner med stor bostadsbrist som verkar ha bäst strategisk beredskap, vilket är naturligt eftersom dessa kommuner har ett större behov än andra kommuner av att planera för sin framtida utbyggnad. Dessa kommuner lägger därför mer resurser på översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning.¹² Även en enkätundersökning

är relevanta som till exempel invånarantal och flyttnetto samt till det planerade antal bostäder kommunerna uppgett.

⁹ Det är inte givet att en flera år gammal översiktsplan är inaktuell och för att statistiken ska bli mer giltig konstaterar Boverket att översiktsplanens antagandeår borde justeras med när de senast förklarades som aktuella. Se www.boverket.se, PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik.

¹⁰ Se SKL (2014), *Aktuella kommunomfattande översiktsplaner – Läget i landet mars 2014*.

¹¹ Se www.boverket.se, Bostadsmarknadsenkäten 2015.

¹² Se även Bostadsplaneringskommitténs resonemang i SOU 2015:59 s. 102.

som Bostadsplaneringskommittén har genomfört visar att tillväxtkommunerna har jämförelsevis goda resurser för strategisk planering.¹³

Nyligen genomfördes lagändringar i PBL (se 2 kap. 3 § 5 samt 3 kap. 5 § PBL) vars syfte är att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen, t.ex. genom att översiktsplanen ska visa hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (se avsnitt 6.3).

Det är ännu inte möjligt att dra några slutsatser beträffande lagändringarnas effekt. Vi anser dock att det ovanstående talar för att, i vart fall kommuner i tillväxtregioner med bostadsbrist, kommer att fortsätta att lägga resurser på att förbättra sin strategiska planering och att lagändringarna på sikt kommer att bidra till att stärka kopplingen mellan bostadsförsörjningen och den fysiska planeringen. Möjligen skulle ett statligt stöd kunna bidra till att snabba på den processen.

Sammantaget ser vi dock inte att det är motiverat med ett statligt stöd för att kommunerna ska fullgöra sitt övergripande ansvar för den lokala bostadsförsörjningen och de lagstadgade skyldigheter som ingår som en del av detta ansvar. De kommuner som stödet skulle rikta sig till har redan ekonomiska resurser och incitament för att fullgöra sitt ansvar. Vi bedömer därför inte att ett sådant stöd, i någon märkbar omfattning, skulle leda till att det byggs bostäder som annars inte skulle byggas.

Situationen vid bostadsplanering skiljer sig dessutom från de förhållanden som motiverade stöd till vindkraftsplanering. Ett av argumenten för stödet till vindkraft var att det ofta rörde sig om kommuner med mer begränsade resurser för planering och därmed svårigheter att upprätthålla en aktuell översiktlig planering.¹⁴ Vad gäller LIS-områden är syftet att skapa förutsättningar för service

¹³ Enkäten riktade sig till kommunala chefer för samhällsplanering och i en av frågorna fick cheferna bedöma kommunens kapacitet att genomföra en ändamålsenlig översiktsplanering. Av svaren framgår att sambandet mellan kapacitet för översiktsplanering och kommunstorlek är tydligt och att kapaciteten genomgående bedöms vara bättre i kommuner som har ett underskott på bostäder. Även beträffande riktlinjer för bostadsförsörjning var sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek mycket tydligt och större kommuner ansåg sig ha markant bättre kapacitet att planera för bostadsförsörjning. Se Bostadsplaneringskommitténs betänkande (SOU 2015:59) s. 102 och s. 475.

¹⁴ Se prop. 2005/06:143 s. 22.

och arbetstillfällena på landsbygden. Även detta planeringsstöd går alltså i regel till kommuner med begränsade resurser för planering. Det planeringsstöd vi ska överväga riktar sig däremot, som ovan konstaterats, framförallt till kommuner som har jämförelsevis goda resurser för planering och där ”pengarna inte är problemet”.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte bör införas något statligt planeringsstöd till detaljplaneläggning eller strategisk planering. Pengarna som skulle ha gått till ett sådant stöd kan göra stor nytta på andra områden, exempelvis kompetensutveckling inom samhällsbyggnadsområdet eller förbättrade förutsättningar för kommunala markförvärv. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7.4 nedan samt i kapitel 12.

7.4 Övriga åtgärder

Utredningen har även i uppdrag att överväga andra former av stöd än ekonomiska, t.ex. planeringsunderlag, vägledning etc.

Det finns i dag gott om vägledning och annat informationsmaterial som t.ex. Boverket och SKL har tagit fram. Kommunerna efterfrågar i princip inte ytterligare sådant material. Vid våra kommunintervjuer har begreppet ”information overload” dykt upp i samband med svårigheter att tillgodogöra sig det material som redan finns.

Däremot har det framkommit synpunkter på att det material som finns kan behöva uppdateras och förbättras i vissa delar, inte minst beträffande de miljöfrågor som ska behandlas i en planprocess. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.4.2 nedan.

Ett område där vi har identifierat ett behov av nya vägledningar är markanvisningar. SKL arbetar för närvarande med den frågan (se kapitel 13).

Härutöver har vi sett att det finns ett behov av kompetensutveckling inom PBL-området. I kommunintervjuerna beskriver flera kommuner problem med kompetensförsörjningen inom samhällsbyggnadsområdet. Den yngre generationen byter arbete och kommun i större utsträckning än sina äldre kollegor vilket påverkar

kommunernas produktivitet negativt (se även kapitel 5). Boverket uppmärksammar dessa frågor i en rapport från 2012.¹⁵

Även länsstyrelser och andra statliga myndigheter har problem med kompetensförsörjningen, vilket får betydelse för statens medverkan i planprocessen.

Problemen med kompetensförsörjningen handlar dels om att det är svårt att rekrytera och dels om att kunskaperna om lagstiftningen behöver förbättras och uppdateras.

7.4.1 Tidigare kompetensutvecklingsinsatser

I syfte att förbättra och uppdatera kunskaperna om lagstiftningen har det under senare år genomförts ett antal kompetensutvecklingsinsatser.

Språngbräda för en ny plan- och bygglag

En genomförd kompetenssatsning är *Språngbräda för en ny plan- och bygglag*¹⁶ där Boverket fick i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna genomföra en samordnad kompetensutvecklingsinsats för en bättre tillämpning av plan- och bygglagstiftningen. Kompetenssatsningen påbörjades år 2007 och avslutades år 2010. Målgruppen för kompetenssatsningen var framförallt länsstyrelserna och den riktade sig brett till länsstyrelsens olika sakområden. I satsningen deltog även andra berörda statliga myndigheter och i delar av satsningen involverades även SKL.

Planeringen av kompetensinsatsen skedde i samverkan mellan Boverket och länsstyrelsen. Det upprättades en organisation med ett för Boverket och länsstyrelserna gemensamt sekretariat samt en gemensam beredningsgrupp och styrgrupp. Projektledare och ordförande i gruppen utsågs från Boverket. Målen för kompetensutvecklingsinsatsen var bl.a. följande:

¹⁵ Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap*. Rapport 2012:10.

¹⁶ *Kompetenssatsning 2007–2010 för en bättre PBL-tillämpning*. Se Boverkets slutrapport med samma namn, juli 2010.

- att öka insikten om och förståelsen för fördelningen av ansvar och roller, såväl inom staten som mellan stat, kommun, näringsliv och enskilda i planering och byggande, i syfte att få en effektivare tillämpning,
- att utveckla lämpliga och effektiva arbetsätt inom länsstyrelserna för olika roller och uppgifter inom plan- och bygglagstiftningen och näraliggande frågor inom miljöbalken och andra lagstiftningar samt
- att förbättra samspelet med och stödet till kommunerna.

Kompetensinsatsen genomfördes bl.a. genom seminarier, en särskild satsning på unga handläggare samt tematiska pilotprojekt. Kompetenssatsningen utvärderades av Boverket som fann att denna varit lyckad och skapat förutsättningar för en snabbare, effektivare och mer rättssäker tillämpning av PBL. En anledning till denna framgång var att satsningen bidragit till en ökad insikt och förståelse för rollerna i tillämpningen av PBL. I utvärderingen konstaterades att det är viktigt att involvera kommunerna och övriga berörda statliga myndigheter i framtida kompetenssatsningar.

Ny PBL på rätt sätt

Under åren 2010–2012 genomfördes utbildnings- och kompetensinsatser av kommittén Ny PBL på rätt sätt vars uppdrag var att underlätta införandet av den nya PBL som trädde i kraft den 2 maj 2011. Insatserna riktade sig kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Vissa insatser riktade sig även till företag och allmänhet. Kommitténs arbete genomfördes i nära samverkan med framförallt Boverket, länsstyrelserna, SKL, Lantmäteriet och många kommuner.

Kommitténs arbete beskrivs i deras slutrapport SOU 2012:87 *Ny PBL-på rätt sätt*.

Boverkets regeringsuppdrag att genomföra kompetensinsatser kring PBL

Ett kompetensutvecklingsuppdrag som alltjämt pågår är Boverkets regeringsuppdrag att genomföra kompetensinsatser kring PBL som ska pågå mellan år 2014–2016 och genomföras i samverkan med länsstyrelserna, Lantmäteriet och SKL.¹⁷ Kompetensinsatserna är en fortsättning på det arbete som bedrevs av utredningen Ny PBL på rätt sätt. Syftet med Boverkets uppdrag är att främja en mer enhetlig och mer effektiv tillämpning av PBL. Uppdraget består av tre delar:¹⁸

1. Stöd till nationella utvecklingsprojekt
2. PBL-utbildning
3. PBL-nätverk

Den *första delen* handlar om att utveckla metoder och arbetsätt som baseras på den praktiska tillämpningen i kommuner och på länsstyrelser. Boverket har fått i uppdrag att fördela bidrag till kommuner för att skapa nationella utvecklingsprojekt som syftar till att dela erfarenheter av praktisk tillämpning från olika delar av landet. Kommunerna kan under år 2014–2016 söka stöd för att ta fram metoder och arbetsätt för en mer enhetlig och effektiv tillämpning av PBL.

Den *andra delen* handlar om att öka kunskapen om PBL.¹⁹ Boverket har tagit fram en webbaserad PBL-utbildning som riktar sig till förtroendevalda och en som riktar sig till anställda på kommuner och länsstyrelser. Utbildningen för förtroendevalda påbörjades under våren 2015 och utbildningen för anställda påbörjades under hösten 2015. Boverkets utbildningsuppdrag syftade framförallt till en introduktionsutbildning för nyanställd personal inom kommuner och länsstyrelser. I sin kartläggning fann dock Boverket att det finns ett gemensamt behov av en grundläggande plattform med möjlig-

¹⁷ Se Boverket (2015), *Uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen (2010:900)*. Rapport 2015:4.

¹⁸ Se Socialdepartementet (2014), *Uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen (2010:900)*. 2014-03-13, dnr S2014/2439/PBB.

¹⁹ Se Boverket (2014), *Uppdrag att förbereda kompetensutbildning i plan- och bygglagen*. Rapport 2014:3.

heter till fördjupning inom vissa områden som är specifikt anpassade efter vissa yrkeskategorier. Man har därför tagit fram en utbildning som riktar sig till anställda på kommuner och länsstyrelser och inte enbart till nyanställda.

I sin rapport 2014:3, *Uppdrag att förbereda kompetenssatsning i plan- och bygglagen*, har Boverket kartlagt vilka utbildningen bör vända sig till, vilka ämnen som bör ingå i utbildningen samt på vilket sätt utbildningarna bör genomföras.

Den tredje delen handlar om att upprätthålla och vidareutveckla PBL-nätverk. Boverket har arbetat med att utnyttja de befintliga nätverk som finns vid länsstyrelsen, Lantmäteriet och SKL och att delta vid deras sammankomster.

Kompetensutvecklingsinsats i syfte att bl.a. undvika onödiga överklaganden

Regeringen har i augusti 2015 gett Boverket i uppdrag att utarbeta en vägledning och anordna kompetensutvecklingsinsatser i syfte att bl.a. undvika onödiga överklaganden och att underlätta för den instans som har att pröva ett överklagande i det fall ett sådant ändå kommer till stånd. Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med länsstyrelserna och SKL och redovisas senast den 15 oktober 2016.²⁰

7.4.2 Överväganden och bedömningar

Samordnad kompetensutvecklingsinsats

Bedömning: Boverket samt länsstyrelserna bör ges i uppdrag att i samverkan med SKL genomföra en samordnad kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning. Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för uppdraget. I arbetet bör även berörda myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Försvarmakten och Trafikverket involveras.

²⁰ Se Näringsdepartementet (2015), *Uppdrag angående beslutsunderlag vid prövningen av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen*, 2015-08-27, N 2015/6103/PUB.

Utbildningsinsatserna bör rikta sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Uppdraget bör pågå under åren 2017–2020 varefter en uppföljning bör genomföras.

Som redovisats i kapitel 5 anger kommuner statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. som ett förhållandevis stort hinder vid detaljplaneläggning för bostadsbyggande. I viss mån beror detta på intressekonflikter som inte kan åtgärdas genom utbildningsinsatser, men vår bild är att det även uppstår problem på grund av otydlighet vid tillämpning av statens krav, t.ex. vad gäller behovet av utredningar.²¹ Dessa problem skulle delvis kunna minska genom erfarenhetsöverföring och utbildning.

Planprocessen är komplex och förutsätter att det finns erfarna handläggare med hög kompetens hos de olika aktörerna. Det är därför ett problem att många kommuner lyfter fram svårigheter att rekrytera personal med kompetens och erfarenhet som ett hinder för planläggning. Svårigheterna uppges bero på de senaste årens generationsskifte som har lett till en brist på erfaren personal och till att den personal som finns byter arbete betydligt oftare än förr.

Det finns ett stort behov av utbildningsinsatser inom hela samhällsbyggnadsområdet.²² Förutom antalet utbildningsplatser behöver även innehållet i utbildningarna ses över. Samhällsbyggandet förutsätter att det finns olika typer av specialister med hög kompetens inom sina respektive områden. Men väsentliga samordningsproblem kan härledas till ett ”stuprörstänkande” där helhetssynen har gått

²¹ Denna bild baseras på enkätresultaten som redovisas i kapitel 5 samt på våra intervjuer och kontakter med företrädare för kommuner och länsstyrelser. Se även Bostadsplaneringskommitténs betänkande SOU 2015:59 s. 304 f. där brister i statens agerande i samhällsplaneringen behandlas. Kommittén konstaterar att det statliga agerandet gentemot kommuner kännetecknas av sektoriserings makt och därmed bristande helhetssyn, återkommande synpunkter i form av yttranden i olika skeden i planeringsprocessen med ibland motstridiga inriktningar, skillnader kring vad staten anser vara viktigt beroende på var i landet man befinner sig m.m.

²² I rapporten *Kommunernas kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen*, Rapport 2012:16, har Boverket kartlagt vilken kompetens som är önskvärd vid handläggning av byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen och gjort en sammanställning av de utbildningsplatser som finns för att försörja detta kompetensbehov. Även Lantmäteriet har kartlagt kompetensbrist och behov av ytterligare utbildningsplatser inom området förrättningsverksamhet och fastighetsindelning. Se rapporten *Regleringsbrevsuppdrag om kompetensförsörjning till förrättningsverksamhet och fastighetsindelning* från år 2012

förlorad. Projektledarrollen fyller därför en central funktion för att processen ska fungera på ett effektivt sätt. Rollen kräver översiktliga kunskaper inom olika specialområden, men den professionella kompetensen ligger i att använda dessa kunskaper och att leda och samordna specialister. Vid utbildning på högskolor och i andra sammanhang får alltså frågor som rör helhetsperspektiv och projektledning inte försummas.²³

Det kan även finnas behov av kortare påbyggnadsutbildningar och ökade möjligheter till praktik för att bättre möta de behov som finns på arbetsmarknaden.

Utifrån utredningens uppdrag har vi dock valt att begränsa oss till utbildningsinsatser som riktar sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Det pågår ett antal utredningar, inklusive denna, som kan komma att läggas till grund för ytterligare lagändringar i PBL och andra författningar med koppling till PBL. När de lagändringar som genomförts har varit i kraft ett tag behöver de utbildningar som tagits fram dessutom byggas på med erfarenheter från den praktiska tillämpningen och praxis på området.

Mot bakgrund av det ovanstående ser vi att det finns ett behov av ytterligare utbildningsinsatser som involverar såväl statliga som kommunala aktörer. Ökad kunskap inom området bör leda till att de bedömningar som görs under processens gång blir tydligare och mer enhetliga och att samspelet mellan stat och kommun förbättras. Det kan även vara lämpligt att insatserna i vissa delar utformas på ett sådant sätt att privata aktörer kan ta del av resultatet.

Under utredningsarbetet har vi fått en bestämd uppfattning om att de kommuner som ser bostadsbyggande, planering och plangenomförande som en helhet har lyckas bäst. Vi har även fått signaler om att det finns ett behov hos både kommuner och länsstyrelser av utbildning i samspelet mellan PBL och annan lagstiftning, framförallt miljöbalken. Här finns ofta stora svårigheter. Det är därför angeläget att utbildningsinsatserna utgår från planering och plangenomförande som en helhet och att relevanta delar av miljöbalken samt relationen mellan denna och PBL behandlas särskilt.

²³ I det avseendet instämmer vi med Hagström (2015), Ett krig utan vinnare, *Fastighetsnytt*, publicerad 2015-10-21.

På samma sätt som i satsningen *Språngbräda för ny plan- och bygglag* bör insatserna syfta till att öka deltagarnas insikt och förståelse för fördelningen av ansvar och roller, såväl inom staten som mellan stat, kommun, näringsliv och enskilda i planering och byggande, i syfte att få en effektivare tillämpning.

Eftersom Boverket är förvaltningsmyndighet för berörda frågor och ska verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra avseende dessa²⁴ anser vi att Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för de utbildningsinsatser som ska genomföras. Utifrån tidigare kompetensinsatser inom området har Boverket även relevant erfarenhet av att lägga upp och genomföra den här sortens utbildningsinsatser.

Boverket bör bedriva arbetet i nära samarbete med länsstyrelser och SKL. Den nämnda kompetenssatsningen, *Språngbräda för ny plan- och bygglag*, var en lyckad satsning och vi bedömer att en liknande lösning kan vara lämplig även denna gång, med den förändringen att kommuner och berörda statliga myndigheter involveras på ett tydligare sätt.²⁵

I vilka former och med vilket upplägg utbildningsinsatserna ska genomföras för att bli så effektiva så möjligt på lång såväl som kort sikt får analyseras närmare av de aktörer som ska genomföra uppdraget. Det är viktigt att man tar till vara erfarenheterna från tidigare genomförda kompetensinsatser kring PBL.

Översyn av vägledningar

Bedömning: Inom ramen för det ovan beskrivna kompetensutvecklingsuppdraget under 2017–2020 bör berörda myndigheter även göra en översyn av sina vägledningar inom området.

Under utredningsarbetet har det framkommit synpunkter på att de vägledningar som finns för detaljplaneläggning kan behöva uppdateras och förbättras i vissa delar, inte minst beträffande de miljö-

²⁴ Se Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

²⁵ Vi ser t.ex. att det kan vara lämpligt att det upprättas en organisation med gemensamt sekretariat samt gemensam beredningsgrupp och styrgrupp där representanter från Boverket, länsstyrelserna och SKL ingår. I den mån det bedöms lämpligt kan även representanter från övriga berörda myndigheter delta.

frågor som ska behandlas i en planprocess. Vi anser därför att det är lämpligt att ett sådant arbete sker inom ramen för det föreslagna kompetensutvecklingsuppdraget.

Samtliga myndigheter som berörs av uppdraget bör få i uppdrag att göra en översyn av sina vägledningar och att uppdatera och förbättra dessa vid behov.

8 Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen

8.1 Utredningsuppdraget

8.1.1 Länsstyrelsens yttranden

I direktiven beskrivs att länsstyrelsen under planprocessen vanligtvis har en fortlöpande dialog med kommunen avseende dels sådant som ingår i länsstyrelsens rådgivande funktion, dels frågor inom ramen för tillsynen enligt 11 kap. PBL. Det framhålls samtidigt att; ”i vissa fall krävs besked från länsstyrelsen i en viss fråga för att kommunen ska kunna gå vidare i planprocessen”. Det kan t.ex. avse hur ett visst riksintresse ska tolkas. I direktiven sägs även att vissa kommuner uppgett att besked från länsstyrelsen ibland dröjer, vilket förlänger planprocessen.

Utredningen ska därför överväga om det är möjligt och lämpligt att länsstyrelsen yttrar sig över ett planärende sammanhållet och vid endast ett tillfälle i detaljplaneprocessen och om länsstyrelsen bör vara bunden av detta yttrande vid en överprövning.

Avgränsning

Formuleringen att länsstyrelsen ska yttra sig över ett planärende ”sammanhållet” kan syfta på att samtliga sakområden och aspekter ska finnas behandlade i yttrandet, vilket sker automatiskt om yttrande ska ges vid endast ett tillfälle.

Formuleringen ”sammanhållet” kan även syfta på att länsstyrelsens yttrande ska innehålla en sammanvägd bedömning. Detta eftersom det ibland beskrivs som ett problem att länsstyrelsens yttrande innehåller motstridiga formuleringar avseende olika sakområden och

att länsstyrelsen inte ger kommunen ett sammanvägt och samlat slutomdöme om planförslaget. Det bör dock poängteras att så länge det handlar om länsstyrelsens råd om olika krav i 2 kap. PBL är det trots allt kommunen i egenskap av planmyndighet som har ansvar för dessa avvägningar – inte länsstyrelsen.

När det gäller de olika ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL kan det förekomma att länsstyrelsen framför krav som är sinsemellan svåra att förena. Om kommunen i ett sådant fall ändrar planen för att undvika överprövning på den ena grunden kan det i något fall leda till överprövning på en annan grund. I sådana situationer behöver länsstyrelsen naturligtvis vara tydlig med att planförslaget måste vara godtagbart utifrån samtliga ingripandegrunder.

Länsstyrelsens skyldighet att sammanställa och samordna de statliga intressena framgår redan av nuvarande lagstiftning och dess förarbeten (se avsnitt 8.2).

Vår slutsats blir därför att formuleringen i direktiven syftar på att samtliga sakområden och aspekter ska finnas behandlade i ett yttrande som ges vid ett enda tillfälle och som blir bindande för länsstyrelsen vid senare överväganden om överprövning.

8.1.2 Länsstyrelsens krav på underlag

I direktiven framhålls att länsstyrelsen ofta påtalar behovet av särskilda utredningar som stöd för detaljpanelägningen. Länsstyrelsen har dock inte någon formell möjlighet att under planprocessen kräva en viss utredning. Det framhålls i direktiven att kommuner i många fall ändå upplever länsstyrelsens påpekanden som krav. Detta mot bakgrund av länsstyrelsens möjlighet att överpröva planen. Länsstyrelsens synpunkter vad gäller underlag kan också komma fram vid olika tillfällen under planprocessens gång. Detta gör det svårt för kommunen att beräkna tidsåtgång och kostnad för planeringen.

Utredningen ska därför överväga om det är möjligt och lämpligt att länsstyrelsen huvudsakligen vid ett enda tillfälle, tidigt i processen, tydliggör vilka underlag som krävs från kommunen eller andra parter i ett ärende.

8.2 Länsstyrelsens nuvarande roll i detaljplaneprocessen

Det är visserligen en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten enligt PBL, men även staten har en viktig roll i planprocessen. Staten företräds av länsstyrelsen som dels ska samordna och bevaka statens intressen, dels ge råd till kommunerna om tillämpningen av PBL.

Efter planens antagande kan länsstyrelsen på vissa specifika grunder, de s.k. ingripandegrunderna, *överpröva* planen enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. Överprövning ska ske om planen kan antas innebära att

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm inte följs
- strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser eller
- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska redan under planprocessens inledande samrådsstadium ta till vara och samordna statens intressen och verka för att nämnda ingripandegrunder beaktas.¹ Länsstyrelsen ska även ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL (5 kap. 14 § PBL). Sedan den 1 januari 2015 ska länsstyrelsen dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i PBL om det behövs från allmän synpunkt för att detaljplanen ska bli ändamålsenligt utformad. Det kan t.ex. röra sig om att påpeka väsentliga formaliafel.² Samrådet har ofta formen av successiva kontakter och det kan delas upp i flera steg som ansluter till olika stadier i planarbetet.³

¹ Detaljplaneprocessen beskrivs närmare i kapitel 4.

² Prop. 2013/14:126 s. 126 ff.

³ Se prop. 1985/86:1 s. 136 ff.

En grundtanke i PBL är att länsstyrelsen genom aktiva insatser tidigt i planprocessen ska bidra med sådant underlag och sådana råd och synpunkter som innebär att en statlig överprövning av detaljplanen kan undvikas.⁴

Länsstyrelsen ska senast vid granskningen av detaljplanen lämna besked om invändningar som kan leda till en överprövning enligt 11 kap. PBL. Det sker genom ett s.k. *granskningsyttrande* (5 kap. 22 § PBL) som länsstyrelsen ska lämna om planförslaget innebär att en ingripandegrund blir aktuell.

Länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen regleras även i 2 kap. plan- och byggförordningen (2011:338). Där framgår att länsstyrelsen ska hålla andra berörda statliga myndigheter underrettade om planarbetet under samrådsskedet. En myndighet som inte har invänt mot översiktsplanen behöver dock bara underrättas om planförslaget inte har stöd i översiktsplanen eller särskilt berör myndigheten. De statliga myndigheter som har synpunkter på planförslaget i samrådet ska framföra dessa till länsstyrelsen.

Länsstyrelsens roll under samrådet beskrevs på följande sätt i förarbetena till 1987-års PBL (prop. 1985/86:1 s. 141):

I de inledande skedena av samrådet anser jag att länsstyrelsens uppgift bör vara att till kommunen förmedla de olika fackenheternas och länsorganens synpunkter och se till att alla kommer till tals. Då bör samrådet vara ett fritt meningsutbyte om planens utformning. I de sena samråds-skedena bör det åligga länsstyrelsen att samordna de statliga myndigheternas synpunkter och göra de avvägningar mellan skilda statliga uppfattningar som behövs för kommunens planläggning. Mot slutet måste också länsstyrelsen klart skilja på sådana synpunkter som är att betrakta som råd och sådana som innebär påpekanden om att riksintressen inom ett visst område eller mellankommunala intressen eller hälsoskydds- och säkerhetsintressen inte har tillgodosetts. Att sådana påpekanden kommer till klart uttryck är viktigt.

⁴ Vikten av ett tidigt samråd med länsstyrelsen betonas både i förarbetena till PBL och till 1987-års PBL. I prop. 1985/86:1 anges att det är av särskild vikt att kommunerna tidigt får besked om länsstyrelsens inställning till hur områden av riksintresse lämpligen bör användas, mellankommunala samordningsbehov och bebyggelseutvecklingen med hänsyn till hälsoskyddet. Se även Didón m.fl, Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 14 §.

8.2.1 Riksintressen i planeringen

Länsstyrelsen ska under planprocessen ge kommunerna råd och stöd beträffande riksintressen. Dessutom ska länsstyrelsen se till att kommunernas planer inte påtagligt skadar de riksintressen som berörs.⁵

De olika typerna av riksintressen pekas ut av statens sektorsmyndigheter som har uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. De bidrar med kunskap och synpunkter under hanteringen av ett planärende. Exempel på sektorsmyndigheter är Trafikverket, Naturvårdsverket och Försvarsmakten. Sektorsmyndigheterna och deras uppgifter i fråga om riksintressen regleras i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen). Myndigheterna ska skriftligen upplysa länsstyrelsen om de områden som de bedömer är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.⁶

Länsstyrelsen sammanställer underlag som kommer från sektorsmyndigheterna och förser kommunerna med detta i planprocessen. Om det inte finns något sådant underlag från myndigheterna, ska länsstyrelsens arbete grundas på det material som länsstyrelsen bedömer lämpligt.⁷ Boverket ska samordna sektorsmyndigheternas arbete med underlaget.⁸

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att riksintressen ska beaktas i planprocessen. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i planprocessen.⁹ Om ett visst område är av riksintresse för flera verksamheter bör länsstyrelsen prioritera mellan dessa till ledning för kommunens planarbete.¹⁰

8.2.2 Framtagande av planeringsunderlag

I länsstyrelsens uppgift att bevaka de allmänna intressena ingår även att ge kommunerna *planeringsunderlag*. I förarbetena till 1987-års PBL står att länsstyrelsen ska tillhandahålla allt tillgängligt material

⁵ Se 5 kap. 14 § PBL samt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken beskrivs även i kapitel 4.

⁶ Se 2 § hushållningsförordningen.

⁷ Se 3 första och andra stycket hushållningsförordningen. Se även SOU 2014:59 s. 29.

⁸ Se 1 § andra stycket hushållningsförordningen samt 2 § förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁹ Se 3 § hushållningsförordningen.

¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 539 f.

som kan ha betydelse för planförslaget. Det är särskilt betydelsefullt att underlag förmedlas inom områden där länsstyrelsen genom sin ordinarie verksamhet förfogar över lämpligt material. Det kan t.ex. röra sig om material som belyser näringslivs, sysselsättnings- och befolkningsutveckling, klimat, natur- och kulturminnesvård, miljöskydd samt forskningsresultat och erfarenheter från andra län. Ofta finns detta material redan hos kommunen i form av t.ex. underlagsmaterial till översiktsplanen.¹¹

Som ovan konstaterats sammanställer länsstyrelsen även underlag beträffande riksintressen som kommer från sektorsmyndigheterna och förser kommunerna med detta i planprocessen. Länsstyrelsens ska även sammanställa övrigt material av betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och är skyldig att tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt andra myndigheter och den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning i ett visst ärende (6 kap. 20 § miljöbalken).

Om länsstyrelsen ser en risk för att planen kommer att överprövas, om inte vissa brister belyses närmare eller åtgärdas, kan länsstyrelsen även påtala att kommunen behöver ta fram särskilda utredningar som stöd för detaljplaneläggningsen. Som ovan konstaterats kan länsstyrelsen inte kräva några utredningar utan endast påtala brister i vissa avseenden.

Vem ska ta fram underlaget för en viss detaljplan?

Utöver det ovannämnda planeringsunderlaget, som är av en mer övergripande karaktär, krävs även ett specifikt planeringsunderlag för den aktuella detaljplanen.

Vilken part som bör ansvara för att ta fram ett visst underlag beror på vilken typ av underlag det är. Om det handlar om att bedöma platsens lämplighet för bostadsbyggande med hänsyn till teknisk försörjning, service, geologiska och hydrologiska förutsättningar, markföroreningar, bullerstörningar från omgivningen m.m. är det kommunens uppgift som planmyndighet att utreda dessa frågor. Vad gäller sådana utredningar om platsens lämplighet som har betydelse

¹¹ Se prop. 1985/86:1 s. 138 ff, 539 och 611 samt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Se även Adolfsson & Boberg (2014), *Detaljplanehandboken* s. 70.

för hälsa- och säkerhet behöver dock kommunen få tydliga besked om länsstyrelsens utredningskrav i dessa avseenden.

När det handlar om ett riksintresse är det i grunden staten som har ansvar för att ange dess avgränsning och beskriva vad riksintresset består av – även om en kommun kan bidra med faktauppgifter. Även värdering av nyttor och kvaliteter hos ett visst riksintresse liksom vägning mot andra intressen är ytterst en fråga för staten.

Vilka utredningar bör då en kommun ansvara för när det gäller riksintressen? I egenskap av planmyndighet finns ett ansvar för att beskriva hur det föreslagna projektet påverkar ett riksintresse. Länsstyrelsen behöver dock ge kommunerna ledning beträffande hur pass omfattande och djuplodande utredningar som krävs i ett visst fall.

Om bebyggelse planeras inom strandskyddsområde ska kommunen som en del i planarbetet klarlägga i vad mån mark redan är ianspråktagen samt göra en bedömning av hur allmänhetens tillträde till stranden påverkas om planen genomförs. Vidare ska bedömas om åtgärden väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Särskilt i det sistnämnda avseendet kan kommunen behöva få besked från länsstyrelsen vad gäller omfattning och karaktär av den utredning som behövs.

8.3 Problembeskrivning

8.3.1 Länsstyrelsens yttrande

Beträffande frågan om länsstyrelsen ska yttra sig sammanhållet och vid endast ett tillfälle i detaljplaneprocessen har vi inte fått några signaler om att en sådan ordning skulle leda till en effektivare planprocess. I många fall är det ur såväl kommunens som länsstyrelsens perspektiv rationellt att länsstyrelsens prövning sker vid olika skeden i planprocessen. Vid våra intervjuer med kommuner och byggherrar har det framförts önskemål om att prövningen, i större utsträckning än i dag, bör ske stegvis. Det finns önskemål om att länsstyrelsen, tidigt i planprocessen, ska kunna ge bindande besked i frågor som är avgörande för projektet och som kan bedömas utan ett färdigt förslag till detaljplan. I vissa fall kan en viss grundläggande förutsättning för byggande behöva klaras ut innan något egentligt planarbete påbörjas. Beträffande behovet av tidiga bindande besked har följande synpunkter framförts till utredningen.

- Såväl kommun som byggherre behöver tidigt veta vilka förutsättningar de ska utgå ifrån i det fortsatta planarbetet (projekteringstrygghet). Om det saknas klart besked i en grundläggande fråga kan risknivån bli så hög att projektet inte inleds. I andra fall kan otydliga förutsättningar i planeringens inledning leda till fördyringar om det krävs omarbetningar i senare skeden. I värsta fall kan det uppstå ”förgävesplanering”, dvs. när kommunen, som inte har uppfattat några tydliga invändningar från länsstyrelsen, arbetar fram en plan som i ett sent skede inte godtas.
- Otydliga förutsättningar kan medföra att kommun och/eller byggherre ”för säkerhets skull” utgår från en kravnivå som senare visar vara onödigt hög.
- Yttranden i fråga om ingripandegrunder lämnas normalt samtidigt med råd om PBL:s tillämpning m.m. Det är ibland otydligt vad som avser ingripandegrunder respektive råd.¹²
- Eftersom samrådsyttranden inte är bindande kan länsstyrelsen ändra ståndpunkt vid ett nytt samråd eller under gransknings-skedet. Det kan givetvis finnas goda skäl till det om nya fakta har tillkommit eller om planförslaget har ändrats. Till utredningen har dock framförts att länsstyrelsen i något fall har ändrat sig av andra orsaker. Som exempel har nämnts byte av handläggare. Sådana ändrade besked kan leda till betydande förseningar och fördyringar i de fall projektet/planen behöver omarbetas.
- Under planprocessen kan länsstyrelsen i dag framföra att planen inte är godtagbar med hänsyn till ingripandegrunderna trots att länsstyrelsen sannolikt inte kommer att överpröva planen. Länsstyrelsen kan alltså framföra långtgående krav i hopp om att kommunen följer dessa, samtidigt som kraven inte med nödvändighet behöver försvaras i en rättslig prövning efter planens antagande.¹³

¹² Detta förhållande har även tidigare observerats, se Riksrevisionen (2015), *Uppsiket och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*, RiR 20015:12 s. 28. Vår utredning har tagit del av ett antal yttranden från länsstyrelser i olika delar av landet. Vi har då konstaterat att problemen med sammanblandning av ingripandegrunder och allmänna råd kvarstår på vissa håll.

¹³ Företeelsen har även noterats i ovan nämnda granskning från Riksrevisionen, se bilaga 2 till RiR 2005:12.

- I kommunens politiska behandling av planen kan det vara svårt för planhandläggare att förklara allvaret i en invändning från länsstyrelsen. Enbart ett yttrande räcker inte. Med ett tidigt beslut från länsstyrelsen kan orealistiska planprocesser lättare avbrytas.

Utredningens enkätundersökning

Vi har skickat ut en enkät till 155 av landets kommuner.¹⁴ I svaren uppger två tredjedelar av kommunerna att kontakterna med länsstyrelsen fungerar bra under planprocessen. Av den tredjedel som inte anser det uppger ungefär hälften att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna och att länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen samt att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.

8.3.2 Länsstyrelsens krav på underlag

Många kommuner har uppgett att de i praktiken upplever länsstyrelsens påpekanden om utredningar som krav. Detta gäller särskilt om det efterfrågade materialet rör frågor som kan bli föremål för länsstyrelsens överprövning. Länsstyrelsens yttranden kan dessutom vara omfattande och beröra många ämnesområden. Det kan ibland vara svårt att utläsa i vad mån synpunkter om underlag handlar om nödvändiga utredningar för tillsyn eller om det handlar om önskvärda andra utredningar. Vi har även fått signaler om att kommuner ibland upplever att länsstyrelsen begär in mer underlag än vad som är motiverat. Det sistnämnda problemet har tidigare uppmärksammats av Plangenomförandeutredningen.¹⁵

Det är inte ovanligt att nya byggprojekt föreslås inom eller invid platser som berörs av ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Som nämnts ovan har länsstyrelsen ett ansvar för att ta fram planeringsunderlag beträffande riksintressen. Underlaget måste vara så

¹⁴ Enkäten har riktat sig till de kommuner som upplever bostadsbrist. Frågorna har besvarats av 108 av landets kommuner så enkäten ger ingen fullständig bild av hur Sveriges kommuner ser på samarbetet med länsstyrelsen. Enkäten beskrivs i kapitel 2 och redovisas i sin helhet i Bilaga 4.

¹⁵ Se SOU 2013:34 s. 122 f.

pass genomarbetat att kommunerna i sin tur kan utreda och visa hur ett konkret planförslag förhåller sig till dessa intressen. Några av de kommuner som utredningen har varit i kontakt med har påtalat problem med att otydliga underlag beträffande riksintressen leder till att byggherrar och kommuner får lägga tid och resurser på att utreda riksintresset i sig för att kunna avgöra hur planförslaget förhåller sig till detta.¹⁶

8.4 Tidigare utredningar

Behovet av tidiga och tydliga besked från staten inför och under detaljplanearbete har under senare år uppmärksammats i flera utredningar. Det gäller bland annat länsstyrelsens hantering av riksintressen.¹⁷ Av utredningarna framgår att det finns områden som behöver förbättras för att samarbetet mellan stat och kommun ska fungera på ett mer tillfredsställande sätt.

SKL har framfört¹⁸ att planarbetet skulle kunna effektiviseras om kommunen fick ett tidigare ställningstagande i fråga om ingripande-grunderna. Regeringen resonerar kring detta i prop. 2013/14:126 och konstaterar där att det vore önskvärt att länsstyrelsen kan lämna ett så tidigt besked som möjligt till kommunen i fråga om sådana intressen som kan föranleda ett ingripande från statens sida. Regeringen påpekar samtidigt att det många gånger kan vara svårt för länsstyrelsen att ta ställning tidigt i planprocessen, särskilt om ställningstagandet är beroende av ytterligare uppgifter eller underlag från kommunerna. Regeringen anser därför att det för närvarande saknas förutsättningar för att ändra bestämmelserna i PBL i detta avseende.¹⁹

Även Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34) har föreslagit lagändringar med syfte att lyfta upp dialogen mellan stat och kommun till ett tidigare skede. Utredningens förslag bygger på

¹⁶ Se även Riksrevisionen (2013), *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*, rapport 2013:21 s. 50 ff.

¹⁷ Se Riksintresseutredningen, SOU 2014:59, *Bostadsförsörjning och riksintressen*, s. 55. Se även t.ex. SOU 2014:59, Riksrevisionens ovannämnda rapport 2013:21 samt SKL (2011), *Hantering av riksintressen*.

¹⁸ Se SKL:s remissvar avseende den s.k. planprocesspromemorian, *En enklare detaljplane-process*, S2013/6968/PBB. Promemorian har tagits fram av Socialdepartementet.

¹⁹ Se prop. 2013/14:126 s. 128.

tanken att frågor om riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellan-kommunala frågor och miljöbedömningar så långt som möjligt ska vara avgjorda när översiktsplanen upprättas/antas. Övergripande frågor ska således vara utredda inför den fortsatta dialogen mellan byggherren och kommunen om ett konkret projekt.

Plangenomförandeutredningen har mot denna bakgrund föreslagit att en översiktsplan som tydligt redovisar vissa kriterier, bl.a. markanvändningen, ska kallas för *områdesplan*. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot efterföljande beslut när det gäller riksintressen och mellankommunala frågor slopas om det finns en områdesplan där kommunen och länsstyrelsen är överens. Länsstyrelsen ska alltså ta slutlig ställning till dessa frågor när områdesplanen upprättas. Beträffande frågor om miljökvalitetsnormer, strandskydd samt hälsa och säkerhet föreslås dock att länsstyrelsens möjligheter att ingripa ska behållas för prövning i senare skede. Plangenomförandeutredningen anser att dessa frågor ofta kan bedömas fullt ut först när den närmare markanvändningen har lagts fast.²⁰

Plangenomförandeutredningens förslag har inte genomförts.²¹

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Yttrande vid endast ett tillfälle?

Utredningen ska överväga om det är möjligt och lämpligt att länsstyrelsen yttrar sig över ett detaljplaneärende sammanhållet och vid endast ett tillfälle under planprocessen och om länsstyrelsen bör vara bunden av detta yttrande vid en överprövning. Såväl råd kring tillämpning av 2 kap. PBL som tillsyn ifråga om ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § skulle med andra ord sammanställas och lämnas vid ett tillfälle.

Som ovan konstaterats finns det dock ofta ett behov av att prövningen sker stegvis och det är inte ovanligt att kommunen bedriver planarbetet på ett sätt som förutsätter att länsstyrelsen yttrar sig vid flera tillfällen. Så är t.ex. fallet då kommunen inleder planarbetet med ett separat programskede. Redan i ett sådant tidigt skede kan kommunen behöva besked i vissa strategiska frågor, medan länsstyrel-

²⁰ Se SOU 2013:34 s. 263 ff.

²¹ Se prop. 2013/14:126 s. 53 f.

sens synpunkter i andra avseenden med fördel kan lämnas senare. Vi anser därför inte att systemet bör begränsas på så vis att länsstyrelsen ska yttra sig sammanhållet och vid endast ett tillfälle.

Det väsentliga är att kommunen får tydliga och tillförlitliga yttranden. Dessutom kan kommunernas planerings- och beslutsprocesser bli effektivare om länsstyrelsen så tidigt som möjligt ger besked i fråga om ingripandegrunderna. I vissa fall bör det vara möjligt att sådana besked görs bindande vad avser möjligheter till överprövning enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL.

Vi har övervägt en lösning som innebär att länsstyrelsens samrådsyttrande ges större tyngd. I lagtexten anges i dag att länsstyrelsen ska ”verka för” att planen blir förenlig med de krav som ska uppfyllas enligt 11 kap. 10 § PBL (ingripandegrunderna). Ett alternativ skulle kunna vara att länsstyrelsen under samrådet ska ”ge besked” i fråga om planen är förenlig med nämnda krav.

Ett sådant besked i samrådsyttrandet skulle kunna göras bindande beträffande länsstyrelsens möjligheter till överprövning – förutsatt att varken planförslaget eller planeringsförutsättningarna ändras fram till dess att planen antas. Länsstyrelsens bevakning av ingripandegrunderna i 11 kap 10 § skulle således ske fullt ut i samrådsskedet. Därmed skulle länsstyrelsens uppgift under granskningsskedet begränsas till att kontrollera om planförslaget har ändrats i sådan grad att tidigare besked om ingripandegrunderna inte gäller.

Att länsstyrelsen skulle ge ett sammanhållet besked vid endast ett tillfälle i fråga om samtliga ingripandegrunder i samrådet löser dock inte problemet med att kommunen i vissa fall behöver få besked i vissa avgörande frågor i ett betydligt tidigare skede, innan det finns ett färdigt planförslag och innan det är möjligt att ge besked i samtliga frågor (se problembeskrivningen i avsnitt 8.3). Vi förordar därför en annan lösning som beskrivs nedan.

8.5.2 Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen lämnar planeringsbesked

Förslag: Nuvarande regler i 5 kap. PBL om länsstyrelsens yttranden under detaljplaneprocessen ska kompletteras med en *möjlighet* för kommunen att inför och/eller under planprocessen begära ett planeringsbesked i fråga om planens förenlighet med 11 kap. 10 § PBL.

En begäran om planeringsbesked ska kunna avse en eller flera av de ingripandegrunder som anges i 11 kap. 10 §. Länsstyrelsen bestämmer vilket underlag som krävs för att den ska kunna lämna planeringsbesked.

Ett planeringsbesked om att planen i det aktuella avseendet är förenlig med 11 kap. 10 § innebär att överprövning efter planens antagande inte kan ske med stöd av 11 kap. 10 § i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta gäller inte om planförslaget eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de ingripandegrunder som planeringsbeskedet avsåg.

Länsstyrelsen ska 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.

Som ovan konstaterats behöver kommuner och byggherrar så tidigt som möjligt få besked i de frågor staten råder över. De behöver få veta dels hur länsstyrelsen ser på planens förenlighet med 11 kap. 10 § PBL och dels vilket underlag länsstyrelsen behöver för sådana ställningstaganden. Länsstyrelsen kan uttala sig om detta under samrådsskedet samt göra en markering vid granskningen om planen riskerar att bli föremål för överprövning. I dag finns dock inget sätt för kommunen att få bindande besked från länsstyrelsen i dessa frågor förrän allt planarbete är utfört och länsstyrelsen efter planens antagande har avgjort frågan om ingripande enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL.

I vissa fall kan det visa sig tidigt i planprocessen att en enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan varför det inte är rimligt att arbeta vidare med planeringen förrän denna fråga är

avgjord. Det är då viktigt att kommunen snabbt kan få besked om hur länsstyrelsen ser på den aktuella frågan. En sådan fråga kan vara om en bullerstörd plats alls ska få bebyggas. Det kan även handla om möjligheterna att bygga inom ett område av riksintresse för friluftsliv. Även frågan om det med hänsyn till strandskyddet kan godtas att marken tas i anspråk, bör i många fall kunna avgöras redan i planarbetets inledning eller i vart fall under samrådsskedet.

I ett annat fall kan platsen vara lämplig för byggande men frågan gälla högsta höjd på byggnad, t.ex. med hänsyn till riksintresse vad gäller kulturmiljö eller med hänsyn till flygsäkerhet.

Ovan har redogjorts för Plangenomförandeutredningens förslag om att frågor om riksintressen och mellankommunal samordning skulle kunna avgöras i ett tidigt skede och med bindande verkan i en s.k. områdesplan. Som framgått delar vi Plangenomförandeutredningens bedömning att det inför detaljpaneläggning finns behov av tidiga och bindande besked från staten men vi ser att detta kan lösas på annat sätt än genom ställningstagande i form av en plan (se kapitel 9). Det finns även ett behov av bindande besked från staten under själva detaljpaneläggningsen.

Planeringsbesked – ett komplement till samråd och granskning

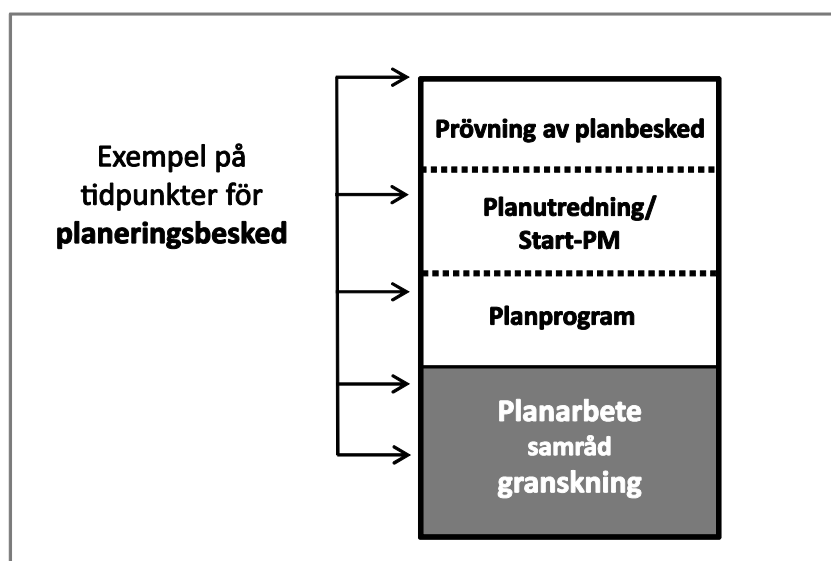
För att ge kommunerna ökade möjligheter att vid behov få bindande besked från staten föreslår vi att kommunerna ska få möjlighet att begära ett s.k. *planeringsbesked* från länsstyrelsen. Med planeringsbesked avses att länsstyrelsen på begäran av kommunen ska ta ställning till om det finns skäl för ett ingripande på någon eller några av de grunder som anges i 11 kap. 10 § PBL.

Vi vill betona att planeringsbeskedet är ett komplement till dagens regler om samråd, granskning och överprövning. Dessa regler ändras inte på annat sätt än att frågan om överprövning enligt 11 kap. 10–11 §§ i vissa fall avgörs innan kommunen beslutar om planens antagande. Länsstyrelsen ska dock alltjämt i varje detaljplaneärende ta ställning till om det efter kommunens antagandebeslut ska ske en överprövning.

Kommunen bedömer själv om det är lämpligt att använda sig av möjligheten att begära ett planeringsbesked. Kommunen avgör även vid vilken tidpunkt en begäran om planeringsbesked görs.

Beskedet ska kunna begäras inför starten av ett detaljplanearbete eller när som helst under pågående detaljplaneläggning. Det finns inget krav på att det mer detaljerade arbetet med planen ska ha påbörjats. I något fall kan det vara värdefullt att i en viss fråga få ett besked från staten redan under behandlingen av en byggherres begäran om planbesked eller inför kommunen beslut att påbörja det konkreta planarbetet (jämför det som sägs ovan och i kapitel 9 angående processen inför detaljplaneläggning). I andra fall kan det finnas skäl att begära ett planeringsbesked i ett senare skede. Det kan vara under/efter samråd eller under/efter granskning.

Figur 8.1 Exempel på att planeringsbesked kan begäras i olika skeden inför och under detaljplaneläggning



Planeringsbeskedet kan avse en eller flera av de ingripandegrunder som finns i 11 kap. 10 §. Efter att planeringsbesked har givits i en fråga kan kommunen senare under planprocessen begära besked i en annan fråga som kan föranleda ingripande enligt 11 kap. 10 §.

Länsstyrelsen ska lämna planeringsbeskedet inom sex veckor från det att kommunens begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning

eller andra särskilda omständigheter. Våra överväganden beträffande denna tidsfrist finns i kapitel 10.

Länsstyrelsen ska kunna ställa krav på underlag för att pröva den frågeställning planeringsbeskedet ska avse. Om länsstyrelsen inte har tillräckligt med underlag kan myndigheten enbart ge besked om vilket underlag som behövs och kan alltså inte ta ställning i sak. I dessa fall bör kommunen ges möjlighet att komplettera ärendet. Länsstyrelsen bedömer därefter själv om det kompletterade underlaget är tillräckligt eller ej.

Ett planeringsbesked om att planen i det aktuella avseendet är förenlig med 11 kap. 10 § innebär att länsstyrelsen inte kan ta upp frågan i ett senare samråd eller i granskningen och inte besluta om överprövning efter planens antagande med stöd av 11 kap. 10 § i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta gäller dock inte om planen eller förutsättningar för planeringen har ändrats på ett för ingripandegrunderna avgörande sätt efter beslutet om planeringsbesked. Ett exempel på sådana förändrade förutsättningar kan vara att nya fakta eller riktlinjer i frågor om hälsa och säkerhet har tillkommit som motiverar en annan bedömning.

Ett för kommunen ”positivt” besked ska kunna förenas med villkor om att planförslaget behöver ändras i ett visst avseende för att planen inte ska komma att överprövas enligt 11 kap. 10 §. Om kommunen inte har iakttagit ett sådant villkor kan länsstyrelsen senare överpröva detaljplanen.

Ett för kommunen ”negativt” besked att planen inte är förenlig med något av de krav som finns i 11 kap. 10 § innebär i regel att länsstyrelsen genom överprövning bör upphäva ett eventuellt senare beslut från kommunen att anta planen. I vart fall om varken planen eller planeringsförutsättningarna har ändrats. Vi anser dock inte att det bör införas någon sådan skyldighet i lagstiftningen.

Kommunen ska kunna överklaga ett planeringsbesked. Detta kan bli aktuellt om beskedet är negativt eller förenat med villkor. Överklagande ska ske till regeringen, på motsvarande sätt som vid beslut enligt 11 kap. 11 § om upphävande av kommunens planbeslut (se 13 kap. 5 § PBL). Överklagandemöjligheten behandlas närmare under rubriken Överklagande nedan.

Vid ett för kommunen negativt planeringsbesked kan kommunen i stället för att överklaga välja att gå vidare med planen som den är

vilket medför att frågan om överprövning blir slutligt avgjord först efter planens antagande.

Med detta system kan kommunerna avgöra hur de lägger upp detaljplanearbetet och i olika skeden stämma av detta mot statens krav i strategiska frågor – för att inte riskera ”förgävesplanering” och arbete med fel utgångspunkter.

Om det i ett planärende tidigt finns underlag för prövning mot statens samtliga krav finns inget hinder mot att behandla allt i ett samlat planeringsbesked, innan ett fullständigt planförslag utarbetas och går ut på samråd. I så fall behöver länsstyrelsen inte yttra sig beträffande ingripandegrunderna i samrådet och granskningen. Dessa har ju redan behandlats med bindande verkan i planeringsbeskedet, förutsatt att varken planen eller planeringsförutsättningarna har förändrats därefter.

Begreppet planeringsbesked

Vi har övervägd vilken term som bör användas för det föreslagna beskedet.

Den term som framstår som enklast och mest tilltalande är *planeringsbesked*. Nackdelen är dock att denna term kan sammanblandas med *planbeskedet* i 5 kap. PBL.

Ett alternativ skulle kunna vara *ingripandebesked*. Denna term används dock redan i PBL i ett annat avseende varför den inte är lämplig (se 12 kap. 8 § punkt 1).

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara *överprövandebesked* eftersom beskedet syftar till att ge besked beträffande länsstyrelsens avsikter att överpröva detaljplanen. Vid ett negativt besked kan dock kommunen trots beskedet välja att gå vidare med planen och det är först efter att planen har antagits som länsstyrelsen slutligen avgör om överprövning bör ske eller ej (11 kap. 10–11 §§ PBL). Begreppet överprövandebesked skulle därför bli missvisande.

Mot bakgrund av det ovanstående anser vi, trots risken för sammanblandning, att begreppet planeringsbesked är lämpligast.

Överklagande

Som ovan konstaterats är utgångspunkten att kommunen ska kunna överklaga beslutet om planeringsbesked. Ett planeringsbesked skulle naturligtvis i praktiken kunna ha stor betydelse även för enskilda, t.ex. en byggherre, och vi har övervägt om även enskilda bör ha en möjlighet att överklaga detta beslut. Oavsett vad länsstyrelsen anför i planeringsbeskedet är det ytterst kommunen som avgör huruvida planarbetet ska fortsätta eller ej. Vi anser därför inte att en enskild ska kunna överklaga ett beslut om planeringsbesked. Av 13 kap. 2 § 1 PBL följer i dag att kommunens beslut att avbryta ett planarbete inte får överklagas.²²

Vi har även övervägt alternativet att beslutet om planeringsbesked inte heller ska kunna överklagas av kommunen. Vi tror visserligen att planeringsbeskedet fyller en funktion även om det inte kan överklagas. Planeringsbeskedet blir dock ett effektivare verktyg om det kan överklagas och därmed innebär en möjlighet att så tidigt som möjligt fullt ut avgöra vissa grundläggande förutsättningar för planeringen. Därigenom behöver kommunen inte ”chansa” och gå vidare med planeringen förrän frågan är avgjord. Om regeringen gör en annan bedömning än länsstyrelsen är det regeringens bedömning som ska ligga till grund för länsstyrelsens kommande beslut i fråga om överprövning efter planens antagande.

Överklagandemöjligheten borde även minska risken för att länsstyrelsen lämnar ett negativt besked ”för säkerhets skull”.

Vad som är ett överklagbart beslut regleras inte i lagstiftningen men av praxis på området framgår att ett beslut måste få påtagliga konsekvenser för den berörda för att det ska anses vara överklagbart. Det har ofta gjorts åtskillnad mellan sk. förfarandebeslut (beslut som fattas under handläggningen) och slutliga beslut (beslut varigenom ärendet avgörs). Slutliga beslut har i regel ansetts överklagbara medan bara vissa särskilt angivna förfarandebeslut har ansetts överklagbara.²³

Man kan argumentera för att planeringsbeskedet bör jämföras med ett förfarandebeslut. En myndighets beslut att avge ett yttrande är typiskt sett ett exempel på ett förfarandebeslut eftersom funk-

²² Detta motiveras i förarbetena med att ett beslut att avbryta ett planarbete inte är bindande för kommunen, se prop. 2009/10:170 s. 354.

²³ Se SOU 2010:29, kap. 32 för en genomgång av terminologi och praxis på området.

tionen är att skapa underlag för ett kommande avgörande (slutligt beslut). Planeringsbeskedet har mycket gemensamt med ett beslut att avge ett yttrande. En jämförelse kan göras med att länsstyrelsens beslut att avge samråds- och granskningsyttrande inte kan överklagas trots att länsstyrelsen där upplyser kommunen om sin syn på planförslagets förenlighet med ingripandegrunderna.

En skillnad är dock att länsstyrelsen, i ett positivt planeringsbesked tar slutlig ställning till ingripandegrunderna (förutsatt att inget förändras under planeringens gång). I den meningen har alltså planeringsbeskedet snarast karaktären av ett bindande, slutligt beslut. I dessa fall finns dock ingen anledning för kommunen att överklaga länsstyrelsens beslut eftersom detta inte går kommunen emot.

I ett negativt planeringsbesked, dvs. om länsstyrelsen konstaterar att planförslaget strider mot någon eller flera ingripandegrunder, tar dock länsstyrelsen inte slutlig ställning. Även om man får förutsetta att ett sådant besked leder till en faktisk överprövning om kommunen väljer att fortsätta med planförslaget så är det först vid överprövningen som länsstyrelsen slutligen tar ställning till den frågan och länsstyrelsen är inte formellt bunden av sin bedömning i planeringsbeskedet.

Oavsett om ett beslut om planeringsbesked betraktas som ett förfarandebeslut eller ej anser vi att kommunen bör få möjlighet att överklaga ett negativt planeringsbesked eller ett besked förenat med villkor. Detta eftersom syftet med planeringsbeskedet är att kommunen ska få ett tydligt besked från länsstyrelsen. Om länsstyrelsen konstaterar att planförslaget strider mot en eller flera ingripandegrunder bör kommunen kunna utgå från att länsstyrelsen kommer att överpröva planen om kommunen väljer att gå vidare med denna. Därigenom får planeringsbeskedet sådana *faktiska konsekvenser* för kommunen att beslutet bör kunna överklagas.

Det finns en risk för att överklagandemöjligheten skulle tynga planförfarandet. Ett exempel är ifall kommunen överklagar ett negativt planeringsbesked avseende möjligheten att bygga inom strandskyddat område och får rätt i denna del. I den fortsatta planprocessen kanske det visar sig att planförslaget även strider mot ett riksintresse och att det därför ändå inte är möjligt att gå vidare med planen. I så fall har överklagandeprocessen rörande strandskyddet lett till onödiga kostnader och en förlängning av planförfarandet.

Vi tror dock att den sortens situationer är mycket sällsynta och att en kommun som väljer att överklaga ett planeringsbesked i regel förvissar sig om att planförslaget i övrigt kommer att godtas. Ett överklagande av planeringsbeskedet kommer även i många fall att ersätta ett senare överklagande av länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut om detaljplan (13 kap. 5 § PBL).

Det framförs ofta att överklaganden av detaljplaner och bygglov är ett hinder för bostadsbyggandet.²⁴ Man kan därför ifrågasätta om det bör införas ännu en överklagandemöjlighet i PBL. Att en sakägare överklagar en oönskad detaljplan leder naturligtvis till att planprocessen förlängs och i vissa fall till att *hindra* planerad byggnation. Den föreslagna möjligheten för kommunen att överklaga ett planeringsbesked syftar dock till att *möjliggöra* byggnation. Häri ligger en avgörande skillnad och vi har svårt att se att kommunen skulle välja att överklaga om kommunen bedömer att ett sådant överklagande förlänger planprocessen i onödan och hindrar bostadsbyggandet.

Om kommunen inte skulle kunna överklaga ett negativt planeringsbesked skulle kommunen ställas inför valet att;

- avbryta planläggningen eller
- gå vidare med planläggningen och överklaga ett senare beslut från länsstyrelsen att efter överprövning upphäva detaljplanen.

Inget av dessa alternativ kan sägas gynna bostadsbyggandet och vi anser därför att en överklagandemöjlighet är befogad.

Leder planeringsbeskedet till ett effektivare planförfarande?

Som ovan konstaterats innebär planeringsbeskedet en möjlighet att så tidigt som möjligt fullt ut avgöra vissa grundläggande förutsättningar för detaljplaneringen. Det kan t.ex. gälla frågor om bebyggelsens närhet till riskfyllda verksamheter, högsta höjd på byggnad med hänsyn till flygsäkerhet eller upphävande av strandskydd. Vi tror att tidiga och tydliga planeringsbesked i sådana frågor kom-

²⁴ Se t.ex. Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 och Fastighetsägarnas rapport *Inte på min bakgård – en ranking över kommunerna med flest överklagade plan- och bygglov*.

mer att leda till ett effektivare planförfarande och minska risken för ”förgävesplanering”, till fördel för såväl kommun som byggherre.

I de fall en viss strategisk fråga klarläggs tidigt genom planeringsbesked behöver denna fråga inte behandlas av länsstyrelsen vid flera tillfällen (såvida inte planförslaget eller förutsättningar ändras på ett avgörande sätt). Processen kan således bli mer effektiv även sett från statens sida.

I de fall där samarbetet mellan kommun och länsstyrelse fungerar väl kommer sannolikt planeringsbeskedet att användas i mindre utsträckning än om samarbetet fungerar mindre väl. Även i de situationer där samarbetet fungerar väl kan dock kommunen ha ett behov av att få ett bindande besked från länsstyrelsen beträffande en eller flera ingripandegrunder i ett tidigt skede.

I vissa fall kan länsstyrelsen bedöma att det är olämpligt att i ett tidigt skede ge ett planeringsbesked i den fråga kommunen ställer utan att göra avvägningar mot vissa andra intressen. Om en sådan avvägning kräver ett mer utvecklat underlag eller ett relativt färdigt planförslag kan länsstyrelsen konstatera detta i planeringsbeskedet. Kommunen får i så fall inget besked i sak.

Vi tror att kommunen själv kan bedöma i vilka situationer ett planeringsbesked kan förväntas leda till en effektivare planprocess. Om det saknas behov av ett planeringsbesked eller om detta riskerar att krångla till processen i onödan tror vi inte att kommunen skulle begära ett sådant besked.

En synpunkt som har framförts till utredningen är att planeringsbeskedet ökar risken för att länsstyrelsen lämnar ett negativt besked. Ett exempel kan vara om ett planförslag, trots att det initialt kan verka strida mot en ingripandegrund, i slutändan skulle anses godtagbart utifrån en sammanvägd bedömning. Om länsstyrelsen tvingas att lämna ett planeringsbesked innebär det att det blir nej trots att det kunde ha blivit ett ja. Även i detta fall tror vi att kommunens möjlighet att bestämma när planeringsbeskedet ska begäras minskar denna risk.

Vi vill även betona att det är länsstyrelsen själv som avgör vilket underlag som behövs för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till en viss fråga. Detta borde, tillsammans med överklagandemöjligheten, minska risken för att länsstyrelsen lämnar ett negativt besked ”för säkerhets skull”.

8.5.3 Besked i fråga om planeringsunderlag

Förslag: Kommunen ska kunna begränsa en begäran om planeringsbesked till en fråga om vilket planeringsunderlag länsstyrelsen behöver för att kunna pröva kraven i 11 kap. 10 § PBL.

Planeringsbesked i fråga om planeringsunderlag ska inte kunna överklagas.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om det är möjligt och lämpligt att länsstyrelsen huvudsakligen vid ett enda tillfälle, tidigt i processen, tydliggör vilka underlag som krävs från kommunen eller andra parter i ett ärende.

Som tidigare konstaterats kan länsstyrelsen i formell mening inte kräva några utredningar utan endast påtala brister i vissa hänseenden. Trots detta uppfattas inte sällan länsstyrelsens påpekanden som krav, vilket blir särskilt problematiskt om påpekanget härrör från länsstyrelsens rådgivande funktion och saknar samband med tillsynsfunktionen.

Även vad gäller underlag som har betydelse för planens förenlighet med 11 kap. 10 § PBL bör kommunen själv i rollen som planmyndighet få avgöra vilket underlag som ska tas fram inför ett beslut om planantagande. Med tanke på länsstyrelsens möjlighet att överpröva detaljplanen i dessa fall har dock kommunen ett intresse av att få besked om vilket underlag länsstyrelsen anser sig behöva för sina ställningstaganden.

Kommunen kan i dag tidigt få länsstyrelsens synpunkter om vilka utredningar som bör ligga till grund för ett planförslag. Det kan ske antingen genom informella kontakter eller i ett formellt tidigt samråd (kring ett skisserat förslag till plan eller kring ett planprogram). Länsstyrelsen är dock inte bunden av de synpunkter som då framförs utan kan ändra sig och framställa krav på nya utredningar längre fram.

Som en generell princip bör gälla att länsstyrelsens synpunkter/krav på utredningar ska framföras så tidigt som möjligt. Exempelvis bör krav på utredningar som rör markens beskaffenhet eller om godtagbart minsta avstånd till en trafikled kunna formuleras tidigt och därmed ligga till grund för arbetet med att ta fram ett planförslag som senare går ut på samråd. Även krav på utredning om effekter på ett visst riksintresse bör kunna formuleras tidigt. I

vissa fall behöver det dock finnas ett utarbetat planförslag för att det ska vara möjligt för länsstyrelsen att precisera vilka ytterligare utredningar som krävs.

Planeringsbeskedet kan även användas i fråga om planeringsunderlag

Vi anser att kommunen bör få möjlighet att begränsa en begäran om planeringsbesked till att enbart avse frågan vilket *planeringsunderlag* länsstyrelsen kräver för att senare kunna ta ställning till planens förenligt med kraven i 11 kap. 10 § PBL. Kommunen ska själv kunna välja om man vill att länsstyrelsen i planeringsbeskedet ska lämna besked om samtliga utredningar som krävs i ett visst ärende eller enbart beträffande utredningar avseende en viss strategisk fråga. Det är dock länsstyrelsen själv som avgör om den har en tillräcklig redovisning av den planerade åtgärden för att bedöma vilka utredningar som krävs.

Kommunens begäran om planeringsbesked ska vid behov kunna avse både besked om vilka utredningar som krävs och besked beträffande ingripandegrunderna (se ovan). I de fall där länsstyrelsen inte anser sig ha ett tillräckligt underlag för att lämna besked beträffande ingripandegrunderna ska länsstyrelsen uppge vilket underlag som krävs för att ett sådant ställningstagande ska vara möjligt.

Med den ordning vi föreslår kan länsstyrelsen under samråd och granskning agera för att planeringsunderlaget ska bli godtagbart. Samtidigt kan kommunen ta initiativ till att frågan om vilket planeringsunderlag som behövs klargörs genom ett planeringsbesked. Detta sker i så fall i det skede och i den fråga där kommunen bedömer att det finns behov av ett sådant klargörande.

Överklagande avseende underlag

Om länsstyrelsen i ett planeringsbesked kräver underlag som kommunen inte anser vara rimligt kan kommunen välja att gå vidare med planarbetet utan att ta fram det aktuella underlaget. Eftersom kommunen själv avgör vilket planeringsunderlag som ska tas fram anser vi att planeringsbesked i fråga om underlag inte ska kunna överklagas. Länsstyrelsen bör motivera varför ett visst underlag behövs.

Om ett planeringsbesked avser både länsstyrelsens ställningstagande beträffande ingripandegrunderna och besked om underlag ska endast ställningstagandet kunna överklagas.

Bör ett planeringsbesked avseende underlag vara bindande för länsstyrelsen?

Att länsstyrelsen kan ändra sig beträffande vilket planeringsunderlag som behövs är rimligt i de fall det senare visar sig att det planerade projektet eller någon förutsättning för detta förändras. Om inget förändras kan man däremot ifrågasätta om det är lämpligt att länsstyrelsen kan ändra sig och framställa krav på ytterligare utredningar. Ändrade besked gör det svårt för kommunen att beräkna tidsåtgång och kostnad för planeringen och vi har därför övervägt om ett planeringsbesked i fråga om underlag ska vara bindande för länsstyrelsen, förutsatt att inget förändras.

Om länsstyrelsen i ett senare skede upptäcker att den i planeringsbeskedet har glömt att nämna en utredning som behövs så skulle länsstyrelsen i så fall inte kunna upplysa kommunen om detta i samrådet. Vi anser att detta vore olyckligt med tanke på kommunens intresse av att få reda på vilket beslutsunderlag som krävs. Konsekvensen kan annars bli att länsstyrelsen överprövar detaljplanen trots att överprövning hade kunnat undvikas om den aktuella utredningen hade tagits fram. Vi anser därför *inte* att ett planeringsbesked beträffande underlag bör vara bindande för länsstyrelsen.

Även om beskedet inte är bindande så innebär det en möjlighet för kommunen att få ett samlat och tydligt besked om vilka utredningar som krävs beträffande ingripandegrunderna. Vi tror därför att ett planeringsbesked gällande underlag fyller en funktion även om det inte är bindande.

9 Processen inför detaljplaneläggning

9.1 Uppdrag och disposition

Enligt direktiven ska utredningen analysera processen inför en detaljplaneläggning och lämna förslag på åtgärder som kan leda till effektiviseringar.

Avsnittet inleds med sammanfattningar av de instrument och lagregler i PBL m.m. som kan användas för att förbereda detaljplaneläggning.¹ Därefter behandlas hur processerna inför planläggningen kan läggas upp i praktiken. Avslutningsvis behandlas utredningens överväganden och förslag beträffande åtgärder som kan leda till effektiviseringar.

9.2 Lagregler av betydelse för processen inför detaljplaneläggning

9.2.1 Översiktsplan

Översiktsplanen är inte bindande men avsedd att ge vägledning för bl.a. kommunens beslut om detaljplaneläggning. Översiktsplanen är även ett viktigt underlag för en byggherre att utveckla projektidéer. En tydlig och väl underbyggd översiktsplan redovisar var möjligheterna att få igenom ett projekt är störst och planen kan även underlätta byggherrens arbete inför en detaljplaneläggning.

Några föreskrifter om översiktsplanens detaljeringsgrad (kartskalor m.m.) och omfattningen av utredningar till grund för planen finns inte. Kommunen kan själv – utifrån sina förutsättningar och

¹ Se även kapitel 4.

behov – välja med vilken noggrannhet översiktsplanen ska ange planeringsförutsättningar och ställningstaganden inom olika sektorer och geografiska områden.

Länsstyrelsen spelar en viktig roll i översiktsplaneringen genom att dels tillhandahålla planeringsunderlag, dels under samrådet föra en dialog med kommunen (3 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen ska dessutom lämna ett särskilt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. I detta ska framgå vilka eventuella anmärkningar som länsstyrelsen har beträffande riksintressen, miljökvalitetsnormer, områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, mellankommunal samordning samt i fråga om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 16 §). Inför beslut om antagande av översiktsplanen ska kommunen redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med planen.

Kommunen kan ändra översiktsplanen inom ett visst område för att där särskilt utreda och ge riktlinjer för markanvändning och byggande på ett mer detaljerat sätt än i kommunen i övrigt (se 3 kap. 23 § PBL). Vid sådana s.k. *fördjupningar av översiktsplanen* är det formella förfarandet reglerat på i huvudsak samma sätt som vid upprättande av ny översiktsplan.² Ett exempel på en sådan plan finns på nästa sida.³

Även vid fördjupningar av översiktsplanen ska länsstyrelsen lämna ett granskningsyttrande där eventuella anmärkningar mot planen framgår (i de avseenden som redovisas ovan). En fördjupning av översiktsplanen kan därmed, på ett mer detaljerat sätt, redovisa förutsättningar och riktlinjer för kommande detaljplaneläggning.

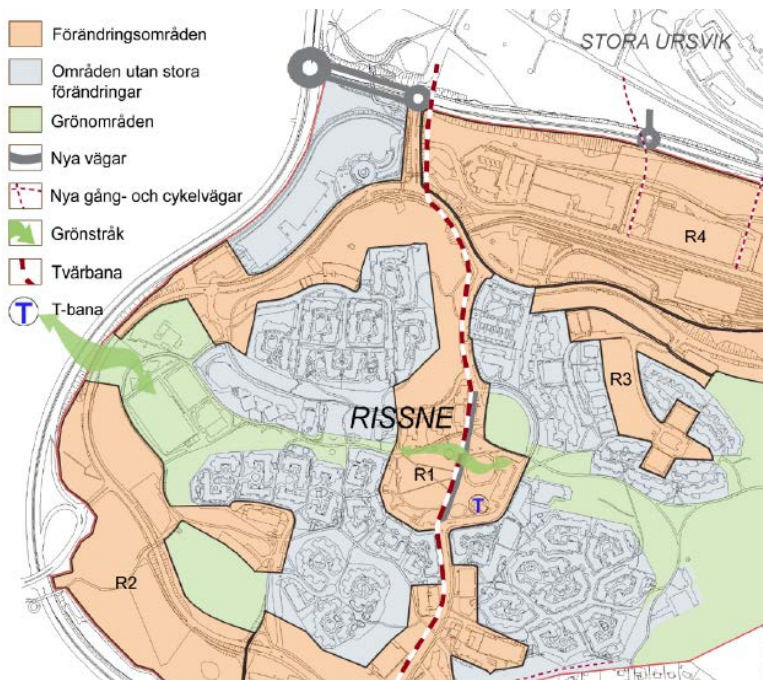
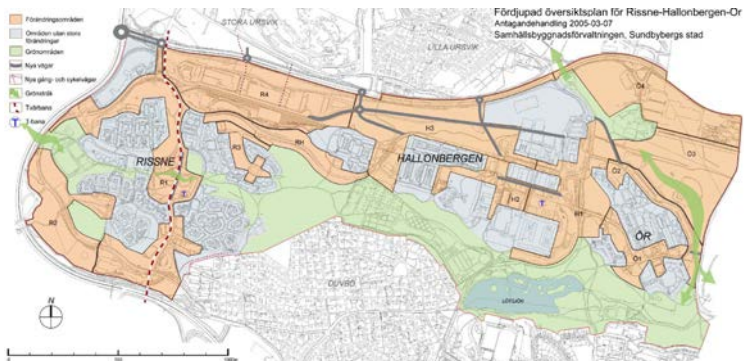
² En av skillnaderna är att i stället för två månaders utställning krävs att planen är tillgänglig för granskning i minst sex veckor.

³ Fördjupad översiktsplan för Rissne-Hallonbergen-Ör, Sundbybergs stad.

Fördjupad översiktsplan för Rissne-Hallonbergen-Ör

Antagandehandling 2005-03-07

Samhällsbyggnadsförvaltningen, Sundbybergs stad



9.2.2 Riktlinjer för bostadsförsörjning och annan strategisk planering

Utöver översiktsplanen arbetar många kommuner med andra former av strategisk planering för att underlätta de ställningstaganden som byggherre och kommun behöver göra inför en detaljplanläggning. Ett exempel är s.k. kvalitetsprogram och utvecklingsplaner/utvecklingsprogram där kommunen redovisar vilka kvaliteter man vill se i det framtida byggandet.⁴ Dessa dokument kan ligga till grund för de projektidéer som utvecklas.

Även kommunernas *riktlinjer för bostadsförsörjning* är en del av den strategiska planeringen. Av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar framgår att varje kommun ska ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunen. Vissa kommuner väljer att formulera riktlinjerna i särskilda program och dokument, medan andra väljer att integrera bostadsfrågorna i kommunens översiktsplan.⁵ Riktlinjer för bostadsförsörjning behandlas mer utförligt i kapitel 6.

9.2.3 Planbesked

En detaljplanläggning kan initieras genom ansökan om planbesked enligt 5 kap. 2–5 §§ PBL. I planbeskedet ska kommunen redovisa om man avser att inleda föreslagen planläggning eller ej. En begäran om planbesked ska innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs. Om åtgärden avser ett byggnadsverk ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning. Utgångspunkten är att kommunens beslutsunderlag ska vara översiktligt och principiellt. Miljökonsekvenser behöver därför inte behandlas i en begäran om planbesked.⁶

När kommunen har fått en begäran om planbesked som uppfyller dessa krav ska kommunen fatta beslut inom fyra månader, om inte kommunen och byggherren kommit överens om längre tid.

⁴ För en närmare beskrivning av hur kommuner kan jobba med dessa dokument, se Cars (2015), Värdeskapande stadsbyggande, *Fastighetsnytt* 2015-04-26.

⁵ Se www.boverket.se, Bostadsmarknadsenkäten 2015.

⁶ Se prop. 2009/10:170 s. 227.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning ska kommunen ange skälen för det i planbeskedet.

Ett positivt planbesked innebär endast att ett planarbete med viss inriktning ska inledas och är ingen garanti för att en detaljplan kommer att antas. Kommunen kan också när som helst under detaljplaneprocessen ändra sig och avbryta planarbetet.

9.2.4 Planprogram

Efter att kommunen har beslutat att påbörja ett planarbete avgör kommunen själv om det behövs ett inledande planprogram där planens utgångspunkter och mål anges (se 5 kap. 10 § PBL). Det är också kommunen som bestämmer vilka utredningar som ska ligga till grund för utarbetandet av ett planprogram.

När kommunen väljer att göra ett program ska detta vara föremål för samråd (se 5 kap. 11 § första stycket). Programmet ska dessutom redovisas vid det efterföljande samrådet om förslag till detaljplan (5 kap. 13 § andra stycket PBL).

Genom planprogrammet kan kommunen tidigt påbörja en dialog med dem som kommer att beröras av planen och få in viktiga synpunkter inför en kommande detaljplanläggning. Samrådet om planprogrammet kan bland annat ge signaler om hur länsstyrelsen ställer sig i frågor som rör statliga intressen.

I förarbetena framhålls att ett planprogram kan underlätta detaljplanarbetet vid mer komplicerade planer som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen eller när kommunens översiktsplan inte är aktuell i förhållande till de frågor som ska regleras i detaljplanen, dvs. när den föreslagna detaljplanen saknar stöd i översiktsplanen.⁷

9.2.5 Riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningar

En kommun ska ha riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningar (om kommunen genomför sådana). Riktlinjerna för exploateringsavtal ska ange utgångspunkter och mål för avtalen. De ska även ange grundläggande principer för fördelning av kostnader

⁷ Se prop. 2009/10:170 s. 235 f. och 443.

och intäkter vid genomförandet av detaljplaner. Även andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal ska redovisas. Riktlinjerna för markanvisningar ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser/upplåtelser av markområden för byggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.⁸

Reglerna är avsedda att klargöra processen inför en detaljplanläggning genom att byggherrar ska mötas av tydliga principer och i förväg kunna få en uppfattning om vilka krav kommunen kan komma att ställa för att upprätta en detaljplan och/eller sälja mark.⁹

I kapitel 4 och 13 finns en mer utförlig beskrivning av regleringen av exploateringsavtal och markanvisningar.

9.2.6 Miljöbedömning

I de fall en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning med miljökonsekvensbeskrivning göras.¹⁰ Momentet då behovet av miljöbedömning klargörs brukar benämnas *behovsbedömning*.¹¹ Processen som helhet för att avgöra om en miljöbedömning krävs samt arbete med miljöbedömning brukar kallas *miljöbedömningsprocessen* och den pågår parallellt med planprocessen. Under processen ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen och de synpunkter som kommer fram i samrådet ska redovisas i planärendet.

Tidpunkter och former för kommunens samråd med länsstyrelsen regleras inte i lagstiftningen. Samråd om miljöbedömningar sker dock i regel innan samråd om ett utarbetat detaljplaneförslag. Med denna process är det möjligt för länsstyrelsen att i ett tidigt skede inför detaljplanläggningen redovisa sin syn på behovet av miljöbedömning och i förekommande fall ge synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

⁸ Se 1 kap. 4 § PBL samt lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

⁹ Se prop. 2013/14:126 s. 146 ff samt 226 ff.

¹⁰ Detta framgår av 4 kap. 34 § PBL, 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen).

¹¹ Se 6 § MKB-förordningen.

I de fall där en miljökonsekvensbeskrivning behöver upprättas utgör denna en del av planbeskrivningen (4 kap. 33 samt 34 §§ PBL) och blir därmed föremål för såväl samråd som granskning i detaljplaneärendet.

Miljöbedömningsprocessen behandlas även i avsnitt 15.2.

9.3 En översikt av processen – från initiering till planläggning

Den formella detaljplaneprocessen, som inleds genom att kommunen fattar ett beslut om att påbörja planläggningen, föregås av ett s.k. *initieringsskede*.

Initieringen av ett bostadsprojekt – av kommunen eller en byggherre – sker mot bakgrund av riktlinjer i en kommuntäckande översiktplan, en fördjupning av översiktsplanen, kvalitetsprogram eller motsvarande. I vissa fall kan också ett initiativ till t.ex. större bostadsprojekt vara startpunkten för att ta fram en fördjupning av översiktsplanen eller motsvarande utredning/plan.

När *kommen äger marken* kan initieringen i princip ske på tre sätt: (1) kommunen går ut med program för en markanvisningstävling till intresserade byggherrar; (2) om marknadens efterfrågan är begränsad kan förutsättningar för en s.k. direktanvisning diskuteras med en byggherre som visat intresse av att bygga på den aktuella marken; (3) kommunen inleder planläggning trots att någon byggherre ännu inte är utsedd.

Om *marken är privatägd* tas ofta initiativet av byggherren själv. Det kan ske genom en informell kontakt med kommunen eller genom att byggherren ansöker om ett formellt planbesked från kommunen. Även kommunen kan initiera ett projekt på privat mark genom att ”ge signaler” till byggherren/markägaren att bebyggelse av marken är önskvärd.

9.3.1 Processen mellan initiering och kommunens beslut om detaljplanläggning

Efter att ett detaljplaneärende har initierats vidtar ett arbete med att klargöra förutsättningar och mål för kommande detaljplanläggning. Dvs, det finns en förberedande utrednings- och besluts-

process innan beslut fattas att påbörja det egentliga detaljplanearbetet. Det handlar om grundläggande förutsättningar för byggande på den aktuella platsen samt frågor kring planens huvudsakliga innehåll och principer vad gäller ansvar för genomförande och finansiering av infrastruktur. Andra faktorer som behandlas i detta skede är behovet av olika typer av utredningar, frågan om miljöbedömning enligt miljöbalken, vilken planprocess enligt PBL som ska tillämpas, tidsplan m.m. En sammanställning av detta brukar benämnas ”Start-PM”, ”Planutredning”, eller liknande. Dessa dokument ligger därefter till grund för politiska beslut att påbörja detaljplanläggning – de beslut som vanligtvis benämns ”planuppdrag”.

Omfattningen av arbetet med en ”Start-PM” varierar, beroende bl.a. på hur mycket information som ges av översiktsplanen, en fördjupning av planen eller av andra övergripande utredningar eller riktlinjer för byggandet. Det finns skillnader mellan olika kommuner och mellan olika projekt beträffande vilka frågor som behandlas i en ”Start-PM” och vilka frågor som behandlas inom ramen för planarbetet.¹²

Kommunerna har stora möjligheter att – i fråga om arbetet inför detaljplanläggning – själva bestämma ansvarsfördelning och beslutsgång inom den kommunala organisationen. Det gäller bland annat rollfördelningen mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd och förekomsten av olika beredningar eller utskott. Variationen är stor i detta avseende mellan olika kommuner.¹³ Det ligger i sakens natur att en kommunal intern organisation påverkar planprocessens utformning och effektivitet. Hur kommunerna väljer att organisera sig vad gäller beslutande och beredande organ samt förvaltningsorganisation, har vi dock bedömt ligga utanför vår utredning.

¹² Se Jakobson (2015), *Förutsättningar inför detaljplanearbetet – Hur påverkar det processen?*, Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH. Examensarbete nr 371.

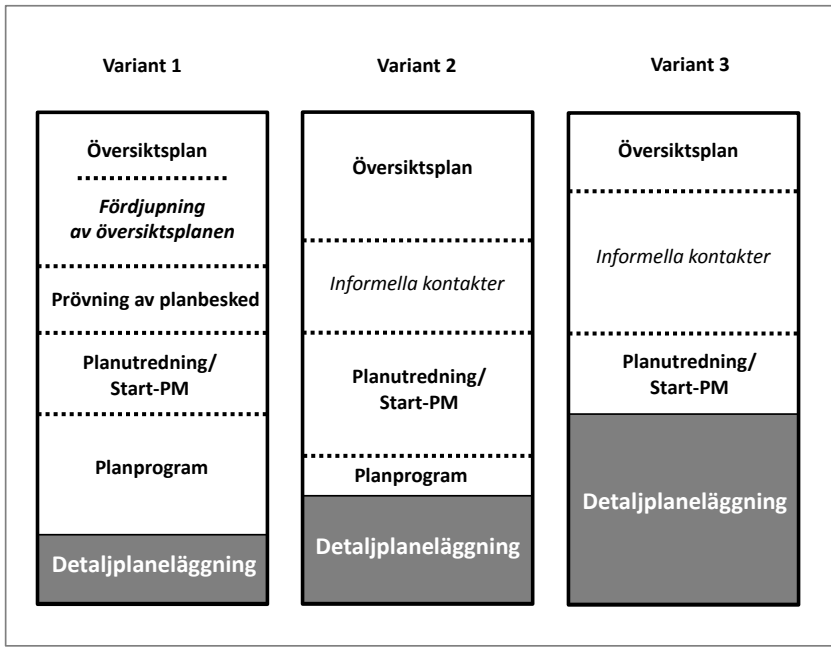
¹³ Se Glad (2014), *Effektivt stadsbyggande – genom ett processorienterat arbetssätt*, Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH. Examensarbete nr 309.

9.4 Utredningar och beslut inför detaljplanläggning

Lagstiftningen ger som framgått stora möjligheter att välja i vilken form och i vilket skede utredningar genomförs och beslut tas. Utredningar och beslut på en mer övergripande nivå kan behandlas i form av översiktsplan enligt PBL eller i en annan ”oreglerad” form, t.ex. ett mer omfattande ”Start-PM”. Ytterligare utredningar och ställningstaganden inför starten av det egentliga planläggningsarbetet kan i valda delar ske före planuppdrag eller förläggas till skedet efter planuppdrag. Vidare kan arbetet efter planuppdrag delas upp i ett programskede och ett skede då förslag till detaljplan upprättas. Man kan beskriva detta som att det finns en viss mängd utredningar och ställningstaganden som ska göras och det finns stora möjligheter att välja i vilket skede/i vilken form de ska behandlas. I Figur 9.1 visas tre exempel på detta.

Processerna inför en detaljplanläggning kan således se olika ut även fast de i sak behandlar i stort sett samma saker. Det innebär att tidsåtgången för enskilt skede – och dess omfattning – är mindre relevant. I diskussioner om stadsbyggande och beslutsprocessernas längd och komplexitet bör utgångspunkten vara att betrakta *tidsåtgång och arbetsinsats för processen som helhet*.

Figur 9.1 Exempel på att den samlade mängden utredningar och beslut kan fördelas på olika sätt mellan olika formella skeden



Kommunerna har alltså stor valfrihet att anpassa utrednings- och beslutsprocessen till sina egna förutsättningar och till det aktuella ärendets specifika förutsättningar. Det kan naturligtvis diskuteras huruvida den valfrihet som PBL:s flexibilitet ger är av godo. Det är en valfrihet under ansvar som förutsätter att kommunen ”väljer rätt” och nyttjar systemet på ett sätt som är rimligt i förhållande till planeringssituationen. Utredningens samlade bedömning är dock att denna flexibilitet i grunden är bra. Vi ser inte något tydligt behov av att ändra bestämmelser i PBL, för att ytterligare styra upp sådana utredningar och beslut som kommunen själv råder över.

Däremot finns anledning att närmare analysera de delar av processen inför detaljplanläggning som *kommunen inte råder över*, dvs. relationen till och samverkan med andra aktörer i samhällsbyggnadet (se kapitel 3). Förenklat kan dessa aktörer sägas vara byggherren, staten samt övriga aktörer. Vilka behov och möjligheter finns det att med lagstiftning effektivisera samspelet med andra aktörer?

Byggherren

I sådana planärenden där byggherren medverkar från start är det viktigt att tidigt klargöra ansvarsfördelningen mellan byggherre och kommun vad gäller utredningar som kommer att krävas i olika skeden inför och under detaljplanläggningen. För byggherren är det då väsentligt att så tidigt som möjligt få besked om förväntade utredningar och kostnader. Byggherren behöver givetvis även så tidigt som möjligt få besked om vilket byggande som kommer att inrymmas i planen och hur kostnadsansvaret ser ut i fråga om olika typer av infrastruktur.

Vikten av tydlighet och förutsägbarhet kan få exemplifieras med bestämmelserna om exploateringsavtal. Enligt 6 kap. 39 § PBL ska det finnas kommunala principer och riktlinjer för avtalens innehåll. Hur dessa riktlinjer utformas avgör sedan kommunen. Det betyder att vi kan få varierande riktlinjer i kommunerna – och i slutändan flera typer av exploateringsavtal. Enligt utredningens bedömning vore en samordning mellan kommunerna önskvärd för att öka tydligheten gentemot byggherrar. Det gäller inte minst i storstadsområdena där många kommuner ingår i en bygg- och bostadsmarknadsregion. Reglerna om riktlinjer för exploateringsavtal har dock inte varit i kraft så länge att det kan dras några bestämda slutsatser om behov av ytterligare lagreglering inom området.

Vad gäller relationen mellan byggherre och kommun ser utredningen sammanfattningsvis inte något tydligt behov av att ändra de lagregler som tar sikte på skedena inför planläggning. Nuvarande regler ger goda möjligheter att klara ut relationerna till byggherren. Det är snarare *tillämpning av lagstiftningen* som är avgörande för samspelet mellan byggherre och kommun (se kapitel 3).

Staten

Vad gäller statens roll vid planering för bostadsbyggande har flera kommuner under utredningen framfört att detaljplanläggningen kompliceras eller hindras av länsstyrelsens krav vad gäller dels hänsynen till andra intressen än bostadsbyggande, dels kraven på utredningar (se kapitel 5 och 8). Kommunernas kommentarer vad gäller relationen mellan stat och kommun kretsar kring två grundläggande frågor: 1) vad ska staten bestämma och 2) hur kan plane-

ringsprocesser utformas så att statens krav klarläggs tidigt. Den första frågan om beslutsfördelningen ligger utanför vår utredning. Vad gäller planeringsprocesser har vi under arbetet konstaterat att kommunerna (och byggherrarna) behöver få tidiga och tydliga besked om de restriktioner och utredningskrav som staten har inför en viss detaljplanläggning. I detta avseende har lagstiftningen en central roll.

I många fall är staten – utöver sin tillsynsfunktion enligt PBL – även en aktiv part i detaljplanearbetet. En stor del i kommunens utredningsarbete inför detaljplanläggning av större projekt är t.ex. att nå överenskommelser med Trafikverket om anslutningar till det statliga vägnätet. För att klargöra huvuddragen i projektets (och detaljplanens) trafiklösningar samt klargöra finansieringen av dessa krävs i många fall att byggherren, kommunen och Trafikverket tillsammans arbetar fram en lösning. Omfattningen och komplexiteten vad gäller trafikförsörjningen och samordningen mellan parterna ser helt olika ut i olika fall. Det förefaller därför svårt att med lagstiftning närmare reglera hur utredningar och förhandlingar kring dessa frågor ska bedrivas.

Andra aktörer

Andra aktörer som kommunen behöver samspela med inför detaljplanläggning kan vara t.ex. en grannkommun, ett regionalt organ med ansvar för kollektivtrafik eller en mellankommunal organisation med ansvar för va-försörjning. Frågor om hur regionala organ samverkar med kommunernas planering har nyligen behandlats av Bostadsplaneringskommittéen¹⁴. Vårt intryck är att samverkan mellan kommun och regionala organ inför detaljplanläggning till mycket stor del handlar om hur arbetet bedrivs i praktiken, vad gäller bl.a. remisser och möten mellan parterna.

¹⁴ Se SOU 2015:59 *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

9.5 Tidigare förslag från Plangenomförandeutredningen

Behovet av att tidigt klargöra vilka statliga restriktioner och krav som gäller inför ett visst detaljplanearbete har påtalats av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34). Utredningen lade fram ett förslag med syfte att statens krav ska vara utredda inför den fortsatta dialogen mellan byggherren och kommunen om ett konkret projekt och en detaljplan.¹⁵

Plangenomförandeutredningens förslag i denna del var att en översiktsplan som redovisar markanvändningen, principer för bebyggelsens utformning och trafikförsörjning samt högsta totalhöjd för byggnadsverk ska kallas för *områdesplan*. Om det finns en områdesplan där kommunen och länsstyrelsen är överens¹⁶ slopas länsstyrelsens möjlighet att senare ingripa i fråga om riksintressen och mellankommunal samverkan. Beträffande frågor om miljö kvalitetsnormer, strandskydd samt hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion föreslås att länsstyrelsens möjligheter att ingripa ska behållas för prövning i senare skede. Plangenomförandeutredningen anser att dessa frågor ofta kan bedömas fullt ut först när den närmare markanvändningen har lagts fast.¹⁷

Plangenomförandeutredningens förslag om en områdesplan har inte genomförts. Regeringen har ansett att ett ställningstagande till en sådan reform bör avvakta resultat av andra aktuella utredningar som rör planering och byggande.¹⁸

Under vårt arbete har vi kunnat bekräfta att det finns ett behov av sådana tidiga klarlägganden som Plangenomförandeutredningen efterlyst. Vi har dock valt en annan lösning på problemet.

¹⁵ Se SOU 2013:34, *Ett effektivare plangenomförande*.

¹⁶ Här avses att länsstyrelsen – i sin tillsynsroll – inte haft invändningar under granskningsskedet.

¹⁷ Se SOU 2013:34 s. 263 ff.

¹⁸ Se prop. 2013/14:126 s. 53 f.

9.6 Överväganden och förslag

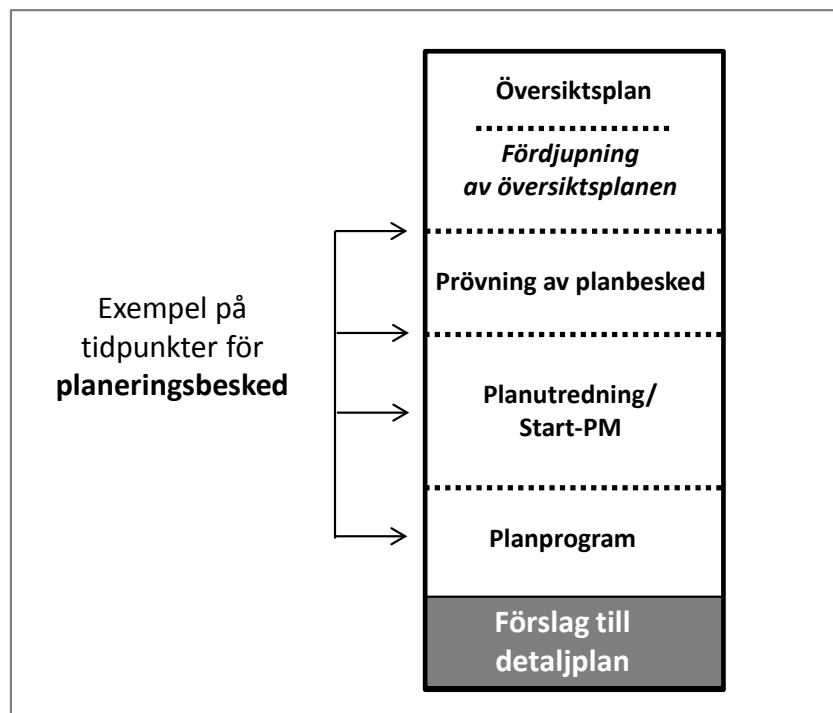
Flertalet kommuner har ambitioner att arbeta så effektivt som möjligt med skeden inför detaljplanläggning. Omfattningen av de utredningar som behöver göras och de restriktioner och krav som gäller bestäms dock i hög grad av staten. Vi föreslår inga ändringar i sak vad gäller statens krav. Sådana ställningstaganden ligger utanför utredningen. Däremot föreslår vi lagändringar som skulle ge kommunerna ökade möjligheter att genom ett s.k. *planeringsbesked* tidigt få bindande besked från staten i vissa strategiska frågor. Se kapitel 8.

Förenklat kan förslaget beskrivas som att kommunen *ska ha möjlighet* att under detaljplaneprocessen begära ett besked från länsstyrelsen i en sådan fråga som ingår i länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. 10 § PBL. Länsstyrelsen avgör själv om den ställda frågan är möjlig att besvara med det material som finns framtaget. Om beskedet blir att detaljplanläggningen är förenlig med statens krav i det aktuella avseendet kan länsstyrelsen inte ingripa och överpröva planen i samma avseende.

Planeringsbeskedet kan begäras *inför* och/eller under detaljplanläggningen. Ett exempel kan vara att området ingår i en fördjupning av översiktsplanen och att länsstyrelsens granskningsyttrande över denna tyder på att platsen kan bebyggas med hänsyn till riksintressen, strandskydd och avstånd till en bullrande verksamhet. Inför en eventuell detaljplanering har kommunen behov att få ett uppdaterat och mer precist besked i en eller flera av dessa frågor. Ett bindande besked i en viss fråga kan då fås genom ett planeringsbesked. *Planeringsbeskedet blir alltså en viktig del i processen inför detaljplanläggning.*

Förutom att planeringsbeskedet kan användas i ett tidigt skede inför en eventuell detaljplanläggning kan det tillämpas senare i processen, närmare inpå starten av det detaljerade arbetet med att upprätta ett planförslag. Detta illustreras i Figur 9.2 nedan.

Figur 9.2 Exempel på att planeringsbesked kan begäras i olika skeden under processen inför detaljplanläggning



Vårt förslag om planeringsbesked omfattar samtliga frågor som staten bevakar i sin tillsynsroll enligt 11 kap. 10 §. I det avseendet går förslaget längre än Plangenomförandeutredningens modell. Vårt förslag är också mer flexibelt eftersom det ger större möjligheter att välja i vilken fråga och i vilket skede inför detaljplanläggning som relationen mellan stat och kommun klaras ut med bindande verkan.

Vi har även övervägt ifall länsstyrelsen bör ges möjlighet att i ett granskningsyttrande över en översiktsplan¹⁹ med bindande verkan besluta att översiktsplanen i ett eller flera avseenden och inom vissa geografiska områden är förenlig med de krav som staten bevakar enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL. Innebörden skulle bli att en detaljplan

¹⁹ Företrädesvis skulle det i så fall komma att användas i områdesvisa fördjupningar av översiktsplanen.

inte kan överprövas i det eller de avseenden som klarlagts med bindande verkan i översiktsplanen.

Våra motiv för att inte föreslå ett system av det slag som nämns ovan är det inte i tillräcklig grad ger möjlighet till aktuella och bindande besked från staten utifrån rådande planeringsförutsättningar och aktuellt planlägningsbehov. Framtagande och ställningstagande till översiktsplaner och planer av det slag som Plangenomförandeutredningen har föreslagit kräver en betydande arbetsinsats. Det kan inte förväntas att sådana planer snabbt kan ändras i det fall en grundläggande planeringsförutsättning har ändrats. I stället behövs ett system som möjliggör uppdaterade, tydliga och bindande besked från staten nära inpå starten av en detaljplaneläggning.

Sammanfattningsvis anser vi att det för processen inför detaljplaneläggning inte är befogat med fler lagändringar än det vi föreslår i form av s.k. planeringsbesked.

10 Tidsfrister i detaljplaneprocessen

10.1 Utredningsuppdraget

I våra direktiv beskrivs att det kan ta lång tid att få de besked från länsstyrelsen kommuner behöver och att kommuner nämner dessa väntetider som en faktor som förlänger planprocessen. Det finns ett antal orsaker till att väntetiderna kan bli långa, t.ex. hög arbetsbelastning hos länsstyrelserna och komplexa frågeställningar.

Även om länsstyrelserna har arbetat med olika effektiviseringsåtgärder bedömer regeringen att det finns ett behov av att se över om det bör införas tidsfrister för de svar statliga myndigheter ska ge rörande en planfråga och vilka åtgärder som ska kunna vidtas om svar inte ges. Syftet är att förkorta tidsåtgången för handläggningen av planärenden. Vi ska därför utreda:

- om det är möjligt och lämpligt att införa särskilda tidsfrister för sådana moment där besked från länsstyrelsen är nödvändiga för att kommunerna ska kunna gå vidare i planprocessen,
- om tidsfrister behövs för när myndigheter ska svara på förfrågningar från kommuner samt
- förekomsten av, och behovet av, tidsfrister för olika moment i planprocessen.

Vid vår bedömning av om tidsfrister bör införas bör vi ta hänsyn till risken för att länsstyrelsen kan komma att lämna negativa svar för att hinna svara i tid. I våra direktiv står att sådana tendenser finns redan i dag i samband med den kommunala skyldigheten att lämna planbesked inom viss tid. Vi ska överväga förslag till hur denna risk kan undvikas eller minimeras.

10.2 Allmänt om tidsfrister

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223) följer att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det finns inga fastställda tidsfrister i förvaltningslagen men JO och JK utövar tillsyn över myndigheterna och förluster som orsakas av dröjsmål kan ersättas genom skadestånd.¹

Av ordalydelsen framgår att 7 § enbart avser ärenden ”där någon enskild är part”. Paragrafen är därför inte tillämplig vid ”intern” myndighetshantering, t.ex. när länsstyrelsen ska yttra sig till kommunen. Även om paragrafen inte är direkt tillämplig så bör alla myndigheter eftersträva en ärendehandläggning som är snabb, enkel och billig.²

Under 2000-talet har frågan om tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen bl.a. behandlats av Plan- och byggkommittén³ och av Byggprocessutredningen.⁴

Plan- och byggkommittén konstaterade allmänt att en tidsram som en myndighet bör hålla sig inom i sig framstår som intressant. Genom att ange tidsfrister för handläggning av olika ärenden kan man synliggöra för enskilda och andra berörda inom vilken tid de kan förväntas få besked. Men kommitténs samlade bedömning blev ändå att man kan uppnå samma syfte som med tidsfrister genom tidsplanering, interna målsättningar och uppföljningar så länge planeringen görs på ett ambitiöst sätt.⁵

Byggprocessutredningen kom till andra slutsatser. Utredningen föreslog att det borde införas en tidsfrist på tio veckor för byggnadsnämndernas prövning av ärenden om bygg-, rivnings- och marklov samt förhandsbesked. Utredningens förslag genomfördes och handläggningstiden för lov och förhandsbesked regleras numera i 9 kap. 27 § PBL där det står att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från

¹ Se Bohlin & Warnling-Nerep (2012), *Förvaltningsrättens grunder, andra upplagan*, Norstedts, s. 79. Även Europakonventionen, Europadomstolens praxis och EU-rätten medför vissa krav på myndigheters handläggningstider. Se SOU 2010:29 s. 253–290. Kraven gäller, liksom 7 § förvaltningslagen, förhållandet mellan myndigheten och den enskilde.

² Se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen (31 maj 2010, Zeteo) kommentaren till 7 §.

³ SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*.

⁴ SOU 2008:68, *Bygg – helt enkelt*.

⁵ Se SOU 2005:77 s. 822–823.

det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas med högst tio veckor ytterligare.

Utredningen föreslog även att en byggherre skulle ha rätt att hos kommunen begära ett besked huruvida kommunen avser att påbörja ett arbete med upprättande, ändring eller upphävande av detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta besked benämndes *planbesked* och skulle lämnas senast inom tre månader, såvida inte byggherren och kommunen kom överens om en längre tid. Tidsfristerna skulle fungera som vägledande riktlinjer och utredningen föreslog inga sanktionsmöjligheter om tidsfristerna överskreds.⁶ Också i denna del genomfördes utredningens förslag men tidsfristen för planbeskedet förlängdes (se 5 kap. 4 § PBL).

Även i Ds 2014:31 *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag* behandlas frågan om tidsfrister. Där föreslås att kommunernas handläggningstid för ett anmälningssärende, liksom lov och förhandsbesked, bör regleras med en tidsfrist och att regeringen ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om detta och vilken tidsfrist som ska gälla.⁷ Förslaget behandlas i prop. 2014/15:122 *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbuller* (s. 32 ff) och ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

De nämnda utredningarna har huvudsakligen fokuserat på myndigheters tidsfrister i relation till enskilda, medan handläggningstider för ”intern” myndighetshantering i princip inte har berörts.

Plangenomförandeutredningen föreslog dock att kommunen, inför arbetet med att upprätta en översiktsplan eller områdesplan, skulle kunna begära att länsstyrelsen tillhandahöll underlag av betydelse för planeringen.⁸ Detta underlag skulle överlämnas senast två månader efter kommunens begäran. Förslaget har ännu inte genomförts.⁹

⁶ Se SOU 2008:68 s. 123 ff. och 182 ff. Även om PBL inte innehåller några sanktioner så omfattas bestämmelsen av JO:s och JK:s tillsyn. Se t.ex. JO:s beslut 2014-10-24, dnr 5738-2013, där en samhällsbyggnadsnämnd fick kritik för att ha överskridit tidsfristen för handläggning av ett bygglovärende. JO konstaterade att tidsfristen inte får överskridas ens om sökanden samtycker till det.

⁷ Se Ds 2014:31 s. 203 ff.

⁸ Se SOU 2013:34, föreslagen bestämmelse i 3 kap. 6 a §, PBL.

⁹ Plangenomförandeutredningens förslag behandlas i prop. 2013/14:126 s. 128 f.

De tidsfrister som nyligen infördes i PBL verkar ha fallit väl ut. I Ds 2014:31 konstateras att erfarenheterna från tidsfrister för förhandsbesked och lov talar för att tidsfrister bidrar till kortare handläggningstid och ökad förutsebarhet om tidsåtgången.¹⁰

I sammanhanget vill vi även lyfta fram regeringens möjligheter att styra handläggningstiderna genom inriktningsmål i regleringsbrev till länsstyrelserna. De inriktningsmål för överklagade PBL-ärenden som har införts¹¹ verkar ha haft god effekt.¹²

10.2.1 En internationell utblick

Flera länder har tidsfrister för hantering av planer och bygglov eller motsvarande. Det gäller bl.a. Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Norge.¹³ Dessa frister rör primärt relationen mellan myndigheter och enskilda.

I den norska plan- och bygglagstiftningen¹⁴ finns dock tidsfrister för s.k. *innsigelser* (invändningar), som kan göras av statliga och regionala organ mot kommunala förslag till planer som «er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Dessa invändningar ska göras så snart som möjligt, dock senast inom en tidsfrist på minst 6 veckor (som kan förlängas genom överenskommelser). Om tidsfristen har löpt ut bortfaller rätten att göra en invändning.¹⁵

¹⁰ Se Ds 2014:31 s. 207. Dessa erfarenheter överensstämmer med erfarenheter från införande av tidsfrister i Norge där tidsfristerna har inneburit att handläggningstiderna har gått ned, se Kalbro & Lindgren (2008), *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister*, s. 74.

¹¹ Se t.ex. regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna, Socialdepartementet, S2014/8870/SAM.

¹² Antalet länsstyrelser som når det inriktningsmål som innebär att 75 procent av de överklagade planärendena ska ha avgjorts inom 90 dagar har ökat för varje år sedan mätningarna påbörjades år 2012. Se www.boverket.se, PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik.

¹³ Se Kalbro (2007), *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*. Rapport från Fastigheter och byggande, KTH.

¹⁴ Plan- och bygningsloven, § 5–4. Se även *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, T-2/13, Rundskriv, 27.08.2013.

¹⁵ Plan- och bygningsloven, § 5–5.

10.3 Statliga myndigheters medverkan i detaljplaneprocessen

Länsstyrelsens medverkan i planprocessen beskrivs i kapitel 4 och 8. Där framgår att länsstyrelsen ska ge råd om tillämpningen av 2 kap. och övriga bestämmelser i PBL om det behövs från allmän synpunkt. Länsstyrelsen ska dessutom verka för att ingripande-grunderna uppfylls samt ta till vara och samordna statens intressen. Det sker bl.a. genom att länsstyrelsen håller andra statliga myndigheter underrättade om planarbetet under samrådsskedet och tar emot synpunkter från berörda myndigheter. Länsstyrelsens samordningsroll innebär att kommunen ska kunna vända sig direkt till länsstyrelsen som ska inhämta de yttranden som behövs och göra en samlad bedömning av de statliga intressena¹⁶, se 5 kap. 14 § PBL samt 2 kap. plan- och byggförordningen (2011:338).

Härav följer även att kommunen inte behöver samråda direkt med andra statliga myndigheter som t.ex. Sjöfartsverket, Energi-myndigheten och Försvarsmakten. I praktiken vänder sig dock kommunen ofta direkt till vissa statliga myndigheter om ett planförslag berör deras intressen. Myndigheterna yttrar sig då till kommunen och inte till länsstyrelsen även om länsstyrelsen i regel informeras om innehållet i yttrandet. Länsstyrelsen kan även rekommendera kommunen att vända sig direkt till statliga myndigheter som kan anses vara särskilt berörda.¹⁷

Samråd ska ske med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs enligt 5 kap. 11 § PBL. Beträffande resten av samråds-kretsen är det tillräckligt att kommunen *ger tillfälle* till samråd. Att samråd *ska ske* innebär att kommunen måste få svar från länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten för att komma vidare i planprocessen. PBL innehåller bestämmelser om hur kort samrådstid kommunen får sätta. Vid utökat planförfarande ska samrådstiden vara minst tre veckor (5 kap. 11 a §). Länsstyrelsens svar i samrådet ges normalt i ett *samrådsyttrande*. I nuläget innehåller PBL ingen uttrycklig tidsfrist för när samrådsyttrandet ska lämnas.

¹⁶ Detta syftar på myndighetsintressena och inte statens intresse som t.ex. fastighetsägare. Länsstyrelsen ska prioritera mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunen behöver till ledning för sitt planarbete. Se prop. 1985/86:1 s. 136 samt 540.

¹⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 540.

I förarbetena till 1987-års PBL konstateras dock att länsstyrelsen bör delge kommunen resultatet av sina överväganden utan att några bestämmelser härom införs.¹⁸

Länsstyrelsen ska även avge ett *granskningsyttrande* enligt 5 kap. 22 § PBL om planförslaget innebär att ingripandegrunderna blir aktuella. Här finns redan en angiven tidsfrist i PBL eftersom yttrandet ska lämnas *under granskningstiden*. Kommunen avgör hur lång granskningstiden ska vara men det finns bestämmelser i 5 kap. 18–18 a §§ PBL som anger hur kort tiden får vara beroende på vilket planförfarande som används.

10.3.1 Statlig överprövning

När en kommun har beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på eget initiativ kontrollera ifall de krav som anges i 11 kap. 10 § andra stycket PBL har tillgodosetts. Om det finns anledning att anta att så inte är fallet ska länsstyrelsen fatta ett beslut enligt 11 kap. 10 § PBL om att *överpröva* kommunens beslut. Länsstyrelsen måste fatta sitt beslut om överprövning inom tre veckor.

Att länsstyrelsen överprövar beslutet innebär att myndigheten överväger ifall kommunens beslut ska *upphävas* enligt 11 kap. 11 § PBL eller inte.¹⁹

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 10 § om att överpröva kommunens beslut får inte överklagas (13 kap. 3 § PBL).

Som ovan framgått finns det en tidsfrist för beslutet om överprövning. Det finns dock ingen tidsfrist som reglerar länsstyrelsens behandling av de planer som man har beslutat att överpröva enligt 11 kap. PBL.

Om det finns *särskilda skäl* får regeringen eller länsstyrelsen, *för ett visst geografiskt område*, besluta att reglerna om överprövning ska tillämpas även i fråga om byggnadsnämndens beslut om *lov eller förhandsbesked* enligt 9 kap PBL. Om länsstyrelsen beslutar att överpröva ett lov eller förhandsbesked får länsstyrelsen besluta att detta inte ska gälla förrän prövningen har avslutats (11 kap. 12 §

¹⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 141.

¹⁹ Se Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo), kommentaren till 11 kap. 11 §.

PBL). Länsstyrelsen måste i förväg ange vissa geografiska områden där beslut i ärenden om lov och förhandsbesked ska expedieras till länsstyrelsen (se 9 kap. 42 § PBL).²⁰ Kravet på särskilda skäl innebär att det bara är i undantagsfall som detta blir aktuellt. Länsstyrelsen har tre veckor på sig att besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte utifrån ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket.

Av 18 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. följer att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL även ska tillämpas på beslut att ge lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, dvs. sådana särskilda skyddade områden som avses i det s.k. art- och habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG) och fågeldirektivet (direktiv 2009/147/EEG). Enligt de nämnda direktiven ska livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bl.a. genom att man ska skapa ett europeiskt nätverk av skyddade områden (Natura 2000).

10.3.2 Lantmäterimyndigheten

Lantmäteriet är den statliga lantmäterimyndigheten.²¹ Det finns även ett antal kommunala lantmäterimyndigheter som handlägger ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen.²² Av PBL framgår att samråd ska ske med *lantmäterimyndigheten* vilket omfattar både den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Vid samrådet ska lantmäterimyndigheten påtala eventuella brister i planen som kan påverka det fastighetsrättsliga genomförandet och ge råd om innehållet i exploateringsavtal (5 kap. 15 § PBL).²³

²⁰ Bakgrunden till ett sådant beslut av länsstyrelsen kan t.ex. vara att kommunen inte har följt länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §. Det kan även bli aktuellt för bevakning av bebyggelsefrågor t.ex. omkring militära anläggningar, inom skyddsområden intill vissa energiproducerande anläggningar eller i områden som av annan anledning är av riksintresse. Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo), kommentaren till 11 kap. 12 §.

²¹ Se förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

²² Se lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

²³ Från och med den 1 januari 2015 har paragrafen fått ett nytt innehåll och preciserar numera lantmäterimyndighetens roll i planprocessen, se prop. 2013/14:126 s. 143 ff.

I praktiken går samrådet till på olika sätt beroende på om det är en kommunal eller statlig lantmäterimyndighet som är samrådspartner. De kommunala lantmäterimyndigheterna deltar tidigt i planprocessen och det förekommer ofta ett tätt och mer informellt samarbete mellan lantmäterimyndigheten och plankontoret. En stor del av kommunikationen sker muntligen och det lagstadgade samrådet blir i regel en bekräftelse av det som redan diskuterats. Vid samråd med den statliga lantmäterimyndigheten tas kontakterna ofta senare i processen och det är inte ovanligt att lantmäterimyndighetens handläggare ser planhandlingarna för första gången vid samrådet. Kommunikationen är i hög grad skriftlig.²⁴

Av det ovanstående framgår att lantmäterimyndighetens roll i planprocessen varierar beroende på om det finns en kommunal lantmäterimyndighet eller inte.

Lantmäterimyndigheten ska numera även yttra sig över planförslaget under granskningstiden om det strider mot vissa angivna paragrafer i PBL. Lantmäterimyndigheten ska här uppmärksamma och kommentera samma frågor som myndigheten ska verka för under samrådet (5 kap. 15 samt 22 a §§ PBL).²⁵ Lantmäterimyndigheten har precis som länsstyrelsen en bestämd tidsfrist att hålla sig inom i denna del.

10.4 Tidsfrister för olika moment i detaljplaneprocessen

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda förekomsten av tidsfrister för olika moment i planprocessen. Vi har uppfattat att detta tar sikte på detaljplaneprocessen. Inledningsvis behandlas de tidsfrister som finns i PBL och därefter övriga bestämmelser rörande detaljplaneprocessen.

²⁴ Se Lantmäteriet (2013), *Samråd och olämpliga planbestämmelser*, Lantmäterirapport 2013:1s. 16.

²⁵ Se prop. 2013/14:126 sida 145.

10.4.1 Tidsfrister för detaljplaneprocessen i PBL

Det är inte helt självklart vilka bestämmelser i PBL om detaljplaneprocessen som innehåller tidsfrister. En bestämmelse om att kommunen ska samråda under en viss tid som ska vara minst tre veckor kan betraktas som en tidsfrist eftersom de som ska yttra sig under samrådet ska hålla sig till den tid kommunen sätter (se 5 kap. 11 a § PBL). I våra direktiv konstateras även att 5 kap. 22 § PBL som reglerar att länsstyrelsen ska lämna sitt granskningsyttrande inom granskningstiden är en angiven tidsfrist. Av 5 kap. 22 a § följer att denna tidsfrist även gäller för lantmäterimyndigheten.

PBL innehåller även vissa bestämmelser om att myndigheter ska vidta vissa åtgärder ”utan dröjsmål” eller ”så snart som möjligt”. Se t.ex. 5 kap. 24 § PBL. Vidare finns bestämmelser om meddelanden som ska skickas i anslutning till kungörelse eller tillkännagivande på kommunens anslagstavla (se t.ex. 5 kap. 20 samt 30 §§ PBL).

Utöver de ovan beskrivna bestämmelserna innehåller PBL följande tidsfrister för olika moment i planprocessen med koppling till myndigheters handläggning²⁶:

- Kommunen ska ge ett planbesked inom fyra månader från det att en fullständig begäran om planbesked kom in om inte kommunen och den som har gjort begäran kommer överens om något annat (5 kap. 4 §).
- När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft ska kommunen inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten (5 kap. 32 §).
- Länsstyrelsen måste besluta sig inom tre veckor om den ska överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Tiden räknas från det att länsstyrelsen har fått meddelande om kommunens beslut (11 kap. 10 §).

²⁶ Bestämmelser rörande överklagande finns inte med. Eftersom uppräknningen gäller tidsfrister för moment i detaljplaneprocessen omfattar den inte heller tidsfrister för t.ex. bygglov.

10.4.2 Övriga bestämmelser

Utöver PBL finns det även bestämmelser rörande planprocessen i bl.a. miljöbalken och plan- och byggförordningen.

Av 2 kap. plan- och byggförordningen framgår att länsstyrelsen ska hålla statliga myndigheter underrättade under samrådet och att dessa ska framföra sina synpunkter till länsstyrelsen under samrådet.

I miljöbedömningsprocessen ska kommunen samråda om behovsbedömningen med länsstyrelsen, de kommuner som berörs och andra berörda myndigheter (6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar). När och hur samrådet ska ske är dock inte reglerat i lagstiftningen.

Om en miljökonsekvensbeskrivning blir aktuell finns bestämmelser i bl.a. miljöbalken där det framgår att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att en miljökonsekvensbeskrivning får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen (6 kap. 5 § första stycket).

10.5 Problembeskrivning

Myndigheterna ska eftersträva en ärendehandläggning som är snabb, enkel och billig. Vad detta innebär i praktiken kan naturligtvis diskuteras. Det finns dock indikationer på att dagens planprocess inte alltid uppfyller dessa kriterier.

Vissa av de aktörer som utredningen har varit i kontakt med har uppgett att planprocessen tar lång tid och är oförutsebar. Att processen är oförutsebar skapar frustration och leder till att byggherrar har svårt att planera sin verksamhet på ett effektivt sätt. Osäkerheten om tidsåtgången och huruvida projektet kommer till stånd kan leda till att färre byggherrar vågar ge sig ut på marknaden. Detta kan leda till minskad konkurrens som innebär att färre projekt genomförs och att byggkostnaderna ökar.²⁷

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att kritiken mot den långa planprocessen inte enbart avser själva detaljplaneläggningen. Många lyfter fram processen inför detaljplaneläggning (se kapitel 9) och långa överklagandeprocesser som de största problemen i samman-

²⁷ Se även Kalbro & Lindgren (2008), *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister*.

hanget. I de fall där själva detaljplaneläggningen tar lång tid förklaras detta ofta med framtagandet av tidskrävande och omfattande utredningar. Ibland leder även omständigheter som är att hänföra till byggherren och dennes interna processer till fördröjningar. Hur lång tid detaljplaneprocessen tar varierar dessutom väldigt mycket beroende på vilken sorts detaljplan det rör sig om och var i landet man befinner sig.

Av den enkät vi genomfört²⁸ framgår att de flesta kommuner uppger att den genomsnittliga tidsåtgången för att upprätta en detaljplan för bostadsbyggande är 1–2 år. I vissa fall tar det mindre än ett år och i några få fall tar det fyra år eller längre.

Vid våra kontakter med företrädare för kommuner, länsstyrelser och byggbolag har någon enstaka lyft fram länsstyrelsens medverkan i planprocessen och de väntetider som denna orsakar som en bidragande faktor till att planprocessen kan dra ut på tiden. De flesta uppger dock att länsstyrelsen och andra statliga myndigheter i regel svarar inom utsatt samrådstid och granskningstid. Denna bild bekräftas även av vår stora enkät där det framgår att en majoritet av kommunerna uppger att länsstyrelsen i regel svarar inom utsatt samråds- och granskningstid. Det finns dock ett antal kommuner som anser att länsstyrelsen sällan eller aldrig svarar i tid.

Många kommuner och länsstyrelser har ifrågasatt behovet av ytterligare bestämmelser om tidsfrister eftersom de uppfattar att den tid kommunen sätter för när samråds- och granskningsyttrandet ska vara inne redan är att betrakta som en tidsfrist.

Vissa av de kommuner vi har intervjuat har särskilt lyft fram problem med länsstyrelsens handläggningstider vid överprövning enligt 11 kap. PBL. Med anledning av detta har vi inhämtat statistik från länsstyrelserna avseende handläggningstiderna vid överprövning. Statistiken avser 13 länsstyrelserns överprövningar de senaste fem åren.²⁹ Det rör sig totalt om cirka 90 ärenden. Den längsta handläggningstiden som uppgetts är 16 månader men statistiken omfattar inte ärenden som fortfarande är öppna. I fyra ärenden är handläggningstiden ett år. Handläggningstiderna varierar stort och i vissa ärenden har handläggningstiden endast varit någon eller

²⁸ Enkäten skickades ut till 155 kommuner. Se Bilaga 4 för en fullständig redovisning av enkätresultatet.

²⁹ I ett fall har länsstyrelsen utgått från de senaste tre åren.

några veckor. Totalt har 66 ärenden en handläggningstid som överstiger två månader.

De kommuner vi har haft kontakt med har inte beskrivit några problem med lantmäterimyndighetens handläggningstider i planprocessen. Även denna bild bekräftas av vår enkätundersökning.

10.6 Utgångspunkter för överväganden om tidsfrister

Frågan om det bör införas tidsfrister för myndighetsbeslut eller besked kan brytas ner i några primära frågeställningar som behandlas nedan.

- Vilka för- och nackdelar finns med tidsfrister?
- För vilken typ av beslut eller besked kan tidsfrister tänkas fungera på ett effektivt sätt? Vilka förutsättningar måste vara uppfyllda?
- Hur lång bör tidsfristen vara i olika situationer?
- Vad blir konsekvensen om en tidsfrist överskrids? Ska det finnas någon form av sanktion?

10.6.1 För- och nackdelar med tidsfrister

Tidsfrister är ett sätt att öka förutsebarheten och förkorta handläggningstiderna.

Tidsfrister påverkar inte mängden arbete som ska utföras av en myndighet. Denna ska utföra samma uppgifter oavsett om det finns en tidsfrist att beakta eller inte. Tidsfrister kan dock öka belastningen på myndigheten genom att begränsa myndighetens möjlighet att prioritera och fördela arbetet. Därmed riskerar tidsfrister att leda till ökade kostnader och/eller en bortprioritering av de uppgifter och ärenden som inte omfattas av tidsfrister.

Tidsfrister som leder till kortare handläggningstider kan även innebära fördelar för myndigheten. Långa handläggningstider skapar stora ärendebalanser och handläggarna behöver hantera frågor om de ärenden som väntar på avgörande. När ärendet har legat ett tag måste handläggaren dessutom läsa in sig på nytt. Långa handläggningstider ökar även risken för handlägggarbyte som leder till dubbelarbete, bl.a. eftersom den nye handläggaren måste läsa in sig på ärendet.

10.6.2 Förutsättningar för tidsfrister

För att tidsfrister ska kunna tillämpas på myndigheters handläggning måste myndighetens arbete vara relativt förutsägbart. Det betyder att åtminstone två förutsättningar måste vara uppfyllda.

1. När tidsfristen börjar löpa måste myndigheten ha tillgång till ett fullständigt underlag att basera sitt ställningstagande på.
2. Det måste finnas (mer eller mindre) förutbestämda riktlinjer eller kriterier för hur myndighetens ställningstagande ska göras mot bakgrund av det givna beslutsunderlaget.

Prövning av bygglov är ett exempel där tidsfrister kan tillämpas utan större problem. Prövningen baseras på en bygglovsansökan där det i normalfallet tydligt kan klargöras vilka dokument och handlingar som krävs för att ansökan ska kunna behandlas och för att tidsfristen ska börja löpa, dvs. vilka krav som ställs på ett fullständigt beslutsunderlag. Vidare kan man konstatera att de beslutskriterier som gäller för bygglovsprövningen ofta är relativt klara.

10.6.3 Tidsfristens längd

Det är komplicerat att bestämma tidsfristens längd. Vad som är en lämplig längd beror naturligtvis på ärendets omfattning och komplexitet, vilket varierar mellan olika ärenden.

Om tidsfristen utgår från handläggningen av ett normalt, okomplicerat ärende räcker tiden inte till för handläggningen av ett komplicerat ärende. Tidsfristen kommer i så fall att överskridas, alternativt kommer myndigheten att lämna ett negativt besked eftersom den inte hinner utreda tillräckligt för att lämna ett positivt besked.

Om tidsfristen görs tillräckligt lång för att täcka in alla komplicerade ärenden riskerar det att leda till onödigt långa handläggningstider för enkla ärenden. Detta eftersom tidsfristen uppfattas som ett riktmärke för när handläggningen ska vara avslutad.³⁰

³⁰ Mot bakgrund av regleringen i 7 § förvaltningslagen borde denna risk vara liten men i praktiken kan den nog inte uteslutas.

En lösning kan vara att sätta en relativt kort tidsfrist som huvudregel med möjlighet till undantag för komplicerade ärenden. Detta riskerar dock att leda till en komplicerad rättstillämpning med överväganden beträffande undantagsregelns tillämpning i det enskilda fallet.

10.6.4 Konsekvenser om en tidfrist överskrids

Mot bakgrund av de tidsfrister som finns i utländsk lagstiftning om planer och byggstillstånd³¹, kan man principiellt tänka sig tre huvudtyper av sanktioner om en myndighet överskrider en fastställd tidsfrist.

1. *Det sökta tillståndet är att anse som beviljat.* Denna variant, som även kallas *tyst medgivande* förekommer inom EU-rätten³² och tillämpas i t.ex. Frankrike och Nederländerna. Här finns också en parallell till de norska reglerna om ”innsigelser” (se ovan).
2. *Det sökta tillståndet ska anses vara vägrat.* Detta system finns i Storbritannien. Den sökande har därefter rätt att få ”icke-beslutet” överprövat av regeringen (Secretary of State). Motsvarande regler finns även i Tyskland. Om beslutsmyndigheten överskrider tidsfristen har den sökande rätt att få ärendet prövat av en förvaltningsdomstol.
3. *Den som sökt tillstånd är berättigad till ekonomisk kompensation.* Detta är en metod som används i Norge, där det sker en reduktion av de kommunala avgifterna för att behandla plan- respektive tillståndsärenden.

Det är svårt att hitta en lämplig sanktion vid ”intern” myndighetshantering.

³¹ Se Kalbro (2007), *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*. Rapport från Fastigheter och byggande KTH.

³² Tyst medgivande förekommer i artikel 13 i tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden). Av artikeln framgår att en ansökan ska anses beviljad om en förvaltningsmyndighet inte fattar beslut inom en på förhand fastställd tid. Detta gäller dock under förutsättning att ett annat förfarande inte är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Se vidare prop. 2008/09:187 s. 88–90, 274, Lag (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, samt SOU 2010:29 s. 286.

Eftersom kommunen behöver få del av länsstyrelsens synpunkter för att kunna göra en korrekt bedömning i ett planärende anser vi att konstruktionen med *tyst medgivande* passar illa.³³ Än så länge är tyst medgivande dessutom relativt främmande för svensk rätt och bör inte användas för förfaranden enligt plan- och bygglagen som rör tvingande hänsyn till allmänna intressen. I sådana fall är det viktigt att en ansökan avgörs efter prövning i sak.³⁴ Tyst medgivande behandlas mer utförligt nedan i avsnitt 10.7.3.

Konstruktionen att det sökta tillståndet ska anses vara vägrat med möjligheter till överprövning (punkt 2) bidrar sannolikt inte till en snabbare och smidigare detaljplaneprocess.³⁵ Den formen av sanktion framstår därför som utesluten.

Ett system med ekonomisk kompensation (punkt 3) lämpar sig illa för relationen mellan kommun och länsstyrelse.

Även om det inte införs några uttryckliga sanktioner så talar mycket för att tidsfrister tjänar som riktlinje och målsättning för handläggningen. De tidsfrister som nyligen har införts i PBL verkar ha fallit väl ut trots avsaknad av uttryckliga sanktioner.

10.7 Överväganden, bedömningar och förslag

10.7.1 Tidsfrister för samråds- och granskningsyttranden

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om samråd och granskning innebär att kommunen sätter en tid som länsstyrelsen ska yttra sig inom. Vi ser inget behov av att införa ytterligare bestämmelser avseende tid för länsstyrelsens yttranden i samråd och granskning.

³³ Länsstyrelsen ska yttra sig till kommunen och inte bevilja ett tillstånd. Trots detta bör begreppet tyst medgivande (punkt 1) kunna användas för att beskriva att myndighetens underlåtenhet att agera leder till ett godkännande av planförslaget.

³⁴ Se prop. 2009/10:170 s. 374 där det konstateras att förfaranden enligt plan- och bygglagen och andra bestämmelser på byggområdet är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, eftersom syftet är att skydda miljön eller människors säkerhet eller hälsa. Det är därför av avgörande betydelse att en ansökan avgörs efter prövning i sak.

³⁵ Se SOU 2010:29 s. 277 f. samt SOU 2008:68 s. 183.

Som ovan konstaterats finns det redan en tidsfrist för när granskningsyttrandet ska lämnas. Däremot regleras samrådsyttrandet och tidsfrist för detta inte uttryckligen i PBL. Lagstiftningen utgår dock från att yttrandet ska lämnas inom samrådstiden.³⁶ Så ser även den praktiska tillämpningen ut och i praktiken finns det alltså redan en tidsfrist även för samrådsyttrandet.

Trots detta har vi övervägt att införa en fastställd tidsfrist i PBL om t.ex. tre veckor för samtliga samrådsyttranden med möjlighet för kommunerna att förlänga denna vid behov. Med tanke på våra resonemang om sanktionsmöjligheter ovan kan vi dock inte se att en sådan tidsfrist skulle kunna förenas med någon sanktion. Vi anser därför inte att en sådan tidsfrist skulle vara mer verkningfull än den konstruktion som finns i dag.

Om det var så att kommunen satte en onödigt lång samrådstid skulle byggherrens intresse av en snabb planprocess kunna motivera en fastställd tidsfrist i lagstiftningen. Vi har dock inte fått några indikationer på att så är fallet.

Sammanfattningsvis ser vi ingen anledning att införa nya bestämmelser om tidsfrister för samråds- och granskningsyttranden.

10.7.2 Tidsfrist för planeringsbesked

Förslag: I bestämmelserna om planeringsbesked ska anges att länsstyrelsen ska lämna sitt besked inom sex veckor från det att begäran kom till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Vi föreslår ingen sanktion för det fall tidsfristen överskrids.

Vårt förslag om planeringsbesked beskrivs i kapitel 8. Som ovan konstaterats anser vi att den nuvarande konstruktionen med samråds- och granskningstid bör behållas och vi ser att det finns fördelar med att systemet så långt som möjligt är uppbyggt på ett enhetligt sätt. Den lagtekniska lösning vi föreslår avseende planeringsbeskedet skiljer sig dock något från konstruktionen med samråds- och

³⁶ Se ovan samt prop. 1985/86:1 s. 141.

granskningstid även om den praktiska tillämpningen sannolikt blir densamma. Vi anser att det i bestämmelsen om planeringsbesked bör anges att länsstyrelsen ska lämna planeringsbeskedet inom sex veckor om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Vi har ovan pekat på de problem som finns med att fastställa tidsfristens längd när ärenden varierar i svårighetsgrad. Eftersom planeringsbeskedet är en ny, oprövad, konstruktion blir det extra svårt att fastställa en lämplig tidsfrist.

Länsstyrelsen kan behöva invänta besked från andra statliga myndigheter, t.ex. Sjöfartsverket och Försvarsmakten, innan det är möjligt att svara kommunen. Ett planeringsbesked kan dessutom begäras utan att länsstyrelsen tidigare har kommit i kontakt med ärendet. Med tanke på detta och eftersom ett positivt planeringsbesked ska vara bindande för länsstyrelsen anser vi att det finns skäl för en längre tidsfrist än i samråd och granskning. Vid våra kontakter med kommuner och länsstyrelse har vi från några håll fått beskedet att sex veckor kan vara en lämplig tidsfrist. Vissa vi har talat med anser att det är för lång tid och andra att det är för kort. Vi bedömer därför att sex veckor kan vara en rimlig utgångspunkt och föreslår att tiden för när länsstyrelsen ska lämna sitt planeringsbesked ska vara sex veckor från det att länsstyrelsen fick in en begäran om planeringsbesked från kommunen.

Det är länsstyrelsen som bedömer vilket underlag som krävs för att kunna lämna ett planeringsbesked. Om länsstyrelsen inte anser att den har ett tillräckligt underlag kan myndigheten enbart ge besked om vilket underlag som krävs och kan alltså inte ta ställning i sak. I dessa fall bör dock länsstyrelsen ge kommunen en möjlighet att komplettera ärendet. Om kommunen kompletterar ärendet ska tidsfristen förlängas så att länsstyrelsen alltid har sex veckor på sig att svara från det att ett färdigt ärendeunderlag föreligger.

Det finns naturligtvis inget som hindrar att länsstyrelsen väljer att svara snabbare än den satta tiden. I vissa komplicerade ärenden kan det dessutom krävas längre tid än sex veckor med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Vi förutsätter att kommunen och länsstyrelsen för en dialog om vad som är en lämplig tid utifrån det aktuella ärendets förutsättningar.

Vi ser inte att det är möjligt att förena tidsfristen med någon sanktion.

10.7.3 Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Förslag: Det ska införas en tidsfrist om två månader för länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser efter överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL. 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.

Det är ett begränsat antal detaljplaner som tas in för överprövning av länsstyrelsen. Under år 2014 överprövade länsstyrelserna 46 detaljplaner vilket motsvarar 2,5 procent av det totala antalet antagna detaljplaner detta år. Andelen är ungefär densamma som för år 2013 då länsstyrelserna överprövade 2 procent av de antagna detaljplanerna. Av dessa är det många som inte föranleder någon ytterligare åtgärd från länsstyrelsens sida men i vissa fall upphävs detaljplanen. Under år 2014 upphävde länsstyrelserna helt eller delvis 11 detaljplaner inom ramen för statlig tillsyn enligt 11 kap 11 § PBL. Det motsvarar endast 0,5 procent av det totala antalet antagna detaljplaner år 2014.³⁷

Även de planer som inte föranleder någon åtgärd från länsstyrelsens sida kan emellertid bli liggande hos länsstyrelsen en längre tid innan beslutet fattas. Som ovan framgått finns det en tidsfrist för beslutet om överprövning (tre veckor) men det finns ingen tidsfrist som reglerar länsstyrelsens behandling av de planer som man har beslutat att överpröva enligt 11 kap. PBL.

I förarbetena till 1987-års PBL övervägdes en tidsfrist även för detta. Departementschefen konstaterade emellertid att motiven för en sådan tidsfrist inte kunde anses vara så starka att de uppvägde olägenheterna med den ganska otympliga reglering som då skulle behövas i lagen. Man borde dock kunna utgå från att länsstyrelsen i de få ärenden som kan antas bli överprövade som regel inte ska behöva ägna längre tid än högst några månader åt prövningen.³⁸ Som vi redovisat i problembeskrivningen verkar dock länsstyrel-

³⁷ Statistiken finns på Boverkets hemsida, www.boverket.se under PBL-kunskapsbanken/uppföljning/Statistik.

³⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 347 f.

sens prövning ofta ta längre tid än så. Det finns exempel på att handläggningen pågått under mer än ett år.

Även om det är ett begränsat antal detaljplaner som överprövas så leder de långa handläggningstiderna till att angelägna projekt för bostadsbyggande kan bli liggande i väntan på att länsstyrelsen ska fatta sitt beslut. Vi anser därför att det är motiverat att införa en tidsfrist för länsstyrelsens prövning efter det att ett beslut om överprövning har fattats.

Det är svårt att avgöra hur lång en sådan tidsfrist bör vara men vi har vid diskussioner med företrädare för länsstyrelsen fått uppfattningen att en tidsfrist om två månader efter beslut om överprövning bör vara tillräckligt för att länsstyrelsen ska kunna fatta sitt beslut i fråga om upphävande enligt 11 kap. 11 § PBL. Länsstyrelsen är redan insatt i ärendet genom sin medverkan i samråd och granskning. Som ovan konstaterats har vi inhämtat statistik från 16 länsstyrelser avseende cirka 90 överprövningsärenden. Av dessa har totalt 66 ärenden handlagts under längre tid än två månader. Den genomsnittliga handläggningstiden var 127 dagar, dvs. 4 månader och en vecka. Eftersom avsikten med tidsfristen är att förkorta handläggningstiderna bedömer vi att en tidsfrist om två månader är lämplig.

Om länsstyrelsen inte hinner handlägga ärendet under denna tid finns det en risk för att myndigheten upphäver kommunens beslut ”för säkerhets skull”. Det skulle i så fall leda till en fördröjning av planprocessen snarare än en effektivisering. Tidsfristen ska därför kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet. Ett exempel på när detta kan bli aktuellt är ifall det krävs en kompletterande utredning för att klargöra att planen uppfyller de krav som kan ställas på hälsa och säkerhet.

Tyst medgivande och andra möjliga sanktioner

Vi har övervägt ifall tidsfristen bör kopplas till någon sanktion. En möjlig sanktion skulle vara att länsstyrelsen har försuttit sin chans att upphäva kommunens beslut om detta inte görs inom två månader från beslutet om överprövning. En sådan konstruktion ligger nära konstruktionen i 11 kap. 10 § PBL där det framgår att länsstyrelsen måste fatta ett beslut om överprövning inom tre veckor

för att inte försitta sin möjlighet att upphäva kommunens beslut med stöd av 11 kap. 11 § PBL.

I lagrådsremissen till 1987-års PBL konstaterade departementschefen att regleringen i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL³⁹ innebar att länsstyrelsen kunde lämna ett ”tyst godkännande”, dvs. att man i de allra flesta fallen inte fattade något formaliserat beslut i saken utan bara lät tiden löpa ut. Kanske gjordes en intern tjänsteanteckning i akten om att ingen åtgärd behövs.⁴⁰

Detta påpekande möttes av kritik från lagrådet som ansåg att länsstyrelsens avgörande av frågan alltid bör ges i form av ett beslut oavsett om utgången innebär att statlig kontroll ska ske eller inte. Lagrådet menade att kraven på ordning och reda i länsstyrelsens arbete föranledde att man av handlingarna i ärendet skulle kunna utläsa när ett beslut att inte ta åt sig planen hade fattats och vem som var ansvarig för beslutet.⁴¹

Departementschefen anslöt sig till lagrådets kritik och konstaterade att det efter granskningstidens utgång eller dessförinnan skulle antecknas ett beslut om att ingen prövning ska ske på handlingarna. Det var därför något missvisande att i fortsättningen tala om ett ”tyst godkännande”. Emellertid låg i detta endast en smärre formell ändring och ingen ändrad uppfattning i stort i fråga om länsstyrelsens agerande.⁴²

Även om departementschefen valde att frånga begreppet ”tyst godkännande” så innebär de regler som infördes, såvitt vi kan utläsa, att ett uteblivet beslut från länsstyrelsens sida i princip blir att betrakta som ett *tyst medgivande*. Om inget beslut om överprövning fattas försitter länsstyrelsen sin chans att upphäva kommunens beslut.

Trots detta anser vi *inte* att en sådan konstruktion är lämplig för länsstyrelsens prövning efter det att beslutet om överprövning har fattats. Om ett beslut om överprövning har fattas är det för att länsstyrelsen anser att kommunens beslut *kan antas* innebära att någon eller några av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket blir tillämpliga, t.ex. att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet.

³⁹ Dävarande 12 kap. 1,2 §§.

⁴⁰ Se Remiss till lagrådet den 20 oktober 1983 Förslag till ny plan- och bygglag, s. 273 f.

⁴¹ Se lagrådets yttrande, prop. 1985/86:1, bilagedelen s. 316 f.

⁴² Se prop. 1985/86:1 s. 346 f.

Som ovan konstaterats bör tyst medgivande inte användas vid förfaranden enligt PBL som är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.⁴³ Vi menar att detta är en sådan situation där det inte är lämpligt med tyst medgivande och att det är viktigt att länsstyrelsen fattar ett *formellt beslut* efter ett beslut om överprövning.

Som framgår ovan (se avsnitt 10.6.4) finns det ingen annan lämplig sanktion att tillgå varför vi anser att den föreslagna tidsfristen om två månader inte bör förenas med någon sanktion. Även om det inte införs någon sanktion så bedömer vi att en tidsfrist kommer att tjäna som riktlinje för handläggningen och att de flesta länsstyrelser kommer att hålla sig inom denna.

Överprövning av lov och förhandsbesked

Vårt förslag innebär att tidsfristen även kommer att gälla i de fall där länsstyrelsen enligt 11 kap. 12 § PBL beslutar att tillämpa bestämmelserna om överprövning i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. PBL.

Tidsfristen kommer dessutom att gälla i de fall där 18 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innebär att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL ska tillämpas på beslut att ge lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

Vi bedömer inte att den föreslagna tidsfristen bör ge upphov till några problem i dessa fall eftersom länsstyrelsens prövning av bygglov och förhandsbesked i regel är mindre omfattande än prövningen av detaljplaner.

⁴³ Se ovan samt prop. 2009/10:170 s. 374.

10.7.4 Tidsfrister för besked från andra statliga myndigheter

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om samråd och granskning innebär att kommunen sätter en tid som lantmäterimyndigheten ska yttra sig inom. Vi ser inget behov av att införa ytterligare bestämmelser avseende tid för lantmäterimyndighetens yttrande.

Det bör inte heller införas bestämmelser om tidsfrister för besked från andra statliga myndigheter.

Utgångspunkten är att lantmäterimyndigheten, liksom länsstyrelsen, ska inkomma med sitt yttrande under samrådstiden. Även om detta inte uttryckligen framgår av lagtext så är det så det går till i den praktiska tillämpningen.

Det finns redan en tidsfrist för lantmäterimyndighetens yttrande under granskningen (5 kap. 22 § PBL).

I vår probleminventering har vi inte funnit att lantmäterimyndighetens handläggningstider upplevs som något problem. Liksom länsstyrelsen så uppfattar lantmäterimyndigheten den satta tiden som en tidsfrist som man i regel håller.

Mot bakgrund av våra resonemang om tidsfrister för länsstyrelsens yttranden (se avsnitt 10.7.1 ovan) ser vi ingen anledning att införa nya bestämmelser om tidsfrister för lantmäterimyndighetens yttrande i samråds- och granskningsskedet.

Möjligheten för en kommun att vända sig direkt till andra statliga myndigheter som t.ex. Sjöfartsverket, Försvarsmakten och Energimyndigheten är inte lagreglerad utan lagstiftningen utgår från att det är länsstyrelsen som ska ge kommunen ett samlat besked om de statliga intressena. Vi har därför inte ansett det meningsfullt att överväga en tidsfrist för besked till kommunen från andra statliga myndigheter än länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten.

10.7.5 Behovet av ytterligare tidsfrister i detaljplaneprocessen

Bedömning: Vi har inte identifierat några övriga tidsfrister som vi bedömer bör införas.

En tidsfrist som skulle kunna ha en verklig påverkan på planprocessen är en tidsfrist som avser tiden från det att planbesked lämnas fram till dess att det finns en färdig detaljplan.

Vi har ovan redogjort för att myndighetens arbete måste vara relativt förutsägbart för att tidsfrister ska kunna tillämpas på myndighetens handläggning. Detta innebär att myndigheten måste ha tillgång till ett fullständigt underlag när tidsfristen börjar löpa och att beslutskriterierna måste vara relativt klara. Kommunens handläggning av ett detaljplaneärende är i hög grad en oförutsägbart process som innehåller politiska bedömningar och tekniska komplikationer som kan dyka upp under ärendets gång. Processen kan många gånger komma att förlängas på grund av omständigheter som ligger utanför kommunens kontroll.⁴⁴

I Norge finns tidsfrister som avser detaljplaneprocessen (uppriktande och beslut om *reguleringsplaner*). Ett stort antal planer i Norge görs i form av ”privat regulering”, dvs. byggherren gör ett planförslag – inklusive nödvändiga utredningar – som sedan ska behandlas av kommunen. De tidsfrister som finns i *plan- och bygningsloven* avser kommunens hantering och beslut av det privata planförslaget.⁴⁵ Dessa tidsfrister går alltså inte att jämföra med en tidsfrist i PBL för detaljplaneprocessen (från planbesked till färdig detaljplan). I motsats till en sådan tidsfrist uppfyller de norska tidsfristerna de två principiella förutsättningar som anges ovan, dvs. det finns ett beslutsunderlag att ta ställning till och kommunens beslutskriterier är relativt klara.⁴⁶

Frågan om en tidsfrist för den svenska detaljplaneprocessen har behandlats av Byggprocessutredningen i SOU 2008:68 (s. 162) där utredningen anför följande:

⁴⁴ Se även Kalbro & Lindgren (2008), *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister* s. 69–70.

⁴⁵ § 12–11 och § 12–12 i *plan- och bygningsloven*.

⁴⁶ I Norge klargörs förutsättningarna för privat planläggning dels i *komuneplanens arealdel* (som motsvarar den svenska översiktsplanen), dels vid den obligatoriska *förhåndskonferansen* (§ 12–8) mellan kommunen och byggherren som inleder planarbetet.

Som har framgått ovan (avsnitt 2.5.3) föreslår vi att det i lagen införs en längsta tid för kommunens beslut om planbesked med anledning av en framställning från någon enskild. Detta är möjligt på grund av att beslutsunderlaget i initialskedet förutsätts vara enkelt, begränsat till sin omfattning och att det inte innehåller några detaljfrågor som kräver ingående behandling. Den därefter följande planprocessen däremot är i det närmaste omöjlig att tidsbegränsa på samma generella sätt i lagen. Många skiftande ärendetyper förekommer ju, och ärendena skiljer sig avsevärt från varandra i omfattning och därmed tidsåtgång. Hur man än utformar förfarandereglererna och även om man gör radikala förändringar, ligger det i sakens natur, att lagen inte kan en gång för alla bestämma hur lång tid ett ärende maximalt får ta i anspråk.

Byggprocessutredningen förespråkade därför en bestämmelse om upprättande av tidsplan som kom att införas i 5 kap. 5 § PBL.

Eftersom vi delar Byggprocessutredningens bedömning anser vi inte att det bör införas någon tidsfrist för planprocessen från planbesked till färdig detaljplan, trots att det finns ett sådant behov.

I övrigt har vi inte kunnat identifiera något behov av tidsfrister för olika moment i detaljplaneprocessen. De moment som tar tid, t.ex. framtagande av utredningar och förhandlingar om genomförandeavtal regleras inte i PBL och lämpar sig inte för tidsfrister.

11 Detaljplanens innehåll

11.1 Utredningsuppdraget

I direktiven sägs att detaljplaner i dag ofta utformas med så hög detaljeringsgrad att de kan bli svår använda om förutsättningarna för byggande ändras. En anledning till den höga detaljeringsgraden är att detaljplanens bestämmelser ofta utformas utifrån ett specifikt byggprojekt. Utredningen har därför fått i uppdrag att utreda om kommunens möjlighet att ställa krav i en detaljplan kan behöva begränsas.

11.2 Disposition

Kapitlet inleds med en bakgrund och problembeskrivning som innehåller ett avsnitt om detaljplanens huvudsakliga innehåll samt en beskrivning av problem som kan uppstå i genomförandeskedet om en detaljplan har reglerat byggandet med hög detaljeringsgrad. Här behandlas även vilka motiv och faktorer som kan ligga bakom valet att med detaljplan reglera detaljer i fråga om t.ex. byggnaders form och färgsättning i stället för att hantera detta i bygglovet.

Efter detta behandlas frågan om ökade möjligheter till planavvikelser kan vara ett sätt att hantera problematiken med planer som i genomförandeskedet visar sig innehålla oönskade begränsningar för byggandet.

Vidare redovisas tidigare förslag som har varit avsedda att minska problemen med alltför detaljerade och/eller inaktuella planbestämmelser.

Efter detta följer våra överväganden och förslag. Där går vi igenom vad vi anser att olika aktörer behöver få klarlagt i detaljplaneskedet. Vi diskuterar därefter hur problem i genomförandeskedet kan minskas genom att tillåta ett visst utrymme för ”plantolkning” eller att inte

tillåta vissa typer av planbestämmelser. Detta utmynnar i förslag om begränsningar av möjligheterna att i nya detaljplaner införa vissa bestämmelser om byggnaders utseende och tekniska utförande.

Som avslutning behandlas kommunernas möjligheter att hävda arkitektoniska krav vid bygglovsprövning inom detaljplan.

11.3 Bakgrund och problembeskrivning

11.3.1 Detaljplanens innehåll

I kapitel 4 har vi redovisat PBL:s regler om i vilka situationer en detaljplan måste upprättas. För bostadsbyggande har detaljplanen i huvudsak följande syften:

- pröva platsens lämplighet för bostäder,
- lägga fast en funktionell indelning i kvartersmark (tomtmark), gator och andra allmänna platser och
- lägga fast ramar för användning och byggande.

Med detaljplanen ges också den rättsliga grunden för markåtkomst vad gäller allmän plats och vissa utrymmen inom kvartersmark. Den ger även grund för finansiering av sådan infrastruktur som är nödvändig för att genomföra planen.

Detaljplanens dokument, tillsammans med de genomförandeavtal som upprättas, ska ge byggherrar och fastighetsägare tydlig information om rättigheter och skyldigheter vad gäller planens genomförande. Av planhandlingarna ska även framgå vilka andra väsentliga konsekvenser som detaljplanen kan få.

Arbetet med att upprätta en detaljplan ska ske inom ramarna för de förfaranderegler som finns i 5 kap. PBL och som vi har redovisat i kapitel 4. Ett syfte med dessa regler är att säkra en beslutsprocess där olika aktörer kan bidra med kunskap samt framföra synpunkter eller krav. Vid bostadsbyggande är aktörerna i huvudsak:

- kommunen,
- den som vill bygga (byggherren),
- staten,

- kommunmedborgare och organisationer samt
- grannar och andra som har rätt att överklaga detaljplanen.

Under planprocessen ska kommunen bedöma vilken bebyggelse-reglering detaljplanen bör innehålla för att dessa aktörer ska kunna fullfölja sina uppgifter eller bevaka sina intressen. Sådana överväganden om innehåll och detaljeringsgrad hos en viss detaljplan ska göras mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL om avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Vidare finns en uttrycklig regel i 4 kap. 32 § PBL att en detaljplan inte får vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Kommunen ska således från fall till fall överväga vad som behöver regleras i förväg genom detaljplanen och vad som kan prövas senare i bygglovet.¹

Det kan redan här nämnas att lagtexten i PBL i dag är uppbyggd med syfte att reglering av byggnaders placering och utformning ska kunna ske antingen i detaljplanen eller vid bygglovsprövningen (se nedan avsnitt 11.4.5).

11.3.2 Hög detaljeringsgrad – förekomst och problem

Sedan 1987 års plan- och bygglagsreform har i flera sammanhang uppmärksamats att detaljplaner för bostadsprojekt tenderar att bli alltmer detaljerade. Även vid våra kontakter med byggherrar och kommuner har framförts att det ofta uppstår problem vid genomförandet av detaljplaner med långtgående regleringar och att detta inte sällan måste hanteras genom planändringar. I första hand förefaller det vara bestämmelserna om byggnaders placering och utformning som kan visa sig problematiska vid genomförandet.

Det är inte ovanligt att de planer som tagits fram under senare år styr byggnaders placering och yttre utformning så detaljerat att det närmast kan liknas vid ansökningshandlingar inför bygglov. Utöver exakta mått på byggnader regleras inte sällan detaljer i fasadmateri- al, färgsättning m.m. Regleringen kan ibland ske i form av separata dokument som kopplas till planen (ofta benämnda gestaltnings- eller

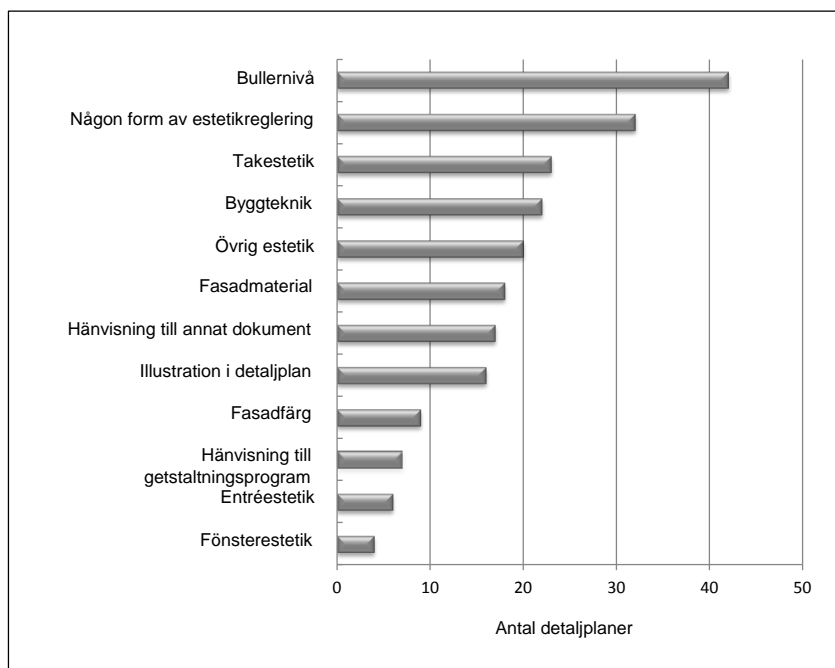
¹ Hur pass långtgående krav som kommunen i slutändan bör få ställa behandlas inte i vår utredning. Dvs., vi gör inga ställningstaganden vad gäller "maktfördelningen" mellan kommunen och byggherren.

kvalitetsprogram). Planhanteringen har då alltmer lämnat PBL:s ursprungstanke, där planen ger ramar varefter en bygglovsprövning kan avse olika varianter av bebyggelse som prövas i ett skede närmare byggstart.²

Förekomsten av bestämmelser om färgsättning, materialval eller liknande regleringar i planer upprättade åren 2013–2015 har undersökts i en studie som omfattade 50 detaljplaner, avseende bostadsprojekt i 50 kommuner.³

Nedanstående figur visar att cirka hälften av dessa planer innehåller någon form av detaljerad reglering av byggnaders utseende. Även byggteknik reglerades i något avseende i cirka hälften av planerna.

Figur 11.1 Förekomst av bestämmelser om utseende eller byggteknik. 50 detaljplaner upprättade under åren 2013–2015

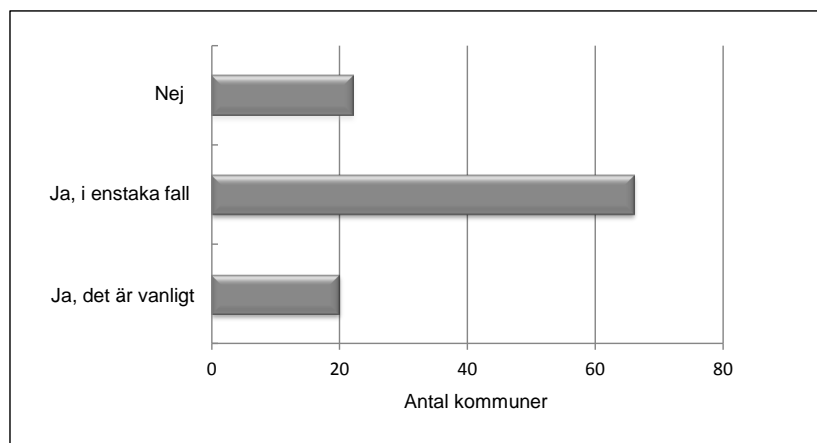


² Denna fråga behandlas även i SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande.* (s. 484 ff.) samt i SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess.* (s. 103–111).

³ Haglund & Ekman (2015), *Detaljeringsgraden i dagens detaljplaner.* Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH. Examensarbete nr 285.

För att komplettera bilden av hur kommunerna arbetar med nya planer har vi i vår enkätundersökning (se avsnitt 2.2.1) ställt frågan om kommunerna i dag gör detaljplaner för bostadsprojekt som innehåller bestämmelser om färgsättning, materialval, fönstersättning eller liknande bestämmelser om byggnaders utseende. Av svaren framgår att flertalet av de kommuner som besvarat enkäten använder sig av sådana planbestämmelser, åtminstone i enstaka fall.

Figur 11.2 Förekomst av bestämmelser om byggnaders utseende i detaljplaner för bostadsprojekt



Enkätfråga: Gör kommunen i dag detaljplaner för bostadsprojekt med någon bestämmelse om byggnaders färgsättning, materialval, fasadutsmückning, fönstersättning eller andra liknande bestämmelser om byggnaders utseende?

I sina kommentarer till frågan har flera kommuner sagt att det främst är anpassning till omgivande miljö som motiverar bestämmelser om färgsättning etc. Kommentarererna antyder samtidigt att några kommuner under senare tid har ändrat, eller är på väg att ändra, sitt arbetssätt så att planerna ska bli ”mindre detaljerade”.

Slutsatsen av det som redovisats ovan är att det i dag inte är ovanligt att detaljplaner för bostadsprojekt innehåller relativt detaljerade regleringar av byggnaders utseende. Variationen är dock stor och i vissa fall väljer kommunerna att arbeta med detaljplaner som har en låg detaljeringsgrad, se kapitel 13.

Ett grundläggande problem med hög detaljeringsgrad i bindande planbestämmelser är att det vid tiden för planläggning inte sällan saknas tillräcklig kunskap om förutsättningarna för att bygga på

det sätt planen anger. En viss föreskriven gestaltning kan t.ex. vara byggnadstekniskt svår att genomföra vilket inte tillräckligt har beaktats under planarbetet. Senare när planen ska genomföras blir det tydligt att det av ekonomiska, byggnadstekniska eller miljömässiga skäl vore en fördel att bygga på ett annat sätt än vad planen anger.

Det är dessutom ofta svårt att under planprocessen fullständigt klargöra byggandets naturgivna förutsättningar på den aktuella platsen. Markförhållanden kan leda till svårigheter med byggnadens placering som man inte räknade med under planarbetet, även om det lagts ned mycket arbete på markundersökningar.

I andra fall kan det ha tillkommit ny kunskap om byggmaterial eller ändrade myndighetskrav om byggnaders tekniska egenskaper, riskavstånd m.m. När en detaljplan innehåller bestämmelser om byggnaders tekniska egenskaper kan det vid tidpunkten för byggandet visa sig att dessa inte är relevanta eller att de inte längre stämmer överens med de generellt gällande nationella föreskrifterna om tekniska egenskaper.

Även synen på gestaltning, färgsättning etc. kan ändra sig från det att planen utarbetades till dess att byggande och försäljning av bostäder blir aktuellt. Byggherren kan vilja anpassa projektet till en ändrad efterfrågan. I andra fall kan det vara kommunen som önskar att byggnaderna ska få ett något annorlunda utseende än vad som lagts fast i detaljplanen.

En bidragande orsak till de problem som nyss nämnts är att kommunerna i vissa fall inte har resurser eller kunskap för att bedöma vilka komplikationer som kan uppstå i byggskedet på grund av detaljplanens exakta reglering. För att ha en god uppfattning om genomförandets problematik krävs kunskaper i byggteknik, byggproduktion och ekonomi liksom kunskaper om bostadskonsumenternas efterfrågan.⁴

Här ska samtidigt understrykas att goda kunskaper om byggandets teknik och ekonomi inte är en garanti för att undvika de beskrivna komplikationerna. Alla aktörer – även byggherrar – har svårt att förutse hur förutsättningarna för byggandet kan komma att förändras under tiden fram till byggstart. Problemen förstärks av att det ofta hinner gå flera år från det att bebyggelsens utformning läggs

⁴ Se Kalbro, Lindgren & Paulsson, (2013), *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* Rapport 2013:7 s.29–30, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH.

fast till dess att bygget startar. Dokument och planbestämmelser som behandlar byggnaders utseende och placering utarbetas ibland tidigt under planprocessen, och planantagandet kan dröja av olika skäl. Dessutom kan ett överklagande av planen ytterligare öka tidsglappet mellan planering och byggande. För stora bostadsprojekt som genomförs i etapper under många år kan det dessutom vara så att projektering inför byggande av de sista etapperna blir aktuellt uppemot tio år efter det att detaljplanens bestämmelser formulerades.

11.3.3 Varför har vissa planer en hög detaljeringsgrad?

Vad är då förklaringen till att vissa detaljplaner för bostadsprojekt görs så detaljerade att det uppstår problem vid genomförandet? I grunden får antas att planerna är uttryck för en hög ambitionsnivå vad gäller att skapa en estetisk och funktionell stadsmiljö. Men varför väljer kommunerna att pröva och reglera detaljer i byggandet genom en detaljplan i stället för i bygglovsprövningen?

Ett motiv för detta är att detaljplanen bedöms vara en säker metod, medan möjligheterna att ställa krav i bygglovsskedet upplevs vara alltför små. Denna problematik med en ”svag” bygglovsprövning har behandlats i tidigare sammanhang och det har framförts att kommunerna bör få ökade/tydligare möjligheter att inom planens byggrätt ställa krav på byggnaders placering och utformning.⁵ Denna fråga om bygglovsprövningens ”styrka” inom detaljplan behandlas närmare i avsnitt 11.4.5.

En annan orsak till dagens situation kan vara att byggherrar i tidiga skeden vill ”sälja in” projekten till politiker och tjänstemän genom att visa detaljerade illustrationer etc. Illustrationerna omarbetas och utvecklas – mer eller mindre i samarbete med kommunen – och blir till grund för redovisningar i planbeskrivningen eller infogas i andra dokument (gestaltningsprogram eller liknande). Utifrån detta material formuleras planbestämmelser med hög detaljeringsgrad, utan att någon tillräckligt överblickar konsekvenserna för byggandet. I denna process anlitar såväl byggherrar som kommuner ofta konsulter, som kan antas ha svaga incitament att hålla nere utred-

⁵ Se SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, s. 108–111. Se även den diskussion som förs i prop. 2013/14:126, *En enklare planprocess*, s. 203–203.

ningsarbetet. Dessutom har kommunen svaga ekonomiska incitament att begränsa arbetet med att utforma planbestämmelser, eftersom planarbetet bekostas av byggherren.

11.3.4 Kan planavvikelse eller planändring vara lösningen?

Lagstiftaren är medveten om att regleringar ”i förväg” genom detaljplaner ofrånkomligen leder till att det i byggskedet kan framkomma önskemål att bygga något annorlunda än vad planbestämmelserna anger. Lagstiftningen innehåller därför regler om att planavvikelse i viss omfattning och under vissa förutsättningar kan tillåtas i bygglovsprövningen. Sådana regler kan vara ett sätt att minska de problem som tidigare beskrivits i fråga om planer med hög detaljeringsgrad.

Med nuvarande regler krävs dock att berörda grannar i dessa fall ges tillfälle att yttra sig inför bygglovsprövningen, vilket medför ett inte obetydligt administrativt arbete och vanligtvis fördröjer handläggningen. En översyn av dessa lagregler om ”grannhörande” ligger dock utanför vår utredning.

Möjligheterna att godta planavvikelse har utökats från och med den 1 januari 2015 (se avsnitt 4.2.8). Dessa lagändringar har dock inte tagit sikte på önskemål om att placera eller utforma nya bostadsbyggnader på ett annat sätt än vad planen anger. I dessa fall är lagens utrymme för planavvikelse oförändrat.

Om en planavvikelse inte är möjlig måste planen ändras. Detta medför ett betydande administrativt arbete. Dessutom ska noteras att bestämmelserna om genomförandetid innebär begränsningar vad gäller möjligheterna att ändra en detaljplan. Om en berörd part (t.ex. ägare till angränsande fastighet) motsätter sig planändringen kan ändringen endast komma till stånd om den avser något av stor allmän vikt som inte kunde förutses då planen antogs.

11.3.5 Tidigare förslag om begränsning av planbestämmelser

Plangenomförandeutredningen föreslog att alla planbestämmelser skulle upphöra att gälla efter genomförandetiden, med undantag för de obligatoriska bestämmelserna⁶ och bestämmelser om upphävt strandskydd. I prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess* bedömdes dock förslaget vara alltför långtgående. I stället föreslog regeringen att enbart detaljplanebestämmelser som reglerar arkitektonisk eller estetisk utformning skulle upphöra att gälla efter att genomförandetiden gått ut.⁷ Lagreformen skulle tillämpas på såväl gällande äldre planer som på nya planer. Bakgrunden var de problem som regeringen såg med inaktuella och alltför detaljerade detaljplaner (se prop. 2013/14:126 s. 115–122).

Vid förslagens behandling i Civilutskottet framfördes bland annat att en bestämmelse om byggnadens form eller storlek kan ha andra motiv än estetiska. En reform av ovanstående karaktär skulle därför leda till alltför stor osäkerhet om vilka bestämmelser som upphört att gälla. Dessa invändningar bidrog till att förslaget inte genomfördes.⁸

Här ska poängteras att förslaget i prop. 2013/14:126 inte innehöll några begränsningar vad gäller planbestämmelser under genomförandetiden. Förslaget skulle alltså inte ha varit någon lösning på de problem som vi tidigare beskrivit i fråga om detaljerade planbestämmelser och hur de kan försvåra genomförande av nya bostadsprojekt.

Med anledning av Civilutskottets kritik vill vi redan nu betona att vårt förslag nedan om begränsning av tillåtna planbestämmelser enbart tar sikte på *nya planer*. Under förutsättning att dessa detaljplaner utformas utifrån de regler vi föreslår kommer samtliga bestämmelser i planerna att vara sådana som ska tillämpas.

⁶ Se SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*. De obligatoriska bestämmelser som avsågs att gälla efter genomförandetiden är bland annat användning av kvartersmark (se 4 kap. 5 § PBL). Bestämmelser om byggandets omfattning och byggnaders utformning är inte obligatoriska och skulle i det nämnda förslaget upphöra att gälla efter genomförandetiden.

⁷ Sådana bestämmelser om byggnads storlek eller form som inte avser reglering av byggandets omfattning (4 kap. 11 § PBL) utan enbart avser utformning och som införts med stöd av 4 kap. 16 § PBL, skulle anses vara bestämmelser om estetik och därmed upphöra att gälla efter genomförandetidens utgång.

⁸ Se Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31 s. 16.

11.4 Överväganden och förslag

Förslag: Möjligheterna att i detaljplan reglera en ny byggnads utformning vad avser färg- och materialverkan ska begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL.

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 enligt 11 kap. 10 § PBL.

När detaljplaner reglerar byggnaders utseende på ett mycket detaljerat sätt sker det antingen som en (1) direkt reglering under rubriken planbestämmelser eller (2) genom att det i en planbestämmelse anges att byggandet ska följa det som sägs i ett annat dokument (gestaltungsprogram etc.).⁹

I avsnitt 11.3. beskrivs de svårigheter som detaljerade regleringar leder till i genomförandeskedet. De enkätundersökningar som redovisas i avsnittet visar enligt vår uppfattning att detaljplaner för bostadsprojekt innehåller detaljerade regleringar av byggnaders utseende i en sådan omfattning att det utgör ett problem.

Även Boverket har uppmärksammat frågan om detaljerade regleringar och påtalar i sina råd att bl.a. bestämmelser om utformning endast bör tillämpas om det finns ”särskilda skäl att ta hänsyn till förhållandena på platsen eller i omgivningen”.¹⁰ Dessa råd bör ha en viss återhållande effekt vad gäller benägenheten att med detaljplan låsa byggnaders utformning. Andra sätt att motverka förekomsten av detaljregleringar kan vara ett ökat erfarenhetsutbyte mellan planeringens och byggandets aktörer, liksom utbildning i frågor kring reglering och byggande.

Vi tror dock inte att dessa åtgärder är tillräckliga för att med någon större säkerhet åtgärda de problem som finns och bedömer därför att det finns goda skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll.

⁹ Se Kalbro, Lindgren, Paulsson (2013), *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* TRITA-FOB-Rapport 2013:7 s. 5–9.

¹⁰ Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplan. BFS 2014:5 DPB 1.

Vid våra överväganden om en sådan lagändring har vi haft tre centrala utgångspunkter:

1. Vad gäller byggnaders placering, utformning och utförande ska detaljplanen inte reglera mer än ”nödvändigt”, för att problem vid plangenomförandet inte ska uppstå.
2. Vad måste detaljplanen innehålla för att de olika aktörerna – kommunen, byggherren, staten, allmänheten och direkt berörda fastighetsägare m.fl. – ska kunna ta tillvara sina respektive intressen?
3. Nuvarande lagregler i 9 kap. 30 § PBL ger möjlighet att i bygglovsprövningen hävda krav vad gäller byggnaders placering och utformning, så länge inte dessa krav strider mot planen och inte hindrar ett byggande i den omfattning planen har lagt fast (bygg-rätten). Se avsnitt 11.4.5.

11.4.1 Vad behöver olika aktörer få klarlagt i detaljplaneskedet?

Kommunen

För kommunen är det av central betydelse att med detaljplaner lägga fast kvartersmarkens användning och byggandets omfattning (bygg-rätten). Beroende på situationen kan det även vara viktigt att reglera byggnadernas placering och storlek/form.

I vissa fall kan det också vara lämpligt med en långtgående styrning av bebyggelsens yttre utformning vad gäller t.ex. färgsättning och arkitektonisk utformning i övrigt. Lagsystemet måste därför ge kommunerna möjlighet att hävda sådana krav vad gäller byggnaders utseende. Vår bedömning är dock att en sådan reglering inte behöver ske i detaljplanen, eftersom krav på färgsättning, detaljer i fasadutformning etc. kan ställas vid bygglovsprövningen. Ett sådant förfarande är i linje med PBL:s grundtanke om en prövning i två steg där i första hand markanvändning och byggandets omfattning behandlas i detaljplanen (se avsnitt 11.4.5).

Byggherren

Byggherren är i första hand betjänt av att detaljplanen klargör tillåten användning och tillåten omfattning av byggandet. Därigenom får byggherren projekteringstrygghet inför fortsatt arbete med detaljutformning av byggnaderna. I den efterföljande bygglovsprövningen kan kommunen och byggherren sedan hantera detaljer vad gäller t.ex. byggnaders utseende.

I många situationer har byggherren behov av förutsägbara principer för byggnaders arkitektoniska gestaltning redan i detaljplaneskedet, dvs. förutsägbarhet om bygglovsprövningen. Men detta kräver *inte* att byggnaders utseende läggs fast i rättsligen bindande planbestämmelser. Förutsägbarhet kan uppnås genom att utformningsprinciper tas in i planbeskrivningen och/eller gestaltungsprogram och konfirmeras i genomförandeavtal (vilket ofta sker i dag).¹¹

I 4 kap. 16 § PBL anges att ”utförande” av byggnad får regleras. Avsikten är då att kunna reglera det *tekniska* utförandet (byggnadens tekniska egenskaper).¹² Planbestämmelser om utförande kan användas i situationer där det är motiverat med hänsyn till platsens förutsättningar för att bebyggelsen inte ska bli olämplig med hänsyn till människors hälsa, säkerhet, risken för olyckor, översvämning eller erosion (se 11 kap. 10 § PBL).¹³ Det kan t.ex. handla om att i lågt belägna områden skydda byggnader från vatten genom att införa bestämmelser om lägsta schaktningsnivå.

För byggherren är det givetvis av central betydelse att veta vilka krav som ställs i fråga om byggnaders tekniska utförande. Dock bör i varje enskilt fall övervägas i vilken grad sådana tekniska krav ska läggas fast i detaljplaneskedet eller om de ska hanteras med kontrollsystemet i 10 kap. PBL.

¹¹ Även om det naturligtvis inte är möjligt att med bindande verkan föregripa en kommande bygglovsprövning i ett genomförandeavtal. Se prop. 1985/86:1 s. 227 f.

¹² Se prop. 1985/86:1 s. 578–580 och Boverkets allmänna råd (2014:5).

¹³ Att det i dessa avseenden i grunden gäller statens krav får nog anses underförstått med hänsyn till den nyligen genomförda lagreformen för begränsning av kommunala krav på byggnaders tekniska egenskaper. Se nedan avsnitt 11.4.4 och prop. 2013/14:126.

Staten

En viktig funktion hos detaljplanen är att staten ska kunna bevaka det som anges i 11 kap. 10 § PBL om bl.a. riksintressen och hälsa och säkerhet. Det förutsätter att en detaljplan i vissa fall har långtgående regleringar av byggnaders utformning och tekniska egenskaper. I kulturhistoriskt värdefulla miljöer av riksintresse kan det t.ex. vara nödvändigt att en viss arkitektonisk utformning av byggnader tryggas genom detaljplanebestämmelser. I bullerstörda lägen kan det vidare vara befogat att kunna reglera bostädernas inre utformning vad gäller planlösningar/rumsindelningar (såsom sker i dag).

På platser utsatta för olycksrisker kan staten genom planbestämmelser få garantier om ett visst utförande i fråga om en byggnads tekniska egenskaper. Visserligen bör detta i huvudsak hanteras med kontrollprocessen i 10 kap. PBL. Vi anser dock att det, liksom i dag, bör finnas en möjlighet för staten att bedöma i vilka fall byggnaders tekniska egenskaper i något visst avseende kan behöva regleras i detaljplan, som komplement till bestämmelserna i 10 kap. PBL.

Direkt berörda fastighetsägare m.fl.

Nästa fråga är vad planen bör redovisa för att fastighetsägare och boende m.fl. inom eller invid planområdet ska kunna hävda sina intressen.

I de fall närboende/grannar framför invändningar under ett pågående planarbete, eller överklagar planer och bygglov, gäller detta vanligtvis frågan om att bygga överhuvudtaget, frågor om byggnaders placering och storlek, effekterna av ökad trafik eller andra "störningar" från den nya bebyggelsen.¹⁴ Däremot rör invändningarna sällan färgsättning eller andra arkitektoniska aspekter.

Byggandets omfattning liksom byggnaders placering, storlek och höjd kan därför i många fall vara viktigt att reglera med hänsyn till att de som finns i omedelbar närhet kan bli påverkade av ökad trafik, ökad insyn, skuggning m.m. Däremot anser vi att det med hänsyn till grannars intressen inte är befogat att i detaljplan reglera

¹⁴ Jämför Asplin & Henriksson (2010), *Överklagande av detaljplaner*. Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH. Examensarbete nr 11 samt Sederström & Fyhn (2015). *Är alla med? – En fallstudie om medborgarinflytande i detaljplaneprocessen*. Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH. Examensarbete nr 287.

byggnaders utformning i övrigt (färgsättning, fasadmateriäl etc.). Grannar eller andra som berörs av ett byggprojekt kan i fråga om färgsättning eller arkitektoniska detaljer hävda sina intressen genom att överklaga det specifika bygglov som de är berörda av.

Allmänheten

Vad behöver kommunens medborgare och olika organisationer veta om ett föreslaget byggprojekt för att göra sin stämna hörd?

Möjligheterna till sådant medborgarinflytande i planeringen var en central del i 1987-års lagreform. I förarbetena anförde då departementschefen följande om kopplingen mellan medborgarinflytande och detaljplaners detaljeringsgrad:

För bostadsområden anser jag det rimligt om planen redovisar om det gäller enbostadshus i högst två våningar eller flerbostadshus i högre höjd än två våningar. I det senare fallet bör det maximala våningsantalet anges. Likaså bör det anges om friliggande eller sammanbyggda hus skall byggas på området. För större områden bör läget för tillfarter anges liksom parkeringarna och större gemensamma ytor.¹⁵

I propositionen sägs att ovanstående information i många fall bör vara ett tillräckligt innehåll i ett första steg vid prövning av ny bostadsbebyggelse. Den detaljerade prövningen sker därefter i bygglovet, varvid de som är direkt berörda kan komma till tals och ha ett inflytande över hur byggnader placeras och utformas inom detaljplanens ramar. Samtidigt framförs att ovanstående minsta reglering i detaljplaner för bostadsprojekt inte är tillräcklig vid stadsförnyelse och byggande på platser som omgärdas av äldre bebyggelse. Kravet på mer detaljerad redovisning i detaljplanen motiveras då av "sakägares och övriga intressenters intressen".¹⁶ Det tycks således inte ha varit strävan efter ett brett medborgarinflytande som ansågs kräva en detaljerad redovisning och reglering i detaljplanen, utan mer en fråga om hur bebyggelsen påverkar närboende och hur den anpassas till omgivande bebyggelse.

Vad gäller medborgarinflytande anser vi att det är viktigt att planen definierar tillåten markanvändning och bebyggelseområdets

¹⁵ Prop. 1985/86:1 s. 593–594.

¹⁶ Prop. 1985/86:1 s. 167.

struktur vad gäller gator, parker och andra allmänna platser. Även byggnaders tillåtna storlek, höjd och huvudsakliga placering kan vara viktigt att klarlägga och låta allmänheten ge sina synpunkter på under en detaljplaneprocess. Däremot anser vi inte att byggnaders utformning i detalj – färgsättning, materialval eller andra saker som enbart handlar om utseende – behöver regleras i detaljplan med motivet att tillgodose medborgarinflytande.

11.4.2 Bestämmelser om användning, byggandets omfattning och byggnaders placering

En utgångspunkt för vårt förslag är att kommunen i detaljplanen, liksom i dag, ska kunna reglera markanvändning och byggandets omfattning på ett sådant sätt att byggherren får tillräcklig information för att kunna värdera planens fastlagda ”byggrätt”. Reglering av tillåten markanvändning och byggandets omfattning måste dessutom kunna ske på ett sätt som är motiverat med hänsyn till detaljplaneringens roll vad gäller statens och medborgarnas inflytande (se avsnitt 11.4.1).

Vad gäller *byggandets omfattning* handlar det om att kunna reglera byggnaders storlek (höjd/antal våningar, bredd), ytor (total bruttoarea etc.), antal lägenheter/lokaler, exploateringsgrad etc. Planbestämmelser om höjd, ytor m.m. kan ibland vara uttryckta med precisa mått vilket kan orsaka problem i genomförandeskedet. Vi ser dock inte att det är möjligt att begränsa kommunernas möjligheter att reglera detta.¹⁷ För att i någon mån bemästra de problem som kan uppstå bör det i fråga om byggnaders höjd, liksom i fråga om storleksmått i kvadratmeter, finnas ett visst utrymme för tolkning av planen. Jämför de uttalanden om plantolkning som gjorts i prop. 1989/90:37 s. 55 där bland annat ett överskridande av planens byggnadshöjd med några decimeter anses vara planenligt. Om ”avsteget” från planbestämmelsen inte påverkar något annat intresse bör det, enligt vår uppfattning, inte betraktas som en avvikelse med åtföljande krav på grannhörande inför beslut om lov.

Även planbestämmelser om *byggnaders placering* kan i vissa fall orsaka problem vid plangenomförandet beroende på att bestäm-

¹⁷ I var fall inte utöver kravet på att en detaljplan inte får vara mer detaljerad än vad som krävs med hänsyn till planens syfte, se 4 kap. 32 § andra stycket PBL.

melsen är utformad med hög detaljeringsgrad. Med utgångspunkt i våra resonemang ovan om vad olika aktörer, bland annat kommunen själv, kan behöva få klarlagt i detaljplaneskedet bedömer vi dock att det inte är möjligt att närmare precisera i vilka fall byggnaders placering får regleras i detaljplan. I vissa fall kan det krävas att en byggnads placering regleras med hög detaljeringsgrad. I en tät stadsmiljö kan byggnadskropparnas placering, t.ex. i förhållande till gata och ledningsdragningar, behöva utredas och regleras med förhållandevis hög noggrannhet redan i detaljplaneskedet. I bullerstörda områden kan byggnaders placering i vissa fall behöva låsas i detaljplanen för att kunna säkerställa en god boendemiljö. Men i många andra fall kan det vara lämpligt att i planen enbart anger en ”bygg-ruta” med tillåten placering och därefter pröva placeringen vid bygglovsprövningen.

Oavsett hur detaljplanen reglerar byggnaders placering uppkommer inte sällan önskemål om att placera en byggnad något annorlunda. Som tidigare nämnts kan skälet t.ex. vara att konsekvenserna av detaljplanens angivna placering framgår först då markundersökningar och projektering hunnit längre. På motsvarande sätt som ifråga om höjd- eller ytbestämmelser bör det i dessa fall finnas utrymme för en viss plantolkning. Placeringen bör kunna anses plan- enlig såvida den inte uppenbart strider mot planen eller medför påtagliga effekter för omgivningen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de möjligheter som i dag finns att i detaljplan reglera användning av mark och byggnader, byggandets omfattning och byggnaders placering, bör behållas.

11.4.3 Bestämmelser om byggnaders utseende

Färgsättning, materialval etc. ska inte regleras i detaljplan

Mot bakgrund av problemen i genomförandeskedet med detaljerade bestämmelser och våra överväganden om vad olika intressenter behöver få klarlagt i detaljplaneskedet föreslår vi följande:

Detaljplaner får – som huvudregel – inte ha bestämmelser för nya byggnader som reglerar färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och placering av skarvar/fogar

etc.¹⁸ Prövningen av sådana frågor kring estetisk utformning ska i stället göras i bygglovet.

Vad gäller materialval för tak och fasader ska noteras att det i vissa situationer ska vara möjligt att i detaljplan reglera detta om det på den aktuella platsen är motiverat av byggnadstekniska skäl (t.ex. vid byggande i direkt anslutning till transportled för farligt gods). Se nedan.

Förslaget omfattar inte alla bestämmelser om utseende/estetik

Även planbestämmelser om byggnads storlek, bredd, form eller höjd syftar ofta till att uppnå en viss estetisk kvalitet. En sådan bestämmelse kan dock ha flera syften. Utöver att uppnå en viss arkitektonisk effekt kan bestämmelsen t.ex. syfta till skydd mot buller eller vind, eller vara till för att säkra fri sikt i en gatukorsning. Bestämmelserna har även i många fall en avgörande betydelse för att definiera ”byggrätten”.

Om en reglering av storlek, bredd, form eller höjd har som enda syfte att uppnå en viss arkitektonisk effekt skulle det – enligt de resonemang som förts ovan om detaljplanens funktion för olika aktörer – finnas skäl att undvika reglering med detaljplan. Dvs, en generell princip skulle vara att utformningskrav som enbart handlar om estetisk ska fullt ut prövas i bygglovet.

Regeringen har tidigare lagt fram ett förslag i den riktningen men då begränsat lagreformen till detaljplaner vars genomförandetid har gått ut. Som nämnts genomfördes inte förslaget, bl. a. av skälet att det vid planens tillämpning kan vara svårt att fastställa vilka utformningsbestämmelser som enbart har haft ett estetiskt motiv och därför upphör att gälla efter genomförandetidens utgång (Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31 s. 16.).

För att undvika dylika gränsdragningsproblem har vi valt att begränsa vårt förslag så att det endast är bestämmelser som avser färgsättning, materialval etc. som inte ska kunna införas i nya detaljplaner.

¹⁸ Sådana regleringar av byggnads utformning brukar i dag betecknas med bokstaven f. Se punkt 7.5 i Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan. Där anges att bestämmelser om kulörer, material etc. endast bör införas om ”det finns särskilda skäl att ta hänsyn till förhållandena på platsen eller omgivningen”.

De materiella kraven ändras inte

Vad gäller PBL:s materiella krav i 2 och 8 kap. avseende anpassning till omgivningen och god form-, färg- och materialverkan föreslår vi ingen ändring varför kommunerna kommer att ha samma befogenheter som i dag att påverka gestaltning av stadsmiljöer och utformning av enskilda byggnader. Skillnaden blir att det, som huvudregel, ska ske fullt ut i bygglovet.

Riksintressen för kulturmiljövård kan bevakas

Vi föreslår en undantagsregel med innebörd att detaljplaner får innehålla sådana bestämmelser om byggnaders utseende som krävs för att staten (länsstyrelsen) inte ska ingripa och överpröva detaljplanen med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 10–11 §§ PBL. I praktiken kommer det att handla om detaljplaner i områden av riksintresse för kulturmiljövården. För att säkerställa att byggandet blir förenligt med berört riksintresse får detaljplanen då reglera t.ex. färgsättning.

Hur ska då en kommun kunna bedöma vilka planbestämmelser om utseende som krävs i ett visst fall – för att inte staten ska överpröva planen? Normalt bör sådana frågor kunna klaras ut genom länsstyrelsens yttrande i samrådsskedet. Alternativt kan frågan klarläggas genom vårt förslag om s.k. planeringsbesked, se kapitel 8. Dvs, kommunen kan i en formell begäran om planeringsbesked ställa frågan: Kommer denna föreslagna detaljplan att bli föremål för överprövning p.g.a. att den saknar vissa bestämmelser om byggnaders utseende?

Beslut i fråga om färgsättning etc. tas i ett senare skede – men kan förberedas under planarbetet

Med ovanstående system kommer (enligt huvudregeln) kommunens prövning av färgsättning, fasadmateriell, fönstersättning – och hur byggnaderna i dessa avseenden förhåller sig till omgivningen – att förskjutas från planskedet till bygglovsskedet. Som stöd för sådana prövningar kan kommunen använda sig av olika former av, icke bindande, program för stadsutveckling, arkitektur och beva-

rande. Sådana program eller riktlinjer kan ha olika detaljeringsgrad och olika geografisk omfattning. De kan vara en del av översiktsplanen eller utgöra ett beslutsunderlag utan formell koppling till översiktsplanen. Framförallt vad gäller hänsyn till den befintliga bebyggelsens arkitektur och kulturmiljövärden finns det sedan lång tid många exempel på att kommunerna tar fram kulturmiljöprogram eller liknande, till stöd för bl. a. prövning av bygglov.

I de fall det finns program eller riktlinjer av denna typ kan de t.ex. vara ett stöd för att via bygglovsprövningen åstadkomma enhetlighet eller variation i stadsbilden. Under arbetet med en detaljplan kan byggherre och kommun ta upp frågan om hur kommande bygglovsprövningar kommer att påverkas av ett ”stadsmiljöprogram”. Saknas det utarbetade program/riktlinjer för byggnaders utseende är det inget som hindrar att ett sådant beslutsunderlag arbetas fram samtidigt med detaljplanen, och ges den geografiska avgränsning som är lämplig med tanke på kommande bygglovsprövningar inom den aktuella detaljplanen.

Hur ska då byggherren kunna bedöma hur en bygglovsansökan bör utformas i fråga om färgsättning etc. för att sannolikt bli beviljad? Problematiken är i princip densamma som då byggherren i dag inför en detaljplaneprocess gör överväganden om byggnaders utformning. Mer eller mindre i samarbete med kommunen arbetar man fram förslag som kan leda till en antagen detaljplan. Detta utan att fördens skull föregripa myndighetsbeslutet om antagande av planen. På motsvarande sätt ser vi att en byggherre förbereder sin bygglovsansökan för att förslaget inte ska falla på utpräglade utseendefrågor. Det bör dock påpekas att det – på motsvarande sätt som inför ett planantagande – inte är möjligt att i förväg bestämma hur byggnadsnämnden ska besluta i en kommande bygglovsprövning.¹⁹

Med vårt förslag bör det inte längre råda någon tveksamhet om att bygglovsprövningen i dessa fall ska anses vara lika stark som en planbestämmelse (se avsnitt 11.4.5). Ställningstaganden i fråga om t.ex. färgsättning eller fasadmaterial kan då bättre utgå från de förutsättningar som råder vid tidpunkten för byggande.

¹⁹ Se SOU 2012:91 s. 193 f. med där hänvisade rättsfall samt prop. 1985/86:1 s. 227 f.

Här ska även poängteras att förekomsten av ett bygglov som beviljats i ett tidigt skede²⁰ men som av olika skäl inte har nyttjats, inte hindrar att byggherren senare söker ett nytt lov där byggnadens utseende har justerats utifrån aktuella önskemål. Med vårt förslag hindras inte sådana nya bygglov av inaktuella planbestämmelser om ett visst utseende.

Förslaget berör inte planbestämmelser om ändring av byggnad

Vi föreslår inga ändringar vad gäller möjligheterna att med detaljplan reglera i vad mån befintliga byggnader får ändras. Visserligen skulle man även här kunna argumentera för att ovannämnda regleringar ska ske i bygglovet. Utredningens utgångspunkt har dock framförallt varit detaljplanering för nya bostäder. Vi har därför valt att inte närmare behandla frågan om planbestämmelser som reglerar ändring av byggnad.

Här kan dock nämnas att den sortens problem vi sett med detaljerade planer för nya bostadsprojekt inte förekommer på samma sätt i fråga om planbestämmelser avseende befintliga byggnader. Dessutom kan det vara mer befogat att för befintliga byggnader klargöra redan i detaljplanen vilka eventuella ändringar som får ske utan att det ska anses strida mot varsamhetskravet i 8 kap. 13 § PBL eller förbudet mot förvanskning i 8 kap. 13 § PBL.

Färgsättning etc. i kulturmiljöer som inte utgör riksintresse?

Enligt vårt förslag kan en detaljplan som tillåter nya byggnader i ett område med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse innehålla bestämmelser om färgsättning, materialval etc. för nya byggnader endast om området utgör ett riksintresse för kulturmiljövården.

I andra områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan kommunen inte använda planbestämmelser för att reglera färgsättning etc. vad gäller nya byggnader. De materiella kraven i PBL är dock desamma – oavsett om bebyggelseregleringen sker i detalj-

²⁰ Det kan vara ett bygglov som förenats med villkor att planen vinner laga kraft eller ett lov som beviljats kort tid efter att planen vann laga kraft.

planen eller bygglovsprövningen – och kommunen kan hävda krav vad gäller färgsättning m.m. i bygglovsprövningen (se avsnitt 11.4.5).

Kommunen kan dessutom ta fram olika program och riktlinjer avseende den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och ha dessa som stöd vid bygglovsprövningen.

11.4.4 Bestämmelser om byggnaders tekniska egenskaper

Under arbetet med att ta fram en detaljplan har kommunen som planmyndighet ansvar för att bedöma platsens lämplighet ur olika aspekter, bl. a. vad gäller hälsa och säkerhet. I områden som är utsatta för störningar, risker eller som uppvisar svåra byggnadstekniska förhållanden kan det krävas åtgärder för att platsen ska bli lämplig för byggande. Sådana åtgärder kan säkerställas genom bestämmelser i detaljplanen. Med 4 kap. 12 och 14 §§ kan t.ex. säkras att ett plank uppförs som skydd mot omgivningsbuller. Med stöd av 4 kap. 10 § kan t.ex. bestämmas att tomtmarken ska läggas på sådan nivå att den inte riskerar att översvämmas vid höga vattenstånd.

I andra fall kan det krävas att byggnader i byggnadstekniskt avseende utförs på ett visst sätt, för att bemästra platsens dåliga förutsättningar för byggande. En sådan planbestämmelse kan införas med stöd av 4 kap. 16 §.²¹ Ett exempel är att det för en byggnad invid järnväg införs en bestämmelse om förstärkt fasad. I ett annat fall kan de geologiska eller hydrologiska förhållanden i området vara motiv för att med detaljplan reglera hur byggnader grundläggs.

Sistnämnda två exempel handlar om att trygga byggnaders tekniska egenskaper enligt kraven i 8 kap. 4 § PBL. Dessa krav preciseras genom plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter. Om det i en detaljplan läggs in planbestämmelser som på ett detaljerat sätt reglerar byggnaders tekniska egenskaper kan det vid tidpunkten för byggande visa sig att dessa inte längre stämmer överens med nyssnämnda generellt gällande nationella föreskrifter. Det blir en otydlig eller t.o.m. motsägelsefull reglering av byggandet. För att minska risken för otydliga ”dubbelregleringar” av byggnaders tekniska egenskaper bör det i 4 kap. 16 § införas en begränsning av

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 578–580 och Boverkets allmänna råd (2014:5).

möjligheterna att reglera tekniskt utförande av byggnadsverk och tomter.

Med bestämmelserna i 8 kap. 4a § PBL har lagstiftaren velat klargöra att en kommun i sin myndighetsutövning eller i genomförandeavtal inte kan ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper.²² Kommunens möjlighet att med stöd av 4 kap. 16 § PBL införa planbestämmelser om utförande av en byggnad bör därför inte kunna användas för att ställa s.k. ”kommunala särkrav” i fråga om tekniska egenskaper. Om så vore möjligt skulle 8 kap. 4a § PBL i huvudsak vara en verkninglös lagregel, eftersom huvudelen av byggandet sker inom detaljplan. I stället måste rimligen lagreglerna tolkas så att kommunen med stöd av 4 kap. 16 § kan agera så att en byggnads tekniska egenskaper på en viss plats – med speciella förutsättningar – når upp till den nivå som krävs enligt 8 kap. 4 § PBL och de föreskrifter som staten utfärdat för att precisera tekniska egenskapskrav på byggnader.

I dag råder trots detta viss osäkerhet om hur förhållandet mellan regleringen i 4 kap. 16 § och 8 kap. 4 a ska tolkas. En bidragande orsak till detta kan vara paragrafens ordalydelse: ”En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 § och 16 §§ ... ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper ...”. Formuleringen ”egna krav” skulle kunna tolkas som att det vore fritt för kommunen att med 4 kap. 16 § ställa *helt egna* krav på byggnaders tekniska egenskaper – som går utöver de föreskrifter som gäller i fråga om byggnaders tekniska egenskaper. Det är därför befogat att i fråga om detaljplanebestämmelser förtydliga rollfördelningen stat – kommun i fråga om kravnivån avseende byggnaders tekniska egenskaper.

Med anledning av det som sagts ovan i fråga om risken för ”dubbelregleringar” (planbestämmelser vid sidan av Boverkets föreskrifter) samt behovet att vid detaljplaneläggning klargöra rollfördelningen stat – kommun vad gäller tekniska egenskapskrav föreslår vi en begränsningsregel i 4 kap. 16 §. Denna innebär att detaljplaner får innehålla bestämmelser om byggnads utförande (tekniska egenskaper) endast om detta krävs för att säkerställa att byggandet uppfyller statens krav i fråga om hälsa och säkerhet. Dvs, endast om det krävs för att länsstyrelsen inte ska ingripa och överpröva detaljplanen enligt 11 kap. 10 § PBL.

²² Se prop. 2013/14:126, s. 213 ff.

Hur ska då en kommun kunna bedöma vilka planbestämmelser om tekniskt utförande som krävs i ett visst fall – för att inte staten ska överpröva planen? På samma sätt som i fråga om bestämmelser om byggnaders utseende (se ovan) bör behovet av planbestämmelser om byggteknik kunna klaras ut genom länsstyrelsens yttrande i samrådsskedet eller med vårt förslag om s.k. planeringsbesked.

11.4.5 Bygglovsprövningens styrka inom detaljplan

Vi har ovan behandlat tänkbara förklaringar till att detaljer i byggnaden inte sällan regleras genom detaljplan i stället för i bygglovsprövningen. Motivet förefaller vara att detaljplanen bedöms vara en säker metod för reglering medan möjligheterna att ställa motsvarande krav i bygglovsskedet upplevs som alltför små. Med anledning av detta vill vi kommentera frågan om bygglovsprövningens ”styrka” inom detaljplan.²³

Rättsinstanser har i vissa fall ansett att det saknas stöd för att ställa krav i bygglovsskedet, eftersom kravet borde ha ställts i detaljplanen. Det kan därför ifrågasättas om prövningssystemet med detaljplan och efterföljande bygglov har uppfattats på det sätt som avsågs då lagtexten utformades. Tanken var att de materiella kraven i 2 och 8 kap. skulle prövas i två steg:

1. Övergripande frågor om framförallt markanvändning och byggnadens omfattning (byggrätt) prövas i detaljplanen. Även vissa mer detaljerade krav om t.ex. byggnaders utseende eller placering kan – men behöver inte – regleras i detaljplanen.
2. Prövningen i detalj om byggnadens utformning m.m. sker i bygglovet.

Att prövningssystemet ”detaljplan – bygglov” ska fungera på detta sätt anser vi vara en följd av lagtextens konstruktion, se 9 kap. 30 § PBL. Vid prövning av bygglov inom detaljplan ska, utöver prövning mot planen, ske en prövning direkt mot lagens krav avseende bland annat byggnaders utseende, placering och anpassning till omgiv-

²³ Frågan har tidigare berörts i SOU 2005:77 *Får jag lov? s. 486 ff*, SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, s. 108–111, liksom i prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*, s. 200–204.

ningen. Så länge sådana krav i bygglovsskedet inte hindrar att planens bygg rätt kan nyttjas finns i lagtexten inget hinder mot att långtgående ”kompletterande” krav ställs vid prövning av bygglov. Detta eftersom de materiella kraven i PBL enligt lagtexten är desamma oavsett om de hanteras i detaljplaneskedet eller vid bygglovsprövningen. Uppfattningen att systemet ska betraktas på detta sätt stöds även av de uttalanden regeringen gör i prop. 2013/14:126 s. 201–204 och den redovisning av förarbeten och praxis som finns där.

Vi har övervägt behovet av en lagändring för att ytterligare tydliggöra det som sagts ovan om bygglovsprövning inom detaljplan. Vår bedömning är att nuvarande lagtext om prövning av bygglov inte bör ändras. Systemets avsedda funktion får trots allt anses vara tydlig mot bakgrund av lagtextens utformning och uttalanden i förarbeten.

För planbestämmelser om byggnaders utseende kommer systemet detaljplan – bygglov att förändras med vårt förslag. Inom en detaljplan som tas fram med de föreslagna reglerna kommer det inte att finnas några bestämmelser som reglerar färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och placering av skarvar/fogar etc. Prövningen av sådana frågor kommer enbart att behandlas vid bygglovsprövningen. I dessa fall kan överprövande instanser inte hävda att krav vad gäller utseende borde ha hanterats i detaljplanen. I den meningen stärks bygglovsprövningen genom vårt förslag.²⁴

Samtidigt ska påpekas att vår utredning inte behandlar innebörden eller styrkan hos de materiella kraven i 2 och 8 kap. PBL och hur dessa krav ska vägas mot andra intressen. Dvs., vi gör inga ställningstaganden vad gäller ”maktfördelning” mellan byggherre och kommun. I det avseendet medför vårt förslag således ingen ändring av bygglovs ”styrka”.

Som framgått föreslår vi att en detaljplan ska kunna ha bestämmelser om en byggnads utseende om det är befogat för att skydda ett riksintresse. Oavsett detta har kommunen fortfarande kvar an-

²⁴ Se även regeringens bedömning i prop. 2013/14:126 s. 201–203 där regeringen konstaterar att förslaget om att utformningsbestämmelser ska upphöra att gälla efter genomförandetidens utgång innebär att möjligheterna att hävda utformningskrav i bygglovsprövningen stärks. De anser inte att det behövs någon lagändring för att förtydliga detta. Vårt förslag bör innebära att bygglovsprövningen stärks på ett ännu tydligare sätt.

svaret att pröva byggnadens utseende med hänsyn till annat än riksintresset, för att uppfylla de generella kraven i 2 och 8 kap. PBL. Ett föreslaget byggande kommer därför i vissa fall att prövas både mot detaljplanebestämmelser om utseende och mot kompletterande krav om utseende som ställs vid bygglovsprövningen.

12 Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv

12.1 Utredningsuppdrag och disposition

Utredningen har fått i uppdrag att analysera kommunernas system för markanvisning och att föreslå åtgärder som syftar till att öka utbudet av mark som är lämplig för bostadsbyggande. Markanvisningarna behandlas i kapitel 13.

En förutsättning för att markanvisningar ska kunna ske är att kommunen äger mark. I detta kapitel resonerar vi kring varför kommuner ska äga mark och hur kommunernas förutsättningar för att förvärva mark har påverkats av förändringar av lagstiftningen på området. Avslutningsvis redovisar vi våra överväganden och bedömningar med anledning av dessa förändringar.

12.2 Kommunal markpolitik

Boverket framhåller behovet av en kommunal markberedskap och av en aktiv markpolitik.¹ De kommuner som lyckas bäst med sin planering för bostadsändamål kopplar tydligt samman översiktsplaneringen med riktlinjer för bostadsförsörjning, infrastrukturplanering och en aktiv markpolitik.

En betydande del av den mark som är aktuell för nyproduktion av bostäder ägs – ofta sedan lång tid tillbaka – av kommunerna. I en rapport från Boverket framgår att tolv procent av landets kommuner uppger att de äger all mark som är aktuell för planerat/pågående

¹ Se Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap*, Rapport 2012:10.

bostadsbyggande, och 76 procent av kommunerna äger delar av potentiellt byggbar mark.² Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) redovisar att merparten av ett antal kommuner i tillväxtregioner äger mellan 40–60 procent av den mark som kan bli aktuell för bebyggelse.³

I utredningens enkät till 155 kommuner anger i princip samtliga kommuner att de äger mark som är lämplig för framtida bostadsbyggande.⁴ Fyra av tio kommuner bedömer vidare att mer än 50 procent av nyproducerade lägenheter kommer att byggas på kommunal mark (se avsnitt 5.5)

Generellt sett finns det alltså kommunala markreserver som kan användas för bostadsbyggande. Men situationen varierar kraftigt mellan olika kommuner.

Vad gäller framtiden uppger över 60 procent av kommunerna att de nu bedriver en aktiv markpolitik i syfte att säkerställa lämplig mark för bl.a. bostadsbyggande. Några kommuner som för närvarande inte genomför långsiktiga, strategiska markförvärv har angett de avser att börja med det. Utredningen enkät till mark- och exploateringschefer i de 35 största kommunerna visar att 29 kommuner bedriver en aktiv markpolitik i syfte att underlätta och säkerställa framtida byggande.

Vi konstaterar således att frågan om kommunal markpolitik och kommunala markförvärv, trots övergången till ett mer marknadsorienterat bostadsbyggande i början på 1990-talet, alltjämt är levande.

12.3 Varför ska kommunerna äga mark?

Argumenten för ett offentligt markägande brukar, generellt sett, sönderfalla i två huvudtyper. Markägandet är ett medel att (1) påverka markanvändning och bebyggelse och (2) tillgodogöra sig den markvärdestegring som (normalt) sker i samband med samhällsbyggandet.

² Se Boverket (2012), *Bostadsmarknaden 2012–2013. Med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*.

³ Se Caesar, Kalbro och Lind (2013), *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport 2013:1 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

⁴ Enkäten beskrivs mer utförligt i avsnitt 2.2.1. Se även Bilaga 4 och 5.

Argumenten är inte på något sätt nya. Frågan om kommunalt markägande som ett medel att åstadkomma ett lämpligt samhällsbyggande och tillgodose bostadsförsörjningen behandlades i ett antal statliga utredningar under 1950- respektive 1960-talen. Det kan exemplifieras med följande två citat:

För att kunna utöva ett bestämmande inflytande över markanvändningen och samhällsbyggandets tidsschema har kommunen även behov av andra medel än de som innefattas i befogenheterna i samband med planläggningen. Ett sådant kommunalt inflytande på samhällsbyggandet synes endast kunna åstadkommas genom ett kommunalt markägande. (Markpolitiska utredningen, SOU 1964:42 s. 8–9)

Enligt vår mening utgör ett kommunalt markinnehav i expanderande kommuner ett värdefullt hjälpmedel, då det gäller att genomföra rationella lösningar av stadsplaneringsproblemen och att fullgöra kommunala uppgifter på bostadsförsörjningens område (1963 års Markvärdekommitté, SOU 1966:23, s. 77–78).

Sedan dess har situationen förändrats i väsentliga avseenden. Plan- och bygglagstiftningen ger i dag långtgående möjligheter att påverka markanvändning och bebyggelseutformning. Den tidsmässiga styrningen av plangenomförandet har också förbättrats genom införandet av begränsade genomförandetider i detaljplaner. Vidare kan frågor som rör det efterföljande plangenomförandet konfirmeras i exploateringsavtal mellan kommunen och byggherren.

Från kommunal synvinkel är det av intresse att kunna tillgodogöra sig markvärdestegring till följd av detaljpaneläggning och infrastrukturutbyggnad. Det ger resurser som t.ex. kan användas för att finansiera infrastrukturen eller genomföra samhällsekonomiskt önskvärda åtgärder som saknar marknadsmässiga förutsättningar.⁵ Kommunernas möjligheter att finansiera infrastruktur som är direkt kopplad till genomförandet av en detaljplan, dvs. huvudsakligen gator, vägar och va-anläggningar, är visserligen goda.⁶ Men finansieringen av större infrastrukturprojekt – s.k. generalplaneanläggningar – är dock normalt inte möjliga att finansiera via byggherreavgifter.

⁵ De tankegångar som finns i den s.k. Sverigeförhandlingen om värdeåterföring för att finansiera infrastruktur kan få illustrera detta, se SOU 2015:60.

⁶ Genom den nya lagregleringen av exploateringsavtal i 6 kap 40 § PBL har kommunens finansieringsmöjligheter utvidgats något ytterligare. Med den nya lagstiftningen klargörs att även anläggningar utanför detaljplanen kan få bekostas av byggherren under vissa förutsättningar.

Andra aspekter som talar för ett offentligt markägande är att försäljningsintäkter kan ge ekonomiska incitament som i sin tur kan leda till en högre planeringsaktivitet och ökat bostadsbyggande. Det kan också skapa förutsättningar för en mångfald i stadsbyggandet genom att många byggherrar får tillgång till byggbar mark, dvs. risken för att det uppstår privata markmonopol undviks.⁷ Kommunalt markägande kan således vara ett medel för att skapa konkurrens och möjliggöra för mindre och medelstora företag att få marknadsandelar i bostadsbyggandet (se även kapitel 13 om markanvisningar).

Genom PBL och detaljplaneläggning har kommunen inte möjlighet att styra huruvida bostäder i ett område ska upplåtas med *hyresrätt* eller ej. Om det anses önskvärt med hyreslägenheter i ett område finns det bara två alternativ. En möjlighet är att det aktuella området "råkar" ägas av en byggherre som är villig att uppföra och förvalta hyresbostäder. För att få en mer planmässig hantering krävs dock att kommunen förvärvar/äger mark där hyresbostäder ska uppföras, och genom en markanvisning ställer villkor om upplåtelseformen till bostäderna.

Såvitt utredningen kan bedöma kommer det att finnas ett ansenligt behov hyresrättslägenheter i framtiden. Detta är, med dagens regler, i sig ett bärande motiv för att kommunerna även fortsättningsvis ska bedriva en aktiv markförvärvspolitik. I kapitel 15 anknyter vi till problematiken med hyresrätter genom att även väcka frågan om det borde vara möjligt att reglera upplåtelseformer för bostäder i en detaljplan.

⁷ Å andra sidan kan det finnas potentiella nackdelar. Kommunen kan frestas att styra planläggning och byggande till den egna marken, trots att privatägd mark skulle vara lämpligare i ett större samhällsperspektiv. Det finns också en risk att kommunen skulle kunna gynna vissa byggherrar, dvs. sätta konkurrensen ur spel.

12.4 Lagändringar och förändrade förutsättningar för kommunala markförvärv

År 2010 skedde två förändringar av lagstiftningen som delvis förändrade förutsättningarna för kommunernas markförvärv.

Förköpslagen (1967:868) – som gav kommunen laglig rätt att genom förköp förvärva fastigheter till det pris köpare och säljare avtalat – upphävdes.

Vidare ändrades ersättningsreglerna i *expropriationslagen* på så sätt de blev mindre förmånliga för kommunen. Effekterna av dessa ändringar ska belysas i det följande.

12.4.1 Förändringar i expropriationslagen

Enligt expropriationslagen (1972:719) har kommunerna, under vissa förutsättningar, rätt att tvångsförvärva mark för "tätbebyggelse", bl.a. bostadsbebyggelse (2 kap. 1 §).⁸

I praktiken används de formella reglerna kring expropriation och ersättning i mycket liten omfattning. I den meningen har ersättningsreglerna en marginell betydelse.

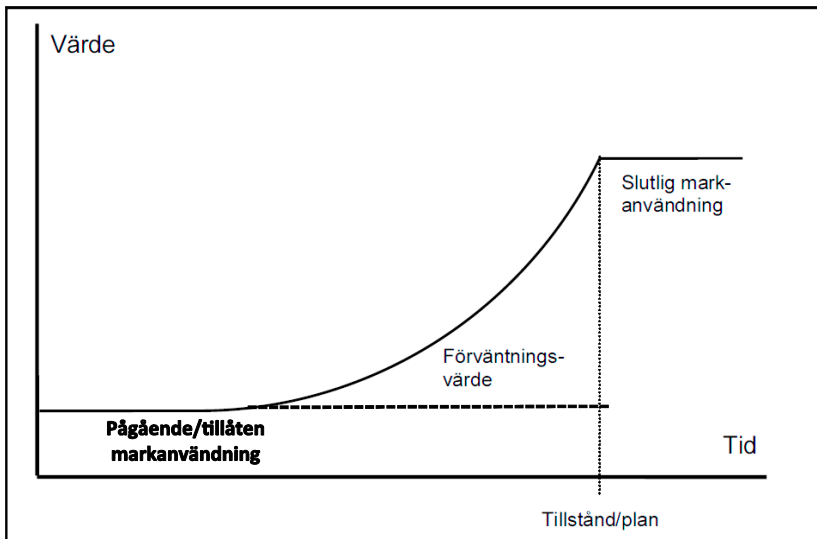
Indirekt har dock reglerna en stor påverkan på de ersättningar som blir resultatet av de överenskommelser som görs när kommunen *skulle* kunna tillgripa expropriation. Då utgör lagens ersättningsregler det ramverk inom vilket förhandlingar om markpriset förs mellan kommunen och säljaren.

Den värdeteoretiska bakgrunden

Värdeutvecklingen – från pågående markanvändning till färdig detaljplan – brukar schematiskt ofta illustreras som i Figur 12.1 på nästa sida.

⁸ Expropriation ske endast om (1) det med skäl kan antas att marken inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd, som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, eller (2) det med hänsyn till intresset av att främja ett planmässigt byggande eller av annan därmed jämförlig orsak är angeläget att kommunen får rådighet över marken (2 kap. 1 §).

Figur 12.1 Principiell värdeutveckling vid en bebyggelseexploatering



Innan det finns några planer på förändrad markanvändning – t.ex. genom en ny detaljplan – baseras fastighetens marknadsvärde på den *pågående markanvändningen*. När sedan formella eller informella planer utarbetas kommer fastigheten att ”ta till sig” värden som beror på *förväntningar* om att marken i framtiden ska användas mer lönsamt och effektivt. Mark som har tagit åt sig förväntningsvärden brukar benämnas *råmark*.

Påslag med 25 procent av marknadsvärdet

Tidigare var huvudregeln att ersättning skulle betalas med markens marknadsvärde.⁹ De nya ersättningsreglerna innebär att det ska göras ett påslag på ersättningen som motsvarar 25 procent av marknadsvärdet.

⁹ Eller minskning i fastighetens marknadsvärde om endast en del av fastigheten tas i anspråk. Till detta kommer att fastighetsägaren kan få s.k. ”annan ersättning” för ekonomiska skador som inte beaktas i marknadsvärdet. Se 4 kap. 1 §.

Ett rättsekonomiskt argument för detta påslag är i korthet följande.¹⁰ Man kan förutsätta att de flesta fastighetsägares egna, individuella värden ligger högre än marknadsvärdet. Det är endast de som av olika skäl är ”missnöjda” med sitt fastighetsinnehav som går ut på marknaden och säljer fastigheten. Slutsatsen av detta är att en ersättning med marknadsvärdet inte kommer att ge (de flesta) fastighetsägare ”full kompensation”. Det behövs därför ett påslag på marknadsvärdet.

Upphävande av den s.k. presumtionsregeln

Bestämmelsen i 4 kap. 3 § expropriationslagen innebar i princip att förväntningsvärden inte behövde ersättas (om de uppkommit 10 år innan ansökan om expropriation). Regeln innebar alltså att kommunen inte behövde betala marknadsvärdet på marken.

En bakgrund till upphävandet av bestämmelsen var att det statliga bostadsfinansieringssystemet – med reglering av mark- och försäljnings/upplåtelsepris samt byggkostnader – avskaffades år 1992. I detta system fanns en ambition att hålla markkostnaderna nere i avsikt att hålla de slutliga boendekostnaderna så låga som möjligt, eftersom markförvärvskostnaderna direkt påverkade det slutliga priset.

Efter år 1992 sker prissättningen på bostäder på marknadsmässiga grunder, dvs. det slutliga priset bestäms av utbud och efterfrågan. Själva markpriset påverkar alltså inte på samma sätt det slutliga priset. Därmed försvagades motiven för att inte ersätta markens fulla marknadsvärde vid expropriation.¹¹

Sammantagna effekter av de ändrade ersättningsreglerna

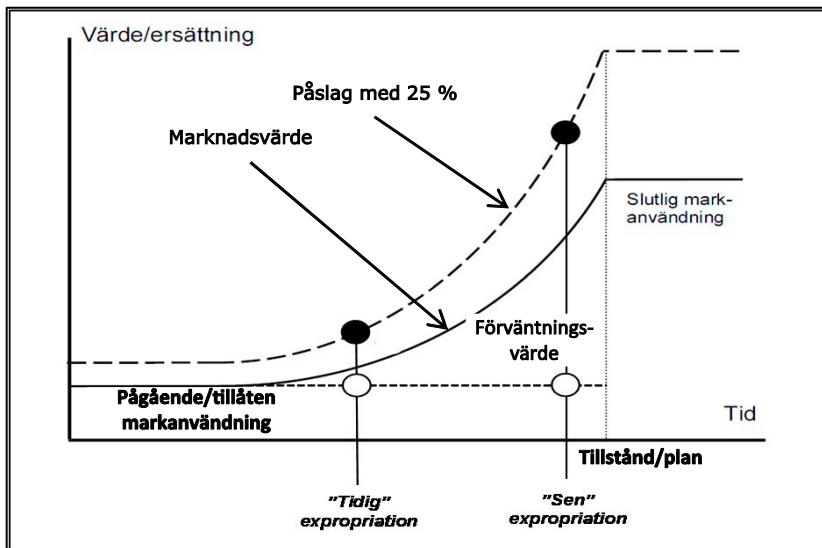
De ändringar som gjordes i expropriationslagens ersättningsregler år 2010 innebar alltså att ersättningsnivån höjdes. Storleken på denna höjning beror på när ansökan om expropriation görs. Om kom-

¹⁰ Se t.ex. Werin (1978), Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper. *Svensk Juristtidning*, nr. 6, s. 81–120.

¹¹ Det fanns naturligtvis andra motiv för att upphäva presumtionsregeln, bl.a. rättviseskäl. Varför skulle t.ex. en fastighetsägare få lägre ersättning vid expropriation, jämfört med om fastigheten såldes på den öppna marknaden.

munen förvärvar mark i ett tidigt skede i förhållande till detaljpanelläggningen blir effekterna mindre, se Figur 12.2 nedan. Om däremot expropriationen sker i ett sent skede blir däremot konsekvenserna större. Ersättningen skulle kunna bli högre än markens värde enligt en ny detaljplan. I praktiken ett värdemässigt stopp för expropriation?

Figur 12.2 Expropriationslagens ersättningsregler efter 2010



12.4.2 Är den ovan beskrivna bilden fullständig?

Figurerna 12.1–2 redovisar s.k. förväntningsvärden som ett enhetligt begrepp. Begreppsmässigt kan man dock tänka sig att dessa värden delas upp i två kategorier:¹²

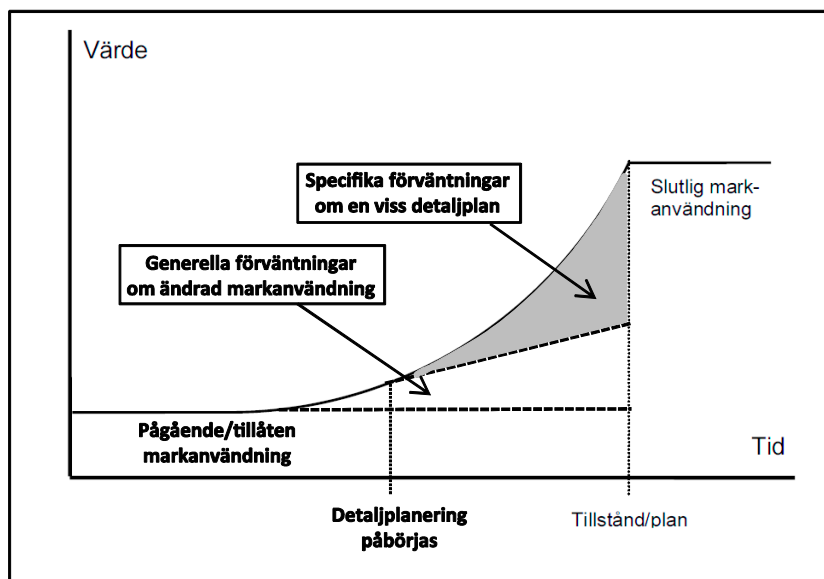
¹² Denna kategorisering gjordes i den numera upphävda lagen (1987:11) om exploaterings-samverkan (ESL), där lagens 21 § hade följande lydelse: "Om mark enligt 19 eller 20 § överförs till en annan fastighet eller till en samfällighet, ska ersättningen bestämmas med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen. Hänsyn ska dock inte tas till den inverkan som detaljplanen kan ha haft på markens värde".

Det betyder att "generella" förväntningar kunde bli föremål för ersättning, däremot *inte* värden som berodde på den specifika detaljplan som skulle genomföras i exploaterings-samverkansföretaget.

- *Generella förväntningar* om ändrad markanvändning, med hänsyn till den allmänna bebyggelseutvecklingen i ett område eller en kommun. Någon närmare information om hur och när bebyggelse kan komma att uppföras finns inte i detta skede. Prisnivån på marken – råmark – speglar denna osäkerhet.
- *Specifika förväntningar* om att en viss detaljplan kommer att antas och vinna laga kraft, dvs. ett planeringsarbete har formellt, eller informellt, initierats med en viss inriktning och exploateringsgrad. Markprisnivån i detta skede kan närmast motsvara vad som betalas vid en kommunal markanvisning.

I figurform kan denna kategorisering åskådliggöras med Figur 12.3.

Figur 12.3 Generella och specifika förväntningar om ändrad markanvändning



Vad är poängen med att göra denna uppdelning av förväntningsvärden i två kategorier? Ett skäl att diskutera dessa två begrepp är att lagstiftningen innehåller en annan bestämmelse av betydelse för vilken ersättning som ska betalas, den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen.

Grundtanken med denna bestämmelse är att man ska bortse från den inverkan som själva expropriationsföretaget har på marknadsvärdet och därmed på ersättningens storlek.¹³ Det gäller såväl negativ inverkan, s.k. företagsskada, som positiv inverkan, s.k. företagsnytta.

Om vi antar att expropriation sker efter det att planarbete har påbörjats i figuren ovan: Är de värden som grundar sig på specifika förväntningar om planen då att betrakta som företagsnytta – och därmed inte ersättningsgilla?

Såvitt vi förstår är rättsläget inte helt klart. I en HD-dom från 1981¹⁴ konstaterades visserligen att influensregeln inte var tillämplig på markvärdstegring orsakad av detaljplaneläggning. I stället skulle den ovan nämnda presumtionsregeln (4 kap. 3 §) tillämpas på sådan värdestegring. Men genom upphävandet av presumtionsregeln år 2010 har situationen kanske förändrats? Innebär denna förändring att det nu kan vara av intresse att analysera hur influensregeln ska hanteras i relation till förväntningsvärden?

Det ligger utanför utredningens ramar att göra en sådan analys. Vi återkommer dock till frågeställningen i avsnitt 12.5 för en diskussion om vilken ersättning kommunen ska betala för statlig mark.

12.4.3 Höjda ersättningsnivåer och kommunal markpolitik

En indirekt effekt av en höjd ersättningsnivå skulle kunna vara att incitamenten för en långsiktig, aktiv kommunal markpolitik försvåras. Detta kommenteras i proposition 2009/10:162, *Ersättning vid expropriation*, s. 88.

Kommunerna förutsätts bedriva en aktiv markpolitik. Kommunerna förvärvar och förmedlar mark till byggherrar för exploateringar (s.k. markanvisning). En viss ekonomisk effekt följer av att presumtionsregeln upphävs. Den hittills gällande ordningen innebär nämligen att kommunen med tillämpning av presumtionsregeln kan förvärva mark till ett pris som understiger marknadsvärdet. När kommunen säljer marken vidare tar den dock ut ett marknadsmässigt pris. Mellanskillnaden mellan förvärvspris och försäljningspris kan kommunerna tillgodogöra sig, vilket

¹³ Om denna inverkan är av "någon betydelse" och det är "skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden".

¹⁴ NJA 1981 s. 933.

inte blir möjligt när presumptionsregeln upphävs. Detta innebär en viss inkomstminskning för kommunerna i förhållande till i dag.

I sin roll som markförmedlare kommer kommunerna också att beröras av det tjugofemprocentiga påslaget. Eftersom en vidareförsäljning måste ske till marknadspris, även om kommunen har förvärvat marken till ett högre pris, uppkommer en merutgift på 25 procent av markanskaffningskostnaden. Detta kommer att beröra kommuner på olika sätt, beroende på hur aktiv markpolitik som förs. Totalt sett torde dock nivåhöjningen av ersättningen leda till en något minskad benägenhet hos kommunerna att satsa på markanskaffning för exploatering. Detta leder sannolikt till att kommunerna i större utsträckning än i dag kommer att agera som förmedlare av kontakter mellan säljare och köpare i exploateringssammanhang i stället för att själv agera som köpare och säljare. Härigenom minskar kommunerna den ekonomiska risk som det innebär att förvärva till ett pris som kommunen inte kan sälja fastigheten vidare för. Även i övrigt begränsas den ekonomiska risk som det innebär för kommunen att agera både köpare och säljare, vilket är positivt.

I propositionen konstateras alltså att de nya och högre ersättningsnivåerna riskerar att leda till en minskad benägenhet från kommunerna att bedriva en aktiv markpolitik. Vid en mycket långsiktig markförvärvsstrategi, med köp av mark av lägre värde, är effekterna begränsade. Men om mark behövs för byggande i ”närhet”, där förväntningsvärdena är höga, blir situationen naturligtvis annorlunda.

Kommunernas synpunkter på den förändrade lagstiftningen

I utredningens enkät till 155 kommuner¹⁵ ställdes frågan om 2010 års förändringar i expropriationslagens ersättningsregler påverkat kommunens möjlighet att bedriva en aktiv markförvärvspolitik. Av de 107 kommuner som besvarat frågan uppgav 15 procent att förändringarna påverkat markförvärven, bl.a. därför att det blivit dyrare att köpa mark. I 43 procent av kommunerna hade dock inte markförvärvspolitiken påverkats (och 42 procent av kommunerna visste inte/hade inte någon uppfattning i frågan).

I den enkät som skickats till mark- och exploateringschefer i de 35 största kommunerna är bilden något annorlunda. Här anger 20 av kommunerna (57 procent) att lagändringarna har påverkat deras markförvärvspolitik.

¹⁵ Enkäterna beskrivs i kapitel 2. Se även Bilaga 4 och 5.

Av kommunernas kommentarer framkommer att upphävandet av förköpslagen tycks ha haft negativa effekter, bl.a. genom att en informationskälla om fastighetsmarknaden har försvunnit. Av svarsfrekvensen i kommentarerna att döma verkar förköpslagens upphävande vara ett större problem än ändringarna i expropriationslagen. I vissa kommentarer konstateras dock att expropriationslagens påslag på 25 procent har lett till fördyringar och påverkat kommunens markförvärvsaktivitet.

12.5 Överväganden och bedömningar

Bedömning: Det bör utredas vidare om det är lämpligt att, under vissa förutsättningar, införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik.

Vid kommunala förvärv av statlig mark ska expropriationslagens ersättningsregler tillämpas (med undantag av det tjugofemprocentiga påslaget på marknadsvärdet). Lagen synes dock innehålla vissa oklarheter om hur s.k. förväntningsvärden ska behandlas vid ersättningen. Det bör därför förtydligas efter vilka grunder ersättningen ska fastställas när kommuner köper mark av staten.

Det bör noteras att det inte ankommit på utredningen redovisa några närmare förslag i den ovan angivna riktningen. Utredningen väljer ändå lyfta frågorna.

12.5.1 Statligt markförvärvsstöd till kommuner?

Som lagstiftaren konstaterar i förarbetena till lagändringarna i expropriationslagens ersättningsregler leder slopandet av den s.k. presumptionsregeln och införandet av det tjugofemprocentiga påslaget till inkomstbortfall/merutgifter för kommunerna.¹⁶ Detta kan i sin tur leda till en minskad benägenhet att bedriva en markförvärvspolitik i syfte att planera och genomföra bostäder. Utred-

¹⁶ Se prop. 2009/10:162, s. 88.

ningens enkät till kommuner verifierar också att detta blivit effekten på vissa håll.

De framtida konsekvenserna av lagändringarna är svåra att bedöma. De beror bl.a. på tidsperspektivet från markförvärv till genomförande. Har kommunerna en långsiktig förvärvspolitik blir effekterna mindre, jämfört med om markförvärv måste göras inför ett nära förestående plangenomförande, se Figur 12.2.

Utredningen bedömer emellertid att det kan finnas skäl att närmare analysera huruvida 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 har medfört.

Den närmare utformningen av ett sådant stöd har utredningen inte haft möjlighet att fördjupa sig i. Men det ligger i sakens natur att en central fråga är vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett stöd ska utgå – t.ex. typ av bostadsbebyggelse och tidsperspektiv från markförvärv till byggande. En annan fråga är exempelvis om/när kommunen ska bli återbetalningsskyldig, t.ex. om genomförandet av ny bebyggelse inte sker som planerat.

12.5.2 Prissättning vid statlig försäljning av mark till kommuner

Förfarandet vid försäljning av statlig mark till kommuner för samhällsbyggnadsändamål beskrivs i kapitel 14.

Grunder för prissättning vid försäljning av statlig mark till kommuner anges i 19 § *förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.* Markpriset ska – för ändamål som kan föranleda expropriation – bestämmas enligt reglerna i 4 kap. expropriationslagen, med undantaget att kommunerna inte behöver betala det tjugofemprocentiga påslaget på marknadsvärdet.

Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning konstaterar följande:¹⁷ Grundprincipen bör vara att staten avyttrar fast egendom som inte behövs för den statliga verksamheten och att staten försöker åstadkomma ett försäljningspris

¹⁷ SOU 2010:92, s. 128.

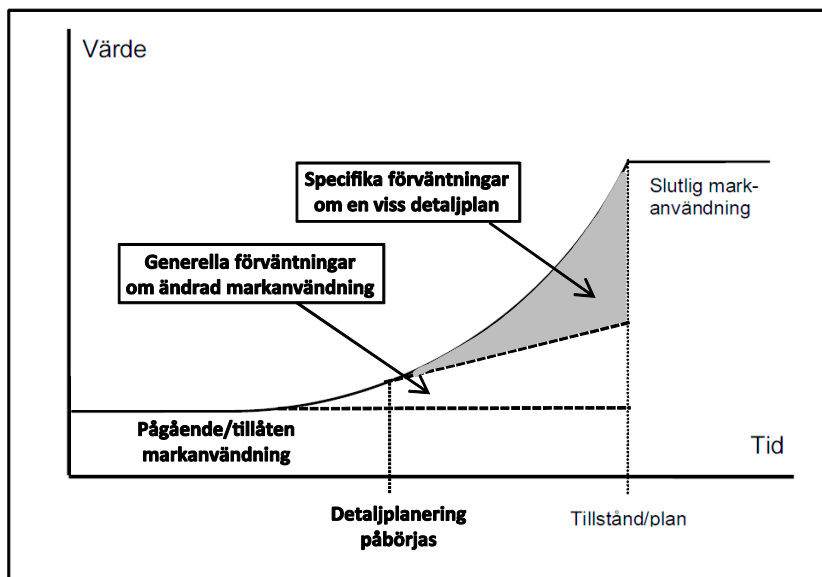
som också tar hänsyn till det förväntade markvärdet till följd av en framtida exploatering.

Enligt såväl expropriationslagen som den nämnda utredningens rekommendationer ska således ersättningen till staten inkludera eventuella förväntningsvärden. Som framgår av avsnitt 12.4.2 kan det finnas en viss oklarhet om i vilken grad expropriationslagen gör det möjligt att bortse från vissa förväntningar när ersättningen bestäms, dvs. specifika förväntningar som är kopplade till en viss detaljplan.

Vilken ersättning som ska betalas är primärt en fördelningsfråga mellan stat och kommun, och utredningen har inte någon anledning att ha en principiell uppfattning i den frågan. I syfte att underlätta bostadsbyggande kan det dock synas rimligt att staten låter sitt eget fastighetsbestånd värderas på ett sätt som gör det mera attraktivt och lätt för kommunen att förvärva statligt ägd mark.

För att belysa tänkbara ersättningsnivåer kan vi återknyta till det allmänna resonemang som fördes i avsnitt 12.4.2, se Figur 12.4.

Figur 12.4 Tänkbara ersättningsnivåer vid statlig försäljning av mark



Av figuren framgår att tre principiella ersättningsnivåer är tänkbara.

1. Ersättning ska motsvara markens värde enligt pågående eller tillåten markanvändning.
2. Ersättning betalas med marknadsvärdet, exklusive de specifika förväntningsvärden som kan finnas med hänsyn till det konkreta projekt som markförvärvet avser.
3. Ersättning utgår med det fulla marknadsvärdet, dvs. inklusive samtliga förväntningsvärden.

Mot denna bakgrund kan man alltså konstatera att det mest "generösa" från statens sida vore att klargöra att ersättningen ska motsvara värdet av pågående eller tillåten markanvändning. Men som sagt, ersättningsnivån är en fördelningsfråga som utredningen inte har fördjupat sig närmare i.

I den mån staten skulle vilja avyttra mark till ett pris som ligger under marknadsvärdet är det rimligt att det ställs upp villkor för försäljningen. T.ex. skulle ett sådant markpris förutsätta att kommunen låter planlägga marken för bostadsändamål inom en viss begränsad tid och ställer marken till bostadsförsörjningens förfogande.

Slutligen: Oavsett vilken ersättningsnivå som ska gälla bör det vara mycket klart och tydligt för såväl staten som kommunerna vilken nivå man ska förhandla om. I annat fall riskerar man att få långdragna och dyrbara förhandlingsprocesser på grund av att parterna inte är överens om förutsättningarna för förhandlingarna. Detta tas även upp i kapitel 14 om försäljning av statlig mark.

13 Kommunal försäljning av mark – markanvisningar

13.1 Utredningsuppdrag och disposition

I direktiven konstateras att en översyn av processerna kring markanvisningar är viktigt, men att det återstår att utreda om och hur en ökad aktivitet på området kan uppnås. Boverket framhåller bl.a. behovet av en kommunal markberedskap och av en aktiv markpolitik.¹

Mot den bakgrunden är utredningens uppdrag att analysera kommunernas system för markanvisning och att föreslå åtgärder som syftar till att öka utbudet av mark som är lämplig för bostadsbyggande.

För att markanvisningar ska kunna ske krävs att kommunerna äger mark och ett ökat markinnehav är kanske den främsta förutsättningen för ett ökat utbud av markanvisningar. Den kommunala markpolitiken och kommunernas markinnehav har redan behandlats i kapitel 12.

I det nu aktuella kapitlet analyseras kommunernas system för markanvisningar och våra överväganden beträffande åtgärder för att öka mängden markanvisningar.

13.2 Kommunal försäljning av mark – markanvisning

När kommunen äger mark som ska bebyggas och överlåtas till byggherren regleras marköverlåtelse och plangenomförande i olika former av avtal. Vilka typer av avtal som ingås beror då delvis på om byggherren utses tidigt eller sent i förhållande till planprocessen.

¹ Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap*. Rapport 2012:10.

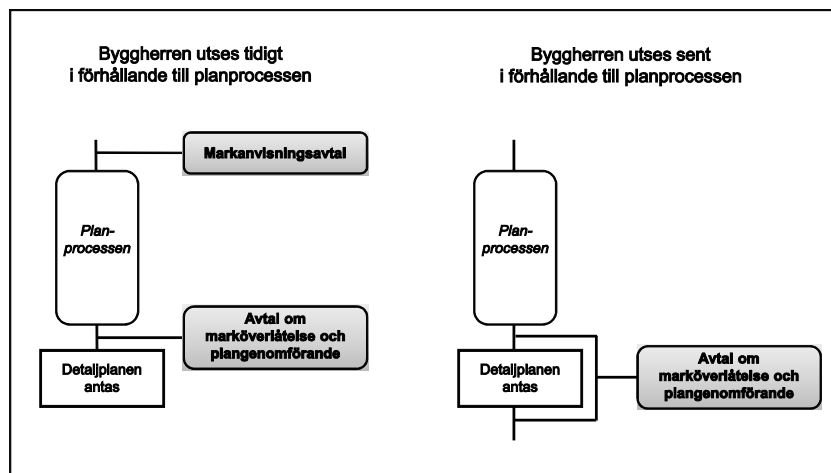
Då byggherren utses innan detaljplaneprocessen påbörjas ingår kommunen och byggherren ett *markanvisningsavtal*. Genom detta avtal accepterar byggherren de villkor som kommunen ställt upp för markanvisningen. Byggherren får en ensamrätt att, under en viss tid, förhandla med kommunen om planering och genomförande av byggprojektet. I avtalet läggs också grunderna fast för markpriset om projektet sedermera kan realiseras. I samband med att detaljplanen antas sker sedan en definitiv överlåtelse av den kommunala marken till byggherren, samtidigt som ett slutligt avtal om plangenomförande ingås mellan kommunen och byggherren. Beträffande själva plangenomförandet hanterar ett sådant avtal ofta samma frågor som ett exploateringsavtal, t.ex. vem som ska ansvara för och finansiera olika plangenomförandeåtgärder. Inte sällan kopplas avtalen till s.k. kvalitets- eller gestaltungsprogram om bebyggelsens mer detaljerade utformning.

Ett alternativt förfarande är att kommunen först gör en detaljplan och sedan överlåter marken till byggherren i samband med – eller efter – planantagandet. I detta fall medverkar alltså inte byggherren vid utformningen av detaljplanen utan köper den kommunala marken i samband med att planen färdigställs. Även i detta fall ingås normalt ett avtal om plangenomförande i samband med marköverlåtelsen.

Dessa två förfaranden kan åskådliggöras med Figur 13.1.²

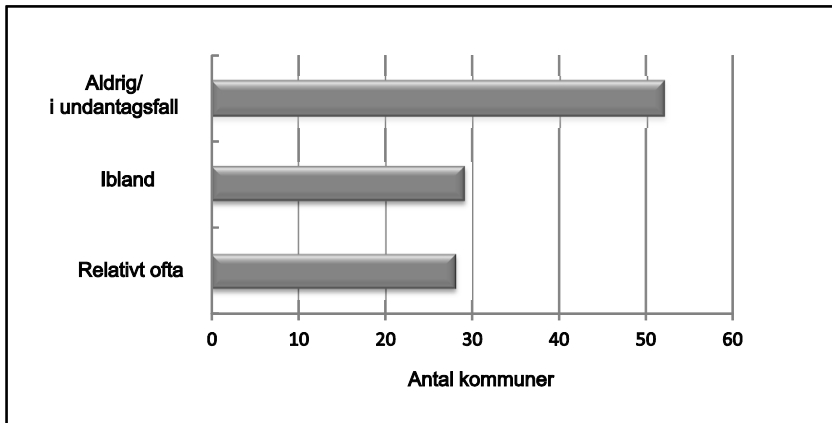
² I praktiken är det också möjligt att byggherren utses under själva processen.

Figur 13.1 Avtalstyper då byggherren utses tidigt respektive sent i förhållande till detaljplanprocessen



En indikation på omfattningen av tidiga respektive sena markanvisningar ger utredningsenkäten till kommunerna, där vi frågade i vilken omfattning kommunen tar fram "nästan färdiga" eller antagna detaljplaner på egen mark utan att det finns en byggherre utsedd. Vanligast är att så inte sker, men cirka en fjärdedel av de kommuner som besvarat enkäten uppger ändå att det förekommer relativt ofta, se Figur 13.2.

Figur 13.2 Hur ofta upprättas färdiga planer utan att det finns en byggherre utsedd?



Enkät svar på frågan: "I vilken omfattning tar kommunen fram nästan färdiga eller antagna detaljplaner utan att det finns en byggherre utsedd?"

13.2.1 Tillämpade metoder för markanvisningar

Markanvisningar har analyserats i en rapport från ESO.³ I rapporten beskrivs bl.a. olika varianter på hur byggherren utses. En grundläggande uppdelning kan då göras mellan markanvisningar som sker antingen via någon form av anbuds förfarande eller via ett direkt val av en byggherre, dvs. *anbudsanvisning* respektive *direktanvisning*.

Vid anbudsanvisning används tre typer av förfaranden:⁴

- Byggherrens betalningsvilja är det enda kriteriet, dvs. markanvisningen tilldelas den byggherre som är villig att betala högst pris.⁵
- Förutom priset bedöms också andra parametrar som t.ex. byggelsens utformning.

³ Caesar, Kalbro och Lind (2013), *Bäste berren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport 2013:1.

⁴ I ett examensarbete från KTH, *Markanvisningstävlingar*, har Lindgren och Lundberg (2015) undersökt de anbudstävlingar som förekommit i Stockholms län 2012–2014. Det rör sig om totalt 37 st. tävlingar. I 27 av dessa tävlingar baseras kommunens bedömning på pris och andra parametrar. Enbart pris som bedömningskriterium förekom i åtta tävlingar. I fem tävlingar var priset fast och bedömningen baserades då enbart på andra parametrar. Av examensarbetet framgår vidare att det fanns en färdig detaljplan i nio av fallen. I 26 fall pågår planarbete (och i två fall har planarbete ännu inte påbörjats).

⁵ Vid denna typ av anbudsanvisning torde det vara av särskild vikt att förutsättningarna för anbudet är mycket tydliga.

- Markpriset är ”fast” och enbart andra parametrar ligger till grund för bedömningen.

Även vid direktanvisningar förekommer olika varianter.

- En möjlighet är att byggherren initierar och utformar ett projektförslag på kommunens mark. Om kommunen bedömer att förslaget är genomförbart utförs vanligen en värdering av marken, givet den föreslagna bebyggelsen. En prisförhandling inleds och, om en överenskommelse nås, tilldelas byggherren en markanvisning för markområdet.
- I andra fall kan kommunen, genom t.ex. översiktsplanen eller specifika områdesprogram, peka ut områden som lämpliga för ny bebyggelse. Byggherrar kan därefter ansöka om direktanvisning för dessa områden.
- För mindre attraktiva områden kan kommunen kontakta byggherrar direkt för att undersöka intresset för markanvisningar.

Vilka metoder som används kan illustreras med följande siffror. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2012 angav 106 kommuner att direktanvisning är vanligast – medan 74 kommuner normalt använder anbudsförfarande. Vad gäller anbudsanvisningar framgår vidare av den nämnda ESO-rapporten (som undersökt 17 kommuner i tillväxtregioner) att nio kommuner använt sig av anbud baserade på både betalningsvilja och andra parametrar. Sex kommuner uppgav att de använt anbud med fast pris och andra parametrar. Tre kommuner hade använt sig av anbud baserade enbart på byggherrens betalningsvilja.

13.3 Lagstiftning av relevans för kommunala markanvisningar

Det finns ett antal lagar som, direkt eller indirekt, reglerar kommunala markanvisningar.

- För försäljning av mark gäller allmänna regler i 4 kap. jordabalken (1970:94), förkortad JB.

- Av kommunallagen (1991:900), förkortad KL, följer bl.a. att kommunen ska behandla alla kommunmedlemmar lika. Kommunen får inte ge understöd åt enskilda utan stöd av lag eller ge individuellt inriktat näringslivsstöd utan att det finns synnerliga skäl.⁶
- Kommunen får inte ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter (se 8 kap. 4 a § PBL).⁷
- När försäljningen kopplas samman med efterföljande exploateringsåtaganden för byggherren kan även lagen om offentlig upphandling (2007:1091), förkortad LOU, aktualiseras.

Utöver denna lagstiftning finns bestämmelser med mer direkt intresse för kommunens markförsäljningar. Det är dels lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, dels EU-rättsliga bestämmelser om försäljning av kommunal mark. Ett grundsyfte med dessa bestämmelser är att förfarandet med markanvisningar måste utformas så att det garanterar att inte vissa aktörer/byggherrar gynnas på andras bekostnad.

13.3.1 Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar

I 1 § andra stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar som trädde i kraft den 1 januari 2015 definieras begreppet markanvisning enligt följande: ”Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för byggande.”

Enligt lagen ska kommunen ha en s.k. *markanvisningspolicy*. Där ska framgå kommunens utgångspunkter och mål med markanvisningsverksamheten, hur markanvisningarna ska genomföras samt principer för markprissättningen

⁶ 2 kap. 2 § KL samt 2 kap. 8 § KL.

⁷ Se prop. 2013/14:126 s. 219–222 samt s. 306.

13.3.2 Förslag i proposition 2014/15:122

I prop. 2014/15:122 *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen* föreslås att den ovannämnda definitionen på begreppet markanvisning ska tas in i PBL samt att reglerna om hur markanvisningar och exploateringsavtal ska redovisas under detaljplaneprocessen ska samordnas. Detta innebär att en kommuns avsikt att genomföra en detaljplan med markanvisningar ska redovisas i planbeskrivningen och under samrådet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

13.3.3 EU:s statsstödsregler

Enligt EU:s statsstödsregler⁸ ska offentliga försäljningar av egendom i princip ske till *marknadspris* för att inte försäljningen ska riskera att bedömas som otillåtet statsstöd.⁹

EU-kommissionen har utarbetat en vägledning för hur prissättningen vid överlåtelser av mark och byggnader bör ske för att utesluta eventuellt otillåtet statsstöd.¹⁰ Där anges i princip två metoder som kan tillämpas.¹¹

- *Överlåtelse genom anbudsförfarande*: I detta fall sker en marköverlåtelse genom ett offentliggjort och öppet anbudsförfarande, t.ex. via en auktion, där det bästa eller enda anbudet antas.
- *Överlåtelse utan anbudsförfarande – med expertvärdering*: Värderingen ska genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän. Därigenom kan marknadsvärdet fastställas på grundval av, som

⁸ EU:s statsstödsregler behandlas utförligt i SOU 2015:58. Där behandlas även markanvisningars koppling till statsstödsreglerna. Se s. 163 ff. samt 183.

⁹ Artikel 107–109 i EUF-fördraget. Försäljning av kommunal mark till ett pris som understiger marknadspriset är inte tillåtet om det (1) innebär ett gynnande av ett visst företag eller viss produktion, (2) hotar att snedvrinda konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Samtliga rekvisit måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om statligt stöd. Rekvisiten behandlas mer ingående i SOU 2015:58 s. 147 ff.

¹⁰ Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader EGT C 209, 10.07.1997, s. 3.

¹¹ Se SOU 2015:58 s. 163 ff. för en mer ingående redogörelse. Om en fastighetsförsäljning varken föregås av ett anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen. Kommissionen ges då en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, göra en bedömning av dess förenlighet med EU-reglerna.

kommissionen skriver, ”allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder”.

13.4 Kopplingen mellan markanvisning och detaljplanläggning

För den tidsmässiga inplaceringen av markanvisningar i förhållande till detaljplaneprocessen finns, som framgått ovan, två huvudvarianter:

1. Markanvisningen sker tidigt, ofta innan arbetet med detaljplanen har påbörjats.
2. Markanvisningen görs i ett sent skede av planprocessen eller när detaljplanen har fått laga kraft.

I det följande ska kopplingen mellan detaljplane- respektive markanvisningsprocesserna i dessa två huvudfall beskrivas kortfattat och schematiskt.

Markanvisningen sker före detaljplaneprocessen¹²

Efter projektiniteringen – av kommunen eller en byggherre – utvärderar kommunen det föreslagna projektets lämplighet i olika avseenden. Om projektidén accepteras kan *markanvisningen* sedan genomföras som anbudsanvisning eller som direktanvisning.

Efter valet av byggherre skrivs ett *markanvisningsavtal* mellan kommunen och byggherren. Genom markanvisningsavtalet accepterar byggherren de villkor som kommunen ställt upp för markanvisningen. Efter markanvisningsavtalet påbörjas den formella detaljplaneprocessen.

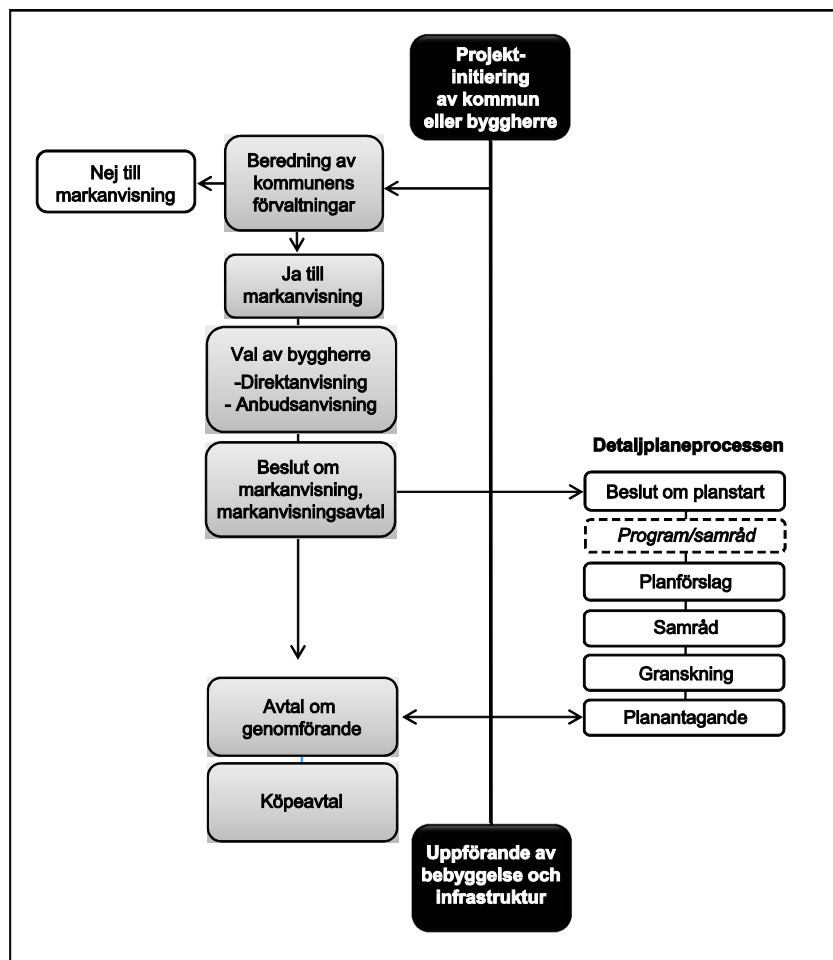
När detaljplanen är klar kommer det ursprungliga markanvisningsavtalet att ersättas/kompletteras i samband med att detaljplanen antas. Detta nya avtal tar primärt sikte på *genomförandet* av detaljplanen, där också riktlinjer om bebyggelsens utformning kan kopplas till

¹² Avsnittet bygger delvis på Caesar, Kalbro och Lind (2013). *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport 2013:1 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

s.k. kvalitets- eller gestaltungsprogram som ett komplement till detaljplanen. I detta skede tecknas också ett avtal om själva marköverlåtelsen, dvs. ett köpeavtal.

I figurform kan detta förfarande åskådliggöras med Figur 13.3.

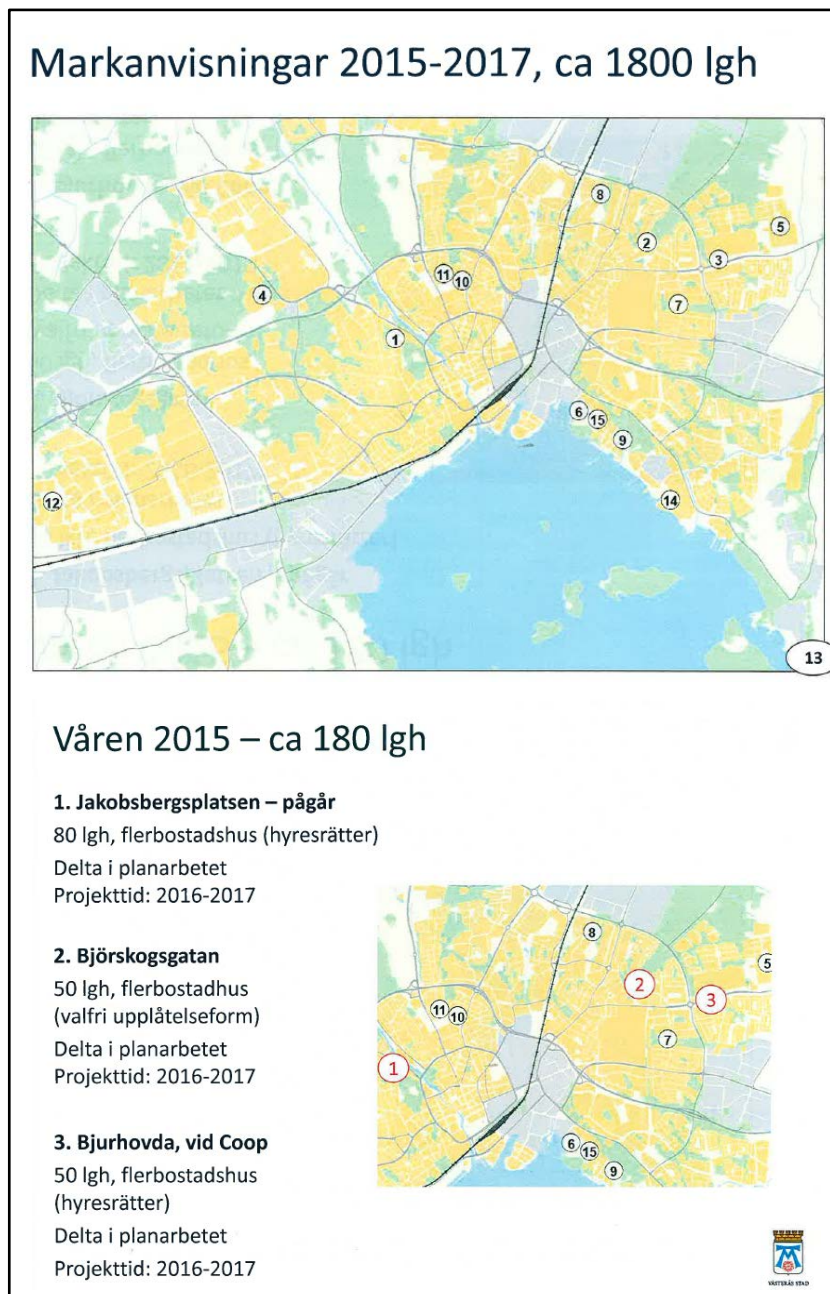
Figur 13.3 Markanvisningsförfarandet och dess koppling till detaljplaneprocessen. Byggherren utses före detaljplaneprocessen



När byggherren utses före detaljplaneläggningen kan denne medverka i planarbetet med utformningsidéer och plangenomförande-kompetens. Planen utarbetas alltså i samverkan mellan kommunen och byggherren.

Västerås är ett exempel på en kommun som huvudsakligen arbetar med markanvisningar där byggherren deltar i planarbetet. Figur 13.4 ger exempel på den information som kommunen ger om kommande markanvisningar. Där framgår också att byggherren ska delta i planarbetet.

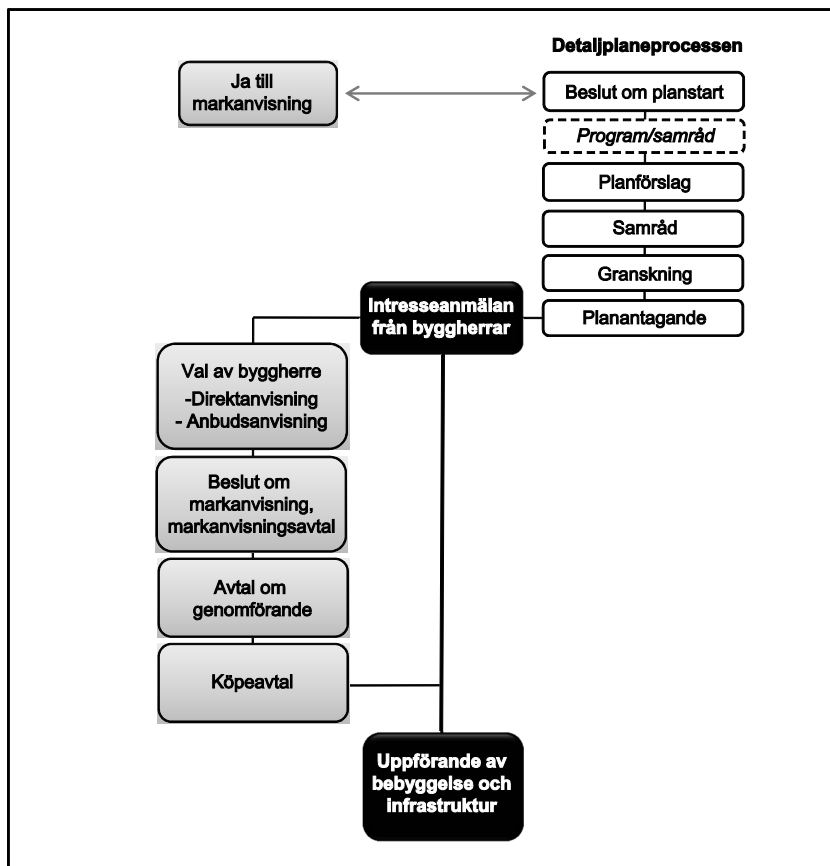
Figur 13.4 Planerade markanvisningar 2015–2017 och pågående markanvisningar våren 2015, Västerås Stad



Markanvisningen sker på grundval av en upprättad detaljplan

Bortsett från tidpunkten för markanvisningen är förfarandet i princip detsamma som beskrivits ovan. Några väsentliga skillnader finns dock, se Figur 13.5.

Figur 13.5 Markanvisningsförfarandet och dess koppling till detaljplane-processen. Byggherren utses på grundval av en färdig plan



Det grundläggande kommunala beslutet om markanvisning tas i realiteten i samband med beslutet att påbörja detaljplaneläggning. Vissa inledande moment i markanvisningsprocessen ligger alltså i detta skede.

I Örebro kommun sker i princip alla markanvisningar efter det att en detaljplan har antagits och fått laga kraft. I kommunens riktlinjer för markanvisning sägs inledningsvis: ”I syfte att vara snabba och att skapa detaljplaner som har flexibilitet för framtiden, men ändå ha kontroll över vad som byggs när kommunen säljer mark har Örebro kommun utvecklat en egen modell”.

Figur 13.6 Örebro kommuns hemsida (www.orebro.se/13703.html)

The screenshot shows the website for Örebro kommun. The main heading is "Örebro kommun". Below it is a search bar and a navigation menu with categories: Föräldrar, Aldre, Företagare, and Kultur & fritid. The main content area is titled "Köpa mark för flerbostadshus". It includes a sub-heading "Örebro kommun äger mark till försäljning att bygga flerbostadshus på." and a list of bullet points: "Säkerställa att marken bebyggs.", "Undvika markspekulation och hålla nere markpriserna.", and "Kunna påverka byggnadernas utformning och bostädernas upplåtelseform." Below the text is a process flow diagram with four steps: "Första kontakt" (1-2 veckor), "Förstudie" (3-6 månader), "Reservationsavtal" (6-12 månader), and "Köpekontrakt" (1-2 veckor). The diagram is labeled "Illustration av processen för försäljning av mark för flerbostadshus".

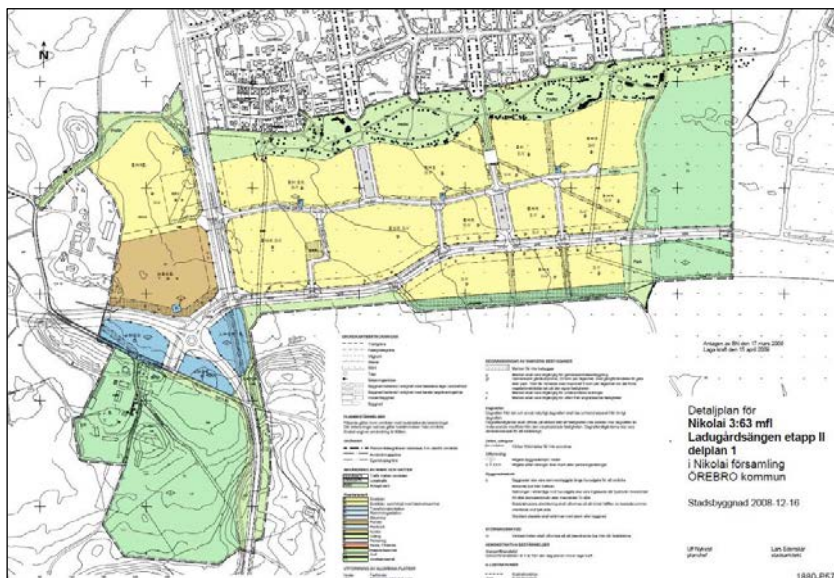
Denna modell bygger på en kedja med fyra steg:

1. val av byggherre och inledande kontakter mellan kommunen och byggherren,
2. förstudie,
3. reservationsavtal samt
4. köpekontrakt.

Under *förstudien* ska byggherren presentera ett förslag på bebyggelse-utformning på grundval av detaljplanen. Projekt bedöms av kommunens tjänstemän utifrån en dialog med byggherren. När kommunen och byggherren är överens om en lämplig utformning av bebyggelsen arbetas handlingar fram för att ingå ett s.k. *reservationsavtal* mellan kommunen och byggherren, som gäller mellan 6–12 månader. Inom denna tid ska bygglov beviljas och därefter kan byggandet påbörjas. Slutligen tecknas ett *köpekontrakt* som en verkställighet av reservationsavtalet och byggherren betalar köpeskillingen för marken.

Modellen med markanvisningar på grundval av en färdig detaljplan innebär att planen inte kan anpassas till ett specifikt projekt. Planen måste därför ha en relativt låg detaljeringsgrad. Figur 13.7 ger ett exempel på en sådan detaljplan. I planen begränsas regleringen av kvartersmark till bostäder, handel och kontor med två till sex våningar.

Figur 13.7 Detaljplan för Nikolai 3:63 m.fl. Örebro kommun



En jämförelse mellan tidiga och sena markanvisningar

I grunden finns det inte några avgörande skillnader mellan att utse byggherren före eller efter detaljplanens upprättande. I båda fallen krävs (1) att det finns en procedur för att utse byggherren – genom anbud/jämförelseförfarande, markanvisningstävling eller direktanvisning och (2) att bebyggelsens slutliga utformning konfirmeras i detaljplan och bygglov.

Vi de intervjuer som utredningen har genomfört med kommunala företrädare har framkommit att den tidsmässigt ”trånga sektorn”, generellt sett, är plan- och bebyggelseutformningen. Att utse en byggherre är normalt enklare, även om större markanvisningstävlingar naturligtvis kan vara komplicerade och tidsödande.¹³ Detta gäller oavsett vilken av de två markanvisningsmetoderna som används.

Det är alltså formerna – och tidpunkten – för besluten som varierar mellan metoderna. Här finns några intressanta aspekter att peka på.

- En aspekt avser byggherrens *kompetens*. Om en byggherre utses innan detaljplanen upprättas kan planen anpassas till byggherrens önskemål om bebyggelsens utformning. Byggherren kan också medverka med sin kunskap vad avser bebyggelseutformning, byggteknik och marknadsförutsättningar. Denna aktiva medverkan vid planutformningen förutsätter dock en hög kompetens hos byggherren vad gäller planarbetet och därmed sammanhängande utredningar.

Då markanvisningen sker efter det att detaljplanen upprättats kan det möjligen ställas lägre krav på byggherren. Här begränsas i princip diskussionerna mellan kommun och byggherre till frågor som tas i samband med bygglovprövningen (som i och för sig kan innehålla komplexa problem).

- En annan fråga rör byggherrens *risk*. Då byggherren utses innan detaljplanarbetet påbörjas svarar denne, i många kommuner, för de kostnader som planarbetet medför. Det kan innebära en osäkerhet om vilka kostnader som faktiskt kommer att uppstå slutändan. I värsta fall, om planarbetet avbryts, kan byggherren

¹³ Se t.ex. Gran (2014). *Effektiviteten i markanvisningsprocessen. En undersökning av samtliga markanvisningar i Stockholm 2004–2008*. Examensarbete vid Fastighetsvetenskap/KTH.

få stå kostnader för ”förgävesprojektering”.¹⁴ Det finns vidare alltid en tidsmässig osäkerhet om och när detaljplanen kommer att få laga kraft, vilket byggherren tar med i beräkningen i sin byggproduktionsplanering.¹⁵

Dessa byggherrisker som är kopplade till detaljplanarbetet undviker man i princip om markanvisningen görs när detaljplanen är fastställd.

Ovanstående resonemang indikerar att fler byggherrar kan tänkas vara intresserade av markanvisningar om detaljplanen är fastställd och ”planrisken” därmed är undanröjd.¹⁶ Det gäller t.ex. nyetabletrade aktörer, mindre och medelstora byggherreföretag med begränsade resurser och förutsättningar för att hantera risker. Potentiellt gäller det också utländska aktörer med begränsad kunskap om den svenska planprocessen. Utbudet – eller snarare efterfrågan – på kommunal mark skulle i så fall kunna öka.

Denna fråga berörs också av Byggekonnkurrensutredningen¹⁷ som menar att bostadsbyggandet skulle kunna öka om kommunerna anammade ett ”proaktivt planarbete” genom att ta fram färdiga eller nästan färdiga detaljplaner som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar. Fler byggherrar kan tänkas vara intresserade av markanvisningar om detaljplanen är fastställd vid markanvisning och vissa risker därmed är undanröjda.

¹⁴ Av 12 kap. 9 § PBL framgår visserligen att kommunen ska ta dessa kostnader men i praktiken förekommer det att byggherren får ta, i vart fall en del, av kostnaderna.

¹⁵ Det kan noteras, att vem som initialt står för plan- och utredningskostnader i slutändan varken behöver påverka byggherrens eller kommunens ekonomi. Man kan (åtminstone i teorin) anta att en byggherre är beredd att betala ett högre pris för kommunal mark med en antagen detaljplan där kommunen svarat för kostnaderna, jämfört med om byggherren utses tidigt och själv ska ta plankostnaderna. Det som skiljer metoderna åt är snarare hur risk och osäkerhet fördelar sig mellan byggherren och kommunen.

¹⁶ Det kan nämnas att Örebro kommun, som använts i exemplet ovan, har en ”intresselista” för kommunala markanvisningar som omfattar 110 företag. Huruvida detta motsvaras av en reell efterfrågan på mark för bebyggelse kan vi dock inte bedöma.

¹⁷ Se Socialdepartementet, dir. 2014:75. *Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.*

13.5 Överväganden och bedömningar

Bedömning: Vi finner inte något behov av ny lagstiftning som rör kommunala markanvisningar. Vi har däremot identifierat ett behov av vägledningar och riktlinjer för hur markanvisningar bör och kan genomföras i olika situationer. Det pågår ett arbete med en sådan vägledning inom SKL.

En grundläggande förutsättning för bostadsbyggande på kommunal mark är naturligtvis att kommunen över huvud taget äger någon mark, vilket behandlas i kapitel 12. Givet denna förutsättning påverkas byggandet av tre huvudfaktorer:

1. kommunens vilja att planera för bostäder,
2. byggherrars efterfrågan på den kommunala marken samt
3. den sammankopplade processen för markanvisning och detaljplanläggning.

När det gäller kommunernas *vilja att planera för bostäder* har utredningen uppfattningen att ett stort antal kommuner har viljeinriktningen att planlägga och uppföra bostadsbebyggelse. Denna vilja kan – åtminstone i kommuner i tillväxtregioner med höga markvärden – förstärkas genom att planläggning och markförsäljning genererar intäkter till kommunerna. Frågan om kommunernas incitament att planlägga samt möjliga åtgärder i denna del behandlas i kapitel 6 och 7.

Byggherrarnas *efterfrågan* på mark beror primärt på marknadsförutsättningarna i kommunen. I viss mån kan kommunen påverka efterfrågan genom att planera för attraktiv bebyggelse i attraktiva lägen och/eller öka attraktiviteten genom utbyggnad/upprustning av service och infrastruktur.¹⁸ Den sortens frågor bedömer vi ligga utanför utredningsuppdraget, se avsnitt 5.3.

Därmed återstår själva *processerna att upprätta detaljplaner och utse byggherre* genom markanvisning. I det avseendet är det främst arbetet med att upprätta detaljplaner som tar tid och resurser i anspråk

¹⁸ Lindh, I. (2013) Stockholm behöver växa! I Mattsson-Linnala et al (red), *Så ökar vi bostadsbyggandet*. Premiss förlag.

(och här har vi föreslagit vissa förändringar, se kapitel 8). Vad gäller markanvisningarna har dock utredningen inte identifierat sådana problem som motiverar ändringar eller tillägg i det befintliga lag-systemet. Ett motiv för detta ställningstagande är, att reglerna måste ha ett relativt stort mått av flexibilitet för att kunna hanteras efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt.¹⁹

Det betyder inte att markanvisningarna är utan problem när det gäller den praktiska tillämpningen. Vilka metoder ska användas för att utse byggherre i olika situationer? Hur ska markanvisningsprocessen utformas med hänsyn till bl.a. transparens, förutsägbarhet och likabehandling? Ska byggherren utses i ett tidigt eller sent skede i förhållande till planprocessen? När ska anbud/tävlingar respektive direktanvisningar tillämpas? Hur ska den kommunala marken pris-sättas? Hur ska pris och andra kvaliteter vägas vid anbudstävlingar?

I utredningsarbetet har vi stött på systematiskt arbete och goda exempel på hur markanvisningar kan hanteras. Därvid har vi samma bild som Statskontoret.²⁰

Det finns bland de kommuner som har studerats goda exempel på markpolicys och markanvisningsprocesser, vilka visar på möjligheter att främja och stimulera en sådan utveckling. Kommunerna kan lära av varandra och samtidigt utnyttja de möjligheter som ges utifrån förut-sättningarna i det enskilda fallet.

Sedan införandet av lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar är vårt allmänna intryck, att det har skett förbättringar vad avser bl.a. tydlighet och transparens i markanvisningarna. Ändå finns en potential till effektiviseringar inom ramen för det gällande regel-verket, genom ett mer systematiskt samarbete mellan kommuner om t.ex. erfarenhetsåterföring av goda exempel (vilket för övrigt gäller för planprocessen som helhet).

Det finns goda exempel och kommuner kan lära av varandra. I vissa kommuner pågår redan en sådan erfarenhetsöverföring. Vad som saknas i dag är strukturerade vägledningar och riktlinjer för hur markanvisningar bör och kan genomföras i olika situationer.

Utredningen har informerats om att ett arbete med en sådan vägledning pågår för närvarande inom SKL. Detta arbete ska bl.a.

¹⁹ I det avseendet delar vi Statskontorets bedömning i *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25.

²⁰ *Ibid.* s. 140.

innehålla analyser av för- och nackdelar med direktanvisning eller anbudsförfarande samt ifall byggherren kommer in tidigt eller sent i förhållande till detaljplanelägningen. Därutöver ska framgångsfaktorer redovisas med utgångspunkt från exempel från ett antal kommuner. Arbetet beräknas kunna publiceras i februari 2016.

14 Statlig mark för bostadsbyggande

14.1 Bakgrund

Staten är en stor fastighetsägare av bl.a. försvarsfastigheter, trafikfastigheter, slott, museer samt skog- och fjällmarker. Fastigheterna förvaltas av vissa bestämda myndigheter. Av dessa är det Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket som har fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift. Andra myndigheter som förvaltar fastigheter är t.ex. Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Trafikverket.

Även vissa statligt helägda bolag förvaltar fastigheter, t.ex. Vattenfall AB, Sveaskog AB, Swedavia AB, Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB, Jernhusen AB och Vasallen AB.

14.2 Utredningsuppdraget

En del mark som i dag ägs av staten skulle möjligen kunna ha en annan användning, och därmed i vissa fall vara intressant för bostadsbyggande. Av våra direktiv följer därför att vi ska utreda *om*, och i så fall *hur* statligt ägd mark skulle kunna avyttras i syfte att användas för bostadsbyggande.

För att få en bild av i vilken utsträckning statlig mark kan avyttras i syfte att användas för bostadsbyggande har vi gjort en översiktlig inventering av i vilka kommuner det finns statlig mark som kan vara intressant för bostadsbyggande.

14.3 Avgränsning och disposition

Det finns redan ett regelverk för hur statlig mark ska avyttras som innebär att kommunerna har en förtur till att få köpa sådan mark för vissa ändamål, t.ex. bostadsbyggande. Av tidigare utredningar framgår dock att det finns utrymme för att förbättra denna process vilket skulle kunna gynna bostadsbyggandet. Vi har därför valt att fokusera på vilka problem som kan uppstå när en kommun vill köpa mark av staten och vad man kan göra för att förbättra denna process.

Vi behandlar inledningsvis den reglering som finns på området och de problem som kan uppstå när kommunen köper mark av staten. Därefter följer en översiktlig redogörelse för ungefär var det finns statlig mark som kan vara intressant för bostadsbyggande. Efter detta behandlas tidigare utredningar på området och avslutningsvis redogör vi för våra överväganden, bedömningar och förslag.

14.4 Nuvarande reglering

Av regeringsformen (9 kap. 8 §) följer att regeringen (med vissa här ej aktuella undantag) förfogar över och förvaltar statens medel och övriga tillgångar. Det är alltså regeringen som förfogar över de fastigheter som ägs av staten. Riksdagen styr dock över grunderna för förvaltningen och regeringens disposition genom bestämmelser i budgetlagen (2011:203).

Försäljning av de fastigheter som regeringen förvaltar och förfogar över regleras både i budgetlagen och i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m., benämnd försäljningsförordningen. I försäljningsförordningen har regeringen delegerat dispositionsrätten över statens fastighetsinnehav till ett antal myndigheter. Dessa regelverk är dock inte tillämpliga på den del av det statliga fastighetsägandet som är organiserat i bolagsform. Där gäller i stället det bolagsrättsliga regelverket. Även beträffande myndigheters förvaltning av donationer och stiftelser finns en särskild reglering som beskrivs kortfattat nedan.

14.4.1 Budgetlagen

I 8 kap. 2 § första stycket budgetlagen anges att regeringen får besluta att sälja statens fasta egendom om värdet understiger 75 miljoner kronor och egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet. Det krävs dessutom att det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Av andra stycket framgår att regeringen, trots första stycket, *får* besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål. Regeringens befogenhet i denna del gäller alltså även om egendomens värde överstiger 75 miljoner kronor och även om egendomen behövs i den statliga verksamheten.¹ Regleringen i budgetlagen innebär att regeringen inte har någon skyldighet att sälja. Regeringen kan därför väga statens intresse av att ha kvar fastigheten mot intresset av en försäljning i varje enskilt fall.

Beträffande innebörden av begreppet *samhällsbyggnadsändamål* är utgångspunkten att detta har samma innebörd som bestämmelsen i 2 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719) där det anges för vilka ändamål expropriation för en kommuns räkning får ske.² I bestämmelsen anges att expropriation får ske för att ge en kommun möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

Expropriationslagen är inte tillämplig när det gäller fastigheter som tillhör staten men regeringen kan alltså besluta om försäljning när en kommun behöver mark för den framtida utvecklingen. En sådan försäljning skulle t.ex. kunna bli aktuell om staten äger en fastighet som har strategisk betydelse för att skapa större områden av bostäder.³

Av 8 kap. 7 § budgetlagen följer att en försäljning ska genomföras *affärsmässigt*, om inte särskilda skäl talar emot det.

¹ Se prop. 2010/11:40 s. 96. Jfr SOU 2010:92 s. 102.

² Se dock prop. 2010/11:40 s. 95–96 samt resonemangen i SOU 2010:92 s. 50 f. om att tillämpningsområdet för budgetlagens samhällsbyggnadsändamål skulle vara något vidare.

³ Se SOU 2010:18 s. 295.

14.4.2 Försäljningsförordningen

I försäljningsförordningen (1996:1190) regleras villkoren för de fastighetsförvaltande myndigheternas försäljning av statens fasta egendom.⁴ Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om vilka beloppsgränser som gäller för olika myndigheters möjligheter att själva besluta om försäljning av fast egendom.

Av 8 § följer att en fastighetsförvaltande myndighet *får* sälja egendom om denna inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och det inte finns särskilda skäl för att den ska ägas av staten. Det finns ingen motsvarighet till regeringens möjlighet enligt budgetlagen att sälja en fastighet till en kommun för samhällsbyggnadsändamål *även om* fastigheten behövs i statens verksamhet.

När myndigheten har beslutat att försäljning ska ske ska den överväga ifall det finns några intressenter som ska ges förtur innan fastigheten bjuds ut på den öppna marknaden. En sådan intressent är kommunen och i 10 § står att en fastighetsförvaltande myndighet ska medverka till att statens långsiktiga planering av mark- och lokalbehov *samordnas med kommunernas översiktsplanering*. Detta ska ske så tidigt att ”avvägningen av den framtida markdispositionen i huvudsak är klarlagd och en principöverenskommelse är träffad mellan parterna, när en kommuns önskemål om förvärv av viss fast egendom aktualiseras”.

Om det saknas en kommunal översiktplanering ska den fastighetsförvaltande myndigheten, enligt tredje stycket i bestämmelsen, ta reda på kommunens behov av fastigheten.

I 11–13 §§ i försäljningsförordningen finns även bestämmelser om förhandsbesked. En kommun kan begära ett förhandsbesked från en fastighetsförvaltande myndighet, eller i vissa fall från regeringen, beträffande *möjligheten att köpa fast egendom för samhällsbyggnadsändamål*. Ett förhandsbesked från en myndighet kan överklagas till regeringen enligt 24 § försäljningsförordningen. Andra beslut enligt försäljningsförordningen får inte överklagas.

⁴ Se även förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. där det framgår att de fastighetsförvaltande myndigheterna ska upprätta och fortlöpande hålla aktuell en plan för försäljning eller annan avyttring av sådana fastigheter som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo (avyttringsplan).

Av försäljningsförordningen framgår vidare att försäljningen av statens egendom ska genomföras *affärsmässigt* och att den säljande myndigheten ska fastställa egendomens *marknadsvärde* genom att låta beskriva och värdera den. Vid försäljning till en kommun för *samhällsbyggnadsändamål* ska pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Om parterna inte kan enas om priset och övriga villkor får myndigheten eller kommunen överlämna frågan till regeringen (18 §). Detta har förekommit mycket sällan.⁵ Av 19 § följer att köpeskillingen ska bestämmas enligt grunderna för expropriationsersättning i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) när statens fasta egendom säljs för att tillgodose ändamål som kan föranleda expropriation (t.ex. försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål). Däremot undantas bestämmelsen i 4 kap. 1 § andra stycket om ett påslag om 25 procent av marknadsvärdet. Detta innebär att köpeskillingen ska motsvara marknadsvärdet när staten säljer mark till kommunen för samhällsbyggnadsändamål. Marknadsvärdet är således utgångspunkten vid förhandlingar enligt 18 § mellan den fastighetsförvaltande myndigheten och kommunen.

Möjligheten till förhandsbesked verkar inte ha utnyttjats i någon större omfattning. Däremot förekommer informella kontakter mellan fastighetsförvaltande myndigheter och kommuner om möjligheterna att köpa fastigheter som behövs för att stödja kommunens utveckling.⁶ En kommun som vill förvärva en statligt ägd fastighet gör i regel en intresseanmälan till den myndighet som förvaltar fastigheten.

Bestämmelsen i 10 § försäljningsförordningen om samordning med kommunernas översiktsplanering verkar inte heller ha tillämpats i någon större utsträckning. Försvarsbesluten och deras frigörelse av stora fastighetsbestånd har i regel inte tidsmässigt sammanfallit med kommunernas översiktsplanering och det finns ingen naturlig anknytning till PBL.⁷

⁵ Se SOU 2010:92 s. 125.

⁶ Ibid. s. 116.

⁷ Ibid. s. 117.

14.4.3 Statliga bolag

De statligt ägda bolagen lyder under samma regler som privatägda bolag, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551). Statens styrning av dessa bolag sker därför enligt de regler som gäller för ägarstyrning av bolag.

14.4.4 Stiftelser

Staten får ibland fastigheter genom gåvor och testamentariska förordnanden från enskilda (donationer). Det är framförallt universiteten och högskolorna som tar emot donationer. Staten äger ett hundratal donerade fastigheter. Dessa förvaltas huvudsakligen av Statens fastighetsverk.⁸ Myndigheternas mottagande och förvaltning av donationer regleras i donationsförordningen (1998:140). Där regleras även myndigheters åtagande att förvalta en stiftelse. En stiftelse bildas genom att egendom, enligt förordnande, avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål, se stiftelselagen (1994:1220). Formellt sett är stiftelserna egna juridiska personer.

14.5 Problembeskrivning

Vi har frågat ett antal kommuner om deras behov av statlig mark för bostadsbyggande och deras erfarenheter av att köpa mark från staten. Frågorna har ställts både i djupintervjuer och i två enkätundersökningar. Den första enkäten skickades ut till 155 kommuner som uppgett att de har bostadsbrist och den andra enkäten skickades ut till mark- och exploateringschef eller motsvarande i landets 35 största kommuner.⁹

I enkäterna frågade vi om kommunen under den senaste tioårsperioden *har förvärvat eller försökt förvärva statlig mark för bostadsbebyggelse*. Totalt uppgav 21 kommuner att så var fallet. Av dessa ansåg drygt hälften (12 kommuner) att det hade varit en besvärlig och tidskrävande process. Vi anser att detta stöder antagandet

⁸ Se SOU 2010:18 s. 206 ff.

⁹ Enkätundersökningar och intervjuer beskrivs närmare i kapitel 2. Se även Bilaga 4 och 5.

att det finns utrymme för att förbättra processen när kommuner köper mark av staten för samhällsbyggnadsändamål.

För att få en bättre uppfattning av problembilden har vi kontaktat flera av de 12 kommuner som beskrivit att processen varit besvärlig. De problem kommunerna uppger kan bl.a. karaktäriseras som:

- byråkratiskt krångel,
- långdragna prisdiskussioner som kompliceras av att myndigheter kräver en nära förestående detaljplan,
- problem med handläggaren samt
- myndighetskulturen präglas av en ovilja att sälja till kommunen.

En kommun uppgav att man utan framgång försökt köpa mark av staten eftersom handläggaren på den ansvariga myndigheten endast kunde acceptera ett markbyte. Processen tog cirka 10 år och slutade med ett markbyte i stället för en försäljning.

En annan kommun upplevde att den ansvariga myndigheten fokuserade mycket på frågan om affärsmässighet och i princip agerade som ett privat bolag. Kommunen efterlyste att staten skulle ta mer hänsyn till samhällsnyttan av markförsäljningen och inte vara så fokuserad vid affärsmässigheten.

En kommun som önskat förvärva mark av en statlig myndighet men ännu inte lyckats beskrev att myndigheten i fråga hade svaga incitament för att sälja marken eftersom myndigheten inte själv får behålla intäkterna vid en försäljning.

Några kommuner beskrev att processen tog lång tid på grund av diskussioner om priset och krav på att detaljplaneläggningen skulle ha kommit relativt långt för att en överlåtelse skulle kunna bli aktuell. Att marken pekats ut som lämplig för bostadsbyggelse i översiktsplanen verkar ofta inte räcka.

Ett specifikt problem som lyfts fram är statens hantering av oexploderad ammunition som finns på gamla militära övningsområden där kostnaderna för sanering kan bli mycket höga. Två kommuner beskrev att de har förvärvat fastigheter som delvis varit belastade med oexploderad ammunition och att staten åtagit sig att sanera dessa i samband med överlåtelsen. Någon sanering har dock inte skett trots att det har gått flera år. Detta innebär att det ligger

en död hand över både den belastade marken och de områden som ligger i närheten.

Speciella komplikationer uppstår även för de kommuner som vill förvärva mark ovanför odlingsgränsen med hänsyn till det regelverk som gäller för denna typ av fastighetsöverlåtelse.

I enkäterna frågade vi även kommunerna om ersättningsnivåerna vid förvärv av statligt ägda fastigheter eller markområden är rimliga. De flesta kommuner svarade att de inte har någon uppfattning i den frågan. Fyra kommuner svarade att nivåerna inte är rimliga. Ett problem som särskilt lyfts fram är att staten vill ha ersättning för framtida förväntningsvärden utan att vara villig att bekosta en planprocess för att förädla marken.

14.6 Var finns det statlig mark som kan vara intressant för bostadsbyggande?

14.6.1 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket har genomfört en intern utredning (efter förfrågan från Migrationsverket) för att inventera vilka obebyggda markområden som skulle vara lämpliga för bostadsbyggande.¹⁰ Listan på områden gjordes ursprungligen för studentbostäder men den bedöms även vara lämplig som utgångspunkt för Migrationsverkets behov. Listan redovisas även i Statskontorets rapport *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser*¹¹. Såvitt vi kan bedöma bör områdena även vara lämpliga i allmänhet för bostadsbyggande. Av listan framgår att det finns sådana områden i Botkyrka¹², Göteborg¹³, Gävle¹⁴, Luleå¹⁵, Malmö¹⁶, Norrköping¹⁷, Norrtälje¹⁸, Nykvarn¹⁹, Sundbyberg²⁰, Södertälje²¹, Vaxholm²² och Örebro²³. Flera av områdena är dock belastade av oexploderad ammunition.

¹⁰ Se Fortifikationsverket (2014), *Utredning stöd till Migrationsverket*, 2014-12-16.

¹¹ 2015-05-27, dnr 2015/43-5.

¹² Botkyrka Riksten 9:4. Fastigheten omfattar cirka 168 000 kvm.

¹³ Göteborg Björlanda 2:92. Fastigheten omfattar cirka 897 226 kvm.

¹⁴ Gävle Valbo – Backa 14:1 och Kungsbäck 2:5. Fastigheterna omfattar cirka 2 880 000 kvm.

¹⁵ Luleå Hertsön 3:51, 5:230 och 5:231. Fastigheterna omfattar cirka 93 000 kvm.

¹⁶ Malmö Husie 173:153, del av fastighet om cirka 110 700 kvm.

¹⁷ Norrköping Fiskeby 1:1. Fastigheten omfattar cirka 355 000 kvm.

¹⁸ Norrtälje Mellingeholm 2:4. Fastigheten omfattar cirka 1 730 000 kvm.

¹⁹ Nykvarn Mörby 6:3. Fastigheten omfattar cirka 800 000 kvm.

²⁰ Sundbyberg 2:74. Fastigheten omfattar cirka 8 000 kvm.

Vi har kontaktat kommunerna för att närmare utreda hur pass intressant marken är för bostadsbyggande.²⁴ Botkyrka uppger att marken är intressant och att diskussioner om förvärv pågår. Även Malmö är intresserad av att förvärva marken som enligt översiktsplanen ska användas för bostadsbebyggelse, park och naturmark. Malmö har även uttryckt ett intresse av att förvärva ytterligare en del av den aktuella fastigheten (dock inte för bostadsbyggande) men har fått beskedet att Fortifikationsverket inte vill sälja den. Norrtälje uppger att planarbete för bostäder pågår och att Fortifikationsverket, enligt överenskommelse med kommunen, kommer att sälja till privat exploatör när planen är färdig.

Norrköping uppger att marken ingår i ett större område där det pågår arbete med en fördjupad översiktsplan. Kommunen kan tänka sig ett förvärv men ser också positivt på en privat exploatering om marken läggs ut för bebyggelse i den fördjupade översiktsplanen.

Nykvarn uppger att fastigheten är föremål för diskussioner med Fortifikationsverket som gärna ser en bostadsexploatering. Kommunen är dock tveksam på grund av fastighetens läge men en mindre del av fastigheten skulle eventuellt kunna användas för bostadsbyggande. Även Sveaskog äger mark som kommunen är intresserad av att förvärva men kommunen måste i så fall genomföra ett markbyte. Södertälje är tveksam till att marken är lämplig för bostadsbyggande eftersom den ligger relativt långt från centrum och eftersom en intilliggande bergtäkt orsakar störningar.

Gävle, Göteborg och Örebro uppger att marken på längre sikt kan vara aktuell för bostadsbebyggelse men att oexploderad ammunition är ett problem.

Luleå uppger att marken inte är utlagd för bebyggelse i översiktsplanen och att den inte är av intresse för kommunen.

²¹ Södertälje Almnäs 5:6 och del av 5:13. Fastigheterna omfattar cirka 153 000 kvm.

²² Vaxholm Rindö 2:256. Fastigheten omfattar cirka 290 000 kvm.

²³ Örebro Slätten 1:5 och Ulriksberg 1:1. Fastigheterna omfattar cirka 624 000 kvm.

²⁴ Fortifikationsverkets utredning innehåller korta noteringar om kommunernas intresse av marken.

14.6.2 Statens fastighetsverk

Inom ramen för Statskontorets uppdrag att bedöma de statsfinansiella konsekvenserna av fastighetsförvärv och nybyggnation i syfte att skapa bostäder för asylboende fick Statens fastighetsverk i uppdrag att inventera vilka av verkets byggnader och vilken mark som skulle kunna användas av Migrationsverket för asylboenden. Inventeringen pekade ut mark i Linköping²⁵, Kungälv²⁶ och Uppsala²⁷. En fördjupad utredning krävs i samtliga fall för att bedöma genomförbarheten.²⁸

14.6.3 Våra enkäter

Utöver de fastigheter som ägs av Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk finns det även andra myndigheter som äger fastigheter som kan vara lämpliga för bostadsbyggande eller i vart fall ha betydelse för bostadsbyggandet. Trafikverket äger t.ex. centralt belägen mark som kan vara en liten men viktig pusselbit för vissa bostadsbyggnadsprojekt.

För att få en bättre uppfattning om *var det finns statligt ägd mark som kan vara intressant för bostadsbyggande* har vi ställt frågor om detta i de två kommunenkäter som genomförts (se avsnitt 14.5).

Totalt uppgav 22 kommuner att det finns statligt ägd mark inom kommunen som är lämplig för bostadsbebyggelse inom den närmaste tioårsperioden eller i ett längre perspektiv.

14.6.4 Sammanställning

I nedanstående tabell redovisas de kommuner som i våra enkäter uppgett att det finns statlig mark som kan vara intressant för bostadsbebyggelse samt de kommuner som finns med i Fortifikationsverkets

²⁵ Røxtuna, 67 hektar. Det rör sig om skogsmark som enligt fördjupad översiktsplan är utpekad för bostadsändamål. Förhandling pågår med kommunen om överlåtelse. I anslutning till fastigheten finns f.d.Røxtunaanstalten som ägs av Specialfastigheter i Sverige AB.

²⁶ Kastellegården, 1,8 hektar. Det rör sig om åkermark i träda som inte är planlagd.

²⁷ Rosendal 28 hektar. Det rör sig om skogsmark som i översiktsplanen är utpekad som utvecklingsområde. Husbyborg, 5 hektar. Även här rör det sig om åkermark som i översiktsplanen är utpekad som utvecklingsområde.

²⁸ Se Statskontoret (2015), *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser*, 2015-05-27, dnr 2015/43-5.

(FortV) och Statens fastighetsverks (SFV) inventeringar. Vi har även tagit med några kommuner som inte svarat på våra enkäter men som vid genomförda intervjuer har beskrivit att det finns statlig mark av intresse. Tabellen omfattar totalt 39 kommuner.

Observera att det rör sig om en mycket översiktlig bild och att sammanställningen baseras helt på uppgifter från kommunföreträdare²⁹ samt på inventeringarna från SFV och FortV.

Vi har framförallt försökt hitta områden som ska kunna användas för bostadsbebyggelse men i något fall kan det vara så att kommunen avser använda marken för annat, t.ex. logistik- och industriverksamhet.

Tabell 14.1 Kommuner med statlig mark som kan vara intressant för bostadsbyggelse

Kommun	Bebygga om fem–tio år	Bebygga på längre sikt	Nuvarande ägare
Arjeplog	X		SFV
Berg	X		Ej angett
Borås	X		FortV
Botkyrka	X		FortV
Enköping	X		Ej angett
Falkenberg	X		Ej angett
Gävle	X		FortV
Göteborg	X		FortV
Helsingborg	X		FortV
Järfälla	X		FortV
Kalmar		X	Ej angett
Kiruna	X		SFV m.fl.
Klippan		X	Naturvårdsverket
Kristianstad	X		Trafikverket
Kungälv	X		SFV
Lidköping		X	FortV
Linköping	X	X	SFV, Akademiska hus
Lomma	X		Ej angett
Luleå		X	FortV, Jernhusen och Trafikverket

²⁹ Det har förekommit att samma kommun har lämnat olika svar i våra två enkäter eftersom olika kommunföreträdare har besvarat dessa.

Kommun	Bebygga om fem–tio år	Bebygga på längre sikt	Nuvarande ägare
Lund	X		Akademiska hus, Trafikverket
Malmö	X		Jernhusen, Trafikverket, FortV
Norrköping	X		FortV
Norrtälje	X		FortV
Nykvarn	X		FortV
Sigtuna		X	Ej angett
Sjöbo		X	FortV
Skövde		X	Ej angett
Solna	X		Trafikverket m.fl.
Sundbyberg	X		FortV
Södertälje	X		FortV
Trosa		X	SFV
Umeå	X		Akademiska hus
Upplands Väsby	X		Trafikverket
Uppsala	X		SFV, FortV, SLU, Akademiska hus, Jernhusen
Vaggeryd		X	Ej angett
Vaxholm	X		FortV
Ystad		X	FortV
Örebro	X	X	Akademiska hus, FortV
Östersund	X		Trafikverket

14.7 Tidigare utredningar

Statens fastighetsinnehav har utretts vid ett flertal tillfällen under de senaste åren.³⁰

I SOU 2010:92 *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* gjordes en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning. Utredningen skulle bl.a. särskilt överväga försäljningsprocessens utformning och kommunernas ställning i denna. Utredningens förslag har ännu inte genomförts.

³⁰ Se t.ex. SOU 2013:61 *Försvarsfastigheter i framtiden*, SOU 2013:55 *Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden*, SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*, SOU 2010:92 *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* samt SOU 2010:18 *En reformerad budgetlag*.

Utredningen konstaterade att det, vid överlåtelser till kommuner med förtur att förvärva statlig egendom, förekommer att förhandlingarna om ett köpeavtal pågår under flera år. Orsaken till detta är i regel att parterna inte kan komma överens om egendomens marknadsvärde. Kommunen kan genom sin planläggning i hög grad påverka marknadsvärdet på fastigheter vilket gör det svårt att bestämma detta. Om kommunen pekar ut ett område som lämpligt för rekreation i översiktsplanen får detta område ett lägre värde än om det utpekats som lämpligt för exploatering med bostäder eller lokaler. En möjlig exploatering ökar förväntningsvärdet. Utredningen konstaterar att staten i regel bör försöka åstadkomma ett försäljningspris som tar hänsyn till det förväntade markvärdet vid en kommande exploatering.³¹

Behovet av en snabbare, tydligare och mer effektiv försäljningsprocess låg till grund för utredningens förslag som bl.a. innefattar en ny förordning om statens fasta egendom med regler om en modifierad försäljningsprocess vid kommunal förtur. Denna process innebär att om det finns skäl för kommunal förtur ska den ansvariga myndigheten kontakta kommunen när en försäljning blir aktuell. Kommunen ska därefter inom tre månader anmäla intresse för att köpa fastigheten. Om myndigheten då bedömer att det finns en rätt till förtur ska förhandlingar om försäljning inledas. Dessa ska avslutas inom nio månader. Om parterna inte träffar avtal om överlåtelse av fastigheten inom denna tid ska fastigheten bjudas ut till försäljning på den öppna marknaden.

Eftersom den föreslagna tidsfristen innebär att kommunerna bara har viss tid på sig att träffa avtal med staten innan förtursrätten går förlorad så övervägde utredningen behovet av ett organ för tvistelösning och olika möjligheter att uppnå detta, t.ex. en opartisk nämnd. I Norge finns den s.k. Takstnemnden som inrättats i samarbete mellan den statliga myndighet som ansvarar för försäljning av försvarsfastigheter och kommunernas samverkansorgan. Nämndens uppgift är att göra en självständig undersökning och värdering av fastigheten och sedan lämna ett förslag till parterna om pris och övriga villkor. Nämnden består av tre personer som yrkesmässigt ägnar sig åt värdering eller motsvarande verksamhet.³²

³¹ Se SOU 2010:92 s. 126 ff.

³² Se SOU 2010:92 s. 122.

Utredningen konstaterade att en opartisk nämnd kan inrättas enligt två olika tänkbara modeller. Det första alternativet är, liksom den norska modellen, en nämnd som inrättas på grundval av en överenskommelse mellan staten och landets kommuner. Den andra modellen innebär att nämnden inrättas av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Utredningen förordade det första alternativet men hade vid kontakter med SKL mötts av en stark skepsis till att delta i en sådan frivillig nämnd. Med tanke på att det endast kan förväntas förekomma ett fåtal ärenden per år ansåg utredningen inte att det borde inrättas någon statlig nämnd för ändamålet. Det skulle innebära ett alltför stort administrativt åtagande och krav på rättslig reglering. En sådan lösning framstod därför inte som rimlig. I stället förordade utredningen en ordning med en förlikningsman som ska utses för att utföra en värdering och lämna förslag på pris och övriga villkor. Lösningen förutsätter att båda parterna är positiva till att en förlikningsman anlitas och det saknas därför behov av särskild reglering härav.³³

I utredningens förordningsförslag tydliggjordes även att huvudregeln är att fast egendom ska säljas så snart den inte längre behövs för någon statlig verksamhet eller om det statliga behovet är litet.

Under utredningens arbete väcktes frågan om en försäljning kan bli aktuell även beträffande fastigheter som alljämt behövs för statens verksamhet. Ett exempel skulle kunna vara att en kommun som kan åberopa ett samhällsbyggnadsändamål i vissa fall skulle ha rätt att förvärva en fastighet som staten själv behöver. Utredningen konstaterade att det i den situationen blir fråga om en avvägning mellan olika intressen som kräver sådana ställningstaganden till förhållanden i det enskilda fallet som det är olämpligt att reglera på ett mer generellt sätt. Utredningen ansåg därför att det även fortsättningsvis bör vara regeringen som prövar frågor av det slaget.³⁴

De flesta *remissinstanser* var positiva till utredningens förslag om en snabbare försäljningsprocess även om många ansåg att tidsfristerna var för snäva och borde förlängas.

Remissutfallet avseende utredningens överväganden om tvistlösning var mer varierat. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anförde att det vore bättre med en nämnd som består av flera personer som

³³ Ibid. s. 122 ff.

³⁴ Ibid. s. 108 ff.

kan ta hjälp av enskilda sakkunniga för att få en bra genomlysning av den aktuella tvistefrågan. *Norrköpings kommun* föreslog att staten vid tvist skulle åläggas att anlita två opartiska och oberoende värderare som får i uppdrag att göra fastighetsvärderingen utifrån gällande markanvändning och planbestämmelser. Fortsatta förhandlingar ska sedan ske inom prisspannet mellan de två värderingarna. Om kommunen inte längre är intresserad av fastigheten efter värderingarna kan denna i stället säljas på marknaden. *Naturvårdsverket* lyfte fram att deras erfarenhet från markåtkomstprocessen för blivande naturreservat och nationalparker är att anlitan av oberoende och auktoriserade värderare normalt är en bra grund för att kunna träffa ett avtal inom rimlig tid. *Naturvårdsverket* tror inte att funktionen förlikningsman och värderare är möjlig att förena i samma person med tanke på det regelverk som gäller för auktoriserade fastighetsvärderare. *Eskilstuna kommun* lyfte fram att förslaget om förlikningsman riskerar att försena försäljningsprocessen eftersom ytterligare en part kan komma med förslag som förkastas av den ena eller den andra parten samt att förlikningsmannens förslag kan behöva hanteras politiskt i kommunen.

14.8 Överväganden, bedömningar och förslag

Inledningsvis vill vi klargöra att vi delar utredningens bedömning i SOU 2010:92 att staten själv måste få bestämma *om och i så fall när* den vill avyttra en fastighet. Även om en kommun kan göra en intresseanmälan så är det först om staten beslutar sig för att sälja en fastighet som frågan om kommunal förtur aktualiseras.

Som ovan konstaterats var en majoritet av remissinstanserna positiva till utredningens förslag om en ny försäljningsordning i SOU 2010:92 och vi ser att det finns fördelar förknippade med utredningens förslag. Om förslaget skulle genomföras bör det dock omarbetas i vissa delar mot bakgrund av remissutfallet. Det gäller bl.a. tidsfristernas längd.³⁵

Beträffande frågan om tvistelösning delar vi utredningens bedömning att det inte är motiverat att inrätta en statlig nämnd för ända-

³⁵ Flera remissinstanser var även kritiska mot utredningens förslag om tilläggsbetalning vid värdestegring. Se SOU 2010:92 s. 129 f.

målet med tanke på att det endast kan förväntas förekomma ett fåtal ärenden per år.

Vi bedömer däremot att en ordning med tidsfrister kräver bättre möjligheter till tvistelösning än att parterna frivilligt anlitar en förlikningsman. Oavsett om förslagen i SOU 2010:92 införs eller inte så anser vi att försäljningsprocessen skulle kunna förkortas om Lantmäteriet får möjlighet att göra en värdering av den aktuella fastigheten.

14.8.1 Lantmäteriet ska göra en värdering

Förslag: Lantmäteriet ska på begäran av någon av parterna yttra sig beträffande värdet på den fastighet eller del av fastighet som en kommun önskar förvärva från staten för samhällsbyggnadsändamål. Ett sådant yttrande ska ha inhämtats innan frågan får överlämnas till regeringen. Resultatet av värderingen ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut om frågan överlämnas dit.

När stat och kommun inte kan enas om marknadsvärdet kan frågan överlämnas till regeringen enligt 18 § försäljningsförordningen. När detta har skett har det förekommit att regeringen har vänt sig till Lantmäteriet och begärt ett yttrande avseende fastighetens värde.³⁶ Vi anser att en sådan möjlighet bör finnas i ett tidigare skede, dvs. redan innan ärendet överlämnas till regeringen. Vår bedömning är att detta skulle kunna snabba på försäljningsprocessen. Vidare borde mängden ärenden som överlämnas till regeringen minska om den fastighetsförvaltande myndigheten och/eller kommunen kan begära att Lantmäteriet ska genomföra en värdering.

I de fall där ärendet ändå överlämnas till regeringen ska parterna först ha begärt ett yttrande från Lantmäteriet och detta ska vara vägledande för regeringens bedömning i ärendet. Därmed borde regeringens hantering av frågan förenklas.

Vårt förslag utgår från att båda eller någon av parterna kan vända sig till Lantmäteriet i ett tidigt skede av förhandlingarna. Det

³⁶ Se t.ex. Regeringskansliet dnr S2012/4897/SFÖ, *Hemställen från Karlskrona kommun om förvärv av Karlskrona Kristianopel 10:10*.

kan även göras efter det att parterna har gjort egna värderingar men inte lyckats nå en överenskommelse med stöd av dessa. I egenskap av myndighet har Lantmäteriet en oberoende ställning som kan innebära att myndighetens värdering ges en annan tyngd än t.ex. en värdering från en konsult som anlitas av någon av parterna.

Vi ser även att det kan finnas fördelar med att den statliga mark som ska säljas till kommuner i stor utsträckning värderas av samma aktör. Om Lantmäteriet genomför värderingen ökar t.ex. sannolikheten för att förändringar i synen på hur värderingen bör ske får genomslag och att värderingen blir mer enhetlig. Se avsnitt 12.5.2 där frågan om värdet på marken behandlas.

Lantmäteriet genomför i dag fastighetsvärderingar inom ramen för den ordinarie förrättningsverksamheten eller i samband med yttranden i ärenden och mål hos domstolar och andra statliga myndigheter eller som uppdrag åt statliga myndigheter.³⁷ Vi bedömer därför att myndigheten har den kompetens som behövs för att kunna värdera den statliga marken.

För att genomföra vårt förslag föreslår vi att försäljningsförrådningens 18 § kompletteras med att ett yttrande från Lantmäteriet ska ha inhämtats innan frågan får överlämnas till regeringen. Det bör även framgå att ett sådant yttrande inte är bindande för parterna men att det ska vara vägledande för förhandlingarna dem emellan. Om frågan ändå överlämnas till regeringen ska yttrandet vara vägledande vid regeringens beslut. Yttrandet är dock inte heller bindande för regeringen.

Av 6 § i Lantmäteriets instruktion³⁸ framgår ett antal uppgifter som Lantmäteriet ska fullgöra inom ramen för sitt verksamhetsområde. Vi anser att denna paragraf bör kompletteras med ytterligare en punkt. Av denna bör framgå att Lantmäteriet ska avge ett yttrande om värdet av fast egendom som staten avser överlåta till en kommun enligt 18 § förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom. Det bör även framgå att ett sådant yttrande ska avgas på begäran av en statlig myndighet eller en kommun.

³⁷ Se 6 § samt 12 § i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Ett sådant uppdrag är att Lantmäteriet genomför det värderingstekniska förberedelsearbetet inför fastighetstaxeringarna i samverkan med Skatteverket.

³⁸ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

14.8.2 En kulturfråga

Bedömning: Regeringen bör i sin myndighetsstyrning betona vikten av att mark överläts till kommuner för samhällsbyggnadsändamål samt att dessa överlåtelser genomförs på ett effektivt sätt.

Av vår problembeskrivning framgår att en del av de problem som kommunerna beskriver vid förvärv av mark för samhällsbyggnadsändamål från staten närmast kan förklaras med att det inom vissa myndigheter finns en kultur som försvårar förvärvsprocessen. Kommunerna beskriver en överdriven affärskultur, enskilda handläggare som är ointresserade av att sälja marken och ”byråkratiskt krångel”. Vi har inte närmare bedömt bakgrund och tillförlitlighet i dessa påståenden. En försiktig gissning är dock att det finns utrymme för förbättringar vad gäller statens inställning till att sälja mark till kommuner för samhällsbyggandsändamål.

Regeringen kan genom sin myndighetsstyrning betona vikten av att mark överläts till kommuner för samhällsbyggnadsändamål samt att dessa överlåtelser genomförs på ett effektivt sätt. Detta skulle komplettera vårt förslag om att Lantmäteriet ska värdera marken.

14.8.3 Oexploderad ammunition

Staten har ett långsiktigt ansvar för att reducera riskerna med oexploderad ammunition och kostnaderna för sanering kan bli mycket höga. Problemen med oexploderad ammunition behandlas i SOU 2010:92 (s. 109) där utredningen konstaterar att kostnaderna för sanering av en sådan fastighet kan vara så höga att det inte är skäligt att göra den investeringen bara för att kunna avyttra fastigheten. Till det kommer svårutredda ansvarsförhållanden som i sin tur kan leda till att staten riskerar framtida ersättningskrav från en förvärvare. Sammantaget menar utredningen i SOU 2010:92 att omständigheter av detta slag kan leda till bedömningen att ett fortsatt statligt ägande är lämpligare än en avyttring.

Av Fortifikationsverkets utredning (se ovan) framgår att många av de områden som skulle kunna användas för bostadsbyggande är belastade med oexploderad ammunition. Vi ser att det finns goda

argument för staten att investera i en sanering av de gamla övningsområdena för att frigöra dessa för bostadsbyggande och i vissa fall även för rekreationsändamål. Denna fråga ligger dock utanför ramen för vårt uppdrag.

14.8.4 Värdering av marken vid försäljning till kommuner för samhällsbyggnadsändamål

I avsnitt 12.5.2 behandlar vi frågan om hur marken bör värderas vid kommunala förvärv av statlig mark för samhällsbyggnadsändamål. Vi konstaterar där att lagstiftningen verkar innehålla vissa oklarheter om hur s.k. förväntningsvärden ska behandlas vid beräkning av ersättning. Vi anser att detta bör förtydligas men lägger inga förslag i den delen.

15 Övriga frågor

15.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att utreda om det finns möjlighet att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt. Det har visat sig svårt att identifiera något behov av ytterligare sådana möjligheter varför frågan om parallell hantering behandlas kortfattat i detta kapitel.

I kapitlet behandlas även ett antal frågor som vi uppmärksammat under utredningsarbetets gång men som vi anser ligger utanför direktiven. Vi har valt att lyfta fram dessa frågor eftersom de kan ha betydelse för möjligheterna att skapa en effektivare plan- och genomförandeprocess, vilket i sin tur skulle kunna leda till ett ökat bostadsbyggande.

15.2 Parallell hantering

15.2.1 Överväganden och bedömning

Bedömning: Det finns redan i dag goda möjligheter att utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt. Vi har inte kunnat identifiera något behov av ytterligare sådana möjligheter.

Vi har frågat ett antal kommuner och byggbolag om de ser något behov av ytterligare möjligheter att utföra moment i plan- och byggprocessen parallellt. De allra flesta har svarat att det redan finns goda möjligheter till parallell handläggning i PBL och att de inte ser

något ytterligare behov.¹ Ett exempel är möjligheten till *samordnat planförfarande* som beskrivs i avsnitt 4.2.9. Många har även lyft fram möjligheten att *hantera lov och detaljplan parallellt* genom bestämmelsen i 9 kap. 36 § PBL. Bestämmelsen innebär att lov får ges med villkoret att planbeslutet får laga kraft. Beslutet om lov ska då innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet fått laga kraft. I dessa fall löper tiden för överklagande av planen och lovet parallellt, vilket påskyndar byggprocessen.

I sammanhanget kan även möjligheten till *bygglovsbefrielse* i detaljplan enligt 4 kap. 15 § och 9 kap. 7 § PBL nämnas. Kommunen kan i en detaljplan bestämma att bygglov inte krävs för att genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen. Bygglovsbefrielse är inte möjlig om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.² Möjligheten till bygglovsbefrielse fanns även i 1987-års PBL men den används sällan i dag.

Ett annat område där en parallell hantering är möjlig är vid den s.k. *miljöbedömningsprocessen* som pågår parallellt med planprocessen. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.3 så ska en *miljöbedömning* med en *miljökonsekvensbeskrivning* göras om detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.³ För att avgöra om en miljöbedömning behöver ske ska det först göras en s.k. *behovsbedömning* av om genomförandet av en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om svaret blir nej behövs ingen miljöbedömning. Kommunen ska samråda med bl.a. länsstyrelsen om behovsbedömningen och de synpunkter som kommer in i samrådet ska redovisas i plan-ärendet.⁴

Hur samrådet ska gå till regleras inte i lagstiftningen men det sker i regel innan samrådet om planförslaget som en separat åtgärd.

¹ Även SKL:s nätverk för samhällsbyggnadschefer har i februari 2015 tillfrågats om det finns möjlighet att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt. Även där blev svaret att det redan finns sådana möjligheter och att dessa tillämpas. Däremot konstaterades att byggherrarnas intresse av att hantera bygglov och detaljplan parallellt varierar.

² Det är viktigt att det av detaljplanen tydligt framgår vilka åtgärder som omfattas av en bestämmelse om befrielse från lovkravet. Det förutsätts också att planen innehåller närmare bestämmelser om de olika åtgärdernas utförande. I PBL kunskapsbanken på Boverkets hemsida finns en vägledning att utgå från. Vägledningen ligger under lov och anmälningsplikt.

³ Detta framgår av 4 kap. 34 § PBL, 6 kap. 11-18 §§ miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen). Se även 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen.

⁴ Se 6 § MKB-förordningen.

Det kan ofta vara fördelaktigt och kostnadseffektivt att den specifika miljöbalksprövningen görs tidigt i detaljplaneärendet. Hänsyn till olika skydds- och bevarandeområden bör t.ex. finnas med under hela ärendet och handläggningen i detaljplaneärendet kan inte slutföras innan miljöbalksprövningen har gjorts.⁵

I de fall där en miljökonsekvensbeskrivning behöver upprättas utgör denna en del av planbeskrivningen (4 kap. 33 samt 34 §§ PBL) och blir därmed föremål för samråd och granskning i detaljplaneärendet.

Ytterligare ett område där parallell hantering är möjlig redan i dag är *fastighetsbildning och detaljplaneläggning* där fastighetsbildning formellt kan sökas och handläggningen påbörjas när som helst under detaljplaneprocessen. Förrättningen kan dock avslutas först när detaljplanen har fått laga kraft.⁶

Boverket, SKL och Lantmäteriet har tillsammans tagit fram två rapporter om samordnad detaljplaneläggning och fastighetsbildning genom digital samverkan.⁷ Där identifieras vissa problem som behöver hanteras för att en digital samverkan ska komma till stånd. Det har dock inte framkommit något behov av lagändringar i PBL och fastighetsbildningslagen för att det ska vara möjligt att jobba parallellt med detaljplaneläggning och fastighetsbildning.

Sammanfattningsvis har vi inte kunnat identifiera något behov av andra möjligheter till parallell handläggning än de som finns redan i dag.

⁵ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens resonemang i mål P 8073-14 som avgjordes 2015-04-20 samt RÅ 2005 ref. 44. I förarbetena till tidigare gällande bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar anfördes att det är viktigt att en bedömning av miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, parallellt med tekniska och ekonomiska frågor, innan beslut fattas om en viss plan, åtgärd eller projekt. Lagrådet tillade att den föreslagna ordningen får den effekten att miljökonsekvenserna blir utredda och därmed också beaktade av intressenten redan innan myndighetsprövningen tar vid och förhoppningsvis redan innan intressentens handlingsfrihet begränsats genom nedlagda projekteringskostnader och allehanda andra läsningar, se prop. 1990/91:90 s. 172 f. samt 567.

⁶ I sammanhanget kan nämnas att lantmäterimyndighetens möjligheter att vilandeförklara en förrättning i avvaktan på att en detaljplan ska få laga kraft är begränsade. Se 4 kap. 39 § fastighetsbildningslagen (1970:988) samt Högsta domstolens beslut 2014-08-08 i mål nr T 3027-12.

⁷ Boverket (2013) *Effektivare samhällsbyggnadsprocess, "från ide till färdig byggnad", med hjälp av digital teknik*, Rapport 2013:28 samt *Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning*, Rapport 2013:29.

15.3 Reglering av upplåtelseform till bostäder i detaljplanen?

Bedömning: En möjlighet till planreglering av upplåtelseformer till bostäder bör utredas närmare.

Kommunerna har ett övergripande och långsiktigt ansvar för bostadsförsörjningen. Av bostadsförsörjningslagen framgår att kommunen ska planera för bostadsförsörjningen med syfte att skapa förutsättningar för kommunens invånare att få tillgång till goda bostäder. Detta kräver dels olika typer av bostäder (lägenheter i flerbostadshus, radhus och villor), dels olika upplåtelseformer (hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt och kooperativ hyresrätt).

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet att reglera upplåtelseformer till bostäder. Ett argument för detta är att regleringen bör begränsa sig till markanvändning och bebyggelseutformning – dvs. den fysiska miljön – och inte olika rättighetsförhållanden till mark och byggnader.

PBL följer dock inte den principen till hundra procent. Exempelvis ska huvudmannaskapet och ansvaret för allmänna platser bestämmas i en detaljplan. Vidare ger de s.k. fastighetsindelingsbestämmelserna möjligheter att reglera rättighetsförhållanden.⁸ Med dessa bestämmelser kan t.ex. en detaljplan bestämma att varje lägenhet i ett bostadshus ska utgöra en fastighet, dvs. att det ska vara ägarlägenheter.

Andra invändningar mot en reglering av upplåtelseformer i detaljplaner framförs av Ägarlägenhetsutredningen.⁹

Men det tyngsta skälet mot en planreglering är de möjligheter till styrning som finns i praktiken. Kommunerna har i de flesta fall möjlighet att genom exploateringsavtal med byggtreprenörerna ställa upp villkor om vilka upplåtelseformer som bör komma i fråga när det blir aktuellt att uppföra flerbostadshus eller annan byggnation av större omfattning. Det är en metod som inte sällan används i dag. Den kommun som, t.ex. för att motverka segregation, vill styra den geografiska placeringen av olika boendeformer har därför redan i dag goda möjligheter till det.

⁸ 4 kap. 18 § PBL.

⁹ SOU 2002:21 s. 123.

Ägarlägenhetsutredningens slutsats kan ifrågasättas. Det är tveksamt om en reglering av upplåtelseformer i exploateringsavtal är formellt tillåten (även om det förekommer i praktiken). En grundläggande rättsprincip är att kommunens befogenheter, i egenskap av myndighet, ska bygga på en rättslig reglering (se 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Villkor i ett exploateringsavtal måste därför ha stöd i den offentligrättsliga lagstiftningen. Det betyder att kommunen, med stöd av sitt planmonopol, inte får framtvinga prestationer från en byggherre som går längre än vad lagstiftningen medger.¹⁰

Mot den bakgrunden är vår uppfattning att kommunen initialt måste äga marken, om man i dag vill säkerställa att bostäder upplåts med t.ex. hyresrätt. I sådana fall kan det ske en markanvisning till en byggherre/fastighetsägare med villkor om att bygga hyreslägenheter.

För att långsiktigt garantera att lägenheterna bibehålls som hyresrätter, och inte omvandlas till bostadsrätter, är den vanligast förekommande lösningen att kommunerna upplåter marken med tomträtt. Alternativet är en försäljning av marken i kombination med klausuler om olika former av tilläggsköpeskilling vid en eventuell framtida bostadsrättsomvandling.¹¹ Vi menar att dessa förfaranden framstår som en ”extra omväg” med vidhängande administrativt arbete och kostnader. Det vore rakare och enklare att kunna reglera upplåtelseformen direkt i detaljplanen.

Vi anser därför att en sådan möjlighet till planreglering bör utredas närmare. Det kan vara lämpligt att möjligheten till planreglering avser samtliga upplåtelseformer men i det följande behandlas endast hyresrätten.

¹⁰ Se även proposition 1985/86:1 s. 227–228. Till samma slutsats kommer även Svenska Kommunförbundet (1991), *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse*, Madell (2000), *Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalslut och rättsverkningar* och Exploateringsavtalsgruppen i Syd (2007), *Exploateringsavtal – förslag till ändrade principer*.

¹¹ För en närmare diskussion om kommunernas tillämpning, se Lidström (2012), *Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder*. Examensarbete vid Fastighetsvetenskap/LTH. I detta arbete redovisas också hur kommunerna prissätter mark eller tomträttsavgäld för hyresrätter.

15.3.1 Reglering av hyresrätt i detaljplan och möjligheten till ombildning till bostadsrätt?

Hyresgäster har möjlighet att förvärva hyresfastigheten och ombilda hyresrätterna till bostadsrätter. En reglering av upplåtelseformen i detaljplan kan förhindra en sådan ombildning. Det krävs därför en samordning mellan PBL och den lagstiftning som i dag finns för bostadsrättsombildning.

Utredningen har inte haft tid att fördjupa sig i frågan på det sätt som vore önskvärt. Det följande får därför ses som skiss till förslag med belysning av vissa problem.

Ombildning av hyresrätt till bostadsrätt regleras i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt (ombildningslagen) samt bostadsrättslagen (1991:614). Lagen ger hyresgästerna möjlighet att under vissa förutsättningar köpa en hyresfastighet med förtur om fastighetsägaren väljer att sälja fastigheten. Hyresgästernas köp måste då ske genom en förening och syftet ska vara ombildning av hyresrätt till bostadsrätt.¹² Ett första steg är därför att hyresgästerna bildar en bostadsrättsförening.¹³

När hyresgäster är intresserade av att köpa en fastighet för ombildning ska de göra en intresseanmälan hos Lantmäteriet fastighetsinskrivning (inskrivningsmyndigheten).¹⁴ Denna intresseanmälan antecknas i fastighetsregistret. Anteckningen innebär att fastighetsägaren har en hembudsskyldighet till föreningen när han eller hon vill sälja fastigheten.

I bostadsrättslagen regleras föreningens beslut att anta hembudet och köpa huset. Ett sådant beslut fattas av föreningsstämman och det krävs två tredjedels majoritet.

¹² Ombildningsmöjligheten avser även s.k. kooperativ hyresrätt, men det behandlas inte närmare här.

¹³ Av bostadsrättslagen följer att föreningen ska ha minst tre medlemmar, att den ska ha antagit stadgar och utsett styrelse och minst en revisor samt att föreningen ska ha registrerats (se 1 kap. 1–2 §§). Det förutsätts vidare att föreningen är ägare av huset. Däremot krävs inte att föreningen också är ägare till marken som kan vara upplåten med tomträtt eller annan nyttjanderätt. Se Hjorth & Ugglå, bostadsrättslagen (1 mars 2014, Zeteo) kommentaren till 1 kap. 1 §.

¹⁴ Till intresseanmälan ska bostadsrättsföreningens styrelse bifoga ett intyg där det bl.a. ska framgå att minst två tredjedelar av hyresgästerna är intresserade av ombildningen. Intresseanmälan gäller under två år men förlängs om hembud sker under den tiden. En förening som gjort en intresseanmälan kan ta tillbaka den.

När det gäller förfarandet bedömer vi att det t.ex. kan införas en bestämmelse i 3 § bostadsrättslagen om att det till intresseanmälan ska fogas ett utdrag ur detaljplanen där det framgår att en ombildning till bostadsrätter är planenlig. Om ombildningen är planstridig måste det bifogas ett godkännande från kommunen där det framgår att kommunen godkänner ombildningen och har för avsikt att ändra planen. Inskrivningsmyndigheten får i så fall i uppgift att kontrollera dessa uppgifter.¹⁵

Att ombildning förutsätter godkännande av kommunen eller genomförd planändring innebär att kommunen, när detaljplanen föreskriver hyresrätter, får ett avgörande inflytandet på i vilka situationer ombildning får ske.

Det finns inget som hindrar en grupp hyresgäster från att bilda en bostadsrättsförening och förvärva en hyresfastighet utan att använda sig av reglerna i ombildningslagen. I dessa fall skulle alltså en ändring i ombildningslagen inte hindra ett planstridigt förvärv. Ett sätt att hantera denna problematik kan vara genom ett krav på anteckning i fastighetsregistret i de fall där detaljplanen föreskriver upplåtelseform. På så vis får de som avser att förvärva fastigheten i vart fall en tydlig upplysning om att en omvandling till bostadsrätter är planstridig.

De ovanstående tankarna om att kunna reglera upplåtelseform i detaljplanen väcker naturligtvis flera andra frågeställningar som måste utredas närmare. Det gäller t.ex. om regleringen ska kunna avse all mark som planläggs eller enbart kommunal mark som markanvisas. En annan fråga är om regleringen ska kunna införas i befintliga planer för bostadsbebyggelse eller enbart i nya planer?

15.4 Digitalisering

Utredningen har från flera håll fått signaler om att en digitalisering av planprocessen är nödvändig för att uppnå en ökad effektivitet. Även om denna fråga ligger utanför vårt uppdrag vill vi här beröra digitaliseringens möjligheter i sammanhanget.

¹⁵ Om det redan finns en intresseanmälan för ombildning bör en planändring avseende upplåtelseform inte vara tillåten. Detta bör framgå av PBL.

Som nämnts ovan har Boverket, SKL och Lantmäteriet tillsammans tagit fram två rapporter om samordnad detaljplanläggning och fastighetsbildning genom digital samverkan. Där identifieras vissa problem som behöver hanteras för att en digital samverkan ska komma till stånd.¹⁶

Statskontoret har i sin rapport *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess*¹⁷ utrett och lämnat förslag på hur regeringen kan påverka utvecklingen mot en sammanhållen digital planprocess. I rapporten konstaterar statskontoret att en digital planprocess kan innebära vinster såväl för kommunerna och staten som för allmänheten och exploatörerna. Vidare bidrar en digitalisering till samhällsnyttan eftersom den är en av flera möjliga åtgärder som kan skapa förutsättningar för en bättre fungerande marknad för byggande av nya bostäder.

En *digital planprocess* går ut på att många olika aktörer kan utbyta information digitalt och förutsätter därför enhetlighet och samordning. Myndigheter och kommuner måste tillhandahålla och ta emot digital information i enhetliga format och använda gemensamma definitioner av informationens innehåll. I en digital planprocess kan all information utbytas mellan alla aktörer under tiden planen växer fram. Det gäller t.ex. remisser mellan myndigheter, samråd med allmänheten, konsulten som ritar planen, granskning av planen och plangenomförande.

Statskontoret föreslår bl.a. att regeringen ska ta initiativ till en nationell e-strategi för hur en digital planprocess ska förverkligas. Vidare föreslås att Boverket ska få en föreskriftsrätt och ett begreppsansvar för de avsnitt i PBL som omfattar detaljplaner. På så vis kan enhetliga definitioner uppnås. En nationell databas för detaljplanebestämmelser skulle ytterligare främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt. Statskontoret föreslår även att regeringen ska ta initiativ till att utreda förutsättningarna för att myndigheter ska göra geodata tillgängliga kostnadsfritt. Fri tillgång

¹⁶ Se Boverket (2013) *Effektivare samhällsbyggnadsprocess, "från ide till färdig byggnad", med hjälp av digital teknik*, Rapport 2013:28 samt *Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning*, Rapport 2013:29.

¹⁷ Rapport 2014:3.

till geodata skulle stimulera användandet i planprocessen men också i samhällsbyggnadsprocessen.¹⁸

Som exempel på de vinster som kan uppnås med en digital planprocess nämner Statskontoret följande:

- Allmänheten skulle via e-tjänster kunna få svar på frågor som ”vad får jag göra på min tomt?”.
- En exploatör skulle via en e-tjänst kunna få svar på frågan var i kommunen det finns möjlighet att bygga kontor. Flera exploatörer framförde dessutom önskemål om att i större utsträckning kunna följa ett byggprojekt från ax till limpa via kommunens webbplats.
- Staten skulle få en ökad överblick och t.ex. kunna få svar på hur mycket outnyttjad mark som finns för bostadsbyggande i landet.

Statskontoret konstaterar att kommuner och myndigheter i dag inte arbetar i en digital planprocess, även om det finns öar av initiativ. Under vårt arbete har vi sett exempel på att utvecklingen går mot en ökad digitalisering, Länsstyrelsens kontakter med kommunen verkar t.ex. bli allt mer digitaliserade. Än är det dock långt kvar till en digitaliserad planprocess. Som Statskontoret konstaterar i rapporten behövs flera insatser som är beroende av varandra för att en sådan ska bli verklighet. Kommunerna påtalar att det saknas personella och ekonomiska resurser som kan avsättas för utvecklingen av en digital planprocess. Varken kommuner eller exploatörer driver på utvecklingen och staten har en viktig roll att fylla för att sätta fokus på frågan och skapa förutsättningar för enhetlighet och samordning.

I sammanhanget kan nämnas att ett antal myndigheter¹⁹ och SKL den 1 juli 2015 inledde ett samarbete för fortsatt digital sam-

¹⁸ Att offentlig information används utanför den offentliga förvaltningen (vidareutnyttjas) anses bidra till olika värden för samhället. Exempel på sådana värden rör innovation och tillväxt, ökad insyn och en bättre tillvaro för enskilda (se t.ex. SOU 2014:10 s. 32 ff.). På senare tid har begreppet öppna data börjat användas allt oftare. Öppna data betyder i princip digital information som är fritt tillgänglig utan inskränkningar. För den offentliga förvaltningen är principer om öppna data därför ett sätt att främja att informationen kommer till så bred användning som möjligt i samhället. Lantmäteriet, Naturvårdsverket och SMHI är bara några exempel på statliga myndigheter som just nu arbetar aktivt med öppna data. På den kommunala sidan bedriver bl.a. SKL ett flertal projekt på området.

¹⁹ Bl.a. Boverket och Lantmäteriet.

verkan som tar vid efter att E-delegationens²⁰ uppdrag upphört. Samarbetet kallas för E-samverkansprogrammet och är ett självständigt medlemsdrivet komplement till regeringens initiativ inom e-förvaltningsområdet. Syftet är att uppfylla regeringens mål kring en enkel, öppen och effektiv e-förvaltning där medborgaren står i centrum. Programmet möjliggör större erfarenhets- och informationsutbyte mellan aktörerna.

15.4.1 Avslutande kommentarer

Vi delar Statskontorets bedömning att staten har en viktig roll att fylla för att skapa förutsättningar för en digitaliserad planprocess. Initiativ som E-samverkansprogrammet kan bidra till att utveckla och förbättra myndigheternas arbete med e-förvaltning men det krävs ytterligare åtgärder och det är viktigt att de åtgärder som vidtas samordnas genom statens försorg. Det krävs även ett nära samarbete mellan stat och kommun för att utnyttja digitaliseringens möjligheter i sammanhanget.

Eftersom vi bedömer att frågan om digitalisering ligger utanför vårt uppdrag har vi inte närmare övervägt lämpliga former för hur arbetet med digitalisering bör bedrivas framöver. Vi kan dock konstatera att arbetet fortskrider och att regeringen och SKL i oktober 2015 beslutade sig för att inleda ett samarbete för en digital förnyelse av det offentliga Sverige. En utgångspunkt för samarbetet är att på allvar prioritera den digitala förnyelsen och tänka digitalt först. Ett av de prioriterade områdena är att förenkla och effektivisera plan- och byggprocessen för ökat bostadsbyggande.²¹

15.5 Exploateringsavtal och LOU²²

Tidigare var det mycket vanligt att byggherren, med stöd av exploateringsavtal, uppförde kommunala allmänna platser och va-anläggningar i samband med en exploatering. Därefter överlämnades

²⁰ E-delegationen (Fi 2009:01) har överlämnat ett antal betänkanden, senast slutbetänkandet *En förvaltning som håller ihop*, SOU 2015:66.

²¹ Se www.skl.se samt Svenska Dagbladet (2015), *Vi digitaliserar det offentliga Sverige*, 2015-10-28.

²² Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

anläggningarna till kommunen utan ersättning. Genom detta förfarande ansågs byggherren ha fullgjort de skyldigheter att erlagga gatukostnads- och va-avgifter som följer av PBL respektive lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, förkortad LAV.

Genom ett beslut i EG-domstolen 2001 i det s.k. La Scala-fallet förändrades dock situationen. På grund av domen ändrade många kommuner sitt arbetssätt, genom att regelmässigt tillämpa offentlig upphandling vid utförande av allmänna platser och va-anläggningar.

15.5.1 EG-domstolen och La Scala-domen, 2001

I den s.k. La Scala-domen²³, fastslogs att offentliga anläggningsarbeten inte utan vidare kan överlätas på byggherren. Domen avsåg en exploatering i Milano och domstolen konstaterade att byggherren inte kunde få göra de kommunala anläggningsarbetena med stöd av exploateringsavtal. Arbetena föll under reglerna om offentlig upphandling. Detta har fått effekter för hur exploateringsavtalen tillämpas i dag. Domstolens beslut analyseras närmare i avsnitt 15.6.1.

15.5.2 Svenska Kommunförbundets²⁴ rekommendationer, 2003

Som en följd av La Scala-domen konstaterar *Svenska Kommunförbundet* att svenska exploateringsavtal ofta innehåller villkor om att exploitören ska utföra och bekosta anläggandet av allmänna platser samt anordningar för vatten och avlopp.²⁵ Därefter överläts anläggningarna till kommunen och i gengäld tar kommunen inte ut avgifter för dessa anläggningar från exploitören, dvs. det sker en form av "kvittning".²⁶ Man konstaterar också att avtalen ibland innehåller villkor om andra arbeten som ska göras för kommunens räkning, där byggherren erhåller ekonomisk kompensaton av kommunen.

Med anledning av La Scala-domen gjorde Kommunförbundet följande bedömning.

²³ EG-domstolen i mål C-399/98.

²⁴ Numera Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

²⁵ SKL (2003), Cirkulär 2003:109, *La Scala-domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal*.

²⁶ Enligt de möjligheter till avgiftsuttag som finns i PBL och LAV.

En domstol skulle vid en prövning enligt LOU tolkningsvis kunna anse att exploateringsavtal med sådana villkor innebär ett köp av en bygg-entreprenad och därför behöva föregås av en upphandling i enlighet med lagens bestämmelser.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att arbeten som avser uppförande av gemensamma anläggningar bör upphandlas i konkurrens.

Som en ”försiktighetsprincip” innebär alltså rekommendationen att förfarandet med exploateringsavtal, där byggherren utför kommunala anläggningar genom överenskommelser i avtalet, bör överges och offentlig upphandling i stället ske.

Offentlig upphandling av kommunala allmänna platser sker sedan dess i stor omfattning. I nästa avsnitt ska effekter och erfarenheter av denna upphandling kort belysas.

15.5.3 Lagreglering av exploateringsavtalen, 2015

I januari 2015 lagreglerades exploateringsavtalen. Lagstiftningen innebär att avtalen, under vissa förutsättningar, får avse åtagande för en byggherre att *vidta åtgärder* (eller finansiera åtgärder) för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder.²⁷ Genom de nya reglerna uppstår naturligen frågan: Vilka åtgärder får byggherren vidta utan föregående offentlig upphandling?

Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91), som föreslog de nya reglerna, analyserar frågan i relation till EU-rätten och upphandlingsreglerna. Analysen ansluter till vad Svenska Kommunförbundet anför ovan.²⁸

Genom att följa Svenska Kommunförbundets rekommendationer kan en kommun förvissa sig om att den inte riskerar att bryta mot vare sig upphandlingslagstiftningen eller EU:s statsstödsregler då den ingår ett exploateringsavtal.

²⁷ 6 kap. 40 § PBL. Tidigare fanns de s.k. exploatörsparagraferna som en indirekt laglig grund för exploateringsavtal i 6 kap. 4 och 8 §§ 1987-års PBL. Bestämmelserna innebar att länsstyrelsen kunde besluta om dels att byggherren skulle avstå mark för allmänna platser utan ersättning, dels att byggherren skulle bekosta anläggande av gator, vägar och anordningar för vatten försörjning och avlopp.

²⁸ SOU 2012:91, s. 276.

Trots den uttryckliga formuleringen om att byggherren kan få vidta åtgärder med stöd av exploateringsavtal, förändrades alltså inte rekommendationen om vilka åtgärder som ska vara föremål för offentlig upphandling.²⁹

15.5.4 Osäkerhet om hur exploateringsavtalen ska tillämpas

Som en följd av La Scala-domen och Svenska Kommunförbundets cirkulär handlar kommunerna huvudsakligen upp plangennomförande-åtgärder enligt LOU.³⁰

I den praktiska tillämpningen råder i dag en stor osäkerhet om hur begreppet ”vidta åtgärder” 6 kap. 40 § PBL ska tolkas. Många kommuner skulle genom exploateringsavtal vilja överlåta byggandet av t.ex. allmänna platser på byggherren. Men väljer ändå att göra en offentlig upphandling för säkerhets skull.

För att skapa klarhet i plan- och plangennomförandeprocessen skulle det alltså behövas ett förtydligande av hur 6 kap. 40 § ska hanteras i olika situationer.

15.6 En jämförelse av förutsättningarna i svensk lagstiftning och La Scala-domen³¹

15.6.1 La Scala-domen

Domen avsåg ett stadsutvecklingsprojekt i Milano under 1990-talet, som bl.a. avsåg byggande av offentlig infrastruktur. Enligt ett ”exploateringsavtal” skulle arbetena utföras av en privat markägare/exploatör.

Enligt italiensk lagstiftning är exploatörer skyldiga att betala en förutbestämd, taxebaserad ”stadsbyggnadsavgift” för att täcka offentliga infrastrukturkostnader. Denna avgift är i princip baserad på

²⁹ I propositionen till den nya bestämmelsen, prop. 2013/14:126, *En enklare planprocess*, berörs inte frågan om offentlig upphandling.

³⁰ Se Landeman (2014), *La Scala-domen och dess konsekvenser för svenska exploateringsförhållanden*, examensarbete vid KTH/Fastighetsvetenskap, och Andersson & Hansson (2015), *LOU:s tillämpning på 6:40 PBL*, examensarbete vid Ingenjörsvetenskap/Högskolan i Väst.

³¹ Detta avsnitt är baserat på Kalbro & Lindgren (2014), *Offentlig upphandling och utförande av kommunala anläggningar i en detaljplan – transaktionskostnader i onödan?* PM 2014-10-03 från Fastighetsvetenskap, KTH.

antal och värde av byggrätterna i ett projekt, dvs. oberoende av de faktiska kostnader som projektet medför. I La Scala-projektet – där exploatören skulle utföra anläggningarna – reglerade exploateringsavtalet att denna stadsbyggnadsavgift skulle reduceras med exploatörens anläggningskostnader.

Denna överenskommelse mellan kommunen och exploatören överklagades av konkurrenter till exploatören, som menade att det enligt Byggdirektivet³² (93/37/EEG) borde det ha skett en offentlig upphandling av de kommunala anläggningarna. Ärendet hamnade slutligen i EG-domstolen.

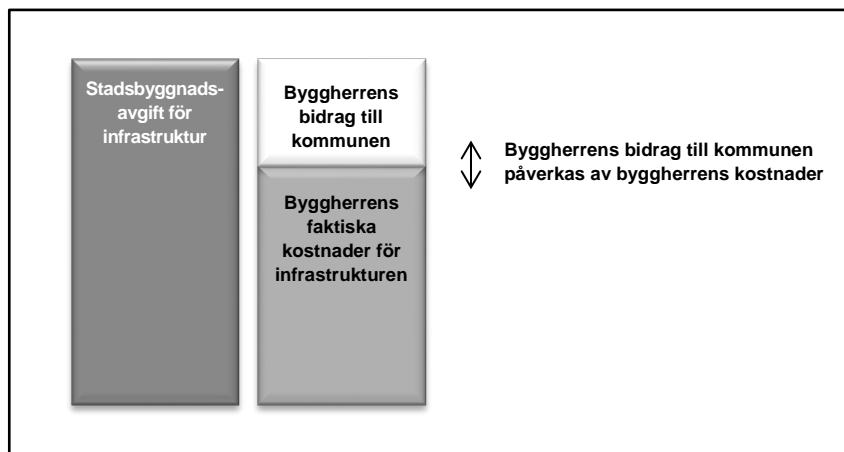
EG-domstolen slog, för det första, fast att avtalet mellan kommunen och exploatören var en byggtreprenad enligt de sex kriterier som ställs upp i Byggdirektivet.³³ En central fråga i fallet var om kontraktet innehöll ömsesidiga ekonomiska villkor mellan kommunen och exploatören. Eller med andra ord; utgick det någon motprestation från kommunens sida – i pengar eller på annat sätt – för att exploatören utförde offentliga anläggningar/arbeten?

Enligt de italienska regler, som var föremål för behandling i La Scala-målet, kan en exploatör åta sig att uppföra tätbebyggelseanläggningar mot att (hela eller delar av) stadsbyggnadsavgiften reduceras med exploatörens kostnader. För kommunens del innebär denna reduktion – eller ”avräkning” som det formuleras i målet – att kommunens nettointäkt blir mellanskillnaden av stadsbyggnadsavgiften och exploatörens kostnader. Schematiskt kan detta system belysas med Figur 15.1.

³² Numera ”Upphandlingsdirektivet”.

³³ Det ska vara ett (1) kontrakt med (2) ekonomiska villkor som slutits (3) skriftligt mellan en (4) leverantör och en (5) upphandlande enhet som syftar till (6) utförande av en byggtreprenad. Se Lundberg och Madell 2008, s. 26.

Figur 15.1 Principskiss av den italienska regleringen av stadsbyggnadsavgift, byggherrens kostnader och bidrag till kommunen



Med denna konstruktion påverkas alltså kommunens nettointäkt av storleken på exploatörens kostnader – ju högre kostnader desto lägre intäkt. EG-domstolen fann därför att det förelåg ömsesidiga ekonomiska villkor mellan kommunen och exploatören. Därmed skulle reglerna om offentlig upphandling ha tillämpats.

Detta framstår som rimligt och logiskt. Det är uppenbart att kommunens ekonomi påverkas av exploateringskostnadernas storlek. Om det hade skett en offentlig upphandling av infrastrukturen är det möjligt att anläggningskostnaderna hade blivit lägre. Det hade medfört att kommunens nettointäkt, dvs. avgiften från exploatören minus de offentligt upphandlade anläggningskostnaderna, hade blivit högre.

15.6.2 Svensk lagstiftning

6 kap. 40 § PBL reglerar utförande och finansiering av bl.a. allmänna platser och va-anläggningar. Ett lagreglerat kommunalt ansvar för dessa anläggningar finns i PBL och LAV.

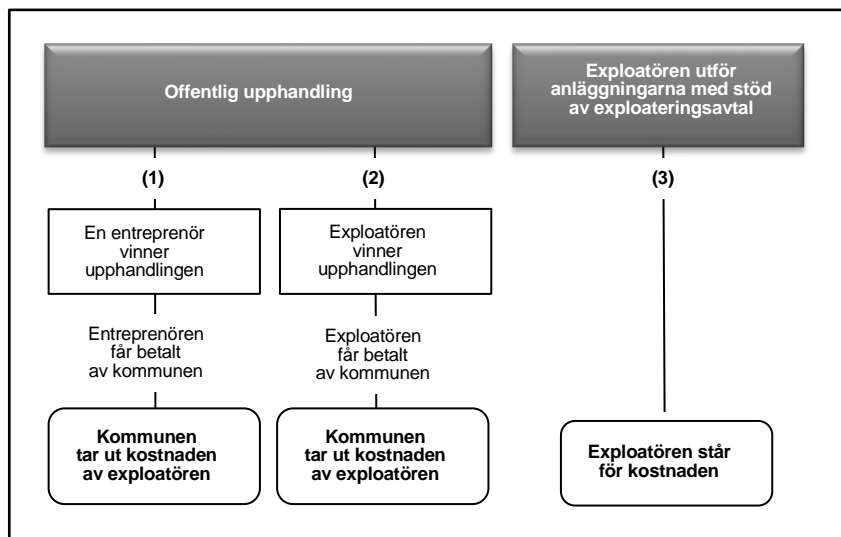
Allmänna platser i en detaljplan

När kommunen är s.k. huvudman för allmänna platser i en detaljplan – gator, torg och grönområden – får kommunen besluta att fastighetsägarna i ett område ska betala kostnaderna för att anlägga (och förbättra) de allmänna platserna.³⁴

Det betyder att byggherrar/fastighetsägare i princip är skyldiga att svara för de faktiska kostnader som uppstår för allmänna platser. För kommunen – och byggherren – saknar det således betydelse om LOU tillämpas eller inte. Det kan illustreras med den nedanstående figuren.

³⁴ 6 kap. 24 § PBL.

Figur 15.2 Exploatören står för kostnaderna oavsett om LOU tillämpas eller inte



I figuren redovisas de tre varianter som finns för att hantera byggande och finansiering av allmänna platser. I de två första fallen görs en offentlig upphandling. Resultatet av denna upphandling kan utfalla på två sätt.

- En utomstående byggtreprenör vinner upphandlingen. Entreprenören får sedan betalt av kommunen för sitt arbete. Denna kostnad för kommunen debiteras i sin tur exploatören.³⁵
- Exploatören vinner upphandlingen. Formellt hanteras detta genom att exploatören först får betalt för sina kostnader av kommunen, men är därefter skyldig att betala kostnaderna.³⁶ Det sker alltså en ”kvittning” av kostnadsbeloppet.

Den tredje varianten är att det inte sker någon offentlig upphandling. I stället regleras i ett exploateringsavtal att exploatören ska utföra de allmänna platserna. När anläggningarna är färdigställda

³⁵ Med stöd av 6 kap. 40 § PBL.

³⁶ Ibid.

överlämnas de till kommunen, utan att någon ersättning betalas till exploatören. Det betyder att exploatören får svara för kostnaderna.

Det ovanstående belyser, att det ur ekonomisk synvinkel inte spelar någon roll för kommunen vilken av varianterna som tillämpas, dvs. om det sker en offentlig upphandling enligt LOU eller inte. I slutändan har kommunen inte några kostnader – de faller *i samtliga fall* på exploatören.

Allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Reglerna i LAV om finansiering av allmänna vatten- och avloppsanläggningar skiljer sig från motsvarande bestämmelser om allmänna platser. Huvudregeln i LAV är att avgifter för kommunens va-anläggning ska tas ut via en taxa.³⁷ Va-taxan består av två delar; en anläggningsavgift (engångsavgift) och en bruksavgift (periodisk avgift). I samband med exploateringsavtal och utbyggnad av en va-anläggning är det då anläggningsavgiften som är av intresse.

Normalt gäller samma va-taxa för kommunens hela va-verksamhetsområde. Taxan ska alltså bestämmas med hänsyn till de genomsnittliga kostnaderna inom verksamhetsområdet. Det betyder att anläggningsavgifterna vid enskilda exploateringar – i motsats till avgifter för allmänna platser – kan vara såväl lägre som högre än de faktiska kostnaderna för att bygga anläggningen.

För kommunala va-anläggningar och genomförandet av en detaljplan finns det alltså två principiellt olika fall:

1. *Va-avgiften är lägre än de faktiska kostnaderna.* I detta fall tillämpas inte va-avgiften. Exploatören bygger va-anläggningarna och överlämnar dem sedan till kommunen. Denna situation är i princip densamma som beskrivits ovan för allmänna platser, dvs. byggherren får svara för de faktiska kostnaderna. Vi bedömer att LOU inte ska behöva tillämpas.

³⁷ Se 29–34 §§ LAV.

2. *Va-avgiften är högre än de faktiska kostnaderna.* Om exploatören bygger va-anläggningarna kan finansieringen i princip lösas på följande sätt:³⁸

Först ersätter kommunen exploatören för dennes kostnader. Därefter betalar exploatören va-avgiften till kommunen. Den nettointäkt som kommunen erhåller är alltså va-avgiften minus exploatörens kostnader.

I detta fall bedömer vi att en offentlig upphandling bör göras, eftersom situationen i princip är densamma som i La Scala-fallet (se figur 15.1). Om en offentlig upphandling hade gjorts är det möjligt att kostnaderna hade blivit lägre. Därmed skulle också kommunens nettointäkt (va-avgift minus kostnader) blivit högre.

När det gäller utbyggnaden av kommunala va-anläggningar är alltså inte situationen lika renodlad som vid byggandet av allmänna platser. I vissa situationer bedömer vi att det inte är nödvändigt att tillämpa LOU. I andra fall torde det krävas en offentlig upphandling.

15.6.3 Överväganden och bedömning

Bedömning: Utifrån den tolkning som redovisas i detta avsnitt bör Boverket och Lantmäteriet ges i uppdrag att utarbeta förtydligande riktlinjer för hur offentliga upphandlingar ska hanteras vid olika former av anläggningsarbeten och bebyggelse-exploateringar i syfte att få en effektiv tillämpning av 6 kap 40 § PBL. Arbetet bör ske i samverkan med andra berörda myndigheter och SKL.

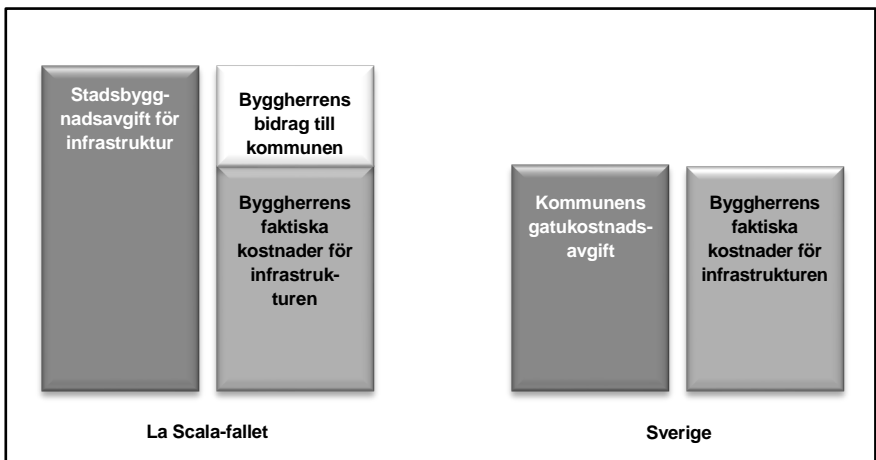
Är La Scala-domen relevant för svensk lagstiftning?

Mot bakgrund av det italienska systemet är EG-domstolens beslut i La Scala-fallet logiskt. Om det hade skett en offentlig upphandling av infrastrukturen är det möjligt att anläggningskostnaderna hade blivit lägre – och därmed hade kommunens intäkter blivit högre.

³⁸ En annan möjlighet är att exploatören, i motsats till ovanstående, inte behöver betala någon va-avgift, dvs. kommunen "bjuder" på mellanskillnaden av va-avgiften och exploatörens kostnad. Vi bedömer att det är osannolikt att kommunen skulle välja den lösningen.

Med de svenska reglerna för finansiering av *allmänna platser*, påverkas inte kommunens ekonomi varken av storleken på de faktiska kostnaderna eller av vem som utför anläggningarna. Det är byggherren som svarar för kostnaderna. Det betyder också att, det i motsats till Italien, inte sker några direkta, eller indirekta, penningtransaktioner från kommunen till exploatören. Schematiskt kan denna principiella skillnad mellan svensk och italiensk lagstiftning illustreras med Figur 15.3.

Figur 15.3 En jämförelse av La Scala-fallet och den svenska lagstiftningen



Av intresse kan vara att se hur Norge, vars plan- och bygglagstiftning i mångt och mycket liknar den svenska, ser på frågan. Med stöd av *plan- och bygningsloven* kan kommunen reglera att byggherren är skyldig att svara för kostnaderna för vägar, vatten- och avloppsförsörjning m.m. innan bebyggelse får uppföras.³⁹

Mot denna bakgrund har det norska *fornyings- och administrationsdepartementet* givit ut en vägledning för hur exploateringsavtal, *utbyggingsavtaler*, ska hanteras i relation till regler om offentlig upphandling.⁴⁰ Där sägs:

³⁹ Enligt 18 kapitlet i *plan- och bygningsloven*.

⁴⁰ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013), *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, s. 29–30.

Norske kommuner kan pålegge grunneieren å bygge ut teknisk infrastruktur som veg, vann og avløp etter plan- og bygningsloven.⁴¹ Pålegget omfattes ikke av regelverket for offentlige anskaffelser, da det ikke er en gjensidig bebyrdende kontrakt i anskaffelsesregelverkets forstand.

For utbyggingsavtaler (motsvarar exploateringsavtal, *vår kommentar*) som erstatter pålegg etter plan- og bygningsloven, kan en tenke seg en parallell til Scala-dommen og anse kommunens ytelse som et avkall på muligheten til å gi pålegg. At kommunen lar være å bruke påleggskompetansen er likevel vesensforskjellig fra det å gi avkall på et pengekrav. Et avkall på et pengekrav vil lettere kunne ses på som en del av en gjensidig bebyrdende avtale. En utbyggingsavtale trer imidlertid i stedet for ensidige offentligrettslige pålegg om opparbeiding, og kan erstattes med for eksempel et vilkår etter plan- og bygningsloven. Etter departementets oppfatning tilsier dette at man ikke anser en utbyggingsavtale som en gjensidig bebyrdende avtale, dersom den kun erstatter kompetansen etter loven til å gi pålegg om teknisk infrastruktur.

Den norska grundbedömningen är alltså att EG-domstolens avgörande i La Scala-målet inte är tillämpligt på norsk plan- och exploateringslagstiftning. Vad avser *utbyggingsavtaler* (exploateringsavtal) menar man att de inte innehåller ”ömsesidiga ekonomiska villkor” mellan kommunen och byggherren. Avtalen ersätter bara lagliga möjligheter att påföra byggherren kostnader för viss offentlig infrastruktur.

Utredningens bedömning är att den norska argumentationen är giltig för den svenska lagstiftningen om utförande och finansiering av allmänna platser i en detaljplan, dvs. LOU är inte tillämplig.

När det gäller motsvarande bestämmelser för *kommunala vatten- och avloppsanläggningar* är dock situationen mer komplicerad eftersom byggherrens kostnader kan bestämmas på två olika sätt. Kommunen kan antingen ta ut de faktiska kostnaderna för att bygga anläggningarna eller ta ut en avgift enligt va-taxan.

Om de intäkter va-avgiften ger är högre än de faktiska kostnaderna väljer kommunen normalt att debitera byggherren enligt va-taxan. I det fall byggherren skulle bygga anläggningarna får denne sedan betalt av kommunen, dvs. byggherrens nettobetaling till kommunen blir va-taxan minus anläggningskostnaderna. Här bedömer vi att det finns en parallell till La Scala-målet, och att det således bör göras

⁴¹ Enligt 18 kapitlet i *plan- og bygningsloven* (vår notering).

en offentlig upphandling eftersom det finns skäl för kommunen att hålla nere anläggningskostnaderna, dvs. det belopp som va-avgiften reduceras med.

Sammanfattande kommentar

Enligt den analys som utredningen gjort bedömer vi att EU-lagstiftningen och LOU *inte* ställer ett generellt krav på att upphandling alltid ska ske vid byggande av kommunala allmänna platser. Det finns två argument för denna ståndpunkt. Rent allmänt kan det tyckas märkligt att en offentlig upphandling skulle vara obligatorisk när kommunen inte påverkas ekonomiskt av upphandlingens resultat. Oavsett vem som i praktiken bygger de allmänna platserna är det ju byggherren som i slutändan är skyldig att stå för anläggningskostnaderna. Därutöver menar vi att de legala förutsättningar som var för handen i La Scala-fallet skiljer sig från vad som är fallet i Sverige (och Norge).

Men här måste samtidigt betonas att i de fall en exploatör ska utföra åtgärder mot betalning från kommunen – dvs. åtgärder som exploatören inte är skyldig att bekosta – är det naturligtvis fråga om en upphandlingssituation.

Effektiviseringar om LOU inte behöver tillämpas regelmässigt

Klara effektivitetsvinster skulle kunna göras om kommunen – beroende på förutsättningarna i den enskilda detaljplanen – själv får avgöra om byggherren ska utföra anläggningarna med stöd av exploateringsavtal, eller om anläggningsarbetena lämpligen ska göras av någon annan efter en offentlig upphandling.

Därigenom kan man i många fall undvika ett kostnads- och tidskrävande upphandlingsförfarande som en del av plangenomförandet. Dessutom riskerar man inte de besvärliga samordningsproblem som ofta uppstår när byggande på kvartersmarken och de allmänna platserna hanteras av olika parter.⁴²

⁴² För en närmare belysning av dessa frågor, se Landeman (2014), *La Scala-domen och dess konsekvenser för svenska exploateringsförhållanden*. Examensarbete på KTH/Fastighetsvetenskap.

Riktlinjer för tillämpning av LOU och exploateringsavtal behöver utarbetas

Den analys som gjorts i det ovanstående torde inte, såvitt utredningen kan bedöma, kräva att det sker några lagändringar. Det är i stället fråga om förtydligande riktlinjer för hur offentliga upphandlingar ska hanteras vid olika former av anläggningsarbeten och bebyggelseexploateringar. Ett sådant förtydligande är nödvändigt för att undanröja osäkerheter och få en effektiv tillämpning av 6 kap. 40 § PBL, dvs. att byggherren med stöd av exploateringsavtal kan ”vidta åtgärder” för byggande av vägar och va-anläggningar.

Utredningen bedömer att regeringen bör ge Boverket och Lantmäteriet, dvs. de två statliga myndigheter som har ansvar för plan- och plangenomförande frågor enligt PBL, i uppdrag att ha det övergripande ansvaret för utarbetande av sådana riktlinjer.⁴³ Riktlinjerna bör utgå från den tolkning som redovisas i detta avsnitt och beskriva hur reglerna om offentlig upphandling ska tillämpas i olika typfall. Arbetet bör ske i samverkan med andra berörda myndigheter och SKL. Inom SKL pågår för närvarande ett arbete med att ta fram rekommendationer om hur den nya lagstiftningen om exploateringsavtal bör tillämpas.

⁴³ I sammanhanget kan nämnas att Lantmäteriet i regleringsbrevet för budgetåret 2015 har fått i uppdrag att utarbeta ett vägledande underlag för fullgörandet av de nya bestämmelserna i PBL om lantmäterimyndigheternas medverkan i den kommunala planprocessen och i plangenomförandet. Uppdraget ska redovisas i årsredovisningen för 2015. Se Socialdepartementet, 2014-12-18, dnr S2014/8774/SAM (delvis).

16 Avslutande reflektioner

Utredningens förslag till lagändringar är begränsade. Det beror inte på att processerna vid planering och bostadsbyggande alltid fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, med tanke på de stora krav som den framtida bostadsförsörjningen ställer.

Det finns här möjligheter till förändringar och förenklingar på flera plan.

1. Regelverket för markanvändning, planering och byggande är i grunden ett medel för *avvägning mellan olika intressen och målsättningar*. Ett huvudsyfte med PBL och övrig lagstiftning på området är att klargöra olika parter rättigheter och skyldigheter vid planering och plangenomförande. Vad ligger inom ramen för den kommunala beslutsmakten? Vilken är statens roll? Vad får byggherren besluta om? Vilket inflytande ska allmänheten och grannarna ha på plan- och byggprojekt? Vem ska ansvara för byggande, drift och finansiering av olika infrastrukturåtgärder.

Det är uppenbart att radikala förändringar skulle kunna ske om relationen mellan olika parter – ”maktfördelningen” – ändrades. I utredningen tar vi inte upp dessa, i och för sig intressanta, frågor eftersom de ligger utanför direktivens ramar.

2. Nästa nivå av möjliga lagändringar handlar om *ta bort ”onödiga regler”* och/eller *införa förtydligande regler*, utan att därför aktörernas rättigheter/skyldigheter ändras i nämnvärd grad. Det senare kan exemplifieras med lagregleringen av exploaterings- och markanvisningsavtal som nyligen skett. Hit hör också *procedurregler* i förenklande syfte, t.ex. att ta bort länsstyrelsen som instans vid överklagande av detaljplaner.

Det är främst i dessa avseenden som utredningen haft i uppdrag att analysera lagstiftningsförändringar. Det rör bl.a. samordningen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete. Här finns

också förslag om att flytta delar av kommunernas prövning från detaljplanen till bygglov. Vidare finns förslag om process och pris-sättning vid kommunala förvärv av statlig mark.

3. Slutligen har vi frågan om hur planprocessen ska genomföras i *praktiken*. Här har lagstiftningen begränsade möjligheter att detaljreglera hur processen ska se ut. Vissa delar kan inte – eller bör inte – regleras med lagstiftning med hänsyn till kommunernas skiftande förutsättningar för byggande och bostadsförsörjning. När det gäller många frågor kring organisation, samordning av aktörer, utredningars innehåll och omfattning, former för politisk behandling m.m., kan lagstiftningen därför bara ge ett övergripande ramverk att hålla sig till.

Utöver detta ramverk kan dock lagstiftningen ge *incitament* – morötter och/eller piskor – som styr processen i önskad riktning. Förekomsten av de olika tidsfrister som finns för planbesked, bygglovsprövning, samråd m.m. är exempel på sådan lagstiftning. Hit hör också olika former av ekonomiskt stöd för planering och byggande.

Frågan om tidsfrister har behandlats i utredningen och vi lägger begränsade förslag om detta. Men för hela den komplexa och omfattande planeringsprocessen bedömer vi att det är svårt – för att inte säga omöjligt – att införa en meningsfull lagstiftning om tidsfrister. Vi har vidare övervägt ett statligt ekonomiskt stöd till kommunerna för planeringsarbete, men har bedömt att detta skulle ha liten effekt på planläggningsaktiviteten och bostadsbyggandet eftersom lagstiftningen redan i dag ger kommunerna möjlighet att finansiera arbetet genom avgifter från byggherren.

Att mångt och mycket kan förbättras utanför lagstiftningens ramar kan exemplifieras med Cars (2015), som med utgångspunkt från ett kommunperspektiv, diskuterar länsstyrelsens arbetssätt.¹

Många problem kan undvikas, utan ingrepp i lagar och andra regelverk. I stället handlar det om att utveckla nya förhållningssätt. Länsstyrelsen i Norrbotten förtjänar lyftas fram som ett exempel på nytänkande.

Länsstyrelsen har på ett påtagligt sätt bidragit till att effektivisera planeringen i Kiruna kommun, utan att på något sätt ge avkall på sitt ansvar att företräda nationella intressen.

¹ Länsstyrelsen som samhällsbyggare. *Fastighetsnytt*, 2015-09-29.

Förändringar och förbättringar i planering och bostadsbyggande kan alltså ske på olika plan. Om vi till sist ska göra en bedömning av var de stora potentiella möjligheterna finns, så blir slutsatsen att det rör sig om nivå 1 och 3 ovan.

Lagstiftningens avvägningar mellan olika intressen och målsättningar lägger grunden för planprocessens utformning. Förändringar i dessa avseenden kan därmed skapa helt nya förutsättningar. Ett historiskt exempel är införandet – och avskaffandet – av det statliga bostadsfinansieringssystemet och de effekter det fick på planering och byggande.

Det är uppenbart att många förbättringar kan göras inom ramen för dagens lagstiftning. Genom ändrade prioriteringar och arbetsformer hos aktörerna i planprocessen kan mycket vinnas. Utredningen har sett många goda exempel på hur arbetet med planering och byggande kan bedrivas. Samtidigt ska man inte underskatta svårigheten och trögheten i sådana förändringar. Alla organisationer har ett visst mått av ”stigberoende” i sig (*path dependence*), som gör att man gärna fortsätter att göra det man gjorde i går.

Förändringar på dessa två ovanstående områden måste kompletteras med förenklingar och förtydliganden av lagstiftningen när så behövs. Men det är då närmast fråga om ett ”träget arbete i vingården” baserad på en kontinuerlig analys av brister i lagstiftningen. Lagändringsarbetet får dock inte bli *alltför* omfattande och frekvent, eftersom det praktiska införandet av ändringarna tar resurser i anspråk från den löpande verksamheten och sänker produktiviteten under en viss tid. Hur välmotiverad en lagändring än kan vara måste den alltså vägas mot kostnaderna att införa den.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

17.1 Dag för ikraftträdande

Förslag: Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 juni 2017.

Med tanke på den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft tidigast den 1 juni 2017.

17.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Beträffande ändringarna i 4 kap. 16 § PBL ska äldre bestämmelser fortfarande gälla i ärenden som påbörjats före ikraftträdandet.

Vad gäller ändringen i 11 kap. 11 § PBL införs övergångsbestämmelser som innebär att i de ärenden där länsstyrelsen har fattat beslut om överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL före ikraftträdandet ska tidsfristen om två månader räknas från ikraftträdandet och inte från beslutet om överprövning.

För ändringen i 18 § förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom ska äldre bestämmelser gälla i ärenden som överlämnats till regeringen enligt samma paragraf före ikraftträdandet.

För att genomföra vårt förslag om detaljplanens innehåll föreslår vi ändringar i 4 kap. 16 § PBL. Dessa ändringar bör inte gälla i ärenden som *påbörjats* före ikraftträdandet. Därför föreslår vi övergångsbestämmelser med den innebörden. Ett detaljplaneärende bör anses

ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen.¹

För att genomföra vårt förslag om planeringsbesked föreslår vi ändringar i 5 kap. 10 a och b §§, 11 kap. 10 § samt 13 kap. 5 a och 6 §§. Vi anser inte att det behövs några övergångsbestämmelser avseende planeringsbeskedet.

Tidsfristen efter länsstyrelsens beslut om överprövning (11 kap. 11 § PBL) bör gälla omedelbart vid ikraftträdandet. Vi föreslår dock övergångsbestämmelser för de ärenden där länsstyrelsen har fattat beslut om överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL före ikraftträdandet. I dessa fall ska tidsfristen om två månader räknas från dagen för ikraftträdandet och inte från beslutet om överprövning.

Möjligheten att inhämta ett värderingsyttrande från Lantmäteriet (18 § försäljningsförordningen) bör börja gälla omedelbart vid ikraftträdandet. I de fall där ett försäljningsärende redan har överlämnats till regeringen bör dock äldre bestämmelser gälla eftersom värderingen föreslås bli en förutsättning för överlämnande. I dessa ärenden har regeringen redan möjlighet att inhämta ett yttrande från Lantmäteriet.

¹ Se även prop. 2013/14:126, s. 317.

18 Konsekvenser

18.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning är kommittéer och särskilda utredare skyldiga att redovisa konsekvenser av sina förslag.

Av kommittéförordningens 14–15 a §§ framgår bl.a. att en redovisning av förslagets konsekvenser ska ske om förslagen påverkar kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen medför en kostnadsökning eller intäktsminskning för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

I våra direktiv anges dessutom särskilt att vi ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslaget redovisas. Om vi bedömer att förslagen påverkar förutsättningarna för att nå de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen (i synnerhet miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö)¹ och generationsmålet² samt behovet av anpassning till ett förändrat klimat ska även dessa konsekvenser redovisas.

¹ Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Det finns även preciseringar av miljökvalitetsmålen. Se www.miljomal.se för en mer utförlig redogörelse av de svenska miljömålen.

² Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljökvalitetsmålen ska nås. Generationsmålet är därför vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. I målet står också att arbetet med att lösa de svenska

Uppdraget ska genomföras utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor.

Beskrivningar av problemet och vad vi vill uppnå, för- och nackdelar med våra förslag samt vissa alternativa lösningar har analyserats i betänkandets olika avsnitt. Detta avsnitt innehåller en mer övergripande och sammanfattande bedömning av de konsekvenser våra förslag kan antas medföra.

18.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen har varit i kontakt med bl.a. konsultbolag, SKL och länsstyrelserna för att utröna i vilken utsträckning det är möjligt att ekonomiskt beräkna konsekvenserna av förslagen. Vi har från samtliga håll fått beskedet att det beträffande de flesta av förslagen rör sig om så osäkra ingångsvärden att det inte är meningsfullt att göra någon formlig ekonomisk beräkning. Vi delar denna bedömning och har därför begränsat oss till att göra mer eller mindre grova uppskattningar av förslagens konsekvenser.

18.3 Utredningsuppdraget

Utredningen har haft det övergripande uppdraget att utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och mängden markanvisningar. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta frågor om kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan, en möjlighet till bättre kommunal planberedskap samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas, särskilt länsstyrelsernas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

I kapitel 2 beskrivs vårt uppdrag mer utförligt. Nedan behandlas kortfattat de delar av uppdraget där vi lämnar förslag och konsekvenserna av dessa. De aktörer som berörs av förslagen behandlas under respektive rubrik.

miljöproblemen inte ska ske på bekostnad av att vi exporterar miljö- och hälsoproblem till andra länder. Se www.miljomal.se.

18.4 Kompetensutveckling

Bedömning: Boverket samt länsstyrelserna bör ges i uppdrag att i samverkan med SKL genomföra en samordnad kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning. Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för uppdraget. I arbetet bör även berörda myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Försvarmakten och Trafikverket involveras.

Utbildningsinsatserna bör rikta sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Uppdraget bör pågå under åren 2017–2020 varefter en uppföljning bör genomföras.

Bedömning: Inom ramen för det ovan beskrivna kompetensutvecklingsuppdraget under 2017–2020 bör berörda myndigheter även göra en översyn av sina vägledningar inom området.

Våra överväganden behandlas i kapitel 7.

Konsekvenser för staten, kommuner, företag och andra enskilda

Vi anser att kompetensinsatser som involverar såväl statliga som kommunala aktörer bör leda till en effektivare och mer förutsägbar planprocess. Ökad kunskap inom området bör kunna leda till att de bedömningar som görs under processens gång blir tydligare och mer enhetliga och att samspelet mellan stat och kommun förbättras. En mer förutsägbar planprocess bör kunna leda till en ökad planläggning och i förlängningen till ett ökat bostadsbyggande.

Utbildningsinsatser och förbättrade vägledningar kräver att det finns kompetent personal att tillgå hos de aktörer som ska genomföra insatserna och ställer krav på finansiering. Det finns risk för att den sortens insatser tar resurser från den ordinarie verksamheten och leder till bortprioritering av andra angelägna uppgifter.

Vi tror dock att kompetensutvecklingsinsatser är avgörande för att planprocessen och samspelet mellan stat och kommun ska fungera väl och anser därför att de positiva effekterna av förslaget överväger och att kostnaderna för genomförandet är motiverade.

Regeringen avsatte 10 miljoner kronor per år under 2008 och 2009 för att genomföra satsningen *Språngbräda för ny plan- och bygglag*.³

För Boverkets uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring PBL 2014–2016 avsattes 10 miljoner kronor 2014. Regeringen avser att avsätta 12 miljoner kronor per år 2015 och 2016 för det fortsatta genomförandet av uppdraget.⁴

Vi bedömer att det behöver tillföras mer resurser än så för att genomföra de kompetensutvecklingsinsatser vi rekommenderar. Det beror dels på uppdragets inriktning mot ”helhetsgrepp” och dels på att ett stort antal aktörer blir involverade. Myndigheternas arbete med att förbättra de vägledningar som finns tillkommer dessutom utöver själva utbildningsinsatserna.

För genomförande av uppdraget bör det därför på lämpligt sätt avsättas 15 miljoner kronor per år under 2018 samt 2019. Vilka resurser som behövs för år 2017 bör avgöras utifrån vid vilken tidpunkt uppdraget kan påbörjas.

En del av avsatta medel kan behöva fördelas särskilt till myndigheternas arbete med att se över och förbättra sina vägledningar på området.

18.5 Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen lämnar planeringsbesked

Förslag: Nuvarande regler i 5 kap. PBL om länsstyrelsens yttranden under detaljplanprocessen ska kompletteras med en *möjlighet* för kommunen att inför och/eller under planprocessen begära ett planeringsbesked i fråga om planens förenlighet med 11 kap. 10 § PBL.

³ Se Boverket (2010), *Språngbräda för ny plan- och bygglag. Kompetenssatsning 2007–2010 för bättre PBL-tillämpning*, Slutrapport juli 2010.

⁴ Socialdepartementet (2014), Uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen (2010:900), regeringsbeslut 2014-03-13, dnr S2014/2439/PBB.

En begäran om planeringsbesked ska kunna avse en eller flera av de ingripandegrunder som anges i 11 kap. 10 §. Länsstyrelsen bestämmer vilket underlag som krävs för att den ska kunna lämna planeringsbesked.

Ett planeringsbesked om att planen i det aktuella avseendet är förenlig med 11 kap. 10 § innebär att överprövning efter planens antagande inte kan ske med stöd av 11 kap. 10 § i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta gäller inte om planförslaget eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de ingripandegrunder som planeringsbeskedet avsåg.

Länsstyrelsen ska 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.

Våra överväganden beträffande länsstyrelsens roll behandlas i kapitel 8. Våra överväganden beträffande tidsfristen om sex veckor behandlas i kapitel 10.

18.5.1 Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning

Reglerna om samråd och granskning i PBL kvarstår oförändrade. Som komplement föreslår vi att det införs nya bestämmelser i PBL om möjligheten för kommunen att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen. Vi föreslår även att det införs bestämmelser om att kommunen ska kunna överklaga ett planeringsbesked och att ett positivt planeringsbesked i regel innebär att överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL inte får ske.

18.5.2 I vilken utsträckning kommer kommunerna att använda sig av möjligheten att begära planeringsbesked?

Förslaget berör relationen mellan länsstyrelser och kommuner och innebär att kommunen får en möjlighet att begära ett besked från länsstyrelsen beträffande de statliga intressen som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Länsstyrelsen har redan en skyldighet att yttra

sig över dessa intressen i samrådet och i granskningen. Denna uppgift kommer att kvarstå även om planeringsbeskedet blir verklighet och sannolikt kommer många planprocesser att bedrivas som i dag, dvs. utan en begäran om planeringsbesked.

Det är mycket svårt att beräkna hur många planeringsbesked som kan komma att begäras. Nedan följer dock en grov uppskattning.

I de fall där relationerna mellan länsstyrelse och kommun är goda och där kommunen redan i dag får de besked man behöver kommer planeringsbeskedet sannolikt att användas i liten utsträckning. Däremot kommer de kommuner som i dag upplever problem i samarbetet med länsstyrelsen troligen att begära fler planeringsbesked. Av vår enkätundersökning framgår att två tredjedelar av kommunerna anser att kontakterna med länsstyrelsen fungerar bra under planprocessen. Av den tredjedel som inte anser det uppger ungefär hälften att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna och att länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen samt att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.⁵

De kommuner som upplever problem i samarbetet med länsstyrelsen kommer sannolikt att begära ett eller flera planeringsbesked i ärenden där de frågor som berörs är av den karaktären att en begäran om planeringsbesked är lämplig. Vi bedömer att det framförallt är i de fall där man tidigt i planprocessen kan se att en enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan som planeringsbeskedet kommer tillämpas, t.ex. frågan om det överhuvudtaget är möjligt att bygga inom strandskyddat område. Vi bedömer dessutom att planeringsbeskedet kan komma att användas i några fall där en kommun inte får ett tillräckligt tydligt besked från länsstyrelsen i samrådet.

Även de kommuner som i dag beskriver att kontakterna med länsstyrelsen fungerar väl kommer sannolikt att begära planeringsbesked i vissa fall, t.ex. när man ser ett behov av att få ett bindande besked i en viss fråga.

⁵ Enkäten har riktat sig till de 155 kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 uppgett att de har bostadsbrist i kommunen. Frågorna har besvarats av 108 av landets kommuner så enkäten ger ingen fullständig bild av hur Sveriges kommuner ser på samarbetet med länsstyrelsen. Enkäten behandlas i kapitel 2 och redovisas i Bilaga 4.

Av Boverkets statistik framgår att under år 2014 har 1839 detaljplaner antagits. Ökningen följer en uppåtgående trend sedan år 2012. Den uppåtgående trenden kan antas fortsätta, vilket innebär att fler detaljplaner kan förväntas antas under år 2017 (när ikraftträdande av våra förslag föreslås) än år 2014. Ett rimligt antagande kan vara att planeringsaktiviteten kommer att ligga på de nivåer som var aktuella under 2005–2009, dvs. strax över 2000 detaljplaner per år.⁶

Planeringsbesked kommer att begäras i de ärenden där det finns frågetecken kring statens krav. Överprövningsfrekvensen av antagna detaljplaner kan ge en fingervisning om när så kan bli fallet. Under år 2014 överprövade länsstyrelsen 46 detaljplaner.⁷ Det betyder att antalet överprövade detaljplaner utgjorde 2,5 procent av antalet antagna detaljplaner.

Det är dock rimligt att anta att andelen planeringsbesked som kommer att begäras blir högre. En överprövning av en detaljplan blir inte aktuell när länsstyrelsen har gett kommunen de besked som behövs under planläggningen och där kommunen har agerat utifrån dessa besked genom att antingen (1) avsluta detaljplaneläggningen eller (2) omarbета planförslaget. Planeringsbesked kommer dock att begäras i ett antal av dessa ärenden.

Mot den bakgrunden är en mycket grov uppskattning att planeringsbesked kommer att begäras i cirka 5–10 procent av detaljplaneärendena. Beräknat på 2 000 antagna detaljplaner per år innebär det 100–200 planeringsbesked per år. Planeringsbesked kan begäras flera gånger i samma ärende i olika avgränsade frågor. Vi bedömer dock att den beräknade mängden planeringsbesked omfattar detta.

18.5.3 Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen

Vårt förslag om planeringsbesked utgår från att länsstyrelsen själv avgör vilket underlag som krävs för att ta ställning till planeringsbeskedet. Detta innebär att länsstyrelsens möjligheter att göra

⁶ Se www.boverket.se.

⁷ Se www.boverket.se.

korrekta bedömningar och tillvarata de statliga intressena inte påverkas.

Uppgiften att lämna planeringsbesked på begäran av kommuner är dock ny för länsstyrelsen och kan innebära en ökad arbetsbörda.

Vid kontakter med länsstyrelser och kommuner har vi fått uppfattningen att vissa länsstyrelser redan i dag jobbar aktivt med att lämna tydliga besked till kommunerna i ett tidigt skede av planläggningen. Vi bedömer inte att vårt förslag kommer att medföra någon påtagligt ökad arbetsbörda för dessa länsstyrelser och de kommer i stort att kunna arbeta på samma sätt som tidigare.

Det finns även länsstyrelser som väntar till samrådsyttrandet, eller längre, med att ge besked i en viss fråga trots att kommunen har efterfrågat länsstyrelsens uppfattning tidigare. Planeringsbeskedet innebär att dessa länsstyrelser i vissa fall "tvingas" ta ställning tidigare, vilket ställer krav på en organisation och bemanning som kan hantera detta.

Att yttrande kan behöva lämnas vid ytterligare ett tillfälle kan dessutom leda till en ökad administrativ börda för länsstyrelserna.

Vi har tillsammans med länsstyrelserna försökt uppskatta ungefär vilka resurser vårt förslag om planeringsbesked kräver. Det har visat sig mycket svårt att göra en sådan uppskattning. En försiktig bedömning är dock att det totalt för samtliga länsstyrelser rör sig om någon eller några få årsarbetskrafter. Verksamhetsområdet som benämns "Hållbar samhällsplanering" sysselsätter 248 årsarbetskrafter av de totalt 4 518 årsarbetskrafter som länsstyrelsernas arbete omfattar.⁸ De resurser som skulle kunna krävas för vårt förslag om planeringsbesked utgör ungefär en procent av antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet Hållbar samhällsplanering. Ställt mot det totala antalet årsarbetskrafter inom länsstyrelserna berör förslaget mindre än en promille. Det är alltså en högst marginell del av årsarbetskrafterna vid länsstyrelserna som berörs.

Planeringsbeskedet omfattar frågor som länsstyrelsen ändå hade behövt ta ställning till i samrådet och det är länsstyrelsen själv som avgör vilket underlag som krävs. Planeringsbeskedet kan dessutom leda till att länsstyrelsens medverkan i planprocessen blir mer effektiv eftersom samma fråga inte behöver behandlas vid flera olika tillfällen och eftersom behovet av överprövning enligt 11 kap. PBL

⁸ Siffrorna avser år 2014. Se prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 1.

bör minska. Härtill kommer att planeringsbeskedet bör minska risken för ”förgävesplanering” som även ger upphov till kostnader för länsstyrelsen.

Vår samlade bedömning är därför att det totalt sett rör sig om ringa kostnadsökningar som bör kunna finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar.

Om förslagen i lagrådsremissen *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser* genomförs kommer länsstyrelsen inte längre svara för prövningar av överklagade kommunala beslut avseende detaljplaner och områdesbestämmelser. Detta innebär att berörda handläggare vid länsstyrelserna kommer att bli av med vissa arbetsuppgifter. Länsstyrelsernas kostnader för arbetet med de överklagade ärendena beräknas uppgå till cirka 8 miljoner kronor.⁹ I budgeten för 2016 föreslås dock endast en sänkning av länsstyrelsens anslag med 4 miljoner kronor per år från och med 2017.¹⁰ Detta skulle kunna innebära att det frigörs vissa resurser vid länsstyrelserna som, i vart fall delvis, kan användas för arbetet med planeringsbeskedet.

Regeringen

Vi föreslår att ett negativt planeringsbesked ska kunna överklagas av kommunen till regeringen.

I dag kan kommunen och en berörd enskild part överklaga länsstyrelsens beslut att vid överprövning enligt 11 kap. upphäva kommunens beslut om detaljplan till regeringen (13 kap. 5 § PBL).¹¹ Vårt förslag innebär ingen förändring i detta avseende. Vi tror dock att ett överklagande av planeringsbeskedet i vissa fall kommer att ersätta kommunens överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 13 kap. 5 § PBL, eftersom vissa viktiga frågor avgörs tidigare i processen. Totalt sett bör dock planeringsbeskedet leda till en ökning av mängden överklaganden som regeringen behöver hantera.

Antalet planer som länsstyrelserna har överprövat under de senaste fem åren uppgår till 162 stycken (i genomsnitt cirka 30 planer per år). Av dessa upphävde länsstyrelsen helt eller delvis 53 stycken

⁹ Se SOU 2014:14, Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.

¹⁰ Se prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 1.

¹¹ Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2014, Zeteo), kommentaren till 13 kap. 5 §.

(cirka 10 planer per år). Till regeringen överklagades totalt 31 stycken sådana planer som länsstyrelsen helt hade upphävt (cirka 6 planer per år).

Som ovan konstaterats bedömer vi att det kan komma att begäras cirka 100–200 planeringsbesked per år. Det är svårt att uppskatta hur många av dessa som kommer att vara negativa för kommunen. Länsstyrelsen upphäver i dag cirka 30 procent av de detaljplaner som överprövats. I dessa fall har dock länsstyrelsen redan genom överprövningen tagit ställning till att det kan antas att kommunen i detaljplaneläggningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat statens intressen. Så är inte fallet när kommunen begär planeringsbesked vilket talar för att andelen negativa planeringsbesked bör bli lägre än andelen upphävda detaljplaner. Vi bedömer dock att planeringsbeskedet kommer att användas för att i tidiga skeden ”testa” osäkra projekt (som annars inte hade blivit av och därmed inte lett till överprövning) och tror därför sammantaget att andelen negativa besked blir högre än vid överprövning. En försiktig gissning är att cirka 40 procent av planeringsbeskeden, dvs. 40–80 besked per år kommer att vara negativa.

Vi bedömer att kommunerna kommer att överklaga negativa planeringsbesked i mindre utsträckning än man i dag överklagar upphävda detaljplaner. När en detaljplan upphävs har kommunen lagt ned mycket tid och pengar på planläggningen och överklagande bör bli aktuellt i fler fall än vid ett negativt planeringsbesked. Ett sådant besked kan säkert i många fall leda till att kommunen väljer att avsluta planläggningen i ett tidigt skede utan att överklaga.

Av de upphävda detaljplanerna överklagas cirka 60 procent per år. En grov uppskattning är att cirka 30 procent av de negativa planeringsbeskeden kommer att överklagas. Om 40–80 negativa planeringsbesked lämnas varje år innebär det att regeringen skulle behöva hantera cirka 10–20 överklagade ärenden per år.

Vårt förslag innebär alltså en ökning av mängden ärenden som överklagas till regeringen. Det rör sig dock alltså om en mindre mängd ärenden som bör innebära en marginell kostnadsökning.

I sammanhanget kan nämnas att de kommuner som överklagar planeringsbeskedet till regeringen kan behöva vänta länge på att få ett avgörande. Även det kan ha en viss avhållande effekt på kommunernas benägenhet att överklaga. I de fall där kommunen över-

klagar länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen enligt 11 kap. 11 § PBL har regeringens genomsnittliga handläggningstid varit ungefär 15 månader.¹²

Trots att hanteringen av ett överklagat planeringsbesked kan ta lång tid och förlänga planprocessen anser vi att det bör införas en överklagademöjlighet (se även rubriken Överklagande i avsnitt 8.5.2). Om ingen sådan möjlighet införs är alternativen följande.

- Att kommunen efter ett negativt planeringsbesked lägger ned planläggningen.
- Att kommunen går vidare med planläggningen och överklagar länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen.

Inget av dessa alternativ kan sägas gynna bostadsbyggandet och vi anser att överklagademöjligheten är befogad.

Visserligen finns en risk för att en kommun kan ge in ett ”okynnesöverklaganden” till regeringen och på så vis belasta resurser som behövs för annat. Vi bedömer dock att det är osannolikt att så skulle ske i någon nämnvärd omfattning.

18.5.4 Konsekvenser för kommuner

I kapitel 8 har vi konstaterat att planeringsbeskedet bör leda till ett effektivare planförfarande och minska risken för ”förgävesplanering” som kommunerna ska bekosta (se 12 kap. 9 § PBL).¹³ Om planeringsbeskedet används på rätt sätt och i de situationer där det är motiverat tror vi därför att det kommer att leda till kostnadsbesparingar för kommunerna.

Planeringsbeskedet kan i vissa fall innebära att bostadsbyggandet kan påbörjas snabbare vilket i sin tur kan ge upphov till positiva konsekvenser för kommunen och dess invånare. Dessutom kan planeringsbeskedet leda till att byggherre och kommun vågar gå vidare

¹² I statistikunderlaget återfinns samtliga regeringsbeslut under tiden fr.o.m. den 1 januari 2012 t.o.m. den 31 juli 2015. Det rör sig totalt om 29 regeringsbeslut. Tidsåtgången har beräknats från länsstyrelsens beslut till tidpunkten för regeringens beslut.

¹³ Avgifter för planläggningsarbete får endast tas ut om planen leder till bygglov. I praktiken förekommer dock att byggherrar får ta, i vart fall en del, av kostnaderna för förgävesplanering.

med vissa projekt som annars inte hade blivit av, eftersom problem och osäkerhet kan undanröjas på ett tidigt stadium.

Konsekvenser för bostadsbyggandet behandlas nedan i avsnitt 18.9.

18.5.5 Konsekvenser för företag eller andra enskilda

Möjligheten för kommunen att begära planeringsbesked innebär att vissa byggherrar snabbare kan få besked om ett projekt bör fortgå eller ej. Som ovan konstaterats kan det leda till att man vågar gå vidare med vissa osäkra projekt som annars inte hade blivit av. Dessutom kan "förgävesplanering" som i praktiken, i vart fall delvis, bekostas av byggherren undvikas. Förutom kostnader för själva planläggningen uppstår i dessa fall även interna kostnader för byggherren, t.ex. personalkostnader och administrativa kostnader. Även i detta avseende kan planeringsbeskedet skapa förutsättningar för en kostnadsbesparing.

18.6 Tidsfrister

18.6.1 Tidsfrist för planeringsbeskedet

Planeringsbeskedet behandlas ovan i avsnitt 18.5.

18.6.2 Tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter beslut om överprövning

Förslag: Det bör införas en tidsfrist om två månader för länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser efter överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL. 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.

Förslaget och våra överväganden behandlas i kapitel 10.

Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning

Vi föreslår att PBL kompletteras med en tidsfrist avseende länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen

Tidsfristen vid överprövning påverkar inte mängden arbete som ska utföras av länsstyrelsen men begränsar myndighetens möjligheter att prioritera och fördela arbetet. Företrädare för länsstyrelsen har beskrivit att ärenden om överprövning ofta hanteras vid "luckor" i den ordinarie handläggningen. En tidsfrist försvårar en sådan hantering och kan därför leda till ökade kostnader och/eller en bortprioritering av andra arbetsuppgifter.

Vi har inhämtat statistik avseende länsstyrelsernas handläggningstider vid överprövning (från beslut om överprövning fram till länsstyrelsens beslut om upphävande eller ej). Statistiken omfattar överprövade ärenden de senaste fem åren (i ett fall tre år). Det rör sig totalt om cirka 94 ärenden. Fyra ärenden har tagit ungefär ett år att handlägga. Den längsta handläggningstiden som uppgetts är 16 månader men statistiken omfattar inte ärenden som fortfarande är öppna. Handläggningstiderna varierar stort och vissa ärenden har endast tagit någon eller några veckor att handlägga. Totalt har 66 ärenden tagit längre tid än två månader. Den genomsnittliga handläggningstiden var drygt 4 månader. I genomsnitt innebär alltså vår tidsfrist att handläggningstiderna behöver halveras.

I vissa fall beror de långa handläggningstiderna på förhållanden som är att hänföra till kommunerna, t.ex. att inhämtande av ytterligare utredningar dröjer. I dessa fall kommer sannolikt förutsättningarna för förlängning av tidsfristen enligt vårt förslag att vara uppfyllda.

Under år 2014 överprövade länsstyrelserna 46 detaljplaner vilket motsvarar 2,5 procent av det totala antalet antagna detaljplaner.

Det är alltså ett fåtal detaljplaner som överprövas. Därför bedömer vi inte att tidsfristen kommer att medföra några större kostnadsökningar eller problem med bortprioritering av andra ärenden.

Vi tror inte heller att den föreslagna tidsfristen bör ge upphov till några problem i de fall där länsstyrelsen överprövar bygglov och förhandsbesked. Detta eftersom dessa ärenden i regel är mindre omfattande än prövningen av detaljplaner

Vi anser därför att eventuella kostnadsökningar för länsstyrelsen bör rymmas inom ramen för nuvarande finansiering.

Konsekvenser för kommuner

Sannolikt innebär tidsfristen vid överprövning att bostadsbyggnandet i vissa fall kan påbörjas snabbare, vilket generellt sett är positivt (se avsnitt 18.9).

Om länsstyrelsens handläggning går snabbare bör det även förenkla för vissa kommuner som i dag beskriver att de lägger en del tid på att påminna länsstyrelsen om ärendet och på att försöka få till stånd ett avgörande.

Konsekvenser för företag eller andra enskilda

Tidsfristen bör innebära att en byggherre snabbare kan få besked om huruvida en överprövad detaljplan ska upphävas eller ej. Detta innebär att byggherren snabbare kan komma igång med sitt projekt vilket medför kostnadsbesparingar, t.ex. avseende räntekostnader, för byggherren i fråga.

Att projektet kan påbörjas snabbare kan även få konsekvenser för andra enskilda. Om det t.ex. rör sig om ett bostadsprojekt så kan tidsfristen leda till att den som väntar på bostad kan få flytta in tidigare.

18.7 Begränsningar av kommunernas möjligheter att ställa krav i en detaljplan

Förslag: Möjligheterna att i detaljplan reglera en ny byggnads utformning vad avser färg- och materialverkan ska begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL.

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 enligt 11 kap. 10 § PBL.

Förslaget och våra överväganden behandlas i kapitel 11.

18.7.1 Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning

Vi föreslår att det i PBL införs begränsningar av kommunens möjligheter att i en detaljplan reglera tekniska egenskaper och en ny byggnads yttre utformning vad avser färg- och materialverkan. Vidare föreslås att begreppet tekniska egenskaper ska ersätta begreppet utförande i den aktuella bestämmelsen och i rubriken ovanför denna.

Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen

Den föreslagna begränsningen av detaljplaners innehåll kan innebära en lättnad i länsstyrelsernas arbete med att granska detaljplaner. En detaljplan som är detaljerad blir svårare att granska och det förekommer att länsstyrelsen lägger ned tid på frågor som egentligen inte hör till myndighetens ansvarsområde.

I de fall kommunen tar fram en detaljplan med bestämmelser om färgsättning etc. eller tekniska egenskaper uppstår frågan om dessa är tillåtna. Dvs., är de nödvändiga med hänsyn till riksintressen, hälsa och säkerhet etc. Länsstyrelsen kan behöva yttra sig över den frågan i samrådet eller i ett s.k. planeringsbesked om detta införs. Detta kan innebära en viss ökning av länsstyrelsens arbetsbörda.

Vår bedömning är dock att eventuella kostnadsökningar för länsstyrelsen vägs upp av de besparingar som förslagen kan innebära.

Konsekvenser för kommuner

Det är överlag svårt att bedöma vilka konsekvenser våra förslag kan få för kommunerna eftersom de arbetar på olika sätt. För de kommuner som i dag arbetar med ”grova detaljplaner” med få detaljregleringar kommer våra förslag inte att medföra några märkbara konsekvenser.

En kommun som tar fram detaljplaner där byggnaders yttre utseende regleras detaljerat behöver däremot i viss mån justera sitt arbetssätt och kanske förstärka bygglovssidan, vilket kan leda till vissa omställningskostnader. Eftersom utredningens utgångspunkt är att detaljerade detaljplaner kan leda till problem vid efterföljande bygglovsprövning och i vissa fall nödvändiggöra planändringar bedömer vi dock att kommunen i fråga i förlängningen sparar resurser på att ändra arbetssätt.

Kommuner kommer i vissa fall att behöva lägga tid på att ta ställning till frågan om en bestämmelse om t.ex. färgsättning eller tekniska egenskaper är tillåten eller ej utifrån ingripandegrunderna. Även om kommunen kan vända sig till länsstyrelsen för hjälp att bedöma detta så kan våra förslag i denna del ge upphov till en viss ökning av kommunens arbetsbörda.

Våra förslag kan alltså medföra både positiva och negativa konsekvenser för kommunerna, men vår sammantagna bedömning är att förslagen bör kunna leda till positiva ekonomiska effekter, även om det initialt kan uppstå kostnader i de kommuner som behöver modifiera sitt interna sätt att arbeta.

Vi bedömer överlag att vårt förslag om byggnadsverks tekniska egenskaper får mycket begränsade konsekvenser. Förslaget förtydligar endast det som redan gäller i dag, dvs. att kommunerna inte har något bemyndigande att ställa högre tekniska krav på byggnadsverk än vad som framgår av plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter. Förslaget innebär visserligen att en bestämmelse om tekniska egenskaper endast får införas i detaljplan om det krävs för att tillgodose statens intressen. Vi bedömer dock inte att detta bör få några märkbara konsekvenser för kommunerna eftersom det

endast är i sådana fall som det är lämpligt att reglera tekniska egenskaper i en detaljplan.

En invändning mot förslaget avseende utformning kan vara att kommunernas möjligheter att ta ett långsiktigt "helhetsgrepp" på de områden som planeras minskar. Eftersom förslaget inte förändrar vad kommunerna får reglera, utan bara hur och i vilken form det ska ske, bör inte förslaget påverka kommunernas möjligheter att arbeta långsiktigt och strategiskt för att uppnå attraktiva och hållbara boendemiljöer. Därmed bör förslaget inte heller påverka de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen, t.ex. *God bebyggd miljö*¹⁴. Kommunerna kommer, liksom i dag, att kunna ta fram olika riktlinjer, program och policy-dokument som kan ligga till grund för bedömningen i bygglovskedet. Förslaget bör dessutom kunna innebära att kommunerna i praktiken får bättre möjligheter än i dag att reglera frågor om t.ex. färgsättning i bygglovet (se avsnitt 11.4.5).

För bygglovsärenden gäller en tidsfrist som innebär att ärendet ska avgöras inom tio veckor från det att en fullständig ansökan har kommit in. Vårt förslag avseende utformning kan innebära att bygglovsprövningen tar längre tid i vissa kommuner. Trots det anser vi inte att den existerande tidsfristen behöver förlängas. Det finns redan i dag ett antal kommuner som arbetar med grova detaljplaner och en mer omfattande bygglovsprövning. Den existerande tioveckorsfristen gäller även dessa kommuner och tidsfristen bör vara möjlig att kombinera med ett sådant arbetssätt.

Konsekvenser för företag eller andra enskilda

Att vissa prövningar flyttas från detaljplaneläggningen till bygglovskedet kan få både positiva och negativa konsekvenser för en enskild byggherre. Om detaljplaneläggningen blir mindre detaljerad kan planprocessen gå något snabbare, vilket är till fördel för byggherren som behöver lägga mindre tid och pengar på planprocessen. Detta kan upplevas som särskilt positivt av mindre byggherrar och

¹⁴ Riksdagens definition av miljö kvalitetsmålet är följande. "Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.". Se www.miljomal.se.

skulle därför kunna bidra till att förbättra konkurrensen i byggbranschen. Denna fråga behandlas mer utförligt nedan i avsnitt 18.13.

Det finns vissa byggherrar som föredrar en detaljerad detaljplan som utgår från något som närmast kan liknas vid färdiga bygglovritningar. Det ger en ökad projekteringsstrygghet eftersom byggherren vet att det inte kan dyka upp några överraskningar i bygglovsprövningen. Dessa byggherrar kan uppleva att förslaget medför negativa konsekvenser.

Härtill kommer att vårt förslag i vissa fall skulle kunna leda till att bygglovsprövningen tar längre tid. Sannolikt medför dock förenklingen under detaljplanearbetet att tidsåtgången totalt sett inte blir längre.

En positiv konsekvens för samtliga byggherrar är dock att vårt förslag bör minska behovet av omprojekteringar, planändringar och bedömningar av liten avvikelse i bygglovsprövningen.

Vad gäller planbestämmelser om tekniska egenskaper bedömer vi att utredningens förslag motverkar förekomsten av bestämmelser som är uttryck för kommunens egna ambitioner och som går utöver de tekniska egenskapskrav som ska gälla enligt PBL. Vidare hindras sådana bestämmelser som enbart återger det som gäller generellt vid allt bostadsbyggande enligt Boverkets föreskrifter och som bevakas i annan ordning. Vid ändringar av Boverkets föreskrifter undviks att gällande detaljplaner innehåller bestämmelser som avviker från nationella föreskrifter om tekniskt utförande. Generellt sett är dessa konsekvenser till fördel för byggherrarna.

18.8 Förenklingsåtgärder vid försäljning av statlig mark till kommuner

Förslag: Lantmäteriet ska på begäran av någon av parterna yttra sig beträffande värdet på den fastighet eller del av fastighet som en kommun önskar förvärva från staten för samhällsbyggnadsändamål. Ett sådant yttrande ska ha inhämtats innan frågan får överlämnas till regeringen. Resultatet av värderingen ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut om frågan överlämnas dit.

Förslaget och våra överväganden behandlas i kapitel 14.

18.8.1 Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning

Vi föreslår att försäljningsföreläggningens 18 § ska kompletteras med att ett yttrande från Lantmäteriet ska ha inhämtats innan frågan får överlämnas till regeringen.

Lantmäteriets instruktion bör kompletteras med en skyldighet att på begäran av någon av parterna yttra sig beträffande värdet på den fastighet eller del av fastighet som en kommun önskar förvärva från staten för samhällsbyggnadsändamål.

18.8.2 I vilken utsträckning kommer möjligheten att inhämta värderingsyttrande från Lantmäteriet användas?

I våra två enkäter¹⁵ frågade vi om kommunen under den senaste tioårsperioden har förvärvat eller försökt förvärva statlig mark för bostadsbebyggelse. Totalt uppgav 21 kommuner att så var fallet. Även om våra enkäter inte täcker in samtliga Sveriges kommuner så visar resultatet ändå att det rör sig en begränsad mängd förvärv. Vi bedömer därför att det kommer att röra sig om ett mindre antal ärenden varje år.

¹⁵ Den mest omfattande enkäten skickades ut till samhällsbyggnadschef eller motsvarande i 155 av landets 290 kommuner. Utöver den stora enkäten har vi även genomfört en fördjupad enkätundersökning som har riktats till mark- och exploateringschefer eller motsvarande i landets 35 största kommuner. Se Bilaga 4 och 5.

18.8.3 Konsekvenser för staten

Regeringen

Vårt förslag bör minska mängden ärenden som överlämnas eftersom regeringens bedömning blir mer förutsägbar. Om parterna vet att regeringen i regel beslutar utifrån Lantmäteriets yttrande bör parterna kunna komma överens innan ett överlämnande blir aktuellt. I de fall där ärendet ändå överlämnas har regeringen Lantmäteriets yttrande att utgå från vilket borde underlätta och påskynda ärendets behandling.

Överlämnande till regeringen förekommer mycket sällan¹⁶ och vi tror därför att vårt förslag får högst begränsade konsekvenser för regeringens arbete.

Lantmäteriet

Vårt förslag innebär att Lantmäteriet kommer att genomföra fler värderingar än innan av statlig mark som ska säljas till kommuner för samhällsbyggnadsändamål. Lantmäteriet kommer inte att kunna ta betalt för sitt arbete med värderingarna och det uppstår därför vissa ökade kostnader för myndigheten. Eftersom vi bedömer att det rör sig om så pass få ärenden per år anser vi att Lantmäteriets ökade kostnader ryms inom ramen för nuvarande anslagsfinansiering. Skulle det visa sig att ärendebelastningen blir mer omfattande kan det finnas anledning att överväga ifall Lantmäteriet bör få möjlighet att ta ut avgifter för arbetet med sitt värderingsutlåtande.

Fastighetsförvaltande myndigheter

Vårt förslag innebär att fastighetsförvaltande myndigheter och kommuner kommer att kunna beställa ett värderingsyttrande av Lantmäteriet när en markförsäljning blir aktuell. Tidigare har man ofta vänt sig till en eller flera privata värderare som har tagit betalt för sitt arbete. Eftersom Lantmäteriets värdering finansieras med anslag och inte med avgifter bör vårt förslag innebära en mindre besparing.

¹⁶ Enligt uppgifter från Regeringskansliet rör det sig totalt om något enstaka ärende de senaste tre åren.

Den viktigaste besparingen ligger dock sannolikt i att processen förhoppningsvis kan bli effektivare och kortare.

18.8.4 Konsekvenser för kommuner

Liksom för de fastighetsförvaltande myndigheterna innebär vårt förslag en mindre kostnadsbesparing avseende kostnaden för värderingen. Även för kommunen ligger dock den viktigaste besparingen i att processen vid förvärv av statlig mark förhoppningsvis kan bli effektivare och kortare. Detta kan leda till att bostadsbyggandet påbörjas snabbare vilket i sin tur kan ge upphov till positiva konsekvenser för kommunen och dess invånare.

Om kommunerna upplever att det blir enklare att förvärva statlig mark för bostadsbyggande är det möjligt att man kommer att förvärva mer mark. Detta bör i så fall kunna leda till ett ökat bostadsbyggande (se avsnitt 18.9 nedan).

18.8.5 Konsekvenser för företag eller andra enskilda

Om stat och kommun i större utsträckning vänder sig till Lantmäteriet för att värdera marken kommer vissa privata bolag som arbetar med värdering att anlitas i något mindre utsträckning. Vi bedömer dock att det rör sig om så pass få ärenden per år att konsekvenserna för dessa bolag är försumbara.

18.9 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Möjligheten för kommunen att begära ett planeringsbesked kan underlätta bostadsbyggandet. Osäkerhet kan undanröjas på ett tidigt stadium vilket minskar risken för att projektet måste överges i ett sent skede efter att det uppstått stora kostnader. Detta borde kunna leda till att byggherrar vågar ”testa” och gå vidare med vissa projekt som annars inte hade blivit av, t.ex. projekt i vissa känsliga lägen (platser invid stora trafikleder, Natura 2000, strandskydd etc.).

Sammantaget borde våra förslag om planeringsbesked, begränsning av kommunernas möjligheter att ställa krav i en detaljplan, utbildningsinsatser och förbättrade vägledningar kunna leda till en

snabbare, billigare och mer förutsägbar planprocess, bl.a. genom ett förbättrat samarbete mellan stat och kommun. Detta bör i sin tur kunna leda till en ökad planläggning och i förlängningen till ett ökat bostadsbyggande.

Vår inventering (se kapitel 14) har visat att det finns en del statlig mark som är intressant för bostadsbyggande. Om kommunerna upplever att det blir enklare att förvärva statlig mark för bostadsbyggande kommer intresset för att förvärva sådan mark för bostadsbyggande sannolikt att öka. Vi tror därför att förslaget om värderingsyttrande från Lantmäteriet skulle kunna leda till en viss ökning av bostadsbyggandet.

Samtliga förslag syftar till en effektivisering av processerna vid detaljplaneläggning eller vid förvärv av statlig mark. Förslagen bör därför även kunna leda till att bostadsbyggandet kan påbörjas snabbare i vissa fall.

18.10 Förslag på finansiering

Kommunen

Den kommunala finansieringsprincipen¹⁷ innebär att tvingande reglering ska vara kostnadsneutral. Om staten fattar beslut som gör att kommunal verksamhet kan utföras till högre eller lägre kostnader än tidigare ska de statliga bidragen enligt principen höjas eller minskas i motsvarande mån.

Som ovan konstaterats skulle förslaget om begränsningar av möjligheter att ställa krav i en detaljplan initialt – på grund av ändrade rutiner – kunna medföra kostnader för några kommuner. Vi bedömer dock att sådana kostnader är relativt små och kan täckas med plan- och bygglövsavgifter.

¹⁷ Principen är inte lagstadgad men godkänd av riksdagen (se prop. 1993/94:150, Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95 mm., bilaga 7, s. 30) och tillämpas sedan 1993. Se även Ekonomistyrningsverket (2015) *Vägledning Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*, Rapport 2015:19 s. 33.

Staten

Vårt förslag om kompetensutvecklingsinsatser förutsätter att medel omfördelas på lämpligt sätt.

Som ovan framgått bedömer vi att våra förslag i övrigt ger upphov till marginella kostnadsökningar och att dessa ryms inom ramen för nuvarande finansiering.

18.11 Vad händer om inga regler ändras?

Utan möjligheten till *planeringsbesked* kvarstår problemen med att vissa länsstyrelser ger otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna, inte skiljer tydligt på sin rådgivning och sådana synpunkter som kan leda till överprövning samt frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen.¹⁸ Även om vårt förslag om planeringsbesked inte innebär att de beskrivna problemen försvinner så bedömer vi att problemen bör minska om vårt förslag införs.

Om *tidsfristen för överprövning* inte införs kommer den ibland långsamma handläggningen av dessa ärenden att fortgå och vissa ärenden kommer att bli liggande under lång tid. Om länsstyrelsen tillförs mer resurser eller om dessa ärenden prioriteras via inriktningsmål i regleringsbrev så skulle handläggningstiderna kunna förkortas även utan en tidsfrist. Vi tror dock att en tidsfrist är den mest effektiva åtgärden.

Om *begränsningarna av kommunernas möjligheter att ställa krav i en detaljplan* inte blir verklighet så kommer ett antal kommuner alltjämt att reglera detaljer som färgsättning och fasadmateriäl i detaljplaner och de nackdelar som detta innebär kommer att kvarstå. Kommunerna kommer även i vissa fall att införa sådana regleringar av tekniska egenskaper som kan leda till problem vid plan genomförandet.

Många kommuner ser fördelar med att arbeta med mindre detaljerade detaljplaner och beskriver att de vill göra detta i ökad utsträckning. Boverket har dessutom relativt nyligen publicerat ett allmänt råd för bestämmelser om utformning enligt 4 kap. 16 § PBL där det står att sådana bestämmelser endast bör tillämpas om det

¹⁸ Se avsnitt 8.3.1 samt där redovisade enkätresultat.

finns särskilda skäl att ta hänsyn till förhållanden på platsen eller omgivningen.¹⁹ Detta talar för att detaljplanernas detaljeringsgrad kan komma att minska framöver även om vårt förslag inte införs. Som vi konstaterar nedan i avsnitt 18.12 tror vi dock att en lagändring är en motiverad åtgärd för att åstadkomma en förändring.

Om *Lantmäteriet* inte får möjlighet att *värdera fastigheter* som ska säljas från stat till kommun för samhällsbyggnadsändamål kommer långdragna prisdiskussioner och upprepade värderingar att fortsätta försena försäljningsprocessen och leda till att frågan ibland överlämnas till regeringen. Om de problem som finns uppmärksammas inom de fastighetsförvaltande myndigheterna, t.ex. genom regeringens myndighetsstyrning, skulle dock försäljningsprocessen kunna bli mer effektiv. Även om så vore fallet tror vi att det finns ett behov av möjligheten att inhämta ett värderingsutlåtande.

18.12 Den kommunala självstyrelsen

I våra direktiv anges särskilt att om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslaget särskilt redovisas. Detta följer även av kommittéförordningen.

Den kommunala självstyrelsen är en av grundstenarna för den svenska demokratin. Redan i 1 kap. 1 § regeringsformen anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunen lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.²⁰

Det finns ingen exakt definition av vad som avses med den kommunala självstyrelsen men begreppet ger uttryck för en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Principen om kommunal självstyrelse har även skrivits in i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Syftet var att ytterligare framhålla vikten av den kommunala självstyrelsen och att markera att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och

¹⁹ BFS 2014:5, som trädde i kraft den 2 januari 2015.

²⁰ Se även 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet.²¹

En stor del av kommunens kompetens regleras i speciallagar. Det finns speciallagar som gör vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna och landstingen. PBL är en sådan speciallag.²²

För att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska vara motiverad krävs att skälen för regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Om det finns olika möjligheter för att nå samma mål ska riksdagen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten (se 14 kap. 3 § regeringsformen samt prop. 2009/10:80 s. 212 samt 147).

Vi har övervägt ifall våra förslag om begränsningar av kommunens möjligheter att reglera färg- och materialverkan samt tekniska egenskaper i en detaljplan påverkar den kommunala självstyrelsen.

Förslaget beträffande färg- och materialverkan begränsar vad kommunen får reglera i en detaljplan. Förslaget påverkar dock inte uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn eftersom kommunen alltjämt får pröva frågor om t.ex. färg och fasadmateriäl i bygglovet. (jfr prop. 1990/91:117 s. 23).

Vad gäller byggnadsverks tekniska egenskaper innebär vårt förslag att kommuner endast får införa sådana bestämmelser i detaljplan om det är nödvändigt för att tillgodose statens krav. Det innebär att bestämmelser om tekniska egenskaper som till lydelse och innehåll endast upprepar vad som redan gäller enligt PBL med följdföreskrifter inte får införas. Vidare förtydligar vårt förslag det som redan gäller i dag; att kommunerna inte har något bemyndigande att ställa högre tekniska krav på byggnadsverk än vad som framgår av plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter. Inte heller detta förslag påverkar uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun.

Våra förslag kan dock anses påverka relationen mellan stat och kommun och därmed den kommunala självstyrelsen på så vis att staten begränsar en valfrihet som kommunerna tidigare hade att reglera dessa frågor i detaljplan. Denna begränsning kan påverka

²¹ Se prop. 1990/91:117 s. 23.

²² Se Statskontoret (2011), *Kommunalt självstyrelse och proportionalitet*, Rapport 2011:17, s. 27.

kommunernas organisation och arbetssätt och det krävs därför att skälen för regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Vidare ska alternativa lösningar beaktas och den lösning som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten ska väljas.

I kapitel 11 har vi konstaterat det i dag inte är ovanligt att detaljplaner för bostadsprojekt innehåller relativt detaljerade regleringar av byggnaders utseende. Det förekommer även att detaljplaner innehåller bestämmelser om byggnaders tekniska egenskaper som till lydelse och innehåll endast upprepar vad som redan gäller enligt PBL med följdföreskrifter. Detta kan leda till problem vid genomförandet av detaljplanen som inte sällan måste hanteras genom tids- och kostnadskrävande planändringar eller bygglovsprövningar av avvikelser från detaljplan.

Boverket har uppmärksammat frågan om detaljerade regleringar och påtalar i sina råd att bl.a. bestämmelser om utformning endast bör tillämpas om det finns särskilda skäl att ta hänsyn till förhållandena på platsen eller i omgivningen. Som ovan konstaterats bör dessa råd ha en viss återhållande effekt vad gäller benägenheten att med detaljplan låsa byggnaders utformning. Andra alternativa sätt att motverka förekomsten av detaljregleringar kan vara ett ökat utbyte mellan planeringens och byggandets aktörer, liksom utbildning i frågor kring reglering och byggande. Vi tror dock inte att dessa åtgärder är tillräckliga för att med någon större säkerhet åtgärda de problem som finns och bedömer därför att det finns goda skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll.

PBL innehåller redan ett antal bestämmelser som reglerar detaljplanens innehåll. Våra förslag är alltså enbart ytterligare bestämmelser på ett område där det redan finns en omfattande reglering. Dessutom påverkar våra förslag i grunden inte uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. I den mån förslagen kan anses utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen rör det sig alltså om en högst begränsad sådan. Förslaget om utformning bör dessutom kunna innebära att kommunerna i praktiken får bättre möjligheter att hantera dessa frågor i bygglovet än vad man har i dag (se avsnitt 11.4.5).

Vi anser sammantaget att våra förslag är en proportionerlig lösning på problemen med detaljerade detaljplaner och att motiven för våra förslag uppväger inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

18.13 Övriga konsekvenser

Hur påverkas små företag av våra förslag? Förslaget om planeringsbesked bör minska risken för ”förgävesplanering” vilket kan medföra positiva konsekvenser för små byggherrar som har svårare att bära sådana kostnader. Dessutom syftar även detta förslag, liksom förslaget om utbildningsinsatser och förbättrade vägledningar till att detaljplanprocessen ska kunna gå något snabbare, bli billigare och mer förutsägbar vilket särskilt skulle kunna få positiva konsekvenser för små byggherrar.

Sammantaget bedömer vi dock att våra förslag kommer att få begränsade konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.²³

Vi bedömer inte att våra förslag får några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Eftersom förslagen inte särskilt tar sikte på planprocesser för vissa kategorier av bostäder bedömer vi inte heller att de får några konsekvenser för jämställdheten eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vi bedömer inte heller att förslagen får några konsekvenser för Sveriges åtaganden med anledning av medlemskapet i Europeiska unionen.

²³ Något som däremot skulle kunna få mer märkbara konsekvenser i detta avseende är om kommunerna i större utsträckning använder sig av s.k. sena markanvisningar. Detta innebär att kommunen tar fram en färdig detaljplan och därefter markanvisar. I avsnitt 13.4 konstateras att fler byggherrar kan tänkas vara intresserade av markanvisningar om detaljplanen är fastställd och därmed vissa risker undanröjda. Det gäller främst mindre byggherreföretag med begränsade resurser som har sämre förutsättningar för att hantera risker. Potentiellt gäller det också utländska aktörer med begränsad kunskap om den svenska planprocessen. Eftersom vårt betänkande inte innehåller något förslag i den delen så behandlas dock inte konsekvenserna närmare här.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om ändring i PBL

4 kap.

16 §

I paragrafen görs en ändring i *första punkten* där begreppet utförande ersätts med begreppet tekniska egenskaper. Detta föranleder en språklig justering men ingen ändring i sak är avsedd. Syftet med ändringen är enbart att tydliggöra att det är tekniskt utförande, dvs. tekniska egenskaper som avses i bestämmelsen eftersom innebörden av begreppet utförande har gett upphov till vissa tillämpningsproblem.

Paragrafen får även ett nytt *andra stycke* där möjligheterna att i detaljplan reglera tekniska egenskaper begränsas. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 11.4.4.

Av stycket framgår att huvudregeln är att detaljplanebestämmelser inte får reglera tekniska egenskaper. Från denna huvudregel görs ett undantag om bestämmelser om tekniska egenskaper är nödvändiga för att kommunens beslut att anta eller ändra detaljplanen inte ska överprövas av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL.

Av 11 kap. 10 § PBL framgår att överprövning ska ske om kommunens beslut kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Tekniska egenskaper får alltså bara regleras i detaljplan om det är nödvändigt för att länsstyrelsen ska kunna bedöma ifall de uppräknade statliga intressena tillgodoses. I praktiken handlar det främst om att detaljplanen ska tillgodose de intressen som behandlas 11 kap. 10 § 5 (hälsa, säkerhet, risk för olyckor, översvämning eller erosion). En bestämmelse om tekniska egenskaper kan således vara motiverad om det råder speciella förhållanden på platsen som har betydelse i dessa hänseenden. Bestämmelsen ska i så fall tjäna som förtydligande av de krav som gäller enligt 8 kap. 4 § PBL, plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter.

Paragrafen får även ett nytt *tredje stycke* där möjligheterna att i detaljplan reglera en ny byggnads utformning begränsas. Av detta stycke framgår att huvudregeln är att detaljplanebestämmelser inte får reglera en ny byggnads utformning vad avser färg- och materialverkan. Begränsningen gäller endast nya byggnader. Begreppet byggnad definieras i 1 kap. 4 § PBL. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 11.4.3.

Liksom i andra stycket görs ett undantag om bestämmelser om en ny byggnads utformning avseende färg- och materialverkan är nödvändiga för att beslut att anta eller ändra detaljplanen inte ska överprövas enligt 11 kap. 10 §. I praktiken är det hänsyn till riksintressen (11 kap. 10 § 1) som kan medföra att undantaget blir tillämpligt. Det rör sig då om sådana riksintressen som föranleder särskilda krav på byggnaders utformning t.ex. riksintresse för kulturmiljövård.

Rekvisiten färg- och materialverkan återfinns i 8 kap. 1 § 2 PBL som reglerar byggnadsverks utformning. I den paragrafen anges även att en byggnad ska ha en god formverkan. Rekvisitet form avser en byggnads yttre gestaltning/skepnad¹, t.ex. byggnadens höjd, takvinkel eller storlek. Bestämmelser om en ny byggnads utformning avseende färg- och materialverkan är planbestämmelser som syftar till att åstadkomma en estetiskt tilltalande byggnad men som inte reglerar byggnadens form. Det handlar t.ex. om bestämmelser om färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och placering av skarvar/fogar etc.

¹ Se Svenska Akademiens ordlista.

Vissa planbestämmelser, t.ex. bestämmelser om materialval behöver inte uteslutande syfta till att åstadkomma en estetiskt tilltalande byggnad utan kan även handla om en byggnads tekniska egenskaper. I så fall är det paragrafens andra stycke som ska tillämpas på den planbestämmelsen.

Frågan om vilka planbestämmelser beträffande färg- och materialverkan samt tekniska egenskaper som behövs för att detaljplanen inte ska överprövas kan klaras ut genom länsstyrelsens yttrande i samrådsskedet. Alternativt kan frågan klarläggas genom vårt förslag om s.k. planeringsbesked, se kapitel 8.

5 kap.

10 a §

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten för kommunen att begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen vid framtagande av detaljplan. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 8.5.2.

I *första stycket* anges att kommunen kan begära planeringsbesked från länsstyrelsen i fråga om hur detaljplanen förhåller sig till 11 kap. 10 § andra stycket PBL (de sk. ingripandegrunderna). Kommunen väljer själv om den vill begära ett planeringsbesked eller om planprocessen ska bedrivas utan ett sådant.

Planeringsbesked kan begäras inför eller under detaljplaneläggning. Det finns alltså inget krav på att den faktiska handläggningen av ett detaljplaneärende ska ha påbörjats. Planeringsbesked kan t.ex. begäras vid behandlingen av en begäran om planbesked eller inför kommunens beslut att påbörja det konkreta planarbetet. Det är först vid kommunens beslut om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan som möjligheten att begära planeringsbesked upphör.

Kommunen kan begära besked beträffande flera av ingripandegrunderna samtidigt eller välja att begränsa sin begäran till en viss fråga. Efter att planeringsbesked har givits i en fråga kan kommunen senare under planprocessen begära besked i en annan fråga som kan föranleda ingripande enligt 11 kap. 10 § PBL.

Kommunens begäran ska vara skriftlig och kan t.ex. göras via e-post. Vad en begäran om planeringsbesked bör innehålla regleras dock inte. Planeringsbeskedet kan avse väldigt varierande frågeställningar som kräver olika former av underlag. Ytterst är det länsstyrel-

sen som avgör om en begäran om planeringsbesked innehåller de uppgifter som behövs i varje enskilt fall. Om länsstyrelsen inte har tillräckligt med uppgifter kan myndigheten enbart ge besked om vilket underlag som behövs och kan alltså inte ta ställning i sak. I dessa fall bör kommunen så fort som möjligt ges möjlighet att komplettera ärendet. Länsstyrelsen bedömer därefter själv om det kompletterade underlaget är tillräckligt eller ej.

Om ingripandegrunderna har behandlats i ett planeringsbesked kan länsstyrelsen hänvisa till detta i samrådet och granskningen. Av 11 kap. 10 § andra stycket framgår att ett positivt planeringsbesked är bindande förutsatt att varken planförslaget eller planeringsföresättningsarna har förändrats väsentligt efter att planeringsbeskedet gavs.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen får ange vilka ändringar av planförslaget som krävs för att undvika överprövning. Det kan t.ex. handla om att planförslaget är godtagbart förutsatt att byggnaderna flyttas några meter för att minska bullerstörningar.

Av *tredje stycket* framgår att länsstyrelsen ska lämna planeringsbeskedet inom sex veckor från det att länsstyrelsen fick in en begäran om planeringsbesked från kommunen. Om kommunen kompletterar ärendet ska tidsfristen förlängas så att länsstyrelsen alltid har sex veckor på sig att svara från det att ett färdigt ärendeunderlag föreligger. Det finns naturligtvis inget som hindrar att länsstyrelsen väljer att svara snabbare än den satta tiden. I vissa komplicerade ärenden kan det dessutom krävas längre tid än sex veckor med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Vi förutsätter att kommunen och länsstyrelsen för en dialog om vad som är en lämplig tid utifrån det aktuella ärendets förutsättningar. Våra överväganden avseende tidsfristen behandlas i avsnitt 10.7.2.

10 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att kommunen kan begränsa en begäran om planeringsbesked till att enbart avse frågan vilket planeringsunderlag länsstyrelsen kräver för att senare kunna ta ställning till planens förenlighet med kraven i 11 kap. 10 § PBL andra stycket 1–5 (de s.k. ingripandegrunderna). Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 8.5.3

Kommunen ska själv kunna välja om man vill att länsstyrelsen i planeringsbeskedet ska lämna besked om samtliga utredningar som krävs i ett visst ärende eller enbart beträffande utredningar avseende en viss strategisk fråga. Det är dock länsstyrelsen själv som avgör om den har en tillräcklig redovisning av den planerade åtgärden för att bedöma vilka utredningar som krävs. Länsstyrelsen bör motivera varför ett visst underlag behövs.

Kommunens begäran om planeringsbesked ska vid behov kunna avse både besked om vilka utredningar som krävs och besked beträffande hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna (se 5 kap. 10 a § ovan).

11 kap.

10 §

Paragrafen, som reglerar förutsättningarna för länsstyrelsens överprövning av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, kompletteras med en bestämmelse om att ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 a § PBL i vissa avseende är bindande för länsstyrelsen. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 8.5.2.

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke* där det framgår att ett positivt planeringsbesked innebär att länsstyrelsen inte kan besluta om överprövning efter planens antagande i den fråga som behandlats i planeringsbeskedet. Detta gäller dock inte om planförslaget eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt efter beslutet om planeringsbesked. Av lagtexten framgår att varje justering av planförslaget inte innebär att planeringsbeskedet upphör att vara bindande. Det krävs att justeringen har väsentlig betydelse för bedömningen av ingripandegrunderna. Detsamma gäller eventuella förändringar av förutsättningarna för planeringen. Ett exempel kan vara att det framkommer nya uppgifter om platsens geologi eller att det i fråga om hälsorisker framkommer ny kunskap eller nya riktlinjer. Länsstyrelsen måste kontrollera samtliga antagna detaljplaner för att avgöra om överprövning ska ske eller ej trots att planeringsbesked har lämnats i ärendet.

Planeringsbeskedet är inte tidsbestämt. Om ett detaljplaneärende drar ut mycket på tiden ökar dock sannolikheten för att planför-

slaget eller förutsättningarna för planeringen ändras väsentligt i förhållande till ingripandegrunderna.

11 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsens upphävande av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet innebär att de s.k. ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket 1–5 aktualiseras.

Paragrafen får ett nytt *andra stycke* där det införs en tidsfrist för länsstyrelsens beslut om upphävande. Tidsfristen innebär att länsstyrelsen ska fatta sitt beslut om upphävande inom två månader från det att länsstyrelsen har fattat ett beslut om överprövning enligt 10 § första stycket. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 10.7.3.

Om länsstyrelsen inte hinner handlägga ärendet under denna tid finns det en risk för att myndigheten upphäver kommunens beslut ”för säkerhets skull”. Det skulle i så fall leda till en fördröjning av planprocessen snarare än en effektivisering. Tidsfristen ska därför kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet. Ett exempel på när detta kan bli aktuellt är ifall det krävs en kompletterande utredning för att klargöra att planen uppfyller de krav som kan ställas på hälsa och säkerhet.

Vårt förslag innebär att tidsfristen även kommer att gälla i de fall där länsstyrelsen enligt 11 kap. 12 § PBL beslutar att tillämpa bestämmelserna om överprövning i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. PBL.

Tidsfristen kommer dessutom att gälla i de fall där 18 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innebär att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL ska tillämpas på beslut att ge lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

13 kap.

5 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar kommunens möjlighet att hos regeringen överklaga länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 a § PBL.

Det är bara kommunen som kan överklaga ett beslut om planeringsbesked. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 8.5.2.

6 §

Paragrafen reglerar vilka av länsstyrelsen och andra statliga förvaltningsmyndigheters beslut som ska överklagas till mark- och miljödomstol. I bestämmelsen hänvisas sedan tidigare till bestämmelserna i 4 och 5 §§. Det görs en ändring som innebär att hänvisning även görs till den nya 5 a §. Härigenom klargörs att beslut enligt 5 a § ska överklagas till regeringen och inte till mark- och miljödomstol.

Övergångsbestämmelserna

Begränsningen avseende detaljplanebestämmelser om tekniska egenskaper samt färg- och materialverkan i 4 kap. 16 § andra och tredje stycket ska inte tillämpas i de detaljplaneärenden som påbörjats före ikraftträdandet. Ett detaljplaneärende bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen.²

I de ärenden där länsstyrelsen före ikraftträdandet har beslutat om överprövning enligt 11 kap. 10 § ska tidsfristen om två månader som införs i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från ikraftträdandet och inte från beslutet om överprövning. Även de ärenden som redan ligger hos länsstyrelsen vid ikraftträdandet träffas alltså av tidsfristen men denna beräknas från ikraftträdandet.

² Se även prop. 2013/14:126 s. 317.

19.2 Förslaget om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom

18 §

Paragrafen reglerar fastighetsförvaltande myndigheters försäljning av statens fasta egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål.

Paragrafen får ett nytt *andra stycke* som reglerar möjligheten för parterna att inhämta ett yttrande från Lantmäteriet om värdet på egendomen. Yttrande måste inhämtas innan frågan får överlämnas till regeringen och det är vägledande, inte bindande, för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut i frågan. Förslaget och våra överväganden behandlas i avsnitt 14.8.1.

Det finns ingen tidsbegränsning och ett yttrande kan inhämtas av någon eller båda parter i ett tidigt skede av förhandlingarna. Det kan även inhämtas efter det att parterna har gjort egna värderingar men inte lyckats nå en överenskommelse med stöd av dessa. Eftersom yttrande ska inhämtas innan frågan får överlämnas till regeringen ankommer det ytterst på den part som önskar överlämna frågan till regeringen att inhämta yttrande.

Övergångsbestämmelse

Möjligheten att inhämta ett värderingsyttrande från Lantmäteriet börjar gälla omedelbart vid ikraftträdandet. I de fall där ett försäljningsärende redan har överlämnats till regeringen enligt 18 § första stycket före ikraftträdandet ska dock äldre bestämmelser gälla. I dessa ärenden har regeringen redan möjlighet att inhämta ett yttrande från Lantmäteriet.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

- SOU 1964:42. *Kommunal markpolitik*. Betänkande av Markpolitiska utredningen.
- SOU 1966:23 *Markfrågan*. Betänkande av 1963-års Markvärdekommitté.
- SOU 2002:21. *Att äga sin lägenhet*. Betänkande av Ägarlägenhetsutredningen.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*. Betänkande av PBL-kommittén.
- SOU 2008:68. *Bygg – helt enkelt*. Betänkande av Byggprocessutredningen.
- SOU 2010:18. *En reformerad budgetlag*. Betänkande av Utredningen om översyn av budgetlagen.
- SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag*. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.
- SOU 2010:92. *En effektivare förvaltning av statens fastigheter*. Betänkande av Utredningen om en översyn av förordningarna om statens fastighetsförvaltning.
- SOU 2011:31. *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*. Betänkande av Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning
- SOU 2012:87. *Ny PBL-på rätt sätt*. Betänkande av kommittén Ny PBL på rätt sätt.
- SOU 2012:91. *Ett effektivare plangenomförande*. Betänkande av Plangenomförandeutredningen

- SOU 2013:34. *En effektivare plan- och bygglovsprocess*. Betänkande av Plangenomförandeutredningen.
- SOU 2013:55. *Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden*. Betänkande av utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter.
- SOU 2013:61. *Försvarsfastigheter i framtiden*. Betänkande av Försvarsfastighetsutredningen.
- SOU 2014:10. *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*. Betänkande av PSI-utredningen.
- SOU 2014:14. *Effektiv och rättsäker PBL-överprövning*. Betänkande av PBL-överklagandeutredningen.
- SOU 2014:59. *Bostadsförsörjning och riksintressen*. Delbetänkande av Riksintresseutredningen.
- SOU 2015:58. *EU och kommunernas bostadspolitik*. Betänkande av Utredningen EU och kommunernas bostadspolitik.
- SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Betänkande av Bostadsplaneringskommittén.
- SOU 2015:66. *En förvaltning som håller ihop*. Betänkande av E-delegationen.

Propositioner m.m.

- Prop. 1985/86:1. *Förslag till ny plan- och bygglag*.
Remiss till lagrådet den 20 oktober 1983. *Förslag till ny plan- och bygglag*.
- Prop. 1989/90:37. *Om ingripanden mot olovlig kontorisering, m.m.*
- Prop. 1990/91:90. *En god livsmiljö*.
- Prop. 1990/91:117. *Om en ny kommunallag*.
- Prop. 1993/94:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.*
- Prop. 2005/06:143. *Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*.
- Prop. 2008/09:187. *Genomförande av tjänstedirektivet*.
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.

- Prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation.*
- Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag.*
- Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag.*
- Prop. 2012/13:178. *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*
- Prop. 2013/14:59. *Fler bostäder åt unga och studenter.*
- Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess.*
- Prop. 2014/15:122. *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbuller.*
- Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.*
- Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31.
- DS 2014:31. *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag.*
- Lagrådsremiss. *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelse.* Överlämnades till lagrådet den 1 oktober 2015.

Kommittédirektiv m.m.

- Näringsdepartementet, *Uppdrag angående beslutsunderlag vid prövningen av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen 2015-08-27, dnr N 2015/6103/PUB.*
- Socialdepartementet. 2014. *Uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen (2010:900), 2014-03-13, dnr S2014/2439/PBB.*
- 2014. Direktiv: 2014:75. *Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.* 2014-05-28.
 - 2014. Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Lantmäteriet, dnr. S2014/8774/SAM.
 - 2015. Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna, dnr. S2014/8870/SAM.

Praxis

EG-domstolen. 2001. *La Scala-domen* (mål C-399/98).

Högsta domstolens beslut 2014-08-08 i mål T 3027-12.

NJA 1981 s. 933.

JO beslut 2014-10-24, dnr 5738-2013.

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-04-20 i mål P 8073-14.

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-22 i mål P 2823-13.

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-04-20 i mål P 8073-14.

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-04-25 i mål P 10833-13.

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-06-26 i mål P 2127-15.

Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-07-20 i mål P 11599-14.

RÅ 2005 ref. 44.

Litteratur

Adolfsson, K. & Boberg, S. 2014. *Detaljplanehandboken*. Norstedts juridik (upplaga 1:2).

Andersson, L. & Hansson, J. 2015. *LOU:s tillämpning på 6:40 PBL*. Examensarbete vid Ingenjörsvetenskap, Högskolan Väst.

Asplin, L. & Henriksson, S. 2010. *Överklagande av detaljplaner*. Examensarbete nr. 11 vid institutionen för Fastigheter och Byggande, KTH.

Bohlin, A och Warnling-Nerep, W. 2012. *Förvaltningsrättens grunder*, Norstedts juridik (andra upplagan).

Boverket. 2010. *Språngbräda för ny plan- och bygglag. Kompetenssatsning 2007–2010 för bättre PBL-tillämpning*. Slutrapport juli 2010.

- 2012. *Kommunernas planberedskap*. Rapport 2012:10.

- 2012. *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*. Rapport 2012:12.

- 2012. *Kommunernas kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen*. Rapport 2012:16.

- 2012. *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*. Rapport 2012:21.

- 2012. *Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*.
 - 2013. *Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter*. Rapport 2013:25.
 - 2013. *Effektivare samhällsbyggnadsprocess, ”från ide till färdig byggnad”, med hjälp av digital teknik*. Rapport 2013:28.
 - 2013. *Digital samverkan – exemplifierad genom samordnad detaljplanering och fastighetsbildning*. Rapport 2013:29.
 - 2014. *Uppdrag att förbereda kompetenssatsning i plan- och bygglagen*. Rapport 2014:3.
 - 2014. Boverkets indikatorer. *Analys av utvecklingen av bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*. April 2014.
 - 2015. *Uppdrag att genomföra kompetensinsatser kring plan- och bygglagen (2010:900)*. Rapport 2015:4.
 - 2015. *Markpriser, markbrist och byggande*. Marknadsrapport, mars 2015.
 - *Information om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen*, www.boverket.se.
- Caesar, C, Kalbro, T, och Lind, H. 2013. *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport 2013:1 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).
- Cars, G. 2015. Länsstyrelsen som samhällsbyggare. *Fastighetsnytt*, 2015-09-29.
- Cars, G. 2015. Värdeskapande statsbyggande. *Fastighetsnytt*, 2015-04-26.
- Didón, L. m.fl., 2014. *Plan- och bygglagen. En kommentar*. Version den 1 juli 2014, Zeteo (Internet).
- Ekonomistyrningsverket. 2015. *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*. Rapport 2015:19.
- Europeiska kommissionen. 1997. *Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader*. EGT C 209, 10.07.1997.
- Exploateringsavtalsgruppen i Syd. 2007. *Exploateringsavtal – förslag till ändrade principer*.

- Fastighetsägarna. *Inte på min bakgård – en rankning över kommunerna med flest överklagade plan- och bygglov.*
- Fornyrings- og administrasjonsdepartementet. 2013. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.* December 2013.
- Fortifikationsverket. 2014. *Utredning stöd till Migrationsverket, 2014-12-16.*
- Glad, T. 2014. *Effektivt stadsbyggande genom ett processorienterat arbetsätt.* Examensarbete nr. 309 vid institutionen för Fastigheter och byggande, KTH.
- Gran, J. 2014. *Effektiviteten i markanvisningsprocessen. En undersökning av samtliga markanvisningar i Stockholm 2004–2008.* Examensarbete nr. 310 vid institutionen för Fastigheter och Byggande, KTH.
- Haglund, A & Ekman, E. 2015. *Detaljeringsgraden i dagens detaljplaner.* Examensarbete nr. 285 vid institutionen för fastigheter och Byggande, KTH.
- Hagström, K. 2015. Ett krig utan vinnare. *Fastighetsnytt*, 2015-10-21.
- Hellners, T, och Malmqvist, B. 2010. *Förvaltningslagen med kommentarer*, version den 31 maj 2010, Zeteo (Internet)
- Heurkens, E. 2011. A method to study the management of urban development projects. *Planning, Practice and Research*, 29(4), 350–369.
- Heurkens, E. 2012. Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and the UK. *Architecture and the Built Environment*, No 4.
- Hjorth, B. & Ugglå, I. 2014. *Bostadsrättslagen. En kommentar.* Version den 1 mars 2014, Zeteo (Internet).
- HSB. 2015. *Bostadsindex.*
- Hybris, I.K. 2015. *Hur svårt kan det vara?* Köarskärsfjällets förlag, Sälen.
- Jakobson, D. 2015. *Förutsättningar inför detaljplanearbetet. Hur påverkar det processen?* Examensarbete nr. 371 vid institutionen för Fastigheter och byggande, KTH.
- Kalbro, T. 2007. *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen.* Rapport från Fastigheter och byggande, KTH.

- Kalbro, T. & Lindgren, E. 2015. *Markexploatering*. Norstedts juridik (femte upplagan).
- Kalbro, T. & Lindgren, E. 2014. *Offentlig upphandling och utförande av kommunala anläggningar i en detaljplan – transaktionskostnader i onödan?* PM 2014-10-03 från Fastighetsvetenskap, KTH.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Paulsson, J. 2013. *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* Rapport 2013:7 från Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Paulsson, J. 2012. *Detaljplaner i praktiken*. Rapport 2012:1 från Fastighetsvetenskap, KTH.
- Kalbro, T. & Lindgren, E. 2008. *Plan- och bygglovsprocessen. Privata planinitiativ och tidsfrister*. Rapport från Fastigheter och byggande, KTH. 4:106.
- Konkurrensverket. 2015. *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*. Rapport 2015:5.
- 2015. *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*.
- Kötter, T. et. al. 2014. *Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende analyse in deutschen Städten*. Gesellschaft für Geodäsie, *Geoinformation und Landmanagement*.
- Landeman, M. 2014. *La Scala-domen och dess konsekvenser för svenska exploateringsförhållanden*. Examensarbete nr. 197 vid institutionen för Fastigheter och byggande, KTH.
- Lantmäteriet. 2013. *Samråd och olämpliga planbestämmelser*, Lantmäterirapport 2013:1.
- 2012. *Regleringsbrevsuppdrag om kompetensförsörjning till förrättningsverksamhet och fastighetsindelning*. Rapport 2012-09-28.
- Lidström, N. 2012. *Kommuners möjligheter att styra upplåtelseformen för bostäder*. Examensarbete vid avd. för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola.
- Lindgren, P. & Lundberg, T. 2015. *Markanvisningstävlingar*. Examensarbete nr. 372 vid institutionen för Fastigheter och byggande, KTH.
- Lindh, I. 2013. *Stockholm behöver växa!*

- Lundberg, S. & Madell, T. 2008. *Skall vi singla slant? Om försäljning av offentliga tillgångar*. En forskningsrapport på uppdrag av Konkurrensverket.
- Länsstyrelsen i Stockholm. 2014. *Outnyttjade detaljplaner för bostäder*. Rapport 2014:7.
- 2015. *Uppföljning av bostadsbyggandet*. Rapport 2015:7. Länsstyrelsen i Uppsala. 2014. *Uppdrag angående viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål*.
- Länsstyrelsen i Östergötland. 2014. *Åtterrapporering: Uppdrag angående viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål*.
- Länsstyrelsen i Västra Götaland. 2014. *Obebyggda byggrätter – viss icke-ianspråktagen detaljplanelagd mark för bostadsändamål i tio kommuner i Västra Götalands län*. Rapport 2014:33.
- Länsstyrelsen i Skåne. 2014. *Varför byggs det inte på detaljplanelagd mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner*.
- 2014. *Planberedskap i Skåne – en inventering i större tätorter 2014* (dnr 408-16469-14). Madell, T. 2000. *Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalsslut och rättsverkningar*. Norstedts Juridik.
- Martinez, C. & Olander, S. 2015. Stakeholder participation for sustainable property development. *Procedia Economics and Finance*, 21, 57–63.
- Mattsson-Linnala, I. (red). 2013. *Så ökar vi bostadsbyggandet*. Premiss förlag.
- Nygren, J. 2015. Tillväxt – ett medvetet och politiskt val, *Fastighetsnytt*, 2015-10-20.
- Riksrevisionen. 2005. *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*. RIR 2005:12.
- 2013. *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*. RIR 2013:21.
- Sederström, J. & Fyhn, T. 2015. *Är alla med? – En fallstudie om medborgarinflytande i detaljplaneprocessen*. Examensarbete nr. 287 vid institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH.
- Statskontoret. 2015. *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser*. Rapport 2015-05-27.

- 2014. *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess*. Rapport 2014:3.
 - 2012. *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*. Rapport 2012:25.
 - 2011. *Kommunal självstyrelse och proportionalitet*. Rapport 2011:17.
- Sturdy A., Clark T., Fincham R. & Handley, K. 2009. Between innovation and legitimation-boundaries and knowledge flow in management consultancy. *Organization*, 16, 627–653.
- Svenska Kommunförbundet. 1991. *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse*.
- 2003. *La Scala-domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal*. Cirkulär 2003:109.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2011. *Hantering av riksintressen*.
- 2015. *Planeringsläget i ett urval av Sveriges kommuner*. 2015-08-11.
 - 2013. *Remissvar avseende den s.k. planprocesspromemorian, En enklare detaljplanprocess*. S2013/6968/PBB.
 - 2014. *Aktuella kommunomfattande översiktsplaner – Läget i landet i mars 2014*.
- Sweco. 2013. *Hänger det ihop? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*.
- Världsbanken. 2014. *Sweden´s Business Climate – Opportunities for Entrepreneurs through Improved regulations*.
- Werin, L. 1978, Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper. *Svensk Juristtidning*, nr. 6, s. 81–120.

Kommittédirektiv 2014:29

Ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar

Beslut vid regeringssammanträde den 27 februari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar. Utredaren ska analysera hur kommunerna kan stimuleras att planlägga för fler bostäder och öka antalet markanvisningar till dem som önskar bygga.

Förutsättningarna för bostadsbyggande skiljer sig åt över landet. Skillnaden mellan kommuner i tillväxtregioner och i regioner med svag utveckling är avsevärd. Skillnaderna mellan kommuner med likvärdiga förhållanden kan vara betydande av flera orsaker. Samtliga kommuner kan agera i rollen som planmyndighet, men många kommuner också i rollen som markägare. Utredaren ska bl.a. analysera kommunernas skilda strategier, prioriteringar och handlingsmöjligheter när det gäller bostadsbyggande.

Utredaren ska utreda om det finns behov av att stärka kommunernas incitament att i högre utsträckning planlägga för bostadsbebyggelse och genomföra planeringen snabbare. Utredaren ska överväga olika alternativ att uppnå detta, t.ex. genom tidsbegränsat statligt planeringsstöd för bostadsbyggande eller andra former av stöd än ekonomiska, såsom planeringsunderlag och vägledning för kommunernas arbeten.

Utredaren ska också analysera om processen inför en detaljplanläggning kan effektiviseras samt analysera kommunernas system

för markanvisning och föreslå åtgärder som syftar till att öka utbudet av mark som är lämplig för bostadsbyggande. Analysen ska väga in relevanta miljökvalitetsmål. Utredaren ska även utreda om mark som i dag är statligt ägd kan avyttras för bostadsbyggande.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Bakgrund

Det är sedan länge känt att bostadsbyggandet i landet inte håller samma takt som den demografiska utvecklingen, vilket är särskilt tydligt i storstadsregionerna. Brist på bostäder förekommer även på andra håll i landet. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner, eller 43 procent, att de bedömer att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Brist på bostäder riskerar att bli ett tillväxt- och utvecklingsproblem och möjligheterna till ett attraktivt boende i alla delar av landet måste därför främjas.

Regeringen har tillsatt flera utredningar som syftar till att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande och främja utveckling i landet. Det har t.ex. handlat om att se över den kommunala planprocessen, tekniska egenskapskrav vid byggande, kommunernas planeringsberedskap, kommunala markanvisningar, former för överklagande, hanteringen av bullerfrågor, regelverket kring studentbostäder och hanteringen av strandskyddet. Fastighetsavgiften för hyreshuseheter dvs. flerbostadshus med hyreslägenheter eller bostadsrätter har sänkts och befrielsen från fastighetsavgift för nyproducerade bostäder har förlängts. Efter förslag i propositionen En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (prop. 2012/13:178) har ändringar gjorts i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2014.

Vidare tillsattes under hösten 2013 den parlamentariska Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12). Kommitténs uppdrag är sammanfattningsvis att utreda och vid behov föreslå förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Vidare ska kommittén bl.a. utvärdera hur samord-

ningen av hanteringen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag.

Planeringsberedskap och planeringsstöd

Som ett hinder mot att snabbt kunna påbörja ett bostadsbyggande lyfts ofta fram att kommuner har bristande planeringsberedskap. Enligt Boverkets rapport 2012:10 Kommunernas planberedskap bör begreppet planeringsberedskap omfatta strategisk beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap. Boverkets erfarenhet är att de kommuner som lyckas bäst med sin planering för bostadsändamål är de kommuner som aktivt arbetar med sin planeringsberedskap. De kommunerna kopplar tydligt samman översiktsplaneringen med riktlinjer för bostadsförsörjning, infrastrukturplanering och en aktiv markpolitik.

En bättre planeringsberedskap ökar även möjligheterna att tätorter och landsbygd planeras utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälso-relaterade faktorer.

Sannolikt finns hinder och bristande incitament till varför planläggning för bostadsändamål inte sker i större omfattning i dag. Om detta kan avhjälpas, anser regeringen att det är möjligt att planläggningen kan ske i större omfattning i kommuner där efterfrågan på bostäder är stor, och att den kan ske på kortare tid.

Att införa ett tidsbegränsat statligt planeringsstöd för att styra utvecklingen i en önskad riktning har prövats tidigare. Under de senaste åren har regeringen särskilt lyft fram vindbruk och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) som två planeringsområden där det under en tid varit motiverat att införa riktade statliga planeringsstöd. Dessa stöd har varit, respektive är, utformade utifrån sina särskilda syften.

Det förekommer att mark planläggs för ett visst ändamål, men sedan inte utnyttjas för det ändamålet. En planläggning som skapar byggrätter för t.ex. bostäder, men som inte genomförs, missgynnar en rationell markanvändning och förhindrar samtidigt en alternativ användning av den aktuella marken.

För att utreda närmare om det finns outnyttjad detaljplanelagd mark för bostäder, gav regeringen under hösten 2013 ett antal läns-

styrelser i uppdrag att inventera förekomsten av mark som detaljplanlagt för bostäder, men som inte har utnyttjats för ändamålet (S2013/6822/PBB). Förhoppningen är att uppdraget till länsstyrelserna kommer att ge viktiga svar på varför inte planläggningen för bostäder fungerar optimalt i dag. Uppdraget kommer dock inte att kunna ge svar på alla frågor kring otillräcklig planeringsberedskap för bostadsbyggande.

Hinder i planprocessen och bristande incitament för planläggning

Fysisk planering är i många avseenden en komplex process som ställer stora krav på såväl bred kompetens och erfarenhet som ekonomiska, personella och tidsmässiga resurser. Inom kommunerna krävs att arbetet organiseras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Många kommuner arbetar kontinuerligt med detta, se t.ex. Boverkets rapport 2013:11, Planeringsförenklade åtgärder.

Framtagandet av en kommunal detaljplan med en efterföljande formell samrådsprocess kräver resurser. Även skedet som föregår en plan kan kräva omfattande resurser, trots att det inte är reglerat. Förhandlingar mellan olika parter och vägande av olika alternativ utgör ofta en egen process i sig.

Många kommuner över hela landet avsätter i dag otillräckliga resurser i arbetet med planering. Orsakerna till detta varierar. Vissa kommuner har en negativ befolkningsutveckling med ett minskande skatteunderlag som följd. I andra kommuner prioriteras av olika skäl annat, som t.ex. en bibehållen låg kommunalskatt.

Ny bostadsbebyggelse i en kommun kan medföra en rad omständigheter som kan verka som en hämsko på planeringen. Exempelvis kan den demografiska och socioekonomiska sammansättningen förändras vid inflyttning, det kan uppstå nya krav på infrastruktur och det kan krävas en utbyggnad av den offentliga sektorn.

Många kommuner kan också ha svårigheter att rekrytera rätt kompetens. I flera kommuner anlitas planerarkompetens på konsultbasis. Även om kommunerna kan lägga över själva arbetet med en detaljplan på en extern part eller låta exploitören stå för kostnader, återstår ändå alltid ett betydande arbete inom kommunen som kräver resurser.

Kommunala markanvisningar

Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. Det finns två huvudmetoder för markanvisningar: dels anbudsanvisning eller jämförelse av byggherrar, dels direktanvisning. Den sistnämnda formen är vanligast och sker tidigt i detaljplaneprocessen.

En betydande del av den mark som är aktuell för nyproduktion av bostäder ägs av kommunerna. Enligt en rapport 2013 från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Bäste herren på täppan?, uppger tolv procent av landets kommuner att de äger all mark som är aktuell för planerat eller pågående bostadsbyggande. Tre fjärdedelar av kommunerna äger delar av den mark som är aktuell för bostadsbebyggelse. Det finns alltså skäl att fundera på hur utbudet av markanvisningar kan öka.

Kommunernas markanvisningssystem är starkt kopplade till detaljplaneprocessen. Detta ger speciella förutsättningar i flera avseenden. ESO:s rapport pekar på problem med ofullständiga kontrakt, värdering och prissättning av projekt, olika anbudsformer samt transaktionskostnader för olika markanvisningsmetoder.

Under hösten 2013 har ett förslag om att ta fram en ny lag med bestämmelser om kommunala markanvisningar presenterats av Regeringskansliet (S2013/6411/PBB). Enligt förslaget ska kommunfullmäktige anta riktlinjer för markanvisningar. I dag saknas reglering av formerna för de avtal och överenskommelser som upprättas. Eftersom markanvisningen ofta utgör ett inledande skede i plan- och byggprocessen, har den en stor betydelse för vilka projekt som realiserar. Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet.

Att se över processerna kring markanvisningar är viktigt, men det återstår att utreda hur en ökad aktivitet på området kan uppnås. I Boverkets rapport Kommunernas planberedskap (se ovan) framhålls bl.a. behovet av en kommunal markberedskap och av en aktiv markpolitik. Kommuner skulle kunna ha en markreserv, lämplig för bostadsbyggande.

Förutom kommunerna är bl.a. staten genom myndigheter, stiftelser och bolag en stor markägare. Statlig mark finns över hela landet, även i tillväxtregioner. En del mark som i dag ägs av staten skulle möjligen kunna ha en annan användning, och därmed i vissa fall vara intressant för bostadsbyggande.

Uppdraget

För att komma till rätta med de strukturella problemen på den svenska bostadsmarknaden krävs en mångfald av olika åtgärder. Det krävs ett kontinuerligt och tålmodigt arbete där en rad olika, samverkande åtgärder behövs för att åstadkomma ett bostadsbyggande som möter efterfrågan och möjliggör en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla, effektiva och ändamålsenliga planprocesser som möjligt för att uppnå ett ökat bostadsbyggande. Mycket tyder ändå alltså på en generellt alltför låg planläggningsaktivitet. Utöver att öka planläggningen krävs en ökad aktivitet beträffande markanvisningar. Kommunalt ägd mark som bedöms lämplig för bostadsbyggande bör i högre grad än i dag kunna nyttjas för det ändamålet. Det kommunala markägandet är en viktig pusselbit för att öka bostadsbyggandet, vilket även viss statligt ägd mark skulle kunna vara.

Förutsättningarna för bostadsbyggande skiljer sig åt över landet. Skillnaden mellan kommuner i tillväxtregioner och i regioner med svag utveckling är avsevärd. Skillnaderna mellan kommuner med likvärdiga förhållanden kan vara betydande av flera orsaker. Samtliga kommuner kan agera i rollen som planmyndighet, men många kommuner också i rollen som betydande markägare. Kommunernas olika strategier, prioriteringar och handlingsmöjligheter utgör en komplex och föränderlig materia, som behöver analyseras.

Utredaren ska analysera hur kommunerna kan stimuleras att planlägga för fler bostäder och öka antalet markanvisningar till dem som önskar bygga. Åtgärder kan behöva föreslås både i form av regelförändringar och ekonomiska incitament. Utredaren ska därför

- analysera kommunernas skilda förutsättningar för bostadsbyggande och utreda om det finns generella, eller för vissa delar

av landet särskilda, hinder kring planläggningen för att uppnå ett ökat bostadsbyggande,

- utreda varför ambitionen när det gäller bostadsplanering kan skilja stort mellan kommuner med likvärdiga förhållanden och reflektera kring vilka olika skäl, strategier och handlingsmöjligheter som kan finnas för att aktivt planlägga för bostäder, respektive att inte göra det, samt föreslå åtgärder som kan stimulera aktiv planläggning för bostäder,
- utreda om det finns behov av att införa ett riktat ekonomiskt tidsbegränsat statligt planeringsstöd för bostadsbyggande, och lämna förslag på hur ett sådant i så fall bör utformas samt hur omfattande det behöver vara för att få önskad effekt,
- analysera om det krävs andra former av stöd än ekonomiska, såsom planeringsunderlag och vägledningar för kommunernas arbeten eller andra åtgärder, och i så fall lämna förslag på sådana,
- analysera hur processen inför en detaljplanläggning fungerar och lämna förslag på åtgärder som kan leda till effektiviseringar,
- analysera kommunernas system för markanvisning och föreslå åtgärder som syftar till att öka utbudet av mark som är lämplig för bostadsbyggande och
- utreda om, och i så fall hur statligt ägd mark skulle kunna avyttras i syfte att användas för bostadsbyggande.

Utredaren ska särskilt följa Bostadsplaneringskommitténs arbete (S 2013:12), i synnerhet när det gäller frågor kring regional samordning. Utredaren ska också särskilt följa uppdraget till länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Uppsala och Östergötlands län att inventera förekomsten av detaljplanelagd mark avsedd för bostäder som inte tagits i anspråk för ändamålet (S2013/6822/PBB). Utredaren ska även särskilt beakta förslaget om en ny lag om kommunala markanvisningar (S2013/6411/PBB) samt utredningen om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik (S 2013:11). Utredaren bör även ta del av slutsatserna från Boverkets rapport Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter (rapport 2013:25).

Utredaren ska noggrant analysera ett relevant och representativt urval av kommuner över hela landet med å ena sidan vitt skilda demografiska och ekonomiska förutsättningar, å andra sidan likartade förutsättningar, men med olika ambitioner när det gäller planering för bostäder. En analys av en kommun kan, förutom studier av den kommunala planläggningen och av markanvisningar, innebära studier av politiskt antagna dokument samt intervjuer med berörda politiker och tjänstemän.

Utredningen ska genomföras utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor.

Utredaren ska beakta de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen i allmänhet och miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö i synnerhet.

Utredaren ska lämna de förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som behövs.

Utredaren ska inte utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras. Detta ligger inom ramen för Bostadsplaneringskommitténs uppdrag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Konsekvenserna ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Hänsyn ska tas till de rapporter, andra dokument och pågående arbeten inom Regeringskansliet som nämns i dessa direktiv samt i övrigt relevant material som berör det aktuella utredningsområdet. Utredaren ska även ta hänsyn till andra initiativ som regeringen har fattat beslut om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska föra en dialog med Boverket, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Landsting, den parlamentariska Bostadsplaneringskommittén samt vid behov även med andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2014:130

Tilläggsdirektiv till utredningen om ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar (S 2014:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 september 2014

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 27 februari 2014 kommittédirektiv om ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar (dir. 2014:29). Uppdraget skulle slutredovisas den 1 oktober 2015.

Utredaren får nu i uppdrag att också utreda frågor avseende kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan, möjligheten till bättre planberedskap och behovet av effektivisering i de statliga myndigheternas, i synnerhet länsstyrelsernas, medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2015.

Bakgrund

Regeringen har nyligen lämnat omfattande förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som på olika sätt syftar till att effektivisera planerings- och plangenomförandeprocesserna. Förslagen, som i sina huvuddrag har godtagits av riksdagen, har sin bakgrund i ett stort antal utredningar och myndighetsupp-

drag. Flertalet av de beslutade förändringarna i lagstiftningen kommer att träda i kraft vid årsskiftet 2014/15.

Det är ännu för tidigt att nu uttala sig om de närmare konsekvenserna av reformerna. Regeringen bedömer dock att det finns möjlighet till ytterligare effektiviseringar av plan- och bygglagstiftningen.

Den 2 juli 2014 presenterade regeringen initiativet ”Sverigebygget: Fler jobb och mer tillväxt, höghastighetståg och 100 000 nya bostäder”, med bl.a. ett antal åtgärder för att underlätta bostadsbyggande. Som en del av satsningen föreslås att fler åtgärder som kan korta plan- och byggprocessen bör utredas, bl.a. kortade och nya tidsgränser för kommunernas och länsstyrelsernas handläggning och effektivisering av länsstyrelsernas arbete. Dessutom föreslås att planprocesserna bör kunna startas snabbare och kommunernas möjligheter att ställa krav i detaljplanerna begränsas, liksom att drivkrafter för kommunerna att bygga och ta fram färdiga detaljplaner bör stärkas.

Utredningsbehov

Kommunernas ansvar och möjligheter

En detaljplan får enligt PBL inte vara mer detaljerad än vad som krävs för att uppfylla planens syfte. Likväl är bestämmelserna i detaljplaner ofta relativt detaljerade. Detta beror ibland på att planen är upprättad för att passa ett specifikt byggprojekt, inte sällan bara en enskild byggnad med en på förhand föreslagen utformning. Det har i många sammanhang, bl.a. i Plangenomförandeutredningens betänkande En enklare planprocess (SOU 2013:34), konstaterats att detta inte är det sätt på vilket detaljplaneinstrumentet ursprungligen var tänkt att användas. Snarare var tanken att kommunen skulle upprätta planer för större områden med generellt utformade planbestämmelser som skulle gälla för alla de potentiella byggherrar som kunde tänkas vilja bebygga området. Att detaljplaner i dag ofta har detaljerade bestämmelser gör att de kan bli svår använda om förutsättningarna för en byggnation förändras. I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanebestämmelser om utformning ska upphöra att gälla då detaljplanens

genomförandetid går ut. Detta förslag antogs dock inte av riksdagen.

En detaljplan upprättas ofta först efter att privata initiativ har tagits för byggnation. En fördel med detta är att den blir anpassad till det specifika projektet. Samtidigt innebär det faktum att kommunerna inte har en reserv med färdiga detaljplaner att tiden för den totala plan- och byggprocessen förlängs.

Världsbanken har i rapporten *Sweden's Business Climate – Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations* bl.a. uppmärksammat det svenska regelverket för planläggning och bygglov. I detta sammanhang påpekas bl.a. problematiken med den långa och till stor del oreglerade process som föregår den formella planprocessen. Mycket av denna problematik skulle kunna undvikas om kommunerna i högre utsträckning hade färdiga detaljplanerade områden att erbjuda intresserade exploatörer. Den inledande processen skulle då ha tydliga ramar och utgångspunkter och skulle därmed kunna bli både enklare och effektivare.

I syfte att effektivisera processen bör det därför utredas om krav ska ställas på kommuner att ha färdiga detaljplaner motsvarande exempelvis tre års byggande av bostäder, om möjligt i kombination med att kommunen anger hur upplåtelse av kommunal mark ska ske, eller om dessa kommuner på annat sätt bör ha en sådan planläggningsberedskap att en nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att ett ökat behov av bostäder snabbt kan tillgodoses. I detta sammanhang ska hänsyn tas till att denna problematik främst är aktuell i kommuner med hög efterfrågan på bostäder.

Länsstyrelsernas och andra myndigheters ärendehantering

Länsstyrelserna har en viktig roll i planprocessen. Länsstyrelserna ska bl.a. bevaka statliga intressen samt har enligt PBL i uppgift att utöva tillsyn över kommunala beslut, t.ex. för att se till att riksintressen enligt miljöbalken tillgodoses, att mellankommunala frågor samordnas och att bebyggelsen lever upp till krav på människors hälsa och säkerhet. Länsstyrelsen har både en rådgivande och en granskande funktion som framför allt kommer till uttryck i detaljpaneläggningens samråds- och granskningskedan. Länsstyrelsen tillhandahåller också planeringsunderlag. Efter planens antagande

kan länsstyrelsen, på vissa specifika grunder, överpröva planen. I de flesta fall sker en fortlöpande dialog mellan kommunen och länsstyrelsen för att hitta lösningar på sådana problem som eventuellt kan ligga till grund för överprövning. I vissa fall krävs besked från länsstyrelsen i en viss fråga för att kommunen ska kunna gå vidare i planprocessen. I PBL finns en angiven tidsgräns för när länsstyrelsen ska lämna sitt granskningsyttrande – under granskningstiden (5 kap. 22 § PBL).

Det har visat sig att det inte är ovanligt att de besked som kommunerna behöver från länsstyrelserna kan ta lång tid att få. Kommuner nämner inte sällan långa väntetider på besked från länsstyrelsen som en faktor som förlänger planprocesser. Det kan även finnas andra myndigheter som i något skede behöver lämna besked till en kommun för att processen ska kunna fortsätta.

Att väntetiderna kan bli långa kan ha många orsaker, såsom hög arbetsbelastning hos länsstyrelserna och komplexa frågeställningar. Länsstyrelserna arbetar internt och i samverkan med översyn av rutiner för handläggning av PBL-ärenden och olika effektiviseringsåtgärder. I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 nämns bl.a. att länsstyrelserna ska redovisa de viktigaste gemensamma insatser som genomförts för att kärnverksamheterna ska kännetecknas av effektiva och för länsstyrelserna likartade arbetsätt och rutiner, god service och information samt en snabb och korrekt handläggning. Likväl bedömer regeringen att det finns ett behov av att se över om det bör införas tidsgränser då statliga myndigheter måste ge svar rörande en planfråga, och vilka åtgärder som ska kunna vidtas om svar inte ges. Det övergripande syftet med en sådan reglering vore att korta den totala tidsåtgången för handläggningen av planärenden. Vid bedömningen av om tidsgränser bör införas bör hänsyn tas till risken att länsstyrelsen i högre grad kan komma att lämna negativa svar, dvs. att myndigheten avvisar förslag för att hinna lämna svar i tid. Sådana tendenser finns redan i dag i samband med den kommunala skyldigheten att lämna planbesked inom viss tid. Förslag till hur den risken kan undvikas eller minimeras bör därför även övervägas.

Kommunerna behöver i vissa fall ta fram särskilda utredningar som stöd för detaljplaneläggningsplaneringen. Behovet av sådana påtalas ofta av länsstyrelsen och föranleds då av att länsstyrelsen sett en risk för att planen kommer att ha sådana brister att den kan bli föremål för

överprövning om inte den aktuella bristen belyses närmare och särskilda åtgärder vidtas. Det kan noteras att länsstyrelsen i formell mening inte kan kräva några utredningar, utan endast påtala brister i vissa avseenden. Mot bakgrund av länsstyrelsens möjlighet att överpröva planen upplever dock kommunerna i praktiken ofta länsstyrelsens påpekanden som krav. Behov av underlag i form av utredningar kan ibland komma vid olika tillfällen under planprocessens gång. Detta gör det svårt för kommunen att beräkna den totala tidsåtgången och kostnaden för planeringen. Det kan också handla om att kommunen önskar ett förtydligt ställningstagande från länsstyrelsen i en viss fråga, såsom hur ett visst riksintresse ska tolkas eller hur ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL ska hanteras.

I syfte att effektivisera samarbetet mellan kommuner och länsstyrelser respektive andra statliga myndigheter bör det utredas vad som skulle kunna göras ytterligare för att snabba på processerna samtidigt som vikten av kvalitet och långsiktig miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet beaktas. I detta sammanhang bör det övervägas om länsstyrelsens samlade bedömning av begränsningar och förutsättningar för en planering skulle kunna levereras vid ett och samma tillfälle.

Utvidgning av uppdraget

Utredaren får i uppdrag att, utöver vad som framgår i de ursprungliga direktiven (dir. 2014:29), även utreda de frågor som hör samman med de statliga myndigheternas, i synnerhet länsstyrelsernas, roll i plan- och byggprocessen, kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan och möjligheten till bättre planberedskap. Utredaren ska särskilt utreda

- om det är möjligt och lämpligt att införa särskilda tidsgränser för sådana moment där besked från länsstyrelsen är nödvändiga för att kommunerna ska kunna gå vidare i planprocessen,
- om tidsgränser behövs för när myndigheter ska svara på förfrågningar från kommuner,
- förekomsten av, och behovet av, tidsgränser för olika moment i planprocessen,

- om det är möjligt och lämpligt att finna en ordning som innebär att länsstyrelsen huvudsakligen vid ett enda tillfälle, tidigt i processen, tydliggör vilka underlag som krävs från kommunen eller andra parter i ett ärende,
- om det är möjligt och lämpligt att länsstyrelsen yttrar sig över ett planärende sammanhållet och vid endast ett tillfälle i detaljplaneprocessen, och om länsstyrelsen bör vara bunden av detta yttrande i samband med överprövning av planärendet,
- om kommunens möjlighet att ställa krav i en detaljplan kan behöva begränsas,
- om det bör införas en skyldighet för kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner som omfattar exempelvis minst tre års byggande av bostäder eller att dessa kommuner på annat sätt har en sådan planläggningsberedskap att en nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att ett ökat behov av bostäder snabbt kan tillgodoses, och
- om det finns möjlighet att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt.

Utredaren ska redovisa de förslag till författningsändringar som analyserna ger anledning till.

Konsekvensbeskrivningar, arbetsformer och redovisning av uppdraget

Det som sägs om konsekvensbeskrivning, samråd och arbetsformer i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också dessa tilläggsdirektiv. Om utredaren bedömer att förslagen kan påverka förutsättningarna att nå de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen och generationsmålet, samt behovet av anpassning till ett förändrat klimat, ska även dessa konsekvenser redovisas. Utredaren ska också samråda med andra berörda utredningar. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2015.

(Socialdepartementet)

Ökat bostadsbyggande

En översikt av tänkbara incitamentsproblem

Hans Lind¹

¹ Författaren är professor i fastighetsekonomi vid institutionen för Fastigheter och byggande, KTH.

Inledning

Varför byggs det inte fler bostäder trots att priserna är höga och köerna till hyreslägenheter växer? Man kan närma sig denna fråga från många olika vinklar och det är vanligt att söka svar antingen i restriktiva regelverk eller i att någon form av marknadsmisslyckande. I det senare fallet kan det handla om brist på konkurrens eller att finansmarknader bedömer risker på ett tvivelaktigt sätt.

I denna rapport är utgångspunkten att bakom både regelverk och marknadsbeteende ligger individuella beslut som styrs av olika bakomliggande mål och intressen. Att det byggs lite förklaras då med att det *inte finns tillräckliga starka incitament för att bygga*. Det "lönar" sig inte för den aktuella aktören att stödja eller genomföra bostadsprojekt utifrån de mål som aktören har.

Det finns som sagt olika perspektiv och det är svårt att säga att ett visst perspektiv är bättre än ett annat. Denna rapport kan därför ses som ett komplement till studier som fokuserar på andra aspekter och det behöver inte finnas någon motsättning mellan de tänkbara förklaringar som presenteras i denna rapport och de som t.ex. presenteras i boken "Så ökar vi bostadsbyggandet".

Rapporten kan ses som en *katalog över möjliga incitamentsproblem* som kan leda till ett lågt bostadsbyggande fastän efterfrågan är hög. Jag tror det går att hitta exempel på att alla dessa mekanismer är relevanta för dagens situation på bostadsmarknaden, även om det är en empirisk fråga att avgöra hur viktiga som olika potentiella incitamentsproblem faktiskt är. Det finns t ex skäl att tro att det finns stora skillnader i hur olika kommuner arbetar och hur olika kommunala förvaltningar fungerar. Det är upp till läsaren att bedöma vilka tänkbara problem som är empiriskt viktiga och vilka som det är meningsfullt att försöka göra något åt. Eftersom detta som sagt mer är en katalog än påståenden om hur det är så har det inte bedömts meningsfullt att lägga in referenser till olika källor mer än undantagsvis.

Översikt av drivkrafter och aktörer

Drivkrafter

Människor kan drivas av olika intressen, från att tjäna pengar till att hjälpa människor i utsatta situationer. Bakom dessa direkta intressen kan ligga strävan efter status och uppmärksamhet, eller helt enkelt är det som personen föredrar att göra mot bakgrund av sina preferenser och värderingar.

I denna rapport görs en indelning i tre huvudkategorier av intressen. Utgångspunkten är då att det är *individer* som agerar och att organisatoriska intressen kan reduceras till intressen hos individerna i organisationen.

1. *Egenintresse*: att behålla sitt jobb, att tjäna mer pengar, od.
2. *Professionellt intresse*: göra det som anses viktigt/rätt inom den yrkesgrupp eller del av yrkesgrupp om man tillhör, att få status i den aktuella gruppen.
3. *Allmänintresse*: att göra samhället bättre utifrån de värderingar som personen har.

Ibland kan dessa intressen komma i konflikt med varandra, ibland kan de dra åt samma håll, men i diskussionen nedan behandlas de i huvudsak isolerat.

Vilka aktörer?

Vilka aktörer är det då som kan påverka bostadsbyggandets omfattning och vars drivkrafter det är viktigt att fundera på. I denna uppsats behandlas följande grupper.

1. *Allmänheten*, de enskilda medborgarna: som väljer politiker, driver opinioner och kan överklaga kommunala beslut.
2. *Politiker på lokal nivå och på central nivå*, fokus kommer dock att ligga på den lokala nivån.
3. *Tjänstemän på lokal, regional och central nivå*.
4. *Privata aktörer som markägare och/eller byggherrar*.

Detta är långt ifrån någon fullständig lista. Man skulle kunna lägga till exempelvis aktörer inom finanssektorn eller inom media (men någonstans måste gränsen dras i denna framställning).

Allmänhetens perspektiv

Egoistiskt agerande

Låt oss först anta att det enskilda hushållet drivs av ett egenintresse som enbart omfattar den egna familjen.

Ett klassiskt argument är då det s.k. NIMBY-argumentet. Även om det kanske behöver byggas bostäder så ska det inte ske ”in my back yard”. Funderar vi lite närmare på vad problemet med bostadsbyggandet är, så kan det t.ex. vara att ett grönområde bebyggs och/eller att utsikt och liknande påverkas negativt.

Det kan emellertid också handla om att ett projekt med ökat byggande riskerar att pressa ner bostadspriserna eller prisökningstakten. Då kan det egoistiska hushållet vara emot projektet även om det inte tar värdefull mark i anspråk.

Detta kan förstärkas om byggande av nya bostäder vänder sig till grupper med lägre inkomster. Hushållet kan då vara rädd för negativa spridningseffekter på fastighetsvärden och bostadspriser, men också att fler hushåll med lägre inkomster kan leda till högre kostnader och högre skatt för kommunen.

Man kan fråga sig vilket bostadsbyggande som kan genomföras om vi antar dels att alla hushåll drivs av en snäv egoism, dels att de boende kan stoppa ett projekt som missgynnar dem. Åtminstone två situationer är tänkbara:

1. Kommunen bygger på område som i dag saknar värde för hushållen. Ett typiskt exempel är när gamla industriområden görs om till bostäder som vänder sig till grupper med relativt höga inkomster. I ett sådant fall påverkas ingen negativt genom externa effekter. Även om det totala utbudet av bostäder ökar så kan fastighetsvärdena i närliggande områden stiga eftersom det kan anses mer positivt att ligga nära ett ”fint” bostadsområde än att ligga nära ett gammalt nedgången område. Ett annat exempel kan vara ett bullerstört område nära trafikleder eller järnvägar som helt saknar värde som rekreationsområde, men där området

kan bebyggas med bullerisolerade bostäder. Om det är kommunens mark som bebyggs så kan ökade kommunala intäkter, och i förlängningen sänkt kommunalskatt, också kompensera för mindre (relativa) prisfall när bostadsutbudet ökar.

2. En annan situation där ett egoistiskt hushåll kan vilja att det byggs är om det i samband med byggandet görs saker som är till förmån för närboende hushåll. I samband med att en mindre del av ett grönområde bebyggs kan det t.ex. handla om att iordningsställa en park, förbättra gång- och cykelvägar m.m. Förbättrade kommunikationer kan på motsvarande sätt kompensera för bebyggelse i närheten. Om närboende kompenseras på ett eller annat sätt i samband med byggande så tycker de att detaljplanen och byggandet ändå är acceptabelt. I detta fall försöker man skapa vad ekonomen kallar Paretosanktionerade förändringar, dvs. förändringar som alla vinner på.

Hur det egoistiska hushållet agerar kan bero på en rad egenskaper hos hushållet. Den som hyr en bostad kan bedöma läget annorlunda än den som äger en villa eller har bostadsrättslägenhet. Ett hushåll med barn som snart ska flytta hemifrån kan agera annorlunda än ett hushåll utan barn, se vidare nästa avsnitt.

Hänsyn till familjen

Vidgar vi perspektivet lite och antar att en individ bryr sig om möjligheten att hitta en bostad för samtliga familjemedlemmar, så kommer familjestrukturen att spela roll. Låt oss därför fokusera på ett hushåll med barn som snart ska flytta hemifrån. Här kan man tänka sig att de av ett rent egenintresse önskar att det byggs mer, eftersom det ökar förutsättningarna för deras barn att hitta en bostad.

Sambanden är dock inte enkla. Ett hushåll som äger sin bostad kan tänka att en värdestegring på bostaden gör det möjligt för att hjälpa sina barn in på ägarmarknaden. Då är det ingen fördel att det byggs i närheten med negativa effekter på priserna, särskilt om bostaden ligger i en förort och barnet vill bo centralt i orten. Om föräldrarna hyr en bostad och att de kan ställa sina barn i en intern

byteskö eller motsvarande så kan de också hjälpa sina barn till en bostad, oberoende av om det byggs nytt eller inte i närheten.

För många hushåll kan det alltså vara så att de har goda skäl att gå emot bostadsbyggande i sin närhet, även om de har barn som snart ska flytta hemifrån.

Agerande utifrån en allmän värdering

Att en person eller ett hushåll är emot byggande i närområdet behöver inte bero på snäva egenintressen av den typ som beskrevs i avsnitt 3.1 ovan. Motståndet kan ju sammanhånga med att personen har vissa värderingar och att byggprojektet är negativt utifrån dessa värderingar. Dessa allmänna värderingar kan t.ex. handla om:

- Miljöaspekter: Personen anser att en viss mängd grönområden behövs för att få en viss luftkvalitet eller för att det på andra sätt bidrar till den allmänna välfärden.
- Kulturvårdande aspekter: Personen anser t.ex. att projektet kommer att påverka områdets historiska prägel på ett negativt sätt.
- Allmänna kvalitetsaspekter: Personen tycker att husen ifråga inte uppfyller rimliga krav på god arkitektur, kvalitet m.m.

I praktiken är det naturligtvis mycket svårt att veta hur mycket av motståndet mot ett projekt som hänger ihop med dessa allmänna värderingar och vad som "egentligen" grundar sig på rena egenintressen.

Allmänintresse

Till sist kan självklart personer genuint bry sig om situationen för de som har svårt att hitta en bostad. De stödjer därför nya bostadsprojekt fastän projektet är negativt utifrån deras snävare egenintresse, eller utifrån de allmänna värderingar som personen har. Man är alltså beredd att offra något för att bidra till att andra får lättare att hitta en bostad.

Uppfattning om rättvisa

Mycket forskning pekar på att hur en person förhåller sig till ett visst förslag beror på om personen ifråga uppfattar förslaget som rättvist eller inte. En person kan tänkas gå emot ett bostadsbyggnadsprojekt som innebär att delar av ett grönområde bebyggs, om det är det enda projektet där grönytor tas i anspråk: "Varför ska just jag drabbas?"

Om det däremot finns en övergripande plan där personer och hushåll kan se att liknande projekt byggs på många olika ställen och därmed "alla" får offra lite av ett närliggande grönområde – eller avstå från något annat – så kan personerna förhålla sig till detta på ett annat sätt. Även om de direkta konsekvenserna är densamma i båda fallen. En tanke bakom en stärkt regional planering är just att både "bördor" och "nyttor" ska fördelas på ett sätt som de flesta uppfattar som rättvist och att motståndet mot t.ex. ökat bostadsbyggande då minskar.

Avslutning

Beroende på vilka intressen som ligger bakom motstånd mot byggande från personer och enskilda hushåll så ger översikten ovan vissa indikationer om vad som skulle kunna minska detta motstånd:

- att i så hög grad som möjligt utforma enskilda projekt så att de gynnar även närboende, vilket i sin tur förutsätter goda kunskaper om vad dessa värderar
- att sätta in det enskilda projektet i en större plan som kan göra ett det enskilda projektet uppfattas som rimligt och rättvist
- att lägga lite extra fokus på byggnaders exteriörer när det handlar om projekt som vänder sig till hushåll med lägre inkomster, eftersom det kan minska de negativa externa effekterna.

Kommunalpolitikerns perspektiv

Detta avsnitt är skrivet utifrån kommunalpolitikerns perspektiv, men resonemanget kan i allt väsentligt överföras på situationen för en riksdagspolitiker. Några särskilda kommentarer om eventuella skillnader finns där det ansetts motiverat.

Hur påverkas kommunens ekonomi

Låt oss först anta att våra kommunalpolitiker, eller den lokala ledningen i det aktuella partiet, agerar utifrån vad som gynnar kommunens ekonomi. Här finns i sin tur flera aspekter:

- *Hur påverkas kommunens skatteintäkter från inkomstbeskattningen?* Om projektet leder till ökad inflyttning så ökar intäkterna, men om det främst byggs så att boendetätheten minskar så ökar i princip inte intäkterna. Skatteutjämningsystemet neutraliserar skillnaden i skattekraft, så ur intäktssynpunkt spelar det inte så stor roll om de som flyttar in har höga eller låga inkomster.
- *Vilka direkta investeringskostnader har kommunen i anslutning till projektet?* Dessa kan ibland vara mycket höga, t.ex. i områden som kräver omfattande marksaneringar eller infrastrukturinvesteringar pga överdäckning. I mindre projekt – där exploatören betalar (merparten) av dessa kostnader – belastas inte ekonomin nämnvärt. Detsamma gäller administrativa kostnader för den kommunala planeringen, där byggherren normalt står för dessa kostnader med stöd av genomförandavtal eller planavgifter.
- *Vilka övriga följdkostnader har kommunen för t.ex. skola, barnomsorg och annan social verksamhet?* Av betydelse är då om bostadsbyggandet sker för personer som redan bor i kommunen (och där kommunen redan bär dessa kostnader) eller om det sker för personer som flyttar till kommunen. Även här påverkar skatteutjämnningen så att kommuner med många invånare i ”kostsamma” åldrar får viss kompensation för detta.

- *Hur påverkar fastighetsskatten/fastighetsavgiften kommunens ekonomi?* En generell tanke bakom en kommunal fastighetsskatt är ju att den ska stimulera till bostadsbyggande genom att fastighetsvärdena stiger (jämfört med värde i tidigare användning) och därmed ger kommunen ökade skatteintäkter. Dagens konstruktion av fastighetsavgiften begränsar dock i hög grad dessa effekter eftersom nyproduktion är skattebefriad under många år.
- *Vilka intäkter har kommunen vid försäljning av mark, dvs. vid markanvisningar?* Äger kommunen mark som kan säljas till en byggherre till ett högt pris så kommer byggandet att vara mer förmånligt för kommunen och politikerna kan påpeka för väljarna att byggandet bidrar till låg skatt.
- *Vilka sociala kostnader uppstår pga bostadsbrist?* Kommunen är skyldig att se till att t.ex. barnfamiljer har tak över huvudet. I en situation med bostadsbrist kan detta bli mycket kostsamt när personer och hushåll måste beredas boende på hotell eftersom det saknas vanliga bostäder. Ett ökat byggande kan i ett sådant fall leda till stora besparingar för kommunen om det innebär att fler av socialförvaltningens klienter då kan få en vanlig bostad.

Ur ett rent ekonomiskt perspektiv kan man urskilja ett brett spektrum av situationer och kommuner. För en "gynnad" kommun gäller följande: (a) kommunen ligger i en tillväxtregion med höga priser, (b) kommunen äger mycket mark som kan bebyggas, (c) direkta exploateringskostnader kan läggas över på byggherren samt (d) bostadsbyggandet leder till en inflyttning till kommunen av hushåll med höga inkomster och låga sociala kostnader.

I debatten om varför kommuner bygger "för lite" undrar man ibland varför vissa kommuner haft en relativt hög bostadsproduktion under lång tid. En hypotes är då att dessa kommuner varit just i en sådan situation att byggandet varit kommunalekonomiskt lönsamt. En andra hypotes, som behandlas i nästa avsnitt, är att kommunerna haft mark som inte är attraktiv för annan markanvändning än bostadsbyggande och att det lokala motståndet mot byggande därmed varit lägre. Typiska exempel är, som sagt, tidigare industriområden eller mark i anslutning till vägar och järnvägar utan särskilda naturvärden.

Vad påverkar valutgången?

Lokalpolitikern tittar på hur kommunens egen ekonomi påverkas, men också på hur bostadsbyggandet påverkar sannolikheten att gå segrande ur nästa kommunalval. Den enskilde politikern kan också behöva fundera på hur ett visst agerande påverkar sannolikheten att bli vald till vissa poster inom det egna partiet, t.ex. som kommunalråd eller som ledamot i kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Jag återkommer till dessa interna aspekter i avsnitt 6 om politiker på riksnivå, men liknande resonemang är också relevanta på lokal nivå.

Kopplingen mellan att öka bostadsbyggandet och utgången av nästa val beror i sin tur på åtminstone tre olika faktorer:

1. *Hur ser allmänheten i kommunen på projekten?* Här kommer vi tillbaka till resonemangen i föregående avsnitt om olika drivkrafter hos medborgarna. Men det är också relevant att se på hur det påverkar kommunens ekonomi. Det egoistiska hushållet kan, som noterades ovan, bedöma att de ekonomiska fördelarna i form av lägre skatt överväger direkta negativa effekter av att det byggs i närheten.
2. *Hur agerar media?* En kommunalpolitiker som bedömer att media kan ge en negativ bild av ett bostadsprojekt – och ge stort utrymme åt protester från medborgarna – blir rimligen mer tveksam till byggande, än om politikern bedömer att media kommer att vara mer positiv till projektet. Även om vi skulle anta att de flesta gynnas av projektet så kan det vara politiskt riskfyllt att gå vidare – om det finns en risk att media lyfter fram de negativa sidorna av projektet och om det finns ”marginalväljare” som kan förväntas påverkas av den bild som media ger.

Medias och olika intressegruppers roll kan vara större på den nationella nivån. Brist på tid och/eller engagemang gör det svårt för väljare att fördjupa sig i vad det ”egentligen” handlar om. Strandskyddet kan exemplifiera problematiken. Alla tycker väl att det är bra med strandskydd – men hur många vet att det är ett skydd av alla stränder i hela landet på mellan 100–300 meter från stranden? En politiker, eller ett parti, som vill göra lättnader i strandskyddet tar dock betydande risker om förslaget leder till reportage i media om ”rika människor” som bygger på stränder där ”vanligt folk” tidigare promenerade.

3. *Hur är partistrukturen i kommunen?* Ett exempel kan illustrera problematiken. Låt oss anta att det finns två stora partier med ungefär lika stort stöd hos väljarna. Inom båda partierna finns ett starkt stöd för ett ökat bostadsbyggande, men 10 procent i varje parti är emot ökat bostadsbyggande. Vi kan anta att dessa interna opinioner även speglar opinionen bland väljarna. Saken verkar klar eftersom 90 procent av politikerna och medborgarna är för ett ökat byggande och bara 10 procent är emot.

Motståndarna bestämmer sig då för att hoppa av och bilda ett nytt parti. Efter nästa val så har de båda stora partierna 45 procent var och det nya partiet 10 procent. Det nya partiet säger att det kommer att stödja det parti som lovar att inte bygga bostäder. Här hamnar de två stora partierna i ett svårt dilemma, eftersom de ju även har andra mål än enbart ökat bostadsbyggandet.

Dessutom måste båda partierna reflektera över följande scenario: Om vi inte går med på vågmästarpartiets krav finns en risk att det andra partiet gör det. Om så sker blir det dels inte något bostadsbyggande, dels en sämre politik i andra avseenden. I så fall finns inte något förlora på att gå med på kraven. Om de stora partierna av någon anledning inte kan tänka sig att samarbeta, så är det logiskt att de går med på det lilla partiets krav. I detta fall blir det alltså inget byggande – trots att 90 procent av befolkningen och 90 procent av politikerna stödjer förslag om att det ska byggas mer bostäder.

Vad påverkar interna partinomineringar?

Den enskilde politikern måste också tänka på en annan arena – de interna partinomineringarna. Oavsett om det handlar om allmänintresse, makt eller pengar så kan den enskilde politikern vara intresserad av att sitta på en post som kommunalråd, i kommunfullmäktige eller i riksdagen. Även om vi kan personrösta i de allmänna valen spelar de interna processerna en stor roll och är helt avgörande för t.ex. en kommunalråds- eller en ministerpost.

Vad detta konkret innebär beror helt på hur de interna motsättningarna och opinionerna ser ut i det aktuella partiet. Om det gynnar eller missgynnar förslag om bostadsbyggande kan man inte säga

något generellt om. Det skapar emellertid ytterligare en nivå av incitament som i teorin kan innebära att en politiker driver en linje som kan leda till att partiet går tillbaka i ett kommande val, eller att en politiker som driver en linje som är populär bland väljarna inte blir nominerad nästa gång.

Synen på politikens roll: Att följa eller att leda?

En klassisk statsvetenskaplig diskussion handlar om politikens roll. Ska politiker genomföra det som den allmänna opinionen vill ha? Eller ska politikerna ligga steget före och formulera en politik som gynnar "allmänintresset" och sedan övertyga väljarna om denna politik – med risk att förlora ett val på vägen, men på sikt få väljarna med sig och göra det som gynnar den långsiktiga utvecklingen.

Antar vi att det ligger i den långsiktiga utvecklingens intresse att det byggs bostäder, men att det finns ett kortsiktigt motstånd, så innebär det att om politiker inte vill ta risker och formulera långsiktiga strategier, så blir bostadsbyggandet lågt. Man kan också uttrycka det som att den politiker som "vill gå till historien" och inte bara vinna nästa val, har starkare incitament att driva frågan om ökat bostadsbyggande.

Strategier för att gynna allmänintresset

Kan vi då hitta några vägar ur dessa dilemman?

Politikernas dilemma kan minskas på en rad olika sätt. Staten kan stödja kommuner som bygger ekonomiskt eller premiera de kommuner som bygger med extra satsningar på infrastruktur.

De lösningar som togs upp i tidigare avsnittet för att minska motståndet från allmänhetens sida skulle samtidigt göra ökat byggande intressantare för lokalpolitikern.

Organisationer som YIMBY (Yes, In My Backyard) kan bidra till att balansera debatten och också få utrymme i media.

Att lyfta beslutsrätten till högre nivåer i samhället kan också minska de politiska dilemman på lokal nivå – kan de lokala politikerna trovärdigt påstå att staten kommer att tvinga dom att bygga ifall de inte gör det frivilligt, minskar rimligen risken att väljarna straffar de partier som vill bygga mer.

Till sist handlar det naturligtvis också om politisk skicklighet – att ligga steget före media och vara förberedd på olika vinklade argument!

Tjänstemannens perspektiv

Inledning

Allmän kritik som ibland framförs när det gäller tjänstemän rör dels att saker tar för lång tid, dels att vissa tycks driva egna intressen i olika ärenden. Kritiken kan avse kommunala förvaltningar, länsstyrelser, domstolar och regeringskansliet.

För att inte onödigtvis förlänga framställningen kommer dock fokus här att ligga på den kommunala nivån. Men åtminstone delar av framställningen är också relevant för andra nivåer.

Direkta ekonomiska intressen ur ett förvaltningsperspektiv

Förvaltningars direkta ekonomiska intressen är enbart av betydelse om det är en förvaltning som, åtminstone delvis, finansieras med avgifter. I dag är ju detta vanligt t.ex. vid detaljplanering, men även många andra aktiviteter under en byggprocess är avgiftsbelagda.

Ett första fall: Antag att en byggherre ska betala en planavgift till kommunen/plankontoret. Denna avgift betalas i form av en timtaxa och faktisk tidsåtgång. Denna taxa ska täcka både vissa fasta kostnader och den direkta tid som läggs ner på projektet. I denna situation finns det ekonomiska fördelar för den aktuella förvaltningen att dra ut på tiden i olika projekt.

På kort sikt, givet ett visst antal anställda, är förvaltningens kostnader fasta. Det betyder att varje extra timme som läggs ner, och som kan debiteras byggherren, drar in mer pengar till förvaltningen och därmed minskar risken av att förvaltningen får ekonomiskt underskott (och behöver avskeda personal eller begära mer pengar från kommunkassan).

En annan aspekt är att även om konsulter hyrs in av kommunen och personalkostnaderna är en variabel kostnad så kommer förvaltningen att tjäna på att fler timmar läggs ner eftersom förvaltningen då får in mer pengar för de fasta kostnader. Blir det mer timmar än

man budgeterade när man beräknade timtaxan så kommer det att skapa ett överskott för förvaltningen och även om man hyr in konsulter så kan det löna sig för förvaltningen att lägga ner fler timmar i projektet.

Även om det inte finns några avgifter så kan det naturligtvis vara så att ju effektivare som varje enskild person arbetar och ju snabbare varje ärende hanteras, desto färre personer behövs för att utföra en viss mängd arbete. Risken att förlora arbetet kan öka, men också att det blir färre arbetstillfällen för ens yrkesgrupp.

När en aktör bestämmer hur mycket tid som ska läggas ner och en annan aktör betalar ”på löpande räkning” är det stor risk för effektivitetsproblem, där nyttan av en viss insats inte vägs mot kostnaden för insatsen.

Incitamentsproblem vid användning av konsulter

I många kommuner har såväl det faktiska som planerade byggandet ökat. Allt annat lika innebär det att mer arbete ska utföras och de flesta kommuner anlitar, av resurs- och kompetensskäl, i högre grad konsulter. Detta kan ta sig åtminstone två olika former:

1. att en konsult anlitas för själva planarbetet
2. att specifika utredningar i planprocessen läggs ut till konsultföretag

I båda dessa situationer finns incitamentsproblem om vi antar att konsulten åtminstone delvis drivs av ett egenintresse.

Fall 1 innebär i normalfallet att en mer omfattande och längre planprocess leder till att konsulten får mer betalt. Det kan löna sig att lägga ner mer tid och att peka på potentiella problem och svårigheter som bör hanteras. Man kan peka på att fler alternativa lösningar behöver utredas ordentligt.

I Fall 2 upphandlas konsulterna normalt i konkurrens till ett fast pris så några direkta incitamentsproblem uppstår inte när det gäller själva tidsåtgången. I två situationer kan det dock uppstå komplikationer. För det första kan det ligga i konsultens intresse att peka på att det behövs fördjupade studier på vissa punkter. Även om detta uppdrag inte självklart går till den aktuella konsulten, kan det däremot gynna ”konsultkollektivet”. För det andra kan man

tänka sig att det finns oklarheter i beställningen – exakt vad ska egentligen göras? Att då göra en snäv tolkning av uppdraget och sedan peka på att det behövs en särskilt utredning om en ”missad” aspekt kan ligga i konsultens kortsiktiga ekonomiska intresse. Man kan likna detta vid det problem som uppmärksammats i byggbranschen där en entreprenör som ser svagheter i förfrågningsunderlaget kan lägga ett relativt lågt bud för att sedan räkna med att tjäna bra med pengar på s.k. ÄTOR (ändrings- och tilläggsarbeten).

Dessa olika former kan förstås samverka, där den konsult som är anlitad som planhandläggare pekar på att man behöver beställa kompletterande utredningar för att få en tillräckligt bra grund för ett beslut.

Att minska risken för kritik – två fall

Fall 1

På samma sätt som läkaren har att bestämma om det ska göras extra undersökningar innan beslut om åtgärder tas, så ska tjänstemännen bestämma vilka utredningar som ska göras inför ett beslut. Det kan i dag handla om en rad olika typer av utredningar, från buller- och riskutredningar till barnkonsekvensutredningar.

Hur ska man då bestämma om en viss utredning ska göras eller inte? Ett rationellt beslut kan vi definiera som det som maximerar förväntad nytta, dvs. utredningen ska göras om den förväntade nyttan i form av en bättre plan är större än kostnaden för utredningen.

Ur den enskilda tjänstemannens (och även politikerns) perspektiv kan det dock se annorlunda ut. Eftersom besluten handlar om sannolikhetsbedömningar så kommer man ju ibland att ha fel. Man beslutar att inte göra en utredning trots att det i efterhand visar sig att det hade varit bra att ha gjort den. Och ibland gör man en utredning fastän det senare visar sig onödigt. Om dessa båda fel leder till att man får kritik när man gör en utredning för lite – men ingen kritik om man gör en utredning för mycket – så kommer den tjänsteman (och politiker) som tänker på sina egna intressen att utreda för mycket. Denna risk är naturligtvis särskilt stor om någon annan betalar för utredningen. Man göra alltså extra utred-

ningar för att ”ha ryggen fri” fastän det kan ifrågasättas om de egentligen behövs.

Fall 2

Som nämndes inledningsvis kan det finnas olika former av yrkesintressen och risk för potentiell kritik från den egna yrkesgruppen: ”Hur kunde du som ska bevaka intresse X stödja detta alternativ!”.

Det är ju naturligt att den som väljer en viss utbildning och yrkesinriktning också anser att vissa saker är särskilt viktiga. Man utbildar sig till arkitekt för att man vill bidra till bra stadsmiljöer och att det byggs hus med hög kvalitet. En person skaffar sig en miljöutbildning för att man är särskilt engagerad i miljöfrågor. Konstigt vore det väl annars. Men här finns en potentiell risk att personen inte kan dra en klar gräns mellan vad som är den aktuella organisationens officiella roll (officiella mål) och vad som egentligen är tjänstemannens egna värderingar eller allmänna värderingar inom den yrkesgrupp som tjänstemannen tillhör. Denna risk är naturligtvis särskilt stor om de kriterier som tjänstemannen, enligt direktiv och lagregler, ska utgå ifrån är vagt formulerade. Då är det ju inte så lätt att avgöra vad som ska accepteras och vad som inte ska accepteras när det t.ex. gäller ett planförslag från en byggherre.

Risken för att professionella (eller personliga) värderingar får genomslagskraft ökar när den aktuella förvaltningsenheten inte behöver ta det ekonomiska ansvaret för de rekommendationer eller krav som formuleras ett projekt. Det kan då vara frestande för tjänstemannen att begära lite för mycket och antyda, att om inte byggherren återkommer med ett bättre förslag så är risken stor att förslaget inte kommer att accepteras. Att gå emot tjänstemannen blir riskfyllt, även om byggherren innerst inne tror att det är ett tomt hot.

Avslutning och åtgärder

Om incitament av den typ som skissats ovan gör att tjänstemannaorganisationen inte fungerar effektivt blir följdfrågan hur detta kan fortgå. Här kan man tänka sig ett samspel med de faktorer som diskuterades i föregående avsnitt. Det kan t.ex. vara så att politi-

kerna kanske inte har så bråttom att få fram planer eftersom det kan bli kontroverser kring framtagna planförslag.

Till tjänstemannens försvar kan även sägas att både lagstiftning och politiska direktiv kan brista i precision. Jag har t.ex. mött kommunala tjänstemän som sagt att man trodde man gjort allt som lagen kräver, men att domstolarna sedan kommit med ytterligare krav som var en överraskning för tjänstemännen.

När det gäller tänkbara åtgärder så kan dessa ligga på olika nivåer:

- Tydligare politisk styrning med tidsgränser och budgetramar för enskilda projekt
- Fasta priser på olika tjänster och att kommunerna därmed får betala överskjutande kostnader eller modeller där utredningskostnader delas mellan kommun och fastighetsutvecklare.

Det kan vidare noteras att inom den s.k. Stadsbyggnadsbenchen i Stockholmsregionen jobbar ett antal kommuner med att jämföra sina processer för att hitta metoder att minska tidsåtgången.

Till sist får nog också våra utbildningsinstitutioner ta på sig en del av ansvaret. Det är enligt min bedömning en försummad del av utbildningen att diskutera tjänstemannarollen och vikten av att skilja mellan sina egna värderingar och de värderingar som enligt lagstiftning och politiska direktiv ska styra besluten.

Markägarens och byggherrens perspektiv

Inledning

Processen när markanvändningen förändras kan se mycket olika ut. En stiliserad version är att marken används för jordbruksändamål och ägs av en enskild lantbrukare. Denne säljer sedan till en byggherre/fastighetsutvecklare som, tillsammans med kommunen, tar fram en detaljplan och därefter bygger. En relativt vanlig situation är också att ett äldre industriområde säljs till en fastighetsutvecklare när det börjar bli lönsamt att byta markanvändning. I detta kapitel utgår vi från denna stiliserade bild men kommenterar avslutningsvis det fall där kommunen, sedan mer eller mindre lång tid, äger marken – en inte helt ovanlig situation.

Markägarens drivkrafter

Precis som andra aktörer kan en markägare ha olika drivkrafter. Det kanske inte alls är så att denne strävar efter att maximera det ekonomiska utfallet. Även om det strikt ekonomiskt skulle löna sig att sälja och köpa ett nytt jordbruk på en annan plats, så är den markägaren nöjd med den intäkt jordbruket ger och tycker det är för besvärligt eller osäkert att flytta – eller har andra bindningar till den aktuella gården.

En annan situation, som bl.a. engelska forskare pekat på är att den markägaren kan ha överdrivna förväntningar om vad marken är värd för ny bebyggelse. Fastighetsutvecklarna vet däremot att det är stora risker och kostnader för att få fram ett färdigt projekt och är därför inte villiga att betala vad markägaren begär. Parterna kan därför inte komma överens om ett pris.

Expropriationslagstiftningen är skapad för att kunna hantera båda dessa situationer, men mycket pekar på att kommunerna i dag är mycket obenägna att använda redskapet, kanske för att det riskerar ge ”dålig press”. Det kan dessutom konstateras att de ändringar som gjordes i expropriationslagen 2010 medförde att expropriation för ”tätbebyggelseändamål” mindre ekonomiskt attraktivt – dels infördes ett påslag på ersättningen med 25 procent av marknadsvärdet, dels togs den s.k. presumptionsregeln bort som gjorde det möjligt att inte behöva ersätta (vissa) värden som beror på förväntningar om ändrad markanvändning.

Slutsatsen av detta är, att även om det vore lönsamt att bygga på marken så kan dessa faktorer göra att den nuvarande – mindre lönsamma – markanvändningen fortsätter.

Hur mycket bygger byggherren?

Låt oss anta att ett större markområde ägs av en byggherre och att man kommit så långt att det finns en antagen plan med en viss byggrätt. Frågan är nu hur mycket som kommer att byggas.

Ett enkelt svar är att hela byggrätten utnyttjas och att allt byggs omedelbart om det pris som det går att ta ut är större än kostnaderna för att bygga. Ett vanligt begrepp i detta sammanhang är Tobins Q som i detta sammanhang kan definieras som priset på en färdig bostad dividerat med kostnaden för att tillverka den. Hypo-

tesen är då att så fort som Tobins Q blir större än 1 så kommer den privata aktören att bygga.

Detta enkla svar stämmer dock inte. Byggherren måste fråga sig om det lönar sig bättre att vänta med att bygga eller åtminstone vänta med att bygga delar av område.

Att äga mark som får bebyggas kan ses som att äga en realoption, dvs. en rätt att bygga men också en rätt att vänta med det, och det finns ett antal studier som analyserat byggande ur ett optionsperspektiv. Finns det flera aktörer i ett område så är förväntningar om andra företags beteenden viktiga. Om ett företag tror att andra företag kommer att bygga mycket kan det löna sig att försöka hinna före och sälja innan det stora utbudet kommer ut på marknaden. Om företaget å andra sidan tror att andra kommer att vänta kan det vara rationellt att dra ut på byggprocessen och bara bygga lite i taget. Om alla gör det så hålls priserna uppe.

Antar vi att det finns en stor byggherre i ett område så kan denne agera som monopolist. Det kan då vara lönsamt att bygga ut området under en längre tidsperiod (5–10 år). Detta är logiskt givet att varje område är unikt och att företaget därför möter en nedåtlutande efterfrågekurva vid varje tidpunkt men att det i varje period tillkommer nya kunder. Särskilt om diskonteringsräntan är relativt låg kan det löna sig för företaget att bygga och sälja successivt. I praktiken kan det finnas flera faktorer bakom detta, t.ex. företagets kapacitet och tillgången på produktionsfaktorer. Men att företag drar ner produktionen i stället för att sänka priset när efterfrågan faller kan exemplifieras med bilindustrin och det speglar samma grundläggande problematik: Företaget måste göra en avvägning mellan hur mycket som ska produceras och vilket pris man ska ta. På lokalhyresmarknaden finns samma mönster där fastighetsägare väljer vakanser i lågkonjunkturen i stället för att sänka hyran. Om efterfrågan har låg priselasticitet skulle priset behöva sänkas mycket för att allt skulle bli uthyrt och då lönar det sig bättre att låta det stå tomt.

Den centrala poängen är alltså att alla företag som inte är verksamma på en perfekt konkurrensmarknad måste göra en avvägning mellan tillverkad volym och pris och att det då kan vara rationellt att dra ner den nuvarande produktionen. Det är lönsammare att bygga ut ett större område stegvis än att ”dränka” marknaden med ett stort utbud under en enstaka period.

Corporate Social Responsibility (CSR)

Det finns i dag en omfattande diskussion om CSR (Corporate Social Responsibility), dvs. att ett företag ska engagera sig i det omgivande samhället och inte bara agera utifrån ett kortsiktigt vinstintresse. Det är alltså knappast rimligt att anta att långsiktiga företag agerar utifrån enbart ett snävt kortsiktigt vinstintresse. Man kan vilja engagera sig i ett projekt som kanske inte är direkt lönsamt för att det kan ge andra fördelar, t.ex. andra mer lönsamma markanvisningar eller andra affärsmöjligheter senare. Det kan ge lärdomar för framtida projekt eller motiveras av att företagets ägare tycker att frågan är viktig. Företaget kan dra ner avkastningskravet för vissa typer av investeringar, t.ex. miljöinvesteringar eller investeringar som har positiva sociala konsekvenser. Som vanligt är det svårt, men kanske inte särskilt intressant, att veta vad som "egentligen" drivs av ideella intressen och vad som handlar om en mer långsiktiga ekonomiska intressen.

Detta skapar också ett beroendeförhållande mellan företagen – om andra företag engagerar sig i olika sociala projekt kan det se illa ut om det egna företaget inte gör det. Men det kan naturligtvis också finnas företag som vill utmärka sig och vara först med att engagera sig inom ett visst område.

Kommunen som markägare

Förändras bilden om det är kommunen som är markägare i stället för en privat aktör? Här kommer vi tillbaka till frågan om drivkrafterna i politiken och vad som styr de kommunala besluten.

Om kommunen tänker precis som en privat aktör som vill tjäna så mycket pengar som möjligt så kommer kommunen också begränsa utbudet av mark för bebyggelse på samma sätt som en privat monopolist. Man vill inte riskera att behöva sänka priset på mark genom att släppa ut mycket mark på en gång.

Svagare ekonomiska intressen kan för kommunens del leda både till att det byggs mer och att det byggs mindre. Det kan vara lättare att göra naturreservat av kommunal mark för att göra politiska vinster än om det finns en privat fastighetsägare som vill tjäna pengar på att bygga. Samtidigt kan kommunen vara beredd att acceptera ett lägre pris på marken om man kan få fram projekt som speglar de

rådande värderingarna. Ett aktuellt exempel är när kommunen kräver att en byggherre ska inkludera en viss andel hyresrätter med lägre hyra – även om detta leder till att kommunen får ett lägre pris på marken. Att få igenom detta på privatägd mark kan vara betydligt svårare (med nuvarande lagstiftning).

Tänkbara åtgärder

Om man särskilt oroar sig för att en privat aktör bygger för lite för att inte riskera att behöva gå ner i pris eller hyra, så kan man tänka sig en rad mer eller mindre komplexa åtgärder. Vissa länder har försökt med en särskild fastighetsskatt på outnyttjade byggrätter. Man kan ha hårdare begränsningar av planernas genomförandetid. Olika motstrategier kan dock begränsa effektiviteten hos sådana förslag.

Är det kommunal mark är en variant att dela upp den i mindre delområden med olika byggherrar. Är det privatägd mark är en sista åtgärd att hota med att exproprieras marken.

Avslutning

Som nämndes inledningsvis finns det andra aktörer vars incitamentsstrukturer kan vara intressanta för att förstå bostadsbyggandets omfattning.

- Hur ser incitamenten ut i finanssektorn för att låna ut pengar till olika typer av investeringar?
- Hur ser incitamenten ut för byggherrar att lägga anbud med rimligt priser till olika byggherrar som vill bygga bostäder?

Någonstans måste man som sagt dra gränsen och dessa grupper behandlas därför inte i denna rapport.

Frågan om incitament kan också lyftas till högre abstraktionsnivåer: Vilka incitament finns egentligen för att ändra de rådande incitamenten?

Planprocessutredningen

Enkätamn: Planprocessutredningen
Antal respondenter: 347
Urval: Alla
Frågor: Alla frågor

Fråga 1

1. Kommun:

Svarsvärden (164)

- *Töreboda*
- *Alvesta*
- *Alvesta*
- *kkkk*
- *östra Göinge*
- *Borås Stad*
- *Skurups kommun*
- *Kumla*
- *Växjö*
- *Lund*
- *Iekeberg*
- *Habo*
- *Arvika*
- *Osby*
- *Mölnadal*
- *Trosa*
- *Lerums kommun*
- *Perstorp*
- *Klippan*
- *säter*
- *Falun*
- *Essunga*
- *Marks kommun*
- *Höganäs kommun*
- *Karlsborg*
- *Eskilstuna*
- *Järfälla*
- *Danderyd*
- *Älmhult*
- *Hallstahammar*
- *Uddevalla*
- *Vara*
- *Habo*
- *Skövde*
- *Bollebygd*
- *Värmdö*
- *Osby*
- *Värmdö*
- *Borås Stad*

- *Tibro*
- *Mariestads kommun*
- *Lindesberg*
- *Mora*
- *Österåkers kommun*
- *Tanums kommun*
- *Täby kommun*
- *Bollebygd*
- *Motala*
- *Bergs kommun*
- *Strömstad*
- *Arjeplog*
- *Örebro*
- *Rättvik*
- *Mullsjö*
- *Härryda*
- *arjeplog*
- *Uppsala*
- *Håbo kommun*
- *Lunds kommun*
- *Tierp*
- *Norrköpings kommun*
- *Nyköpings kommun*
- *KRISTIANSTAD*
- *Tanums kommun*
- *Malmö*
- *Motala*
- *Pajala*
- *Håbo kommun*
- *Täby*
- *sotenäs kommun*
- *Ovanåker*
- *Sotenäs*
- *Alingsås*
- *Heby*
- *Heby*
- *Östersund*
- *Vallentuna*
- *Stenungsund*
- *Skövde*
- *lerum*
- *Mora*
- *Katrineholm*

- *Lidköping*
- *Mullsjö*
- *Kungsbacka*
- *Kungälv*
- *vaxholm*
- *Mjölby*
- *Haninge*
- *Vaxholm stad*
- *Falun*
- *Örebro*
- *Härryda kommun*
- *Finspång*
- *Göteborg*
- *Sollentuna*
- *Lidingö*
- *vänersborg*
- *Partille*
- *Munkedal*
- *Huddinge*
- *Sundsvall*
- *Lomma*
- *Lomma*
- *Kiruna*
- *Hiddinge*
- *ystad*
- *Tyresö*
- *Uppsala*
- *Sundbyberg*
- *Vaggeryds kommun*
- *Mjölby*
- *Vaggeryds kommun*
- *Kils kommun*
- *Öckerö kommun*
- *Nykvarns kommun*
- *Kalmar*
- *Malå*
- *Hallsbergs kommun*
- *Sala*
- *sundbyberg*
- *varberg*
- *Kalmar*
- *Enköping*
- *Ekerö*

- *sundsvall*
- *hammarö kommun*
- *Upplands Väsby kommun*
- *Malå kommun*
- *svedala*
- *Svedala*
- *kalmar*
- *Järfälla*
- *Trelleborgs kommun*
- *Nynäshamn*
- *Eslöv*
- *Södertälje*
- *Danderyds kommun*
- *Aneby*
- *Sundbyberg*
- *Lycksele*
- *leksand*
- *Boxholm*
- *Knivsta*
- *Södertälje*
- *Borlänge*
- *mörbylånga*
- *södertälje*
- *Falkenberg*
- *tjörn*
- *Vetlanda*
- *Sjöbo*
- *Umeå*
- *Leksand*
- *Åstorps kommun*
- *Åstorps kommun*
- *Sigtuna*
- *Tidaholm*
- *Falkenberg*
- *Nora*
- *Botkyrka*
- *sigtuna*
- *Luleå*
- *Borlänge*

Fråga 2

A. Bostadsbyggande i kommunen

Fråga 3

2. Vilket genomsnittligt årligt bostadsbyggande - antal lägenheter - anger kommunen i riktlinjer för bostadsförsörjningen och/eller översiktsplan under de närmaste tre åren?

	Antal	Procent
0-50	31	26%
51-100	13	11%
101-500	49	42%
501-1000	19	16%
1001-2000	2	2%
2001-5000	3	3%
Mer än 5000	0	0%
Total	117	100%

Kommentarer (36)

- 900 i ÖP
- ca 450
- Exakt 100 lägenheter per år.
- Anger inga sådana riktlinjer någonstans
- Har inget program eller liknande. Vi har behov av lhheter, vi har mark och detaljplaner men ingen bygger. Banken säger "nej" till lån. De tar inget samhällsansvar Detta är ett allvarligt problem.
- Strax över 100 bostäder/år.
- Mycket fritidshus byggande inom vår fjällturism.
- I Kommunfullmäktiges övergripande mål som är för 2015-2018 är ett av målen "Antalet färdigställda lägenheter är minst 600 per år, räknat som ett genomsnitt över mandatperioden".
- I vår FÖP för Kristianstad stad har vi angivit att vi har som vision att bygga ca 300 bostäder per år fram till 2025. FÖP:en antogs 2009.
- Kommunen har inte angett riktlinjer i antal bostäder per år. Arbetar just nu med att upprätta en handlingsplan som ska vara kopplad till bostadsförsörjningsprogrammet. Målet är att bli 13 000 invånare (idag ca 12300).
- Anges i LUP (Lokalt utvecklingsprogram)
- I bostadsförsörjningsprogrammet anges 200 nya bostäder/år fram till 2020. Det är dock inte aktuellt i dagsläget och bostadsförsörjningsprogrammet behöver revideras. Siffran byggde på ett orealistiskt antagande om kraftig befolkningsökning till följd av att en järnmalmgruva öppnat i kommunen. Bostadsförsörjningsprogrammet ska ses över under 2015-2016.
- Avses ökas!

- Finns i programförklaring
- målet är 1% tillväxt/år
- Målet är 500 bostäder per År. Ett mål som uppnåtts under en lång följd av år. Bedömningen är att målet kommer att överstigas för 2016 o 2017.
- Kommunens strategiska mål anger 2000 bostäder under mandatperioden. Det innebär en kraftig ökning i relation till genomförda nya lägenheter tidigare år
- Den politiska plattformen säger 600/år. 2014 byggdes 550.
- Något ojämnt fördelat över åren men i snitt blir det nog ca 150 nya bostäder per år 2016-18
- Ca 900 bostäder per år behövs de kommande 10 åren med nuvarande befolkningsprognos.
- Just nu revideras siffrorna upp och landar troligen på 1001-2000
- Vi har inga antagna riktlinjer för bostadsförsörjning ännu men de är under upparbetande!
- Bostadsbyggandet bedöms vara relativt högt i Nykvarns kommun utifrån vår befolkningsstorlek på knappt 10000 invånare. År 2014 lämnades slutbesked till 173 nya bostäder. År 2015 och 2016 prognostiseras ytterligare ca 100/år. År 2017 och 2018, då ombyggnation av bla Nykvarns centrum planeras, är bostadsbyggandet ca 175/år.
- Produktionsvärdet är högre än marknadsvärdet
- Kommunalt mål 300 bostäder/år
- 155 lgh/år fram till 2019 enligt Exploateringsprogram 2015-2019.
- Kommunens mål är att växa från dagens 27 000 invånare till 35 000 till 2030 vilket kräver att ca 4200 nya bostäder byggs fram tills dess, vilket motsvarar ca 200 per år.
- I ÖP anges behov av minst 25-30 lägenheter per år för att kunna nå kommunens mål om 7 000 invånare 2025.
- Detta anges ej i ÖP, kommunen jobbar med en bostadsbyggnadsprognos som uppdateras årligen och som innehåller mer aktuell information.
- Översiktsplanen anger inte bostadsbyggande (antall lägenheter/år) utan utgår från att staden växer med ca 20 invånare fram till 2030
- Kommunen saknar bostadsförsörjningsprogram. Dock finns ett uppdrag att ta fram en. Inga siffror presenteras i översiktsplanen. Markberedskap finns för en byggnation av ca 100 lägenheter.
- Öp13 anger 100-150 bostäder/år
- Vi har ingen aktuell bostadsförsörjningsplan så detta är min bedömning
- Riktlinjer för bostadsförsörjning är under framtagande och kommer förhoppningsvis att antas under detta år. I dessa redovisar vi planberedskapen, färdiga detaljplaner som möjliggör för byggnation. Det är dock inte samma sak som att det kommer att byggas i samma utsträckning. Detaljplanerna planeras för att ge möjligheter till knappt 600 lägenheter i flerfamiljshus fram till år 2020. (och ungefär 500 villor) Det faktiska lägenhetsbyggandet de närmaste 3 åren tror vi dock inte ha kommit upp i dessa nivåer, därav den lägre siffran.
- Kommunen har inga antagna riktlinjer för bostadsförsörjning. Dessa ska integreras i pågående arbete med ny översiktsplan
- Kommunen har i den nya översiktsplanen som antogs 2014 höjt bostadsbyggnadsmålet från 350 till ca 650 bostäder per år.

Fråga 4

3. Bedöms detta planerade bostadsbyggande motsvara den förväntade marknadsmässiga efterfrågan på bostäder?

	Antal	Procent
Nej, efterfrågan på bostäder är högre än det planerade bostadsbyggandet	49	40%
Ja	68	56%
Vet inte/ingen uppfattning	4	3%
Total	121	100%

Kommentarer (26)

- Byggekostnader och befintliga hyresnivåer hindrar detta. Omöjligt affärsmässigt
- Utredning pågår i bostadsförsörjningsprogram
- Beräknat för att klara av beräknad befolkningsökning enligt SCB statistik.
- De köpsvaga grupperna har en stark önskan om bostad men inte betalningsförmågan.
- Kommunen har låtit bostadsbyggande men det finns en efterfrågan på bostäder, framförallt marklägenheter i hyresrättsform.
- "Planering" enl. Bostadsförsörjningen behöver annars inte innebära att det byggs något öht.
- Behovet av hyreslägenheter är stort
- Vi har planlagt mark för enbostadshus, pågående detaljplaner för att kunna bygga flerfamiljshus med hyresrätter
- Det finns en efterfrågan på centralt belägna lägenheter med varierad upplåtelseform och i olika storlekar men troligtvis med viss övervikt på små lägenheter.
- Lite brist av permanentbostäder i vissa av de "populära" byarna, exempelvis Klövsjö, Oviken, Hackås.
- Vad innebär planerade? Det har inte byggts lika mycket som vi planerat för.
- Efterfrågan bedöms vara högre i och med att det färdigställts så få lägenheter i Norrköpings kommun de senaste åren, dvs det råder bostadsbrist. Därför tar man höjd och planerar för att ta fram detaljplaner som möjliggör ett större tillskott av bostäder än så för att ha en god planreserv.
- Efterfrågan på bostäder kommer från en ekonomiskt svag resursgrupp som inte kan delta i den marknadsmässiga efterfrågan och utbud som erbjuds.
- Efterfrågan på bostäder är högt, samtidigt finns det detaljplaner som inte är genomförda. I vår kommun är det en hög andel delårsboende (fritidshus) som efterfrågar en viss typ av boende kustnära. Utmaningen är att planera bostäder som attraherar helårsboende både i pris och läge.
- I dagsläget (maj 2015) finns ingen marknad för nybyggnation på grund av låg efterfrågan på bostäder.
- Beror av vilken typ av upplåtelseform. Något vi inte kan styra genom PBL. Saknas hyresrätter.
- Motsvarar nivån på bostadsbyggande som kommunen angett i "vision 2035".
- marknaden men inte behovet
- Regional efterfrågan.

- Den befintliga bostadsbristen spås på att kommunen ökar med mellan 1200 och 1500 personer om året.
- Det är framför allt svårt att tillgodose efterfrågan på hyreslägenheter och tomter för enskilt byggande.
- Den marknadsmässiga efterfrågan bedöms som betydligt högre, men är svår att hantera för en liten kommun med en liten förvaltning. Marknaden ser värden som: - En ökning av turtätheten med regiontågen med ca 50% from år 2017 när Citybanan invigs. Pendling till Stockholm: 28 minuter - En av Sveriges bästa grundskolor enligt SKL:s öppna utvärdering - Vacker natur- och kulturmiljö - Småstadskänsla i en växande Stockholmsregion - En växande arbetsmarknad med flera stora företagsetableringar - Ett nytt centrum under uppbyggnad
- Efterfrågan är stor! Målsättningen om 25-30 bostäder per år kommer inte heller att nås.
- De senaste åren har dock bostadsbyggandet överskridit behovet (om endast sett till befolkningsökning).
- Markberedskapen motsvarar i stort den förväntade marknadsmässiga efterfrågan.
- De närmaste tre åren gör det inte det då det är brist på bostäder. Vår förhoppning är att vår planering av kommande detaljplaner ska möjliggöra för att det under en längre tidsperiod ska kunna svara upp till efterfrågan på bostäder. (Under förutsättning att byggnationerna blir verklighet)

Fråga 5

B. Planberedskap

Fråga 6

4. Finns det idag outnyttjade byggrätter i aktuella detaljplaner som motsvarar det planerade byggandet under den närmaste treårsperioden?

	Antal	Procent
Ja	74	63%
Nej	41	35%
Vet inte/ingen uppfattning	3	3%
Total	118	100%

Kommentarer (33)

- I antal räknat finns det men inte i attraktiva lägen
- Outnyttjade byggrätter för lägenheter/småhus är 127 st december 2014. Behov för tre år är 285.
- Finns mycket byggrätter i befintliga planer men nya detaljplaner behövs för att klara efterfrågan.
- Finns mer än så
- Vi har inga byggrätter som inte har en exploatör. Inget "på lager". Att det dröjer till byggstart kan ha en mängd olika skäl.
- Det finns tillräckligt många outnyttjade byggrätter men på fel plats och inte tillräckligt attraktiva.
- Inte på villasidan, däremot påbörjade detaljplaner som räcker för lägenhetssidan.
- För småhusområden finns det aktuella detaljplaner. För flerbostadsbebyggelse behöver nya detaljplaner tillkomma.

- *Vi har bra beredskap för mark för enbostadshus och numera snart även mark för flerbostadshus pga planinitiativ från kommunala bostadsbolaget och privata aktörer.*
- *Ja till antal, men inte placering.*
- *Byggrätterna finns i detaljplaner som inte motsvarar marknadens efterfrågan.*
- *Lagakraftvunna detaljplaner motsvarar inte det planerade byggandet fullt ut, men tillsammans med pågående detaljplanearbeten motsvarar det det planerade byggandet.*
- *Nästan hela behovet.*
- *Kommunen har en relativt god planreserv.*
- *Vi har tyvärr ingen uppföljning idag som tydligt visar vår planberedskap. Efterfrågas.*
- *Finns byggrätter för såväl enfamiljs- som flerfamiljshus. Osannolikt att dessa kommer att nyttjas under de närmaste tre åren.*
- *Ja nästan, det finns ca 650 bostäder i planreserven.*
- *Ja det finns, men alla ligger inte i de områden som marknaden efterfrågar.*
- *någon enstaka*
- *Det finns outnyttjade byggrätter men alla är inte alltid i de lägen där det finns efterfrågan och alla tillåter inte heller den exploateringsgrad som är aktuell i projekten*
- *Allt som planeras i Kungsbacka har aktualitet och byggs direkt efter det att planen vunnit laga kraft.*
- *Byggrätter finns till viss del i större pågående projekt men samtidigt kan inte byggherrarna bygga ut allt på en gång*
- *Ja, planreserv outnyttjade byggrätter i centrala delar av staden finns så att det motsvarar det planerade byggandet under den närmaste treårsperioden och en större planreserv än så finns om man räknar in outnyttjade byggrätter som finns i de stadsdelar och tätorter som just nu är mindre attraktiva för bostadsbyggarmarknaden.*
- *Vid utgången av 2014 hade vi 1630 lgh i lagakraftvunna detaljplaner (varav 700 studentbostäder). Många planer är på väg att bli fastställda.*
- *I stort sett, planreserven omfattar ca 8000 lgh, och det planerade byggandet är ca 9000 lgh under tre år.*
- *Ja, till viss del. Men flertalet av planerna är otidsenliga och behövs förändras*
- *Det finns ca 1500 outnyttjade byggrätter i kommunen i planer som kommunen tagit fram tillsammans med exploatörer/byggbolag.*
- *se tidigare*
- *I pågående detaljplaner har vi ca 900 bostäder.*
- *Byggrätter finns men på fel ställen och med fel våningsantal*
- *Arbete pågår med att ta fram nya detaljplaner.*
- *Delvis, men inte som täcker behovet fullt ut.*
- *Det finns ca 1000 bostäder i planlagda områden som går att bygga nu. Det beror på i vilket tidsperspektiv man ser det.*

Fråga 7

C. Ej genomförda detaljplaner

Fråga 8

5. Finns det byggrätter för bostäder i aktuella detaljplaner där genomförandet inte har påbörjats tre år efter planens antagande?

	Antal	Procent
Ja	84	76%
Nej	24	22%
Vet inte/ingen uppfattning	3	3%
Total	111	100%

Kommentarer (56)

- I dagsläget ca 30 st som snart kommer att bebyggas.
- 1200 st
- ca 170
- Vet ej
- 100 st
- Cirka 10
- C:a 300-400 lägenheter.
- 100
- 200
- Mark för enbostadshus, ca 200 tomter. Projektering gator/Va påbörjas i år, försäljning under hösten/våren
- Massor
- c:a 30
- ca 50
- 50
- Det byggs inte så mycket lägenhetshus i kommunen, det är mest friliggande bostadshus.
- Spridda tomter i olika detaljplaner, dock inte hela områden där genomförandet ej påbörjats. Totalt 50-100 byggrätter
- 100
- ca 1000
- 3000
- ca 100 stycken placerade ut i mindre orter. Ca 200 i tätorten
- Vet ej.
- svårt att svara på utifrån om de är aktuella eller inte. Men det finns några sådana. Det beror på en svag bostadsmarknad.
- 300

- Cirka 150 lgh varav en del utgörs av enfamiljs- och radhus/kedjehus. Vissa detaljplaner från 1990-talet ännu outnyttjade.
- cirka 50-80 bostäder
- Undantag ett trygghetsboende med upplåtelseform bostadsrätt ca 50 lgh
- ca 50 lgh
- kring 1000 bostäder
- Cirka 180 lägenheter
- ca 300-400
- Finns ingen statistik på det ännu.
- Uppskattningsvis ca 2000
- 25
- Svårbedömt, men i storleksordningen 1000-2000
- Ett mindre antal
- Ja, och det beror framför allt på att vi har ett mycket stort utbyggnadsområde där detaljplanerna vann laga kraft för relativt många år sedan, och där allt inte kan byggas på en gång, men utbyggnadstakten är ändå relativt hög.
- Vi har totalt en planberedskap för 800-900 bostäder, men i det har vi räknat in även de planer som antagits under de senaste tre åren.
- Vet ej.
- vet ej
- 50-100
- Kan röra sov om 1000-1500 bostäder
- Ca 400 st
- påbörjat byggande men ej genomfört i sin helhet finns
- ca 1500, se svar på föregående fråga.
- Ingen uppfattning, men det finns en hel del även om någon av de äldre planerna spelat ut sin roll och planeras att upphävs.
- ca 300 lägenheter.
- N/A
- ca 75
- ca 30
- ca 450
- ca 500
- ca 100 st
- Vet inte.
- ca 150
- ca 400
- ca 500 lgh

Fråga 9

6. Om Ja ovan: Varför har genomförandet inte påbörjats?

Flera svarsalternativ kan anges

	Antal	Procent
Byggherren avvaktar rätt marknadsförutsättningar	62	73%
Planerna ligger i lägen där ingen vill bygga	38	45%
Planerna är utformade för ett specifikt projekt som inte längre är aktuellt	22	26%
Planerna ingår i en planerad etappvis utbyggnad	20	24%
Annan orsak	18	21%
Vet inte/ingen uppfattning	4	5%
Total	85	193%

Kommentarer (24)

- *Exploatören tappade intresset, bla pga nedgång i bostadsbyggandet för ett antal år sedan. Mark återköpt av kommunen och nu vidare såld. Nuvarande markägare/exploatör har krav på att ett visst antal bostäder ska vara sålda/tecknade innan byggstart.*
- *-Avvaktar rätt marknadsförutsättningar -Ingår i etappvis utbyggand*
- *Lågt intresse för bostadsbyggande totalt sett, höga kostnader för bostadsbyggande*
- *Försiktighet på marknaden, svårt att få banklån*
- *De två första.*
- *Vi har ett antal kommunala villatomter som ännu inte byggstartas*
- *Specifikt projekt och marknadsförutsättningar*
- *Sparar tomter till nästa generation*
- *Ekonomi - genomförandekostnader som infrastruktur är dyrare än vad man kan få ut av exploateringen.*
- *Att byggherrar inte bedömer att det detaljplanlagda området är tillräckligt attraktivt. Att det efteråt uppkommit nya förutsättningar, t.ex. förorenad mark, frågor rörande dagvattenutredning m.m. som hindrar utbyggnad.*
- *Byggherren avvaktar och planerna finns där ingen efterfrågan finns*
- *1. Byggherren avvaktar rätt marknadsförutsättningar 2. Planerna ligger i lägen där ingen vill bygga. (hänger dock ihop med 1.)*
- *Marknadsförutsättningar*
- *Se ovan. Finns idag ingen marknad för att bygga plus att vissa planer är antagna under 1990-talet har oattraktiva lägen.*
- *Byggherren har svårt att få ekonomi på projektet. Inte säljbart som bostadsrätter som det såg ut.*
- *Marknadsförutsättning: Läge och marknad gör att det inte byggs i alla delar av kommunen trots närheten till Göteborg Annan: Bostäderna planerades ihop med utbyggnadsreserv för kommunala behov som inte uppstått.*
- *se ovan*

- Byggandet är relaterat till marknadens efterfrågan
- politisk ovilja att bygga i vissa planlagda områden trots antagna detaljplaner
- Markägaren bygger inte själva bostäder. I samband med att planen vann laga kraft kontaktades flera potentiella köpare men intresset var lågt. Detta var strax efter finanskrisen. Nu har byggrätterna sålts, men från laga kraft till byggstart beräknas det gå 6 år.
- Den främsta orsaken är att det kommunala bostadsbolaget är en relativt ensam aktör och har enbart möjlighet att driva en visst antal projekt. En liten andel av planerade lägenheter ligger i delar av kommunen där efterfrågan är mycket svag.
- Byggherren avvaktar rätt marknadsförutsättningar samt Planerna ligger i lägen där ingen vill bygga
- Byggherren avvaktar rätt marknadsförutsättningar och planerna är utformade för ett specifikt projekt som inte längre är aktuellt.
- Det finns många detaljplaner i ett område som inte bebyggts i den utsträckning det planerades för på 80-talet, bl a tätare flerbostadsbebyggelse utan området blev i större utsträckning ett småhusområde. Bl a ligger byggherrar på mark där. Området är inte bästa läge, men kommunen planerar bebyggelseplanering som ska på bättre sätt integrera området med staden i övrigt.

Fråga 10

7. Tillämpar kommunen vites-/återgångsklausuler som reglerar förhållandet om en byggherre inte inom stipulerad tid fullföljer ett planerat bostadsbyggande i markanvisnings- eller exploateringsavtal som kommunen ingått med byggherren?

	Antal	Procent
Ja	50	48%
Nej	54	52%
Total	104	100%

Kommentarer (31)

- Återköp används.
- Historiskt har detta inte skett men detta är något vi arbetat mer med under senare år.
- Ej aktuellt
- I väldigt liten utsträckning för kommunala villatomter.
- Numera, men inte tidigare. Sedan ca ett år.
- Kommunen arbetar inte med markanvisningar eller exploateringsavtal.
- Vi håller på att arbeta fram ett förslag där vite föreslås.
- Vi håller på att ta fram riktlinjer för både markanvisningar och exploateringsavtal. Sannolikt kommer vi att ha någon form av vites- eller återgångsklausuler.
- Gäller dock enbart vid byggnation på kommunal mark vilket inte utgör majoriteten av byggnationen
- Sedan drygt ett år.
- Används försiktigt
- vi kommer att arbeta framöver genom avtalen med att föra in vites/återgångsklausuler i avtalen.
- I fall där kommunen äger marken förekommer det sådana klausuler. Oftast tas detaljplaner i vår kommun fram på privata initiativ på mark som är i enskild ägo.

- Kommer att införas
- När kommunen äger marken går ju det att göra så.
- Ja, kommunen använder sig antingen av återgångsvillkor eller vetersklausul om påbörjad byggnation inte sker inom utsatt tid. Erlagd handpenning återbetalas inte vid återgång av köp.
- Det finns funderingar kring detta.
- oftast
- Mycket sällan
- Örebro kommun säljer inte marken förrän bygget är påbörjat. Se <http://www.orebro.se/13703.html>
- I några fall på senare år är markförsäljning kopplad till ingångsättning
- vid något tillfälle
- Ja, numera. men vi har tidigare haft avtal utan återgång, vilket stoppat upp områden.
- Inte vad jag vet (jag jobbar inte med exploatering). Däremot gäller markanvisningarna bara i två år, och om byggherren inte varit aktiv (exempelvis i planläggning, eller i bygglovsökande) så kan kommunen avstå från att förlänga markanvisningen.
- Ja, men har inte varit aktuellt att tillämpa.
- En markreservation håller 6 mån efter antagen dp
- Ja, vi har det i ett nytt projekt. I övrigt inte i äldre avtal.
- Har inte varit aktuellt än, skulle kunna bli aktuellt i framtiden.
- Kommunen använder sig i regel sällan av exploateringsavtal
- De planer som inte blivit påbörjade är ca 10 år gamla och då tillämpades inte dessa regler.
- Ja, för moderna planer däremot inte i de fall som refereras ovan där bl a kommunens allmännyttan och HSB äger mark.

Fråga 11

D. Upprättande av detaljplaner

Fråga 12

8. Gör kommunen idag detaljplaner för bostadsprojekt med någon bestämmelse om byggnaders färgsättning, materialval, fasadutsmäckning, fönstersättning eller andra liknande bestämmelser om byggnaders utseende?

	Antal	Procent
Nej	22	20%
Ja, i enstaka fall	66	61%
Ja, det är vanligt	20	19%
Total	108	100%

Kommentarer (22)

- Färg och material regleras förhållandevis ofta, men inte fasadutsmäckning, fönstersättning m.m.
- Vanligt förr men sällsynt sedan ca tre år tillbaka. Främst när vi är inom vårt riksintresse för kulturmiljö.

- Tidigare hade vi ofta den här typen av bestämmelser, men det senaste året har vi övergått till att utforma detaljplanerna så flexibelt som möjligt.
- Vi hänvisar till lokal byggnadstradition som beskrivs i våra fördjupade översiktsplaner i de olika områdena av kommunen (25 mil bred och 15 mil hög).
- I stadskärnan som har stora bevarandevärden
- Vår kommun har mycket äldre bymiljöer där nya byggnation bör anpassas till befintlig bebyggelse sett till främst färg och material.
- Det som regleras är i så fall oftast materialval
- Det är vanligt i lägen längs med kusten där de allmänna intressena är höga och byggnadernas utformning har stor betydelse. Vi diskuterar alltid vilken detaljeringsgrad som är lämplig.
- Vi följer gällande lagstiftning och Boverkets allmänna råd och nyttjar denna möjlighet vid speciella förutsättningar kopplat till platsen.
- Endast där platsen kräver mer omsorg om gestaltningen.
- Mycket svårt för kommunen att ställa krav då vi har en så svag marknad. Risk att byggherre drar sig ur om kommunen gör för detaljerade bestämmelser.
- Vid befintlig bebyggelse där planen renoveras för modern tillämpning kan finnas behov av viss anpassning till befintliga förhållanden.
- Då ny bebyggelse ska ansluta till befintlig (ex-vis lucktomt) och helhetsverkan bedöms viktig att beakta
- gestaltningsprogram förekommer
- I områden med känslig kultur- eller landskapsmiljö har det förekommit i begränsad omfattning
- Sällan och då där det är motiverat utifrån stadsbild/kulturmiljö.
- Vi vill varna utredningen för att dra för snabba slutsatser när det gäller gestaltningsbestämmelser och projektanknutna planer. Det finns många alltför detaljerade planer, men vi har t.ex. gjort en plan för 1000 bostäder där några gestaltningsbestämmelser var det sammanhållande kittet medan användningen var fri inom ramen för vad omgivningspåverkan tål.
- Detta gäller framför allt fasadmaterial.
- Önskemålet har hittills varit att Kommunstyrelsen, som hanterar detaljplaner, lägger relativt detaljerade krav i detaljplanerna. För att underlätta hantering/myndighetsutövning i Bygg- och miljönämnden. Utbildning av extern aktör för den nya Kommunstyrelsen pekade på behovet av att minska de detaljerade kraven i detaljplanerna, och istället hantera regleringen inom bygglov hos Bygg- och miljönämnden. En förskjutning kan alltså vara aktuell inom kommande mandatperiod.
- Materialval och färg är vanligast.
- Många områden som är kulturhistoriskt värdefulla inom kommunen
- Vi har ett världsarv och där har vi noga reglerat utformningen i detaljplan för att säkerställa världsarvets kvalitéer

Fråga 13

9. Arbetar kommunen med gestaltningsprogram eller motsvarande vid större bostadsprojekt?

	Antal	Procent
Nej	20	18%

Ja, i enstaka fall	72	66%
Ja, det är vanligt	17	16%
Total	109	100%

Kommentarer (8)

- Har inte haft några större bostadsprojekt där det varit aktuellt.
- Vi har som ambition att ta fram gestaltningsprogram för våra fyra större samhällen. Mycket sällan förekommer det att gestaltningsprogram kopplas till detaljplan.
- I de större projekten har vi haft gestaltningsprogram
- Både för kvartersmark och allmän plats
- Detta har gjorts i två stora utbyggnadsområden, Lomma Hamn (1650 lgh) och Lomma centrum (400 lgh).
- Gestaltningsprogrammet är alltid en del av planbeskrivningen.
- tas fram i dialog med exploatören.
- I central stadsdelarna förekommer det

Fråga 14

10. Gör kommunen idag detaljplaner för bostadsprojekt med bestämmelser om byggnaders tekniska utförande (byggnadsteknik)?

	Antal	Procent
Nej	59	55%
Ja, i enstaka fall	41	38%
Ja, det är vanligt	8	7%
Total	108	100%

Kommentarer (35)

- Tex krav på bullerdämpande åtgärder, skydd mot störningar etc pga krav från länsstyrelsen.
- Bullerkrav
- Bullerreduktion
- Radonsäkert utförande
- T.ex. om byggandet kräver radonsäkert utförande eller om pålning behövs.
- Enbart krav på souterräng om det är nödvändigt.
- Tex byggnader i kulturskyddad miljö där extra stora krav kan ställas på byggnadsteknik.
- Färdig golvhöjd vid översvämningsrisk samt bullerreducerande åtgärder.
- Om det är nödvändigt t.ex. med anledning av buller eller vibrationer.
- Översvämningsbestämmelse avseende vattentät alt vatten tålig grund. Tekniska anordningarska utföras på en säker översvämningshöjd.
- Grundläggning av byggnader får endast ske genom pålning. Endast källarlösa hus är tillåtet. Vid anslutning av VA med självfall ska lägsta höjd på färdigt golv vara 0,3 meter över marknivån vid anslutningspunkten.
- Det är inte lagligt idag.

- På grund av t.ex. buller
- Bullerdämmande fasader/fönster
- Bygga med radonsäkert utförande Lägsta golvnivå i förhållande till förbindelse-punkt avlopp. Krav på grundläggningssätt Krav på vattentålig konstruktion underviss nivå Placering av friskluftintag
- Frågan om riskreducerande åtgärder.
- Tak får inte utföras i plåt; användes pga dagvattenavledning till känslig recipient
- I områden som ligger lågt och nära vattnet kan det vara aktuellt
- Tex pga geoteknik, översvämningsrisk edyl
- vid trafikbullerutsatta lägen
- Däremot diskuterar vi möjligheter till livscykelanalys utifrån uppföljning av klimatmål.
- Men däremot i exploateringsavtal
- Detta avser åtgärder betr radon och förorenad mark, samt krav på färdigt golvhöjd och fasaddämpning.
- Radonsäkert utförande, tex.
- Det kan t.e.x gälla grundläggning vid komplicerade geotekniska förhållanden eller reglering med hänsyn till krinliggande risker t.ex. transporter med farligt gods.
- Ex. reglering av bergsprängning, och krav på pålning m.m.
- Lokalt omhändertagande av dagvatten
- Tex att tilluft ska tas från gårdssida, eller att dagvatten ska renas.
- bullerdämpande åtgärder, åtgärder för att minska risk
- När det krävs. Exempelvis pga de geologiska förutsättningar på platsen
- Byggnader ska uppföras radonskyddat. Endast källarlösa hus.
- Bestämmelse om gröna tak.
- b = källare är inte tillåtet.
- radonsäkring
- Mkt sällsynt, men i område med översvämningsrisk

Fråga 15

11. Finns det några påtagliga hinder/svårigheter för att ta fram detaljplaner för bostadsbyggande?

Flera svarsalternativ kan anges

	Antal	Procent
Brist på ekonomiska resurser för planeringsarbetet	30	32%
Svårt att rekrytera personal med erforderlig kompetens och erfarenhet	40	43%

Motstånd från medborgare/grannar	43	46%
Statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. Kommentera nedan	47	50%
Brist på mark som är attraktiv och lämplig för bebyggelse	23	24%
Andra hinder och restriktioner? Kommentera nedan	29	31%
Total	94	226%

Kommentarer (67)

- *Trafikbuller upplevs som ett hinder för planläggning i attraktiva lägen*
- *finns inga hinder*
- *Svårt att planera mitt under en pågående utredning för Götalandsbanan, då stora delar av staden är ett riksintresse för järnvägen.*
- *Kommunen är ofta oenig med länsstyrelsen om hur detaljerade utredningar som behöver göras för att länsstyrelsen ska släppa igenom planerna. Tex säkerhet, trafik, buller, arkeologi etc*
- *Exempelvis bullerfrågan.*
- *Hinder finns det många men inte så att det stör att vi ska få fram bostäder i tillräcklig omfattning.*
- *Egentligen är hindren ganska få men däremot finns det bland annat statliga intressen som försvårar processerna.*
- *Tuffa bullerkrav Länsstyrelsen*
- *Nej*
- *Markföreningar och/eller svåra geotekniska förhållanden i attraktiva lägen vilket driver upp exploateringskostnader.*
- *Den största svårigheten är att få byggare intresserade av att bygga inom kommunen.*
- *Det finns inga direkta hinder.*
- *Ekonomiska läget, ingen har tidigare vågat satsa på flerbostadshus. Inga "rena" markområden centralt där man kan satsa på flerbostadshus, men nu har man istället satsat på förtätning vilket är väldigt positivt.*
- *Utöver ikryssad ruta råder det hård arbetsbelastning pga personalbrist vilket leder till svårigheter enligt frågan ovan.*
- *Motstånd från med/ Fördröjer processen, skapar negativt klimat gällande förtätning. Statliga bestämmelser, framförallt buller samt upplever att länsstyrelsen ställer orimliga krav på tidiga utredningar i planarbetet, typ geoteknik, arkeologi och buller/risk. Brist på mark, framförallt småhusbebyggelse*
- *I detaljplaneprocessen måste vi lägga mycket tid, kraft och resurser på att utreda buller, vibrationer, risker, naturvärden, strandskydd, miljökvalitetsnormer m.m. Det är många gånger tuff dialog med de statliga myndigheterna. Trafikverket är särskilt fyrkantiga i sin syn på buller. Miljökvalitetsnormer (särskilt för vatten) är särskilt problematiskt, då det är en förbudslagstiftning som inte kan avvägas mot andra allmänna intressen.*

Det är alltså inte möjligt att komma fram till att det är viktigare att klara storstadsområdets bostadsförsörjning än att vattenkvaliteten i ett visst vattendrag inte på minsta vis får försämrats. Vid planering avväger man alltid olika intressen mot varandra. Det blir svårt när det finns vissa aspekter som inte får avvägas över huvud taget.

– *Strandskyddslagen!*

– *Restriktioner kring byggande på jordbruksmark.*

– *Fornlämningsskikt*

– *vi har inga påtagliga hinder som påverkar helheten*

– *Länsstyrelsen för fram Jordbruksmark som ett hinder för att exploatera jordbruksmark.*

– *Mycket svårt att rekrytera personal med erfarenhet. Vi anställer nyutbildade som efter att ha arbetat hos oss ett par år flyttar till annan kommun. Svårt med kontinuitet särskilt då planprocesserna tar längre tid. Mycket synpunkter från enskilda som behöver hanteras, många detaljplaner överklagas. Handläggningen av överklaganden (upplever vi) har förkortats på senare tid. Upplever att kraven i många sektorer (energi, vatten, natur, kulturmiljö, klimat, trafik etc.) har ökat och att många har önskemål om att detta ska lösas med samhällsplanering. Länsstyrelsen har blivit sämre på att göra avvägningar mellan olika allmänna intressen och vidarebefordrar alla krav som kommer internt till kommunen. Ibland är det sådana krav (eller önskemål som formuleras som krav) som inte kan regleras i detaljplan. Den bedömningen och avvägningen måste göras inom länsstyrelsen. Sverige har nationella mål inom många områden som berör samhällsplanering, men PBL ger inte verktygen för kommunerna att uppfylla flera av dessa (t.ex. inom energiområdet). Antingen behöver PBL ändras eller så får man fundera på andra sätt än genom detaljplan som detta ska uppfyllas.*

– *Vikande arbetsmarknad och bostadsmarknad.*

– *Alla lagkrav, inte minst utifrån Miljöbalken, gör planarbetet väldigt tungrovt.*

– *Brist på efterfrågan med de kostnadsnivåer nybyggnation innebär.*

– *Nej*

– *Kommun med många riksintressen som begränsar bostadsbyggandet.*

– *Svårt att förtäta/komplettera och samtidigt klara buller- och säkerhetskrav. Hänsyn till Fornminneslagen/ärkeologiska fynd är kostsamt och tar lång tid - länsstyrelsen äger processen.*

– *Sammantaget bidrar dessa tre alternativ svårigheter.*

– *Våra tätorter ligger i anslutning till jvg och motorväg och buller är ett stort hinder, Sävdaån, riksintresse för naturvård, kräver stor hänsyn.*

– *Kapacitetsbrist. För få planarkitekter.*

– *I väldigt många planer ställs det orimliga krav från länsstyrelsen på arkeologiska utredningar. Detta fördröjar framtagandet avsevärt och skapar en osäkerhet för exploatörerna. Det ställs även krav på andra utredningar, exempelvis markföroreningar och kulturmiljöutredningar, där kostnaden och tidsåtgången inte ställs i proportion till nyttan/risken. Strandskyddsreglerna är ett stort hinder för byggande i attraktiva lägen.*

– *Riksintressen. strandskydd. lagstiftning som syftar till att reglera avarter i storkommuner måste även hanteras av mindre kommuner.*

– *Under en följd av år har framförallt staten via nya bestämmelser och lagstiftning hela tiden fört på nya restriktioner. Dessa sammantaget gör det alltmer komplicerat att planlägga. Inte minst naturvård, rödlistade arter mm, strandskydd och bullerbestämmelser väger mycket tungt.*

– *Det är inte de stora enskilda svårigheterna som är problemet utan att allt fler frågor med allt större precision förväntas utredas och avgöras i planskedet. Det är då svårt att genomföra planeringen så snabbt som marknaden behöver.*

- Om de senaste årens förändringar av PBL har resulterat i förenklingar återstår att se. Men en sådan sak som att översynen av samordningen av bullerfrågan resulterade i att det nu i princip alltid bör göras en bullerutredning glädjer ingen utom möjligen bullerkonsulterna.
- Riksintresse bl.a. kulturmiljövård
- Inga påtagliga hinder Relativt få överklaganden
- Samtliga av punkterna berörs men är inte påtagliga. Varierar från olika projekt.
- Motstånd finns men har i Sollentuna inte haft avgörande påverkan på bostadsbyggandet. Brist på jungfrulig mark finns, det försvårar och förlänger processen och gör sannolikt byggandet dyrare, men det finns en tillräcklig potential i förtätning för att det ska täcka behovet så långt vi kan överblicka. Regler och restriktioner påverkar men det känns inte rätt att på det lilla utrymmet här gå in i detalj. Vi kan ändå peka på att buller får stor uppmärksamhet medan risk ofta är en minst lika stor restriktion utan särskilt mycket offentlig diskussion om regelverket är rimligt.
- Översvämning, flygplansbuller, markföroreningar
- Länsstyrelse och Trafikverket utgör stora hinder för ett snabb och effektiv planeringsprocess. Utredningar av olika slag för utrednings skull är legio numera. Trafikverket attityd attskjuta över utrednings och ekonomiska ansvaret för sin egen infrastruktur vid planläggning hämmar många exploateringar. Vi efterlyser dialog istället för monolog med Länsstyrelse och Trafikverk.
- Länsstyrelsen i Skåne har intagit en alltmer restriktiv hållning gentemot byggande på jordbruksmark. Detta har hittills lett till att ett antal utbyggnadsområden för bostadsbebyggelse har plockats bort från kommunens översiktsplan, och risken är stor att alla områden utanför dagens tätortgränser kommer att försvinna. Detta kommer på lite sikt leda till att bostadsbyggandet i kommunen kommer att minimeras.
- Hushållning med jordbruksmark, där förtätning blir alternativet. Men då påverkas närboende istället.
- Svårt att klara bullernivåer då många befintliga områden som skulle kunna förtätas ligger nära järnväg
- Ett krav på att minska biltrafiken i kommunen generellt, svårt att etablera i detaljplanerna som handlar om bostäder
- - I en liten kommun med en liten förvaltning, och samtidigt ett högt marknadstryck finns det problem att få fram erforderliga resurser - Som en liten kommun i en kraftigt växande storstadsregion är det svårt att rekrytera personal - De statliga bestämmelserna och målsättningarna har inestående målkonflikter, men organisation och arbetsätt är inte anpassade efter denna förutsättning
- Det är ett mycket stort hinder att kommunens förköpsrätt har tagits bort
- Kommunen har utarbetat en planeringsprocessen, samt tagit fram en prioriteringsordning för aktuella projekt. Flertalet aktuella detaljplaner har fått omarbetas
- I fall där Miljöbalken och PBL krockar med varandra, kan det uppstå svårigheter.
- Fördröjning som exploatören står för.
- Statliga bestämmelser: hushållning med jordbruksmark, riksintressen, strandskydd mm.
- Bristande samordning med större infrastrukturutbyggnadsprojekt. Långa handläggningstider t ex från länsstyrelsen. Svårt med riskavstånd, vattenfrågor, bullerhantering m.m.
- Kommunen och länsstyrelsen har inte samma synsätt.
- En del aktörer vill ha redan detaljplanlagd mark men planeringssystemet är uppbyggt enligt principen att planläggning påbörjas på exploatörens begäran. Processen tar sin tid med de utredningar som krävs, ofta hinner marknadsläget förändras innan planen vunnit laga kraft. Om kommunen själv ägde mer mark och tog initiativ till planläggning skulle det gå snabbare att bygga. Dock innebär det stora risker för kommunen och stora investeringar i planeringsskedet.

- Största problemet är utan tvekan byggkostnaderna. Det hämmar byggnationen. Villor på begagnatmarknaden är för billiga.
- Stor andel privat markägande är en viktigt förklaringsfaktor vad gäller pris, mängd och boendeform. Hänsyn till miljöfrågor - gör det svårt att bygga i täta komplexa lägen som Sundbyberg till stor del består av. Bl.a. buller och riskfaktorer begränsar. Infrastruktursatsningar, t.ex. tidigare osäkerheter kring Tvärbanan. Vi saknar kommunekolog och byggnadsantikvarisk kompetens vilket gör det svårt att genomföra vissa detaljplaner.
- Visst kan alla påstående stämma till viss del. Men när det gäller statliga engagemang i detaljplanerna, där tex PBL uttryckligen skriver att LST ska bistå kommunerna, så är det ofta långa långa långa väntetider och att dem ofta tillämpar försiktighetsprinciper och ändå skyfflar över bevisbördan på kommunen. Handläggare hos LST är ofta väldigt duktiga men tillsynes överbelastade.
- Brist på ekonomiska resurser till övergripande och strategisk planering leder till svårigheter att planlägga i enlighet med statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar. Ökade krav på planläggningens (innehåll snarare än process) leder till längre och mer komplicerade planer och planprocesser.
- Höga naturvärden och rödlistade arter.
- Kommunen äger väldigt lite mark.
- Den attraktiva marken kolliderar oftast med grönstrukturen. Ekonomiska förutsättningar är troligen det största problemet. Äldre personer bor billigt i stora villor och vill inte betala de höga hyror som blir vid nybyggnad. Därmed blir det ingen flyttkedja.
- Bullerfrågan
- Mark och miljödomstolens olika tolkningar av miljöbalken gör att det råder osäkerhet om exempelvis när en MKB ska tas fram. Detta kan sedan bli grund för överklagande av detaljplanen.
- Motsärliga Riksintressen Och Riksintresset Arlanda
- Staten har många regler som ibland ligger i strid med de mål som staten satt upp. Förtätning vs buller är ett exempel som försvårar och påverkar planläggning. Statliga infrastruktursatsningar som är avgörande för kommunens tillväxt och bostadsbyggande. Oligopol i byggnadssektorn som är prisdrivande. Byggherrarna/marknaden styr när de väljer att påbörja sina projekt.
- Att ta fram detaljplaner är i o f s inget större problem. Problemet i en mindre stad är produktionskostnader och avkastning, där vi har problem att få investerare på allvar intresserade av att påbörja bostadsbyggande trots stort behov. Vår möjlighet att snabbt genomföra planläggning är tämligen stor. Visst påstår investerare att BARA det finns färdig dpl så kör vi, men så är det ju inte. Det finns dock en poäng i att kommunen behöver ha genomfört ett bra arbete med underlagen för dplen. Förvisso skulle man också ha en dpl klar för att ha manövrerat de hinder i form av klagomål som ofta förekommer i synnerhet i halvcentrala lägen. Men vi vet ju också att det kan vara svårt att gör dpl så flexibel att en exploatör dels får in sin idé, dels att vi har kunnat infomera närboende om vad de kan vänta sig. Det blir gärna planändring i a f.

Fråga 16

12. Vad är den genomsnittliga tidsåtgången för att upprätta en plan för bostadsbyggande - från kommunens beslut att påbörja planarbetet till planens antagande?

	Antal	Procent
mindre än 1 år	14	13%

1-2 år	67	61%
2-3 år	25	23%
4 år eller längre	3	3%
Vet inte/ingen uppfattning	1	1%
Total	110	100%

Kommentarer (23)

- I ett normalfall
- Det beror på omfattningen av projektet. Det finns planer som tar kortare tid än ett år, men också planer som tar längre tid. Ibland "kallnar" intresset och den aktuella planen prioriteras ner till förmån för nya/andra planprojekt.
- Kortare tid vid sk enkelt planförfarande - numera standardförfarande.
- Ganska prick ett år.
- Vi har jämfört med andra kommuner relativt snabba processer med få överklaganden.
- De senaste planerna tog mindre än tre månader. En plan tog tiden mellan två möten 5 veckor
- Ofta har planarbetet pausats mitt i processen av olika anledningar.
- Det är inte det konkreta planarbetet som tar tid utan främst diskussioner med exploatörer och deras deltagande i arbetet som behövs för att komma vidare i processen samt den politiska gången (t.ex. kommunfullmäktige varannan månad).
- Enkelt förfarande tar ca 0,5 år. Vid normalt planförfarande beror det på hur komplex detaljplanen är, hur omfattande planarbetet är och på delegationsordning. 1,5 - 5 år. De flesta tar ca 2,5 år.
- Vi har ingen statistik som vi kan hänvisa till, men min uppskattning är att tidsåtgången för de flesta planer är mellan 2-3 år, men det finns också exempel på planer där det tagit mycket längre.
- vår rikttid är 18 månader men ofta tar det strax över 2 år.
- De flesta detaljplanerna tar ca 3 år, men ett flertal tar längre tid än så varför en snittid nog är ca 4 år
- För en normalstor plan på 50-100 lgh.
- Vår målsättning är 1,5 år men när vi ser tillbaka så är de verkliga tiderna på senaste planerna längre.
- Det varierar väldigt mycket. Prioriterar vi en plan kan den gå på ett år. Men för att klara det tar den planen också mer resurser, som tas från andra ärenden. Det kräver också att byggherren är oerhört på tå. Som värst har vi något enstaka planärende som kanske kommer att ha tagit tio år, pga att det är lågprioriterad villabebyggelse på landet, och som därmed bytt handläggare många gånger. Planläggning i känsliga eller svåra lägen kan också ta mer än dubbelt så lång tid som andra detaljplaner.
- Enstaka planer tar längre tid av speciella anledningar.
- En del planer som innebär förtätningar och mindre exploateringar tar cirka två år, andra större projekt på jungfrulig mark innebär stora utredningar vilket tar tid.
- Grov uppskattning, baserad på uppskattad tidsåtgång de senaste åren.
- Svaret är beräknat på "nya" detaljplaner. Dvs inte enklare detaljplaner eller justeringar av tidigare framtagna detaljplaner.
- Medianvärdet är ca 550 dagar från ansökan till antagen plan
- Det är dock inte medräknat tid för ev överklagande efter antagandet vilket ofta sker.

- Det är viktigt att få en bra dialog med allmänheten i planarbetet så att de detaljplaner som tas fram bidrar till samhälletsutveckling.
- Finns en intressent klarar vi det på mindre än ett år. Väntar vi in en intressent ...

Fråga 17

13. Finns det en "väntetid" från beslutet att påbörja planarbetet tills det faktiska arbetet påbörjas?

	Antal	Procent
Nej, endast i undantagsfall	42	38%
Ja, vanligtvis 0-3 månader	28	25%
Ja, vanligtvis 3-6 månader	15	14%
Ja, vanligtvis 6-12 månader	12	11%
Ja, vanligtvis längre än 1 år	12	11%
Vet inte/ingen uppfattning	1	1%
Total	110	100%

Kommentarer (18)

- I samband med beslut om planuppdrag beslutas också om tidpunkt för start av planarbete, vilket kan variera mycket.
- Har inte varit väntetid, men nu är det hett om öronen för vår planarkitekt och övrig förvaltning, så eventuellt kommer en viss fördröjning ske om vi inte plockar in utomstående konsulter.
- Vi arbetar med en prioriteringslista som går igenom två gånger om året. De planer som prioriteras har vi resurser att arbeta med. Det kan dock dröja mellan positivt planbesked och att arbetet med detaljplanen påbörjas.
- Varierar från fall till fall. Pajala har en liten organisation och vid hög arbetsbelastning kan det dröja något innan arbetet påbörjas. Handlar dock inte om särskilt lång tid.
- Många planer ligger i kö för att starta.
- Innan planarbete påbörjas ska plankostnadsavtal skrivas med beställaren.
- ej inräknad i tiden ovan
- Kortare än så för prioriterade planer, längre för vissa ändringar av gamla detaljplaner
- Däremot finns det ofta väntetider under planarbete, det är därför det tar 2,5 år istället för 1. Det kan gälla politisk osäkerhet, behov av utredningar, osäkerhet hos beställaren, diskussioner med Ist om buller, risk m.m., dialog med sakägare för att om möjligt slippa besvär osv. Här behövs mer kunskap och här finns en potential som är större än vad man kan åstadkomma genom ändringar i PBL.

- Här är "flaskhalsen" personalens storlek. Vi får i snitt 10 fler nya uppdrag per år än vad vi får planer antagna per år. Vi rekryterar och växer, men våra kvantitativa mål ökar snabbare än personalstyrkan. Med ökande planeringstakt ökar också behovet av strategisk planering, som då också tar resurser. Vi jobbar en del med konsultstöd, och vi har också provat modellen att låta byggherrarna rita planerna. Men det kräver ändå en stor insats kommunal handläggning och avlastar därför inte så mycket som man skulle kunna tro. Det innebär dessutom ett arbetssätt som gör oss mindre intressanta som arbetsplats jämfört med att göra planerna helt in house. Och då får vi svårare att rekrytera, och därmed mer "flaskhals".
- Ja, i praktiken har det varit så för att det inte funnits tillräckligt med resurser i den kommunala organisationen
- De fall det blir väntetid beror nästan uteslutande på att exploatören inte kommer igång när beslut är taget. Annars kan det bero på utbyggnadstakt i fråga om utbyggnad av gata och VA-planering.
- Planerna prioriteras. De viktigaste startas direkt andra kan vänta som mer reglerar formella frågor.
- Det varierar från plan till plan.
- Från planbesked till planstart är det väntetid. Efter beslut om planstart påbörjas arbetet.
- Ärende balansen är stor och vi är tvungen att tidsätta detaljplanerna och i vissa fall prioritera där större bostadsplaner får förtur före mindre detaljplaner i perifera lägen
- Vi har kö på detaljplaner
- Vi har möjlighet att låta t ex en investerare använda konsult att göra jobbet. Kommunens del kan vi normalt påbörja omedelbart.

Fråga 18

E. Byggnad på kommunal mark

Fråga 19

14. Äger kommunen fastigheter eller obebyggda områden som är lämpliga för framtida bostadsbyggande?

	Antal	Procent
Nej	1	1%
Ja	108	99%
Total	109	100%

Kommentarer (15)

- Men mindre än vi borde.
- För lite.
- mark för enbostadshus finns planlagd. Finns diskussioner om att kommunen ska köpa centrumnära fastigheter för att kunna förtäta.
- Tillsammans med det kommunala bostadsbolaget.
- Mycket lite.
- Inte i så stor utsträckning som vi önskar. Inte attraktiv mark.

- *men ytterst marginellt. En liten del av bostadsbyggandet sker på kommunal mark. Den kommunala marken tar nu slut i och med att några större projekt nu planläggs.*
- *Inte mycket*
- *Kommunen har en stor markreserv.*
- *Härryda kommun arbetar aktivt med råmarksförvärv för detaljplaneläggning av egen mark.*
- *Kommunen är inte någon stor markägare jämfört med exempelvis Stockholm, men har gjort en del strategiska markförvärv på senare år.*
- *Det är främst det kommunala bostadsbolaget som äger och förvaltar kommunal mark för bostadsutveckling. Utöver detta är svaret nej.*
- *Inte så mycket mark idag, men kommunen har blivit mer aktiv att köpa på sig mark som i framtiden högst sannolikt kan bli aktuella för bostadsbyggande.*
- *Mark för villabebyggelse i stadens utkant samt i kommunens mindre orter*
- *Endast i begränsad omfattning.*

Fråga 20

15. Om svaret är Ja ovan: Hur stor ungefärlig andel av bostadsbyggandet bedöms ske på kommunens mark?

	Antal	Procent
0-10 %	4	4%
11-25 %	20	19%
26-50 %	28	26%
51-75 %	34	32%
76-100 %	8	7%
Vet inte/ingen uppfattning	13	12%
Total	107	100%

Kommentarer (14)

- *Kommande utbyggnadsområde (ca 200 tomter) delas ungefär lika mellan privat aktör och kommunen. Längre fram troligtvis har den privata aktören större del, då denne äger mkt byggbar mark.*
- *kommunen äger oftast marken initialt, men säljer sedan tomter.*
- *Just nu de kommande åren då vi har ett par större kommunala projekt på gång annars är siffran lägre.*
- *I dagsläget svårt att bedöma då det är osannolikt att det blir något bostadsbyggande överhuvudtaget de närmsta åren.*
- *Oprecis frågeställning - under vilken tidsperiod? Avses även mark som kommunen planlägger och säljer alt säljer före planläggning?*
- *Just nu ca 20% men framöver en betydligt mindre andel.*
- *Inom 3 år 51-75%, på längre sikt 76-100%*
- *De närmaste 10-15 åren. Sen är det slut på större markområden.*

- *Frågan är lite väl luddig. Vilken tidsperiod? Om vi talar om en längre tidsperiod så kan ju det kommunala markinnehavet förändras, både bli mindre eller större beroende på framtida markpolitik. Just nu har vi planer och program i pipelinen för motsvarande 11 000-12 000 lägenheter på kommunalt ägd mark, och det är ca 40 procent av totalen. Då är inte mark ägd av kommunala bolag inräknad.*
- *Kommunen äger relativt mycket mark, men en stor del är avsatt i översiktsplanen i syfte att utveckla företagsområden. Men några kommunala områden finns också för bostadsbyggande.*
- *I ett tioårsperspektiv och med kommunens bostadsbolag inräknat.*
- *Svårt att uppskatta. I dagsläget är andelen låg. I framtiden, då stadsbyggnadsprojekt tar fart i områden där kommunen äger mer mark, kommer andelen att bli något högre.*
- *Vi har ett nytt stort exploateringsområde nära centrum som kommer att vara en stor volym av de kommande byggnationerna och det är på kommunal mark. Därav den höga andelen.*
- *Det finns få markägare förutom kommunen som äger mark som är attraktiv att bygga på eller få markägare som är intresserade av att investera i nya bostäder.*

Fråga 21

16. I vilken omfattning tar kommunen fram "nästan färdiga" eller antagna detaljplaner på egen mark utan att det finns en byggherre utsedd?

	Antal	Procent
Aldrig	18	17%
I undantagsfall	34	31%
Ibland	29	27%
Relativt ofta	28	26%
Total	109	100%

Kommentarer (20)

- *Planarbete pågår med en större plan för att skapa planberedskap för bostäder. Arbetsättet är ovant för kommunens politiker, länsstyrelsen och vissa tjänstemän.*
- *Främst för villatomtsförsäljning, tomtkö*
- *Detta har vi gjorts hittills. Vi har en stor planreserv. Detta är under omprövning.*
- *I de fall kommunen upprättat detaljplaner utan byggherre handlar det om planer för friliggande hus, sk självbyggartomter.*
- *Som ett led i att försöka hålla god planberedskap så gör kommunen detaljplaner på egen mark. Då det görs försöker kommunen göra de så "flexibla" och öppna som möjligt och införa för många tvingande bestämmelser.*
- *Främst när det gäller villabebyggelse.*
- *Vid planstart finns alltid en utsedd byggherre oavsett om det är kommunal eller privat mark.*
- *Kommunen gör oftast flexibla planer och säljer detaljplanelagtd byggklar mark. Se <http://www.orebro.se/13703.html>*
- *Vi har en stikt policy för markanvisning i konkurrens. Det är lättare att värdera anbud när ramarna är satta. Vi märker också ett stort intresse från många mindre byggherrar när lotterna är mindre och förutsättningarna klarlagda. Det hoppas vi både ska öka takten i byggandet och få ner kostnaden.*

- *Ev i framtiden*
- *främst vid exploatering av villatomter*
- *Vid avhopp*
- *Vi gör detta mer och mer. Det finns också hybridformer, till exempel att en byggherre är med i processen och har option på en markanvisning men som inte är specificerad till sitt läge inom planområdet. Eller att vi har en markanvisningstävling i en del av ett planområde under pågående planläggning, och markanvisar resten efter att planen antagits.*
- *Denna andel kommer troligtvis att öka, för att få en god planberedskap för att kunna ta emot intresserade byggherrar.*
- *I princip aldrig, men undantaget gäller framförallt de detaljplaner som tas fram/görs om i ovandlingsområden (där fritidshus blir/bivit permanentboende) med många små fastighetsägare som inte kan bära ett framtungt planavtal.*
- *Trenden pekar uppåt.*
- *Kommunen har nästan bara haft privata exploatörer i planer*
- *Gäller i huvudsak villabebyggelse*
- *Detta gäller dock främst villatomter.*
- *Främst villatomter*

Fråga 22

17. Bedriver kommunen en aktiv markpolitik (förvärv av mark för bostadsbyggande) i syfte att säkerställa framtida byggande?

	Antal	Procent
Nej	39	37%
Ja	67	63%
Total	106	100%

Kommentarer (33)

- *Vi förvärvar en del men det sker inte på ett planerat sätt.*
- *Finns redan så mycket kommunal mark.*
- *Vi har den mark vi behöver.*
- *Grad av aktivitet kan kanske diskuteras, men det förs alltid diskussioner om man ska gå in och buda på fastigheter som är till salu.*
- *Vi avser att påbörja en aktiv markpolitik i syfte att säkerställa framtida byggande.*
- *inlösen av närliggande jordbruksmark.*
- *Vi har redan gjort stora markförvärv mellan 60 och 80-talet*
- *Detta kommer att bli mer vanligt förekommande framöver då kommunen i framtiden inte har lika mycket mark i strategiska lägen. Borttagandet av förköpsrätten försvårar dock markförvärv.*
- *I viss utsträckning.*
- *Inte särskilt aktiv men det förekommer.*
- *Kommunen har idag ett stort markinnehav*
- *Kommunen äger redan nu 56 % av marken*

- Äger idag en hel del mark. Behöver köpa in mark för verksamhetsområden. Har tidigare inte agerat aktivt men planerar nu för det.
- Ja, kommunen har ambitionen att förvärva mark i syfte att säkerställa framtida byggande. Arbetet är under uppstart.
- försöker men svårt att hinna pga av långa beslutsvägar
- Vår bestämda uppfattning är att vi klarar en expansiv bostadspolitik utan aktiv markpolitik.
- Den mark som förvärvas är i huvudsak mark för kommunal service, i vissa fall kan det även leda till bostadsexploatering men i dessa fall är inte det huvudsyftet med markköpet.
- Det har gått i vågor men nu aktiverat igen
- Mycket köptes in på 60-talet och sedan ett långt uppehåll men har nu under 2000-talet gjort flera nya förvärv.
- Det finns uppdrag att ta fram en markstrategisk plan
- men tillgången på mark att förvärva för bostadsbyggande är mycket liten. Det handlar huvudsakligen om mark för andra allmänna behov.
- Det är dock svårt att förvärva mark. Intresset från både privata och statliga markägare är mycket litet för att sälja till kommunen. Man vill normalt sätt behålla pågående markanvändning, dvs jordbruk.
- Kommunen har tidigare gjort det och diskussion förs i kommunen om detta.
- Det är princip omöjligt sedan lagen om förköpsrätt tagits bort
- Kommunen har börjat göra det sedan några år tillbaka och kommer att öka i takt med att politikernas insikt om detta ökar.
- Tydliga motiv för fastighetsinköp måste finnas.
- Dock sällan vi får möjlighet till det.
- Även för verksamheter.
- Senaste utbyggnadsområdet (2011) skedde på ovanstående sätt.
- Nja, vid behov eller om möjligheter dyker upp så prövas markförvärvsfrågan såklart.
- När exploateringsmark enligt ÖP är ute till försäljning brukar kommunen försöka köpa denna.
- Detta arbete pågår sedan årsskiftet, och är alltså i planerings-/uppstartsstadiet.
- Till viss del, kan bli än mer aktiv.

Fråga 23

18. Har 2010 års förändringar i expropriationslagen påverkat kommunens möjlighet att bedriva en markförvärvspolitik?

Ändringarna innebar bl.a. att förväntningsvärden ska ersättas och att det dessutom ska göras ett påslag med 25 procent på detta värde.

	Antal	Procent
Ja	16	15%
Nej	46	43%
Vet inte/ingen uppfattning	45	42%
Total	107	100%

Kommentarer (10)

- *Det har blivit dyrare. Dessutom finns det fall när värderare och lantmäteriet lägger på ytterligare 25% på ett "historiskt" värde där det redan lagts på 25% på köpesumman.*
- *högre inlösen kostnad*
- *Inte sett effekt ännu i vår kommun*
- *Se svar 17.*
- *Markägare kräver högre markpris för att sälja idag. Konkurrensen mellan kommunen och den privata marknaden har blivit större. Kommunen erbjuder marknadsmässigt pris inkluderat förväntningsvärde.*
- *Nej, men det kostar mer.*
- *Att förköpslagen togs bort har påverkat mycket mer!*
- *Det fanns inte möjlighet att stämma av med personer som arbetar med markförvärv, vid tidpunkten för enkätens ifyllande.*
- *Förändringar i lagen om förköp bedömer jag har varit till nackdel för kommunen.*
- *Har blivit dyrare för kommunen att förvärva mark.*

Fråga 24

F. Länsstyrelsens och lantmäterimyndighetens medverkan i detaljplaneprocessen

Fråga 25

19. Fungerar kontakterna med länsstyrelsen bra under planprocessen?

	Antal	Procent
Ja	72	67%
Nej	36	33%
Total	108	100%

Kommentarer (27)

- *I vissa fall krävs en bättre samordning mellan länsstyrelsens hantering av detaljplaner och efterföljande tillståndsprocesser*
- *I allt väsentligt.*
- *Kontakterna fungerar bra. Man svarar på samråd i tid osv, däremot får Länsstyrelsens olika sektorsområden ett oförsvarbart stort utrymme kontra bostadsbehov etc. Det finns också en benägenhet att uteslutande tänka utifrån ett restriktionsperspektiv vilket ofta innebär en påtaglig problematik när man arbetar med samhällsutveckling.*
- *Nej, inte alltid men ibland.*
- *Länsstyrelsen svarsfrekvens/svarstid på frågor via tele/mail hade kunnat vara något bättre. Beror dock mycket på vilken handläggare det gäller, vissa är väldigt duktiga.*
- *Handläggningstiden för berörda ärenden*
- *Länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet är relativt bra på att sammanväga statens intressen. Men det är ofta tuffa dialoger pga Trafikverkets fyrkantiga syn.*

- Länsstyrelsen i Jämtlands Län är väldigt bra att ha och göra med, sedan kan vi ha olika åsikter i vissa frågor.
- Vi arbetar på att förbättra kontakten med Länsstyrelsen
- SAMråd med länsstyrelsen sker två ggr/år utöver planprocessen
- Fungerar i stort bra men vi har råkat ut för att man ändrat sig under processens gång, vilket ställer till det för oss och intressenten.
- men inte reservationslöst. Vi upplever ibland en ojämn myndighetsutövning och att enskilda handläggare har alldeles för starkt inflytande.
- Kontakterna fungerar bra, sen tycker vi så klart inte alltid lika.
- Varierar.
- Det hindrar inte att vi upplever en hel del osäkerhet kring alla de punkter som beskrivs i nästa fråga. Vi kan också komplettera listan med riksintressen, där underlag är inaktuella och stora brister finns när det precisering för att kunna bedöma påtalig skada. Det bottenar i sin tur i ganska stor okunskap hos statliga myndigheter om institutet. RAÄ ett lysande undantag.
- Svårt att få till tidiga samråd, brister i avvägningar.
- Önskar dock mer av den rådgivande rollen vilket det sällan finns tid för.
- De är underbemannade. De svarar sent på remisser, de tar tid på sig att behandla överklaganden.
- Samtalet är ofta bra, men flera saker behöver förbättras i länsstyrelsens verksamhet.
- Kontakten fungerar bra men det tar för lång tid att få besked i angelägna frågor och att få in remissvar.
- Lst svarar dock alltid försent på samråds- och granskningsremisser.
- Handläggare hos LST är ofta väldigt duktiga men tillsynes överbelastade. Tydlig sammanvägning eller vägledning i de problem som de ser/ansvarar för ges sällan utan snarare konstateras.
- Tyvärr är handläggningstiden hos Länsstyrelsen för lång, gäller framförallt de yttranden de lämnar på planförslagen. De verkar ha resursbrist vad gäller handläggare med tanke på den utveckling som sker i Stockholmsregionen.
- Vi önskar att länsstyrelser samordnar sig internt i yttrande. Olika svar och besked beroende av handläggare.
- Även om frågan besvaras med JA finns det brister (se nedan)
- I huvudsak fungerar det bra men vi upplever att de ger bostadsbyggandet för lite tyngd vid avvägningar mot andra statliga intressen samt att de till viss del ger otydliga besked om avvägningar mellan olika statliga intressen. Vi saknar ibland utförligare rådgivning kring vissa sakfrågor ex kulturmiljöfrågor.
- Ibland är Länsstyrelsen dock väldigt inkonsekventa i sina yttranden under detaljplanprocessen vilket gör det svårt att göra planprocessen så effektiv som möjligt.

Fråga 26

20. Om svaret är Nej ovan: Vilka brister ser ni?

Flera svarsalternativ är möjliga.

Antal	Procent
-------	---------

Länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna (risken för överprövning)	17	43%
Länsstyrelsen skiljer inte tydligt på sin rådgivning och sådana synpunkter som kan leda till överprövning	16	40%
Länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen	20	50%
Länsstyrelsen ger bostadsbyggandet för liten tyngd vid avvägningar mot statliga intressen som sektorsmyndigheter framför	31	78%
Länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen	19	48%
Andra brister. Kommentera nedan	13	33%
Total	40	290%

Kommentarer (18)

- Länsstyrelsens krav på utredningar i planer har ökat. Länsstyrelsen framför i princip i nästan varje plan att det är risk för överprövning, Man petar i detaljer. Det brister i rådgivning och fokus ligger på att ge råd i planyttranden, inte i andra sammanhang tex möten.
- Alltför tuffa krav på bullernivåer, strandskydd, kollektivnära lägen. etc.
- Handläggningstid
- Saknar tydlig rådgivning, ett mer lösningsorienterat resonemang efterfrågas.
- Vi tycker de är bra att ha och göra med, men i några sakfrågor kan vi ha olika åsikter ex jordbruksmark och strandskyddet där de oftast innehar en alltför restriktiv hållning vilket begränsar möjligheten till utveckling.
- Länsstyrelsen i Skåne län driver kraftfullt frågan om jordbruksmarkens bevarande, vilket överskuggar alla andra statliga intressen. Oklarhet om vilket direktiv de baserar sitt agerande på. Länsstyrelsen och trafikverket har inte samma uppfattning i frågor om vägnätets utveckling. Länsstyrelsen ifrågasätter vägsatsningar som

trafikverket och regeringen beslutat om, vilket förlänger och försvårar planprocessen. Länsstyrelsen agerar inte som rådgivare så att bostadsbyggandet underlättas.

- *Ett planärende kan byta handläggare på Länsstyrelsen ett antal gånger vilket leder till brist i kontinuitet och kompetens.*
- *Länsstyrelsen driver riksintresse för kustzon och bevarandet av jordbruksmark hårt och så även luftkvalitetsnormen och buller.*
- *Långa handläggningstider.*
- *Samrådsmöten med länsstyrelsen sker två gånger per åt där aktuella planprojekt diskuteras. En önskan är att få till mer rådgivning och tydliga besked av länsstyrelsen.*
- *Länsstyrelsen bevakar mer än de bidrar och det är ofta svårt att ha en diskussion med Länsstyrelsen om process val, värderingar av intressen etc. innan utredningar har genomförts.*
- *Det är lätt att lst ställer krav på utredningar etc som kan upplevas som orimliga/onödiga ur det lokala perspektivet. Utredningar fördyrar, och fördröjer planprocessen*
- *Annat fungerar hyfsat väl, t ex rutiner för tider för svar*
- *Otydligt formulerade riksintressen*
- *Länsstyrelsen saknar resurser! Sett ur ett långsiktigt regionalt utvecklingsperspektiv kan det inte vara ett problem att fördubbla arbetsstyrkan kopplad till planarbete. Många av de riktlinjer som finns kräver nyansering och diskussioner för anpassning till unika förhållanden i varje specifik situation. När den tiden saknas landar bedömningar för ofta i hänvisning till generella riktlinjer. Dessa är inte förenligt med stadsutveckling, som kräver att fler funktioner samsas på mindre yta.*
- *Tex kan det ta år att lyckas kämpa igång en ark.utredning. (En fråga som LST gärna skulle vara drivande i istället). Inkommer sent med behov av utredningar (tex fornminnen).*
- *Se ovan.*
- *Länsstyrelsen ställer orimliga krav på utredningar där kommunen i enskilda detaljplaner ska utreda strukturella frågor som till exempel vattenfrågor, natur och trafik. Detta ökar kostnaderna för projekten vilket försvårar genomförandet.*

Fråga 27

21. Svarar länsstyrelsen inom utsatt samråds- och granskningstid?

	Antal	Procent
Ja, alltid	28	26%
Ja, vanligen	59	56%
Nej, sällan	17	16%
Nej, aldrig	2	2%
Total	106	100%

Kommentarer (7)

- *Muntligen har Lst sagt att man inte kan uppfylla lagens krav på minikrav på samråd vilket sinkar planprocessen*
- *Länsstyrelsen i västra Götaland har under detta året vidtagit åtgärder för att kunna svara i rätt tid. Det har dock lett till att yttrandena har fått sämre kvalitet (i delar som svaren på fråga 20 berör)*

- LST Östergötland kräver dock orimligt långa samrådstider, längre än vad vi från kommunerna vill/behöver ha.
- Länsstyrelsen i Östergötland kräver 6 veckors samrådstid
- Det har blivit bättre
- Se ovan.
- Däremot har de trots förändrad lagstiftning vidhållit att de behöver 5-6 veckors handläggningstid under samrådsskedet.

Fråga 28

22. Svarar lantmäterimyndigheten inom utsatt samråds- och granskningstid?

	Antal	Procent
Ja, alltid	52	49%
Ja, vanligen	51	48%
Nej, sällan	3	3%
Nej, aldrig	0	0%
Total	106	100%

Kommentarer (3)

- De svarar ofta inte alls.
- Vi har kommunalt lantmäteri.
- Vi har kommunalt lantmäteri

Fråga 29

G. Statligt ägda fastigheter och markområden

Fråga 30

23. Finns det statligt ägd mark inom kommunen som är lämplig för bostadsbebyggelse?

	Antal	Procent
Nej	65	62%
Ja, för byggande inom den närmaste tioårsperioden	15	14%
Ja, för byggande i ett längre tidsperspektiv	10	10%

Vet inte/ingen uppfattning	15	14%
Total	105	100%

Kommentarer (18)

- Fastighetsverket
- Naturvårdsverket
- Akademiska Hus och Trafikverket. Trafikverketsmark behövs som komplement till andra markägares innehav.
- Jernhusen, Banverket
- Trafikverket
- Försvaret.
- Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Vasallen
- Fortifikationsverket
- Det är olika. Fortifikationsverket, Staten ospecificerat (enligt fastighetsregistret). Det finns även mark ägd av statliga institutioner, som SLU, och statligt ägda bolag, som Akademiska Hus, Vasakronan mfl.
- Fortifikationsverket
- Trafikverket
- Fortifikationsverket. Marken ska dock överlåtas till kommunen i samband med byggstart för tunnelbanan och i enlighet med STockholmsöverenskommelsen 2013.
- Vasakronan
- Sjöfartsverket och Specialfastigheter.
- Försvaret
- Akademiska hus
- Ett fd bangårdsområde.
- Jernhusen och Trafikverket

Fråga 31

24. Har kommunen under den senaste tioårsperioden förvärvat, eller försökt förvärva, statlig mark att användas för bostadsbebyggelse?

	Antal	Procent
Nej	66	62%
Ja	12	11%
Vet inte/ingen uppfattning	28	26%
Total	106	100%

Kommentarer (11)

- Fortifikationsverket var den säljande myndigheten.

- *Fastighetsverket. Dessa förvärv har dock i princip varit omöjliga att genomföra då FV hos oss tycks ha tolkat sitt uppdrag i form av att markinnehavet inte får minska. Detta har i realiteten lett till mkt segdragna processer som landade i ett onödigt markbyte istället för köp.*
- *Fortifikationsverket.*
- *En kontakt togs kring ett skogsområde i centralt läge. Det ledde inte vidare till affär vid det tillfället, troligen för att det inte var tydligt i kommunala planer att man behövde marken för exploatering. Enligt fastighetsregistret är det Staten, ospecificerat, som äger marken.*
- *Fortifikationsverket*
- *Vattenfall*
- *En lite bit mark för att komplettera ett område inför planläggning. Den statliga myndighet var Försvarmakten.*
- *Trafikverket*
- *Fortifikationsverket, se ovan.*
- *Trafikverket*
- *Påbörjat planläggningen men inte förvärvat.*

Fråga 32

25. Om svaret är Ja ovan: Hur fungerade förfarandet vid förvärv av den statliga marken?

	Antal	Procent
Det var en smidig process	1	4%
Det var en krånglig och tidskrävande process. Kommentera nedan.	7	29%
Vet inte/ingen uppfattning	16	67%
Total	24	100%

Kommentarer (10)

- *Svårt att få besked. Väldigt lång process.*
- *Krånglig och tidskrävande är dagens underdrift. se ovan.*
- *Jag var själv inte med i den processen.*
- *Trafikverket har inte varit så tillmötesgående; samarbetsvilliga när det gäller mark de äger*
- *Se kommentaren ovan.*
- *Inte enkel men heller inte tidkrävande snarare något mitt i mellan.*
- *Fortifikationsverket har, utifrån kommunens perspektiv, i hög grad enbart sett till insatser i syfte att höja markens värde vid en kommande försäljning till en privat aktör.*
- *Det handlar om nedgrävning av ledningsnät mitt i staden.*

- *Arbetet pågår*
- *Vi förhandlade med regeringens förhandlingsperson om att marken skulle överlåtas men försvaret hävdar att de behöver få direktiv om avflyttning innan de kan påbörja evakuering, vilket de anser att de inte har fått. Därav riskerar marköverlåtelserna och vårt bostadsbyggande att försenas.*

Fråga 33

26. Är ersättningsnivåerna vid förvärv av statligt ägda fastigheter eller markområden rimliga?

	Antal	Procent
Ja	5	5%
Nej	1	1%
Vet inte/ingen uppfattning	87	94%
Total	93	100%

Kommentarer (3)

- *Se svar ovan!*
- *Arbetet pågår*
- *Har personligen ingen inblick, kort svarstid på denna enkät gör att jag får kryssa vet ej.*

Planprocessutredningen (minienkät)

Enkätnamn:	Planprocessutredningen (minienkät)
Antal respondenter:	85
Urval:	Alla
Frågor:	Alla frågor

Fråga 1

Kommun:

Svarsvärden (47)

- Umeå
- Örebro
- Nacka
- Sollentuna
- Nacka
- Kristianstad
- Linköpings kommun
- Botkyrka
- Gävle
- Haninge
- Sundsvall
- Lund
- Göteborg
- Gävle
- Järfälla
- helsingborg
- Gävle
- Göteborgs stad
- Sollentuna
- Norrköping
- Nacka
- Örebro
- borås
- Borås Stad
- borås
- Solna
- Jönköping
- Västerås
- Skellefteå
- Jönköping
- Huddinge
- Södertälje
- Mölndals stad
- Västerås
- Kalmar
- Norrköping
- Norrköping
- Botkyrka
- Kungsbacka

- Täby kommun
- Täby kommun
- Karlskrona kommun
- Eskilstuna
- Växjö
- Uppsala
- Sundsvall
- Skellefteå

Fråga 2

A. Kommunal markpolitik

Fråga 3

1. Bedriver kommunen en aktiv markpolitik (förvärv av mark för bostadsbyggande) i syfte att underlätta och säkerställa framtida byggande?

	Antal	Procent
Ja	29	83%
Nej	6	17%
Total	35	100%

Kommentarer (15)

- Ja, vi är aktiva avseende markköp.
- Kommunen äger redan ganska mycket centralt belägen mark som nu står inför planläggning.
- Ja, två förvärv av centralt belägna fastigheter har gjorts de senaste åren för att utveckla bostäder på.
- Vi försöker köpa där vi har tankar i ÖP att bygga inom den närmaste 20 års perioden men vi saknar förköpslagen som gjorde det möjligt att se vad som säljs och till vilket pris
- I viss begränsad mån i strategiska lägen. Kommunen är idag en stor markägare och har möjlighet att påverka bostadsbyggandet utifrån befintligt innehav
- Vi för ingen aktiv markpolitik idag i syfte att förvärva mark för bostadsbyggande men vi tittar på detta.
- År 2014 förvärvades ca 100 ha mark i syfte att förverkliga utpekad bostadsområde i gemensam ÖP för Norrköping/Linköping Förvärv gör även aktivt i de centrala stadsutvecklingsområdena Inre hamnen och Butängen med anledning av utbyggnad av höghastighetsjärnvägen Ostlänken
- Örebro arbetar aktivt med att förvärva mark när tillfälle ges. Förvärv sker både i anslutning till stadens radzon och inne i mer centrala omvandlingsområden.
- Vi har för avsikt att utveckla en rutin och arbetssätt för att mer aktivt förvärva strategiska fastigheter för kommunens utvecklingsbehov.
- I de fall vi har möjlighet så köper vi. Köpen är dock ofta långsiktiga.
- Kollar hela tiden när det finns strategiska fastigheter till salu. Men det är svårt att köpa in strategisk mark på öppna marknaden.

- Kommunen följer marknaden och kommer någon för kommunen strategiskt viktig fastighet ut till försäljning bevakas denna.
- Täbykommun har ett stort markinnehav, men de stora inköpen gjordes på 1950- och 60-talen och idag äger kommunen mer än 50% av mark i Täby och bedriver en aktiv bostadspolitik.
- En strategi för markförvärv är även under framtagande och kommer att hanteras i ett markpolitiskt program som fastlägger de politiska mål och riktlinjer som ska gälla för att säkerställa erforderlig mark för samhällets expansion.
- Huvudsakligen inriktad på att skapa förutsättningar för exploatering och stadsutveckling - bostäder - service - arbetsplatser - på medellång och lång sikt i tätortsnära lägen. I staden är marknaden väl fungerande och kommunen, som förfogar över ett relativt litet exploaterbart bestånd centralt främst inriktar sig på att utgöra ett effektivt stöd för de många aktiva markägare som tar initiativ till exploatering.

Fråga 4

2. År 2010 avskaffades förköpslagen och nya ersättningsregler infördes i expropriationslagen (som bl.a. innebar att förväntningsvärden ska ersättas och att ett påslag med 25 procent på detta värde ska göras). Har dessa lagändringar påverkat kommunens markförvärvspolitik i något/några avseenden?

	Antal	Procent
Ja	20	57%
Nej	15	43%
Total	35	100%

Kommentarer (20)

- Efter borttagandet av förköpsrätten är det svårt för kommunen att köpa mark för att kunna säkerställa tillgång till byggklar mark för bostadsändamål. Vi vet ofta inte om en pågående affär innan den är genomförd. Vi önskar att förköpsrätten återinförs då det är ett viktigt verktyg för bostadsförsörjningen.
- Att förköpslagen försvann har påverkat mycket. Eftersom lagen fanns hörde många markägare av sig till kommunen och hörde sig för om vi var intresserade, redan innan de lade ut den till försäljning. Lagen användes alltså indirekt fler gånger än vad statistiken visar. Nu måste vi bevaka Hemnet mfl för att inte missa strategiska objekt.
- Självklart bidrar detta till en mindre aktiv markpolitik. Förköpslagen borde inte ha tagits bort och påslaget på 25% vid expropriation motverkar aktiv markpolitik
- Förköpslagen gav en bra insyn i försäljningar och kommunen använde sig indirekt av förköpslagen i ett par förvärv av strategisk jordbruksmark.
- Sämre kontroll på fastighetsmarknaden.
- Ja, framför allt kommer det att bli svårigheter/dyrt att få fram mark för kommunala ändamål. Kommer även att bli svårt att styra upplåtelseformer i de områden där kommunen inte är markägare. Markpriserna kommer att gå upp i och med att kommunen måste konkurrera med exploitörer ang förvärv i förtättningsområden
- Kommunen måste vara ännu mer aktiv mot privata markägare för att möjliggöra förvärv.

- *Ja, det har blivit svårare, kostnadsdrivande och mer tidskrävande eftersom motparten söker lösa det genom domstolsförfarande. Motparten har inget att förlora. Får sina ombudskostnader via advokater och fastighetsvärderare betalda av motparten.*
- *Nej, men våra möjligheter fullfölja markförvärvspolitiken har försämrats. Förvärv som vi genomfördes så sent som hösten 2012 med stöd av gamla förköpslagen är idag inte möjliga.*
- *Priserna har ökat och möjligheterna att se vad som finns att förvärva har minskat radikalt*
- *Avskaffandet av förköpslagen försvårar för kommunen att bedriva en aktiv markförvärvspolitik så till vida att det saknas system för kommunen att bevaka en hel fastighetsmarknad*
- *Ersättningsnivåerna har bara höjts i enlighet med nya ersättningsreglerna.*
- *Marksäljaren är väl medveten om nya lagstiftningen och begär ett påslag på 25% även vid frivilliga uppgörelser. Detta driver upp markpriserna och kommande boendekostnader.*
- *Kommunens förmåga att förvärva mark på privatmarknaden har försämrats något.*
- *Kommunens möjligheter att förvärva mark för byggande och annan samhällsutveckling har minskat. Det har även ökat kostnaderna för markförvärv vilket i slutändan resulterar i ökade boendekostnader.*
- *Det påverkar stadens möjligheter att göra startegiska markförvärv där byggbolagen nästan alltid hinner före eller har andra möjligheter till betalningsupplägg.*
- *Svårare köpa mark.*
- *Kanske mer praktiskt än politiskt än så länge. Avskaffandet av förköpslagen har medfört att det är svårare att bevaka marknaden för att komma in i en förvärvsdiskussion och göra frivilliga avslut. Det 25% påslaget kommer att vara kostnadsdrivande på sikt. Även i frivilliga uppgörelser förväntar man sig 25% påslag. Det ger högre värden på jämförelseobjekt i kommande värderingar.*
- *Svårare, dyrare att förvärva mark. Dock har inte politiken förändrats.*
- *Påverkar på så sätt att omvärldsbevakningen försvåras då kommunen själv måste bevaka de*

Fråga 5

B. Statligt ägda fastigheter och markområden

Fråga 6

3. Finns det statligt ägd mark inom kommunen som är lämplig för bostadsbebyggelse?

	Antal	Procent
Nej	12	39%
Ja, för byggande inom den närmaste femårsperioden	3	10%
Ja, för byggande om fem - tio år	9	29%

Ja, för byggande i ett längre tidsperspektiv	3	10%
Vet inte/ingen uppfattning	4	13%
Total	31	100%

Kommentarer (14)

- *tror inte det.*
- *Trafikverket*
- *Fortifikationsverket*
- *Fortifikationsverket*
- *Fortifikationsförvaltningen*
- *Militären*
- *Fortifikationsverket*
- *Centralt inom Butängen är Trafikverket ägare till den mark som frigörs vid ändring av sträckning av spårdragning genom stan. Marken är lämplig för bostadsproduktion.*
- *Fortifikationsverket*
- *Staten äger mark främst via bolag som tex akademiska hus.*
- *Fortifikationsverket*
- *Trafikverket mm*
- *Fortverket*
- *Nedanstående aktörer förfogar över mark som lämpar sig för exploatering även om fem-tio år samt i ett längre tidsperspektiv. Akademiska hus SLU Statens fastighetsverk Fortifikationsverket Jernhusen*

Fråga 7

4. Har kommunen under den senaste tioårsperioden förvärvat, eller försökt förvärva, statlig mark att användas för bostadsbebyggelse?

	Antal	Procent
Nej	16	52%
Ja	12	39%
Vet inte/ingen uppfattning	3	10%
Total	31	100%

Kommentarer (13)

- *Jernhusen har sålt en fastighet, bland annat lämplig för bostäder i vissa delar.*
- *Mindre områden som järnvägsmark, liten del av kommande exploatering. Trafikverket.*
- *Fortifikationsverket*

- *Ja, senaste förvärvet omfattade ca 135 ha och genomfördes 1999 och för närvarande sker underhandskontakter med Fortifikationsverket om hur de kan gå vidare med att utveckla delar av sitt markinnehav i Gävle.*
- *Trafikverket*
- *Fortifikationsverket*
- *Har inte varit aktuellt inom denna tidsrymd. Mark har förvärvats från Fortifikationsverket för planerat storfångelse på fd F13. Detta projekt är nu skrinlagt och marken ska användas för verksamhet/logistik*
- *Fortifikationsverket*
- *Specialfastigheter*
- *Fortifikationsverket*
- *Sjöfartsverket, Trafikverket*
- *Fortverket*
- *SLU Akademiska hus Statens fastighetsverk*

Fråga 8

5. Om svaret är Ja ovan: Hur fungerade förfarandet vid förvärv av den statliga marken?

	Antal	Procent
Det var en smidig process	4	25%
Det var en krånglig och tidskrävande process. Kommentera nedan.	6	38%
Vet inte/ingen uppfattning	6	38%
Total	16	100%

Kommentarer (9)

- *Många års förhandlande innan vi nådde fram.*
- *Jag skulle vilja säga mitt emellan smidig och tidskrävande. Men ett helt ok förfarande, men skulle gärna man kunde sett det lite mer pragmatiskt utifrån att vi är två offentliga aktörer.*
- *Processen tog lång tid.*
- *Förvärvet gick smidigt men ej genomförandet av statens åtaganden i avtalet för marsanering av blindgångare vilket försenar kommunens byggprojekt.*
- *Trafikverket är inte så lätta att förhandlamed*
- *Förvärvet skedde via en helt kommersiell förvärvsprocess.*
- *Markaffären är ännu inte klar.*
- *arbetet tillsammans med Sjöfartsverket löpte smidigt medan däremot arbetet med Trafikverket har kantats av uteblivna svar, tre olika handläggare och fortfarande inte något beslut om försäljning.*

- *Främst i fråga om SLU en krånglig process då de är svåra att motivera att sälja med mindre att det finns förutsättningar (beslut från ägaren) för dom att behålla intäkten för universitetets räkning.*

Fråga 9

6. Är ersättningsnivåerna vid förvärv av statligt ägda fastigheter eller markområden rimliga?

	Antal	Procent
Ja	4	14%
Nej	4	14%
Vet inte/ingen uppfattning	20	71%
Total	28	100%

Kommentarer (6)

- *Det känns som att vinstkraven på statliga bolag ligger högre än de privata företag drivs enligt. Statliga bolag tar inget samhällsansvar alls, de styrs av vinstkrav.*
- *Svårt att bedöma. I vårt aktuella fall var det en förhandling.*
- *Det beror på om det marksanerad råmark eller byggklar mark det är fråga om. Är ingångsvärdena för höga så omöjliggör det en byggstart.*
- *Inte i alla lägen, då man inom ramen för sina försäljningar vill ha ersättning för framtida förväntningsvärden.*
- *All typ av förvärv som kommunen gör är komplicerad pga statsstödsreglerna. En större frihet här skulle förbättra vår förmåga att agera på fastighetsmarknaden i Örebro. Jag utvecklar gärna denna fråga vid en kontakt, om ni vill.*
- *Vi har upplevt situationer både i fallet SLU och Statens fastighetsverk om för höga förväntansvärden. moment 22 då man inte är beredd att gå in i en planprocess för att förädla tillgången så att det rimmar med den förväntade nivån utan räknar med att kommunen ska bära den risken. Kommunen i sin tur ska inte betala ett överpris.*

Enkät till länsstyrelserna

Enkätnamn:	Enkät till länsstyrelserna
Antal respondenter:	42
Urval:	Alla
Frågor:	Alla frågor

Fråga 1

Enkäten innehåller frågor kring länsstyrelsens yttranden vid upprättande av detaljplaner för större bostadsprojekt. Enkäten är inriktad på länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. 10 § PBL och tar i första hand sikte på samrådsskedet.

Fråga 2

1. Finns det några svårigheter för länsstyrelsen vid utarbetande av samrådsyttranden avseende planens förenlighet med 11 kap. 10 § PBL? Kommentera i generella ordalag och/eller ge något konkret exempel på sådant som försvårar bedömningen.

Fråga 3

A. Förekommer det brister i kommunens redovisning av planförslaget?

	Antal	Procent
Nej	1	7%
Ja, i enstaka fall	2	13%
Ja, då och då	9	60%
Ja, ofta	3	20%
Total	15	100%

Kommentarer (10)

- *Själva planförslaget uppfyller normalt alla formella krav och redovisar målbilden av förändringen. I enstaka fall är planen slarvigt gjord eller ogenomtänkt.*
- *Ibland är frågorna inte tillräckligt beskrivna. Ofta konstateras bara att ett riksintresse påverkas men inte påtagligt men det saknas en analys över hur och varför.*
- *Vissa frågor med relevans för 11 kap 10§ PBL är mer välkända och lätta att utreda, andra mer ovanliga och svårare/dyrare att utreda. Kommunerna är också mycket ojämna kompetens- och resursmässigt. En del kommuner har resurser och erfarenhet att själva ta fram utredningar om det mesta som behövs, andra hoppar över utredningarna och förlitar sig på att länsstyrelsen ska ge besked om de krav som behöver uppfyllas.*
- *Ambitionsnivån i underlagets utredningar är varierande.*
- *Främst gällande beskrivning, underlag, analys av sådant som påverkar hälsa och säkerhet i synnerhet gällande trafiksäkerhet, buller och förorenad mark. Strandskyddets särskilda skäl kan emellanåt vara bristfälligt.*
- *Det kan vara svårt att ta ställning till ingripandegrunderna eftersom utredningar ofta saknas eller inte har arbetats in ordentligt i planförslaget.*
- *Det kan gälla oklarheter i planbeskrivningen eller otydliga/ej lagenliga planbestämmelser. Att det behövs tas fram en utredning, beräkning, inventering, analys el.dyl. eller att dessa dokument är bristfälliga. Att uppgifter om särskilt skäl eller påverkan på strandskyddets syften saknas vid ett upphävande.*
- *Underlag saknas eller är bristfälliga gällande halsa-säkerhetsfrågor och andra prövningsgrunder, eftersom kommunen ser det som en första undersökning av vad som behövs i tidiga skeden, framförallt programsamråd.*

Allt som oftast behöver Länsstyrelsen begära kompletteringar (oftast buller, risker, geoteknik, klimatanpassningsfrågor, MKN även bevarandeintresse och efterföljande prövningar enligt Miljöbalkens 7 kap samt 11 kap etc)

- Påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten saknas och förorenad mark outrett.
- Ja, förekommer ofta i samband med detaljplaner för större områden och i komplexa sammanhang.

Fråga 4

B. Förekommer brister i kommunens redovisning av planförslagets konsekvenser?

	Antal	Procent
Nej	0	0%
Ja, i enstaka fall	1	8%
Ja, då och då	9	69%
Ja, ofta	3	23%
Total	13	100%

Kommentarer (11)

- I samrådsskedet är det vanligt att många frågor inte är tillräckligt utredda. Förorenad mark, buller, konsekvenser på RI, upphävande av strandskydd behöver nästan alltid utredas ytterligare.
- Gäller riksintresse kulturmiljö.
- MKB saknas mycket ofta! Även konsekvenser i genomförandeskedet. Konsekvenserna av enskilt huvudmannaskap saknas ofta och visar sig inte fungera.
- Planförslagen håller en ojämn kvalitet i allmänhet. Detsamma gäller redovisning av konsekvenser. Oftast är det dock ganska lätt för Länsstyrelsen att ta ställning till om planen är förenlig med 11 kap 10§ eller ej, samt om ytterligare utredningar krävs.
- Följdverkan som leder till prövning enligt annan lagstiftning glöms ofta bort. Exempelvis vattenverksamhet eller artskydd.
- Se kommentar A ovan.
- Konsekvenserna utanför planområdet behandlas sällan. Tillexempel kan påverkan på trafiksituationen i omkringliggande områden vara outredd. VA-situationen kan också vara dåligt belyst så det ofta handlar om mindre gemensamhetsanläggningar och inte påkoppling på det kommunala VA nätet.
- Behovsbedömningen är ibland bristfällig och vi behöver påpeka att vissa frågor behöver kommenteras mer utförligt varför kommunens bedömning är att ett genomförande inte innebär negativ miljöpåverkan.
- Brister i behovsbedömningen leder till bristande redovisning och i vissa fall att planen upphävs på formella grunder pga bristande redovisning av konsekvenser. Vi har inte särskilt analyserat planernas hantering av konsekvenser t ex för berörda fastighetsägare etc utifrån krav i PBL. Här bör rättsfall ev kunna ge vägledning.
- Konsekvenserna är inte neutral beskrivna i planförslaget.
- Ja, förekommer ofta i samband med detaljplaner för större områden och i komplexa sammanhang.

Fråga 5

C. Förekommer brister i andra myndigheters yttranden över planförslaget?

	Antal	Procent
Nej	4	29%
Ja, i enstaka fall	5	36%
Ja, då och då	5	36%
Ja, ofta	0	0%
Total	14	100%

Kommentarer (8)

- *Vissa myndigheter/remissinstanser yttrar sig om mer än de har befogenhet till. Men det brukar inte vara "brister". Om myndigheten inte yttrar sig, gör Lst en egen bedömning av det sakområdet.*
- *Trafikverket yttrar sig ibland över, vad vi anser, felsaker, texriksintressen.*
- *Vanligvis fungerar dessa kontakter bra. De brister som kan noteras är att myndigheterna ibland lämnar oklara besked om 11 kap 10§-frågan för att istället kommentera annat. I andra fall förekommer ibland alltför kategoriska besked från sektorsmyndigheterna, som inte lämnar utrymme för Länsstyrelsen att göra avvägningar.*
- *Ibland försvåras Länsstyrelsens samordnande roll av att myndigheter yttrar sig direkt till kommunerna.*
- *Trafikverket har svårt att vara tydlig och svårt att skilja på sin roll som sakägare i form av äga väg/järnväg och deras roll som statlig företrädare för trafikslagen.*
- *Det är mest Trafikverket som lämnar yttranden. Deras yttranden är tydliga och vi har en bra dialog då de sitter med vid våra planberedningar (varje vecka)*
- *Brister i tydlighet gällande den svarande myndighetens syn på prövningsgrunder, t ex skada på riksintresse kommunikationer eller ej - vad anser Trafikverket? Statens geotekniska institut lämnar ofta bra och tydliga yttranden. Även om det inte är lagligt reglerat, så upplever Lst en avsaknad av synpunkter från regionala organ, t ex Västra Götalandsregionen, där vi uttryckligen i t ex översiktsplane-ärenden ber om deras synpunkter. Slutligen saknas oftast helhetsperspektivet utifrån statliga nationella mål i andra sektorsmyndigheters yttranden, t ex Trafikverket som har framställt sig själva som "samhällsbyggare", men sällan väger i ett tydligt politiskt mål om ett ökat bostadsbyggande i sina svar som då utgår enbart från sektorintresset och de hänsyn detta kräver. Länsstyrelsen fyller här sin viktiga roll i att ställa samman och leverera statens samlade, väl avvägda syn på ett planförslag.*
- *Ibland förekommer otydligheter i bedömningar, eller olika kravnivåer på underlag från andra myndigheter.*

Fråga 6

D. Finns det problem med oklara kriterier för att bedöma om kraven enligt 11 kap. 10 § är uppfyllda?

Antal	Procent
-------	---------

Inget stort problem	5	36%
Problem i fråga om delar av tillsynen enligt 11 kap. 10 §	8	57%
Ett generellt problem	1	7%
Total	14	100%

Kommentarer (10)

- Otydligt hur vissa krav enligt MB ska tillförsäkras i detaljplan. Tex förorenad mark och hotade arter.
- Gäller bedömning av påtaglig skada av ett riksintresse.
- Buller, hur mycket överskridande ska tolereras? Riksintressen KAN vara svåra att bedöma. Mellankommunal samordning, det regionala perspektivet! Inte bara schismer mellan 2 kommuner. MKN vatten och luft.
- Frågor om miljökvalitetsnormer för vatten samt riskhantering/riskhänsyn har ganska oklara kriterier. Detsamma gäller en del riksintressen med diffusa motiv och/eller svagt utvecklade värdebeskrivningar.
- MKN vatten - rättspraxis saknas i många stycken, så även tydlig vägledning kring tillämpning. Buller - innan den nya förordningen prövats, är tillämpningen osäker.
- Påtaglig påverkan på riksintressen kan vara svåra att avgöra i synnerhet när värdetexterna inte är uppdaterade eller magert formulerade. Vad gäller strandskydd är i synnerhet särskilda skäl 5, angeläget allmänt intresse, svårtolkat.
- Att bedöma ev. påtaglig skada på ett riksintresse kan vara svårt om värdebeskrivningarna är otydliga. MKN för vatten är också svårt att bedöma om de överskrids/inte följs.
- - skada på riksintresse - vissa hälsa - och säkerhetsfrågor, tex buller - mellankommunala frågor - miljökvalitetsnormer och tolkning t ex av VILKA planer utanför en tätort som skapar problem i att uppfylla MKN för luft INNE i tätorten osv. saknas även bra och för planerare lätt tillämpbart underlag gällande MKN vatten. Viktigt t ex för att kunna bedöma konsekvenser av genomförande av en plan.
- Det finns varierande grad av underlag. Utmaningen är avvägning mellan de olika intressen, samt bedömning om skada på riksintressen.
- Vissa av riksintressena är diffus, vilket kan ibland göra det svårt att göra avvägningar gentemot andra riksintressen eller andra statliga intressen

Fråga 7

E. Andra svårigheter vid utarbetande av samrådsyttranden?

Svarsvärden (9)

- Om alla sakfrågor inte är tillräckligt utredda, är det svårt att lämna adekvata synpunkter på dem. Det får då ske i granskningsskedet, och det medför att processen i dessa frågor (vanligtvis de mest komplicerade) blir kort.
- För det mesta går det ganska bra
- Otydlighet i hur nationella mål och planer ska få genomslag i detaljplaner. Flera översiktsplaner saknar tydliga ställningstaganden, vilket gör att detaljplaneprocesserna blir mer omfattande än vad som är tänkt.

- Svårt att ge bra samrådsyttranden om underlaget är tunt. Det lämnar många frågor till granskningskedet vilket gör att processen kan vara långt gången men fortfarande inte visat tydlig att förslaget är förenligt enligt 11 kap 10§.
- Det fungerar för det mesta bra då vi arbetar utifrån mallar och väl inarbetade rutiner där en grupp med representanter från de olika sakområdena deltar i yttrandena. Det slutliga yttrandet skrivs ihop av handläggare på planfunktionen.
- Ambitionsnivå gällande Lst rådgivande roll. Skulle denna del kunna helt ersättas av t ex delregionala informations_dialogmöten eller samrådsmöten med resp kommun? "Rätt från början" är något Lst i VG län håller högt och vill arbeta vidare med för att utveckla. Råd och hantering i planprocessen av sociala frågor är svårt - metodutveckling och underlag behöver tas fram. Tydlighet och råd om efterföljande prövningar enligt miljöbalken, t ex 11 kapprövning av vattenverksamhet. Enplan kan vara beroende av att tillstånd lämnas för att kunna genomföras, här behövs en ökad tydlighet om Lst rådgivande roll i tidiga skeden för att kunna genomföra ett projekt "hela vägen till färdig byggnad".
 - Ibland kort remisstid för extern och intern beredning.
 - Samma samrådstid för berörda aktörer, grannkommuner, övriga myndigheter och Länsstyrelsen där Länsstyrelsen måste invänta relevanta synpunkter för att kunna göra avvägning av de olika intressen och samtidigt klara samma samrådstid.
 - Många statliga myndigheter skickar sina yttranden direkt till kommun, vilken skapar en viss osäkerhet om Lst i avvägningen ser ett annat statlig intresse som ska hållas fram.

Fråga 8

2. Hur ofta förekommer det att länsstyrelsen inte hinner utarbeta ett samrådsyttrande inom utsatt tid?

	Antal	Procent
Ofta	1	7%
Då och då	3	21%
Sällsynt	10	71%
Total	14	100%

Kommentarer (8)

- Postgång och diarieföring tar värdefulla dagar i anspråk. Ibland svårt att få in tvärsektoriella synpunkter inom Lst i rätt tid.
- invänta andra statliga myndigheters yttranden, tex Försvaret, Energimyndigheten och Trafikverket. Något enstaka fall när svåra avvägningar ska göras.
- Normalt sett håller vi tiderna men vid stor arbetsanhopning måste vi be kommunerna om extra tid, vilket vi oftast får. Inget stort problem med svarstiderna.
- Men med nya PBL har krav kommit från kommunerna att hantera samrådsremisser på tre veckor och då är det svårt att hinna remittera internt och externt. Länsstyrelsen Dalarna har sex veckors samrådstid som regel, där kommunerna för det mesta får svar efter fem veckor och vid särskild förfrågan vid brådskande ärende så omprioriteras ärenden för snabbare hantering.

- *Komplexa ärendet som berör många handläggare och måste förankras i ledningsgrupp kan vara svåra att samordna inom avsatt tid. Oftast handlar det dock bara om några dagar som länsstyrelsen blir försenade med sitt samrådsyttrande. Ibland dröjer svar från andra myndigheter som drar ut på tiden.*
- *Vi arbetar utifrån en målsättning att lämna ett yttrande inom 3 veckor från det att det kommer in som ett ärende. Utsatt tid passerar så gott som aldrig.*
- *Lst i VG län har målet att i minst 90 % av fallen svara på alla ärenden inom utsatt tid. En lever vi upp till detta mål. Orsaker till att lst blir sen är nästan uteslutande att vi väntar på svar från externa statliga samrådsparter, som kan ha avgörande synpunkter i ärendet (TRV, SGI). I enstaka fall handlar det om att Lst behöver begära in kompletterande handlingar från kommunerna.*
- *Det är vanligt med längre svarstid för detaljplaner för större områden och komplexa frågor, särskilt om planhandlingar är bristfälliga, och/eller Länsstyrelsen måste invänta synpunkter från andra myndigheter, i samband med arbetstoppar och ökad planeringstryck i länet.*

Fråga 9

3. Hur ofta ändras förutsättningarna för planeringen på ett sådant sätt under planprocessen att länsstyrelsen behöver frånga ett tidigare yttrande?

Det kan gälla från ett tidigt samrådsyttrande till ett senare samrådsyttrande eller från samrådsyttrande till granskning.

	Antal	Procent
Nästan aldrig	10	71%
Ibland	4	29%
Ofta	0	0%
Total	14	100%

Kommentarer (7)

- *Lst behöver sällan ange ett mer kritiskt yttrande i granskning än i samråd (Bara om ett ärende riskerar överprövning). Vanligare att Lst kan ge ett snällare yttrande i granskning än i samråd, eftersom flera frågor då utretts mer.*
- *Det har gått lång tid. Vi har tex ärenden som påbörjats 2009 med program, samråd 2011 och granskning 2015...*
- *Vållar sällan några större problem att detta händer ibland. Dock i viss mån tidsfördröjande på grund av att kommunen måste backa i processen för att man har missat att utreda en viss fråga.*
- *Ny/fördjupad kunskap har tillkommit.*
- *Ibland har kommunen tagit fram en ny granskningshandling om större förändringar har behövts göras.*
- *Detta beror på vilket underlag vi har haft tillgång till i tidiga skeden/samrådsskedet. Ändrar vi oss, är det oftast från att hota om prövning till att kunna acceptera planförslaget, beroende på att viktiga frågor restts ut under tiden mellan samråd och granskning och i granskningen presenterats på ett sätt som är tillfyllest. I ytterst enstaka fall kommer det fram okända förutsättningar som gör att lst måste ändra sitt tidiga ställningstagande FRÅN positivt till negativt. Ett tidigt, tydligt ställningstagande förutsätter att vi har fått in ett bra tydlig underlag i avgörande frågor från kommunen och att planförslaget inte ändras radikalt.*

- Eventuellt till följd av en ny information och väsentliga ändringar i planförslaget. Sammanvägd bedömning görs utifrån tillgängligt underlag.

Fråga 10

4. Hur ofta förekommer det att länsstyrelsen behöver frånga ett tidigare yttrande på grund av ändrade bedömningar/ändrade bedömningskriterier utan att förutsättningar i övrigt har ändrats?

	Antal	Procent
Nästan aldrig	11	79%
Ibland	3	21%
Ofta	0	0%
Total	14	100%

Kommentarer (8)

- Om centrala myndigheter ändrat regelverk. Men övergångsbestämmelser gör oftast att ärendet kan fortsätta handläggas med de äldre reglerna.
- Jordbruksmarken har kommit in genom det regionala åtgärdsprogrammet för miljömålen i Skåne.
- Länsstyrelsen säger OK till planen men påpekar att en riskutredning behöver tas fram. Kommunen tar fram en utredning men drar inga nya slutsatser av den utan behåller planen som den var från början. Vi kritiserar då planförslaget men har kanske lite oss själva att skylla som inte signalerade tydligare från början att riskerna kunde innebära problem med att ö h t få fullfölja planen.
- Om det händer så är det självklart utifrån de nya förutsättningarna som Länsstyrelsen lämnar sina yttranden.
- Kan möjligen inträffa om Lst har gjort en feltolkning eller grovt förbiseende i samrådsskedet.
- Den interna beredningen har inte varit tillräckligt djuplodande.
- Aldrig
- Nya förfinade översvämningskarteringar

Fråga 11

5. Finns det situationer då länsstyrelsen skulle kunna bedöma planens förenlighet med någon eller några av ingripandegrunderna i 11 kap. i ett inledande skede, före samråd om ett färdigt planförslag?

Ge exempel eller beskriv förutsättningar för att detta skulle kunna ske.

Svarsvärden (13)

- PBL 11:10, punkter 1, 2, 3, 4 kan bedömas tidigt om planen inte berör sådana. Punkt 5 Hälsa & säkerhet berörs nästan alltid i en detaljplan.
- Gällande riksintresse av kulturmiljö så är ett tidigt samråd/diskussion med kommunen värdefull. Att komma överens om ett gemensamt synsätt så tidigt som möjligt är mycket värdefullt.

- Vi har några exempel på planer där vi tidigt skulle kunna ge besked om att strandskyddet upphävs på felaktigt sätt eller omfattas inte av godtagbara undantag för att få bygga inom Riksintresse kustzon.
- Ja, det skulle nog gå. Bara frågan är tillräckligt väl avgränsad och inte kräver ett alltför komplicerat bedömningsunderlag. Exempel är om statusen på ett eller flera förekommande riksintresse är oklar eller om ett markområde ska räknas som ianspråktaget eller ej m h t strandskyddsbestämmelserna.
- Ja det gör Länsstyrelsen i tidiga samråd och om kommunen tar fram planprogram. Vi försöker vara tydliga tidigt, i den mån regelverket tillåter.
- Enkla planer som tex upphävanden av detaljplaner, mindre ändringar av tomtstorlek, färgsättning, placering etc.
- Eventuell skulle detta kunna göras med strandskydd.
- Det kan vara att kommunen informerar Länsstyrelsen om ett kommande ärende innan samrådshandlingen upprättats och att vi då har synpunkter på kommande svårigheter. Vi kan också yttra oss över ett planprogram om kommunen upprättat ett sådant.
- I den mån det är möjligt, ger Ist signaler om detta i ÖP-processen och vårt slutliga granskningsyttrande. I VG län har vi också samrådsmöten minst 2 ggr per år med var och en av våra 49 kommuner för att kunna lyfta planförslag och frågor redan innan vi går in i en formell samrådsprocess. Gbg Stad som har det största ärendeflödet (runt 25 % av samtliga planärenden per år) träffar vi månadsvis för att kunna stämma av och ge tydliga besked i tidiga skeden. Vi arbetar även med att utveckla strategiska underlag för buller och klimatanpassning med staden för att kunna vara överens om viktiga principer.
- Nej
- Ja, sådant som riskerar påtaglig skada på riksintressen. Ja, när man ser tidigt att det strider tex. mot strandskyddets syften.
- I ett tidigt skede finns inte ett färdigt planförslag. Länsstyrelsen i Stockholms län har bra erfarenhet av tidig dialog med kommunerna och vägledning kring hantering av knäckfrågor i olika former (möten, kommunbesök, platsbesök, vardaglig rådgivning). Under samråd görs en samlad bedömning kring planförslaget. Kommunen får på så sätt möjlighet att förtydliga och/eller komplettera planförslaget så att ett statligt ingripande kan undvikas när planen är antagen.
- Ibland vill kommunen diskutera nåt embryo till detaljplan med Ist som de har på känn att det kanske inte funkar.

Fråga 12

I vilken omfattning förekommer det att länsstyrelsen hänvisar kommunen till samråd med en annan statlig myndighet i fråga om planens förenlighet med någon av ingripandegrunderna i 11 kap. PBL.

	Antal	Procent
Aldrig eller nästan aldrig	10	71%
I vissa fall	4	29%
Ofta	0	0%
Total	14	100%

Kommentarer (8)

- *Lst sköter sådana samråd vid behov.*
- *Främst delar av Försvarsmaktens intressebevakning i anslutning till sina militära anläggningar, särskilt vanligt vid uppförande av höga objekt. För övrigt är det mycket ovanligt att vi ger sådana hänvisningar.*
- *Vi hänvisar inte kommunen, vi inhämtar synpunkter från berörd myndighet. Eller inväntar att tex Trafikverket yttrar sig.*
- *Länsstyrelsen har ju det statliga samordningsansvaret!*
- *I de fall de behövs inhämtar Länsstyrelsen yttranden/synpunkter från andra statliga myndigheter och deras synpunkter vägs in i de slutliga yttrandet.*
- *När det händer, kan det handla om t ex avtalsskrivning för att lösa en trafiksituation/infrastrukturfrågor eller bullerskydd, eller andra frågor av teknisk art, t ex geotekniska detaljer. kommunen och lantmäteriet har frekventa kontakter, där lst inte är inblandad för det mesta.*
- *Det är länsstyrelsens ansvar att sköta samråd med övriga statliga myndigheter.*
- *Aktuellt i vissa fall där tex. mer kunskap eller samverkan/ särskild överenskommelse mellan kommunen och verksamhetsutövaren behövs.*

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshets utredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdes-skatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.
105. Plats för fler som bygger mer. S.
106. Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060. Fi.
107. Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. Fi.
108. Strandskyddet i praktiken. Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan. N.
109. Bättre samarbete mellan stat och kommun. Vid planering för byggande. N.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämfäst arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
- Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic
Performance. [53]
- Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

- Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]
- Översyn av ersättning till kommuner och
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
[93]
- Migration, en åldrande befolkning och
offentliga finanser. [95]
- Demografins regionala utmaningar. [101]
- Långtidsutredningen 2015. Huvud-
betänkande. [104]
- Sveriges ekonomi – scenarier fram till år
2060. [106]
- Forskning, innovationer och ekonomisk
tillväxt. [107]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
- Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
- En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
- Lösöreköp och registerpant. [18]
- Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
- Datalagring och integritet. [31]
- Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
- Myndighetsdatalag. [39]
- Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
- Ny patentlag. [41]
- Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]

Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]
Ett stärkt konsumentskydd vid
telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.
[63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings-
och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella
situationer – 2000 års Haagkonvention.
[74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik
för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital
värld av rättigheter, skyldigheter
– möjligheter och ansvar. [94]
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi.
Bilaga till betänkande. [96]
Ett utvidgat straffrättsligt skydd för
transpersoner m.m. [103]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]
Planering och beslut för hållbar utveckling.
Miljöbalkens hushållningsbetämmelser.
[99].

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvatten-
försörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad
samordning och bättre bostads-
försörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett
författningsförslag om värdeåterföring.
[60]
En fondstruktur för innovation
och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om
digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap
i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.
[85]
Digitaliseringens transformerande kraft –
vägval för framtiden. [91]
Strandskyddet i praktiken. Slutrapport
från Strandskyddsdelegationen
nationell arena för samverkan. [108]
Bättre samarbete mellan stat och kommun.
Vid planering för byggande. [109]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från sluten
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn,
enskildas klagomål och det allmänna
ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. [98]

Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. [100]

Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. [102]

Plats för fler som bygger mer. [105]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]