

Yttrande över SOU 2018:67 Ett snabbare bostadsbyggande

Samhällsbyggarna är en förening för de som är engagerade i att utveckla, bygga och förvalta vårt framtida samhälle. Vi är en branschövergripande ideell nätverksorganisation med cirka 5 000 medlemmar. Vad som gör Samhällsbyggarna unika är vår bredd med spetskompetenser inom samhällsbyggnadsområdets alla delar.

Inledning

Utredningen har sin bakgrund i den uppfattningen att det skett en negativ maktförskjutning från kommunerna till exploatörerna i fråga om styrning och inriktning av samhällsbyggnadsprocessen i allmänhet och plan – och genomförandeprocesserna i synnerhet. Föreliggande förslag till bl a ändringar i plan – och bygglagen syftar därvid bl a till att ge kommunerna bättre förutsättningar att påskynda bostadsproduktionen. Utredningen har uttryckligen skett mot bakgrund av den rådande bostadsbristen och problemen med att uppnå balans mellan tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden som helhet. De lagrelaterade ändringarna avser:

- a. Införande av nya genomförandetider för detaljplaner
- b. Återinförande av exploatörsbestämmelser i PBL mm
- c. Återinförande av kommunal förköpsrätt

Härutöver rekommenderar utredningen en uttalad aktiv kommunal markpolitik i syfte att säkerställa mark för bostadsbyggande samt en översyn av expropriationslagen, främst med avseende på markersättning vid inlösen av mark för allmänt ändamål.

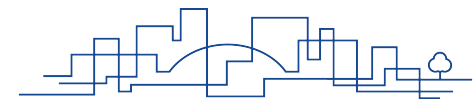
Fortsättningsvis kommer sektionen att lämna synpunkter i enlighet med ovan redovisad indelning av utredningens förslag i respektive sakfråga.

Aktiv kommunal markpolitik

Sektionen har inget att invända mot ett sådant synsätt. Det måste vara upp till varje enskild kommun att bedöma markbehovet för olika ändamål och utifrån detta upprätta en strategi för vilken markpolitik man vill föra. Det får dock aldrig bli ett självändamål för kommunerna att äga mark om det inte finns ett tydligt och effektivt behov av detta. Att äga mark i spekulationssyfte är naturligtvis inte heller i linje med kommunernas ansvarsområde.

Möjlighet till kortare genomförandetid

Utredningen föreslår att genomförandetiden för detaljplaner bör kunna förkortas från 5–15 till 3–15 år. Skälet härtill är enligt utredningens mening att flera angelägna projekt respektive mindre och okomplicerade projekt kan förhållas med den nuvarande tidfristen för genomförande. Utredningen föreslår också att en detaljplan ska kunna delas in i områden med olika genomförandetid.



SAMHÄLLSBYGGARNA

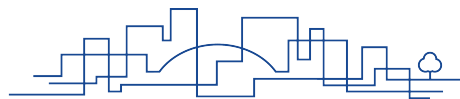
All exploatering, oavsett typ, innefattar alltid en viss osäkerhet i genomförandefasen; tidsmässigt, tekniskt, ekonomiskt, juridiskt, marknadsmässigt osv. De nuvarande bestämmelserna om kortaste genomförandetid, fem år, har tillkommit efter noga överväganden och med hänsyn taget till de skiftande förutsättningarna för plangenomförande. Att i det läget föreslå en förkortning av genomförandetiderna enbart med den förväntningen att kunna öka takten i bostadsbyggandet visar att man i utredningen inte fullt ut förstått komplexiteten i ett exploateringsprojekt. Möjligheter till överprövning till, ändrade marknadsförutsättningar, förändringar i regelverk, i regionala och lokala politiska villkor, i produktionsvillkor osv medför att det måste finnas rimliga tidsmässiga marginaler för finansiering, igångsättning och genomförande av exploateringsprojekt. Att förkorta genomförandetiden enligt utredningens förslag skulle skapa stress i planering och produktion som kan få allvarliga negativa konsekvenser för kvalitet och kostnader. På samma sätt är en uppdelning av genomförandetiden inom ett och samma planområde direkt olämpligt eftersom ett sådant förfarande splittrar upp genomförandet där målsättningen för att skapa en sammanhållen fungerande boende och verksamhetsmiljö motverkas. Istället bör sådana exploateringar delas upp i olika planområden om så erfordras.

Sammantaget säger Samhällsbyggarna nej till att genomförandetiden för detaljplaner förkortas på föreslaget sätt. Att det skulle vara en väg att uppnå ovan angiven balans i tillgång och efterfrågan på bostadsmarknaden finner Samhällsbyggarna inte trovärdigt. Vidare säger Samhällsbyggarna nej till en uppdelning av genomförandetiden i en och samma detaljplan.

Återinförande av de så kallade exploatörsbestämmelserna

Utredningen menar att slopandet av de så kallade exploatörsbestämmelserna som angav vad som var tillåtet att reglera i ett exploateringsavtal mellan respektive kommun och exploatör/byggherre, bl. a. exploatörens skyldighet att avstå mark för allmänna ändamål, har inneburit en kraftig maktförskjutning till exploatörernas/byggherrarnas fördel gentemot kommunerna i fråga om planering och byggande. Utredningen föreslår därför att dessa återinförs. Utredningen anför vidare att all mark som avses användas för allmänt ändamål, t. ex mark för anläggningar och byggnader avsedda för skolor, vård och omsorg, på samma sätt som mark för gator, vägar och allmän parkmark, utan ersättning ska överlåtas till kommunen. Detta utifrån den uppfattningen att det enligt utredningen per definition inte föreligger någon principiell skillnad mellan allmän platsmark och mark för offentlig verksamhet enligt ovan och att det i grunden endast är ett sätt att kompensera det allmänna för den värdestegring medgiven detaljplan och därmed sammanhängande exploatering medför för exploatören/byggherren. På samma grunder föreslår utredningen att det ska vara möjligt för kommunen att i ett exploateringsavtal förelägga exploatören att förutom allmän platsmark bekosta byggnader och anläggningar för offentlig verksamhet såsom skolor, inrättningar för vård och omsorg mm.

Samhällsbyggarna konstaterar att en helt övervägande del av landets närmare 290 kommuner strävar efter tillväxt för att upprätthålla och förbättra den kommunala servicen i ett såväl långsiktigt perspektiv som i närtid. För det ändamålet krävs en omsorgsfull planering som i kommunernas fall tar sig uttryck i socioekonomisk och fysisk planering. Vad

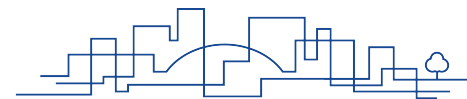


SAMHÄLLSBYGGARNA

gäller den fysiska planeringen har kommunerna ett uttryckligt monopol på alla planeringsnivåer. För den långsiktiga planeringen ska varje kommun tillhandahålla en översiktsplan som ska vara vägledande när planeringen bryts ned till detaljplanenivå. I samtliga planeringsled ges kommunerna möjlighet att behovspröva, lokalisera och avsätta utrymme för det som åligger kommunerna att tillhandahålla. När man sedan når detaljplanenivån ska, om allt har skötts korrekt, förutsättningarna för lokalisering av offentliga verksamheter vara entydiga och kända för såväl kommunen som den tilltänkta exploatören/byggherren. Kartläggningen av var och i vilken omfattning den offentliga verksamheten ska lokaliseras kan således vägas in i detaljplanarbetet och därvid bedömas investeringsmässigt. Det ansvaret vilar ensidigt på kommunen att klarlägga och väga in i planarbetet och inte exploatören. Därmed också sagt att kommunerna genom det kommunala planmonopolet har all erforderlig kontroll i tid och rum över hur den offentliga verksamhetens behov ska utvecklas och att erforderligt behov av mark för detta tidigt kan avsättas i planarbetet och vägas in i kommunens planering. Ett förhållande som knappast en exploatör har något inflytande över. Den av utredningen framförda åsikten att det i plan och exploateringshänseende inträtt en maktförskjutning till exploatörernas fördel saknar därför i detta avseende i allt väsentlig grund.

Beträffande utredningens förslag att mark för allmänt ändamål inklusive mark för byggande av offentliga byggnader och anläggningar utan ersättning ska överlämnas till kommunen gör sektionen följande bedömning. De nuvarande reglerna om att exploatörer ska utföra och utan ersättning överlämna till kommunen anläggningar som ska underhållas av det allmänna, såsom gator, vägar och parker är en allmän vedertagen rättsprincip som det inte finns någon anledning att ändra. När det däremot kommer till mark för byggnader och anläggningar för allmänt ändamål rör det sig om kvartersmark som konstituerar särskilda byggrättsvärden på samma sätt som vilken annan kvartersmark som helst, t ex bostäder, handel och industri. Utredningens utgångspunkt att jämställa kvartersmark med allmän platsmark är naturligtvis orimlig och står klart i strid med de nu gällande principerna för hur markvärden konstitueras i en detaljplan. Förslaget innebär i princip en helt ny form för konfiskering av mark som på ett otillbörligt sätt kan användas som påtryckningsmedel mot exploatören/byggherren. Och det oaktat den allmänna regeln som säger att de åtaganden som avkrävs byggherren ska vara rimliga i förhållande till den nytta han har av den. Tvingande marköverlåtelse för ifrågavarande ändamål bör även i fortsättningen ske med utgångspunkt från ett markvärde som åsätts enligt gällande regler om inlösen eller på annat likvärdigt sätt.

Beträffande utredningens förslag att en exploatör ska kunna åläggas att svara för investeringar i byggnader och anläggningar för offentlig/allmän verksamhet med motiveringen att behovet av sådana investeringar sammanhänger med ifrågavarande exploaterings inriktning och omfattning menar Samhällsbyggarna att utredningen inte har förstått hur modern samhällsutveckling går till med avseende på finansiering och huvudmannaskap rörande offentlig verksamhet, oavsett om det avser kommunal eller statlig verksamhet. Sedan en lång tid tillbaka drivs en omfattande del av den offentliga verksamheten i privat regi. Denna verksamhet är skattefinansierad på precis samma sätt som om den drevs i statlig eller kommunal regi. Och på samma sätt har under senare år



SAMHÄLLSBYGGARNA

etablerats en rad fastighetsföretag och investerare vars affärsidé är att bygga och förvalta byggnader och anläggningar för offentlig verksamhet. Dessa företag har hög kompetens och seriositet med stort intresse att förvärva objekt, färdigställda såväl som planerade, för sådant ändamål. Denna utveckling har också medfört att kommuner som prövar denna möjlighet inte behöver binda kapital eller ta några risker i fastighetsinvesteringar. Att under sådana omständigheter ålägga en exploatör med en helt annan inriktning och utan erforderlig kompetens genomföra ifrågavarande typ av byggnation skapar osäkerhet i såväl planering som produktion. Om det inom ramen för en detaljplan ska inrymmas offentlig verksamhet bör denna säkerställas på annat sätt än genom ett åläggande av exploatören. Med nuvarande och i grunden långsiktiga marknadsförutsättningar är möjligheterna mycket goda för att finna intressenter vid sidan av berörd exploatör för finansiering och drift av byggnader och anläggningar för offentlig verksamhet.

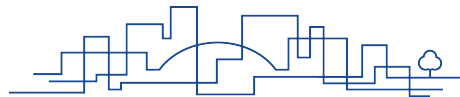
Samhällsbyggarna finner ingen anledning att i exploateringsavtal ensidigt möjliggör för kommunerna att ålägga exploatören/byggherren att investera i byggnader och anläggningar för offentlig verksamhet. Samhällsbyggarna anser också att den avtalsfrihet som enligt utredningen råder i förevarande sammanhang riskerar att helt sättas ur spel och därigenom fördröja eller helt förhindra ett önskvärt plangenomförande. Det av utredningen föreslagna administrativa systemet där länsstyrelsen ska engageras är också både krångligt och tidskrävande. Samhällsbyggarna bedömer att länsstyrelserna inte utan betydande resursförstärkning har erforderlig kompetens för detta uppdrag. Något som definitivt inte bidrar till att minska kostnaderna och det tidsmässiga genomförandet av ett byggföretag.

Reglering av överenskommelse om tidplan

Samhällsbyggarna gör ingen särskild bedömning av tillåtligheten av att i exploateringsavtal reglera tidpunkten för ifrågavarande exploateringsprojekts färdigställande. Sådana överenskommelser bör dock, med hänvisning till vad som ovan anförts beträffande detaljplaners genomförandetid tillämpas med stor restriktivitet. Samhällsbyggarna anser inte att frågan bör regleras i lag.

Införande av kommunal förköpslag

Samhällsbyggarna konstaterar att det ytterst sällan kommer ut mark till försäljning om det inte finns ett uttalat exploateringsintresse för sådan mark. Med stöd av sitt planmonopol har i sådana situationer kommunerna alla verktyg som erfordras för att styra den tilltänkta exploateringen i önskvärd riktning. Möjligheterna till kommunernas förköpsrätt vid markförsäljningar togs bort bland annat av den anledningen att den sällan utnyttjades och att behovet på sakliga grunder bedömdes som ytterst begränsat. Sedan förköpsrätten togs bort har i sak inte något ändrat behovet av en sådan möjlighet och inte heller utredningen har påvisat att kommunal förköpsrätt på något sätt skulle underlätta/påskynda bostadsbyggandet nationellt, regionalt eller lokalt. Därtill kommer att möjlighet till kommunal förköpsrätt, oavsett vilka villkor som ställs för ett sådant förfarande, skapar osäkerhet på transaktionsmarknaden med bl. a. felaktig prissättning på mark och byggnader. Sektionen säger uttryckligen nej till ett återinförande av den kommunala förköpsrätten.



SAMHÄLLSBYGGARNA

Expropriationslagstiftningen har utretts ett antal gånger utifrån de rättsprinciper som gäller nationellt. Nuvarande expropriationslag är väl genomarbetad och svarar väl upp mot modern lagstiftning för ifrågavarande ändamål. Detta gäller såväl de materiella/ekonomiska grunderna som de principiella utgångspunkterna för lagens tillämpning. Att i det läget och enbart med hänvisning till den problematiska situationen på bostadsmarknaden föreslå ändringar i expropriationslagens ersättningsbestämmelser mm anser Samhällsbyggarna både onödigt och mindre trovärdigt. Det måste finnas förutsättningar för seriösa byggherrar/exploatörer/fastighetsbolag osv att kunna stödja sig på ett långsiktigt hållbart regelverk som expropriationslagen. Att ändra i värderingsregler mm i denna lag och i de lagrum som är kopplade till denna undergräver kraftigt dessa förutsättningar. Samhällsbyggarna anser därför att expropriationslagen inte bör bli föremål för utredning på det sätt som utredningen föreslagit.

Ökad kunskap om detaljplanelagda byggrätter och möjliga bostäder

Samhällsbyggarna delar utredningens uppfattning i denna fråga samtidigt som vi konstaterar att ett omfattande utvecklingsarbete rörande digitalisering av basdata rörande samhällsbyggandet redan pågår i samverkan mellan lantmäteriet, boverket och skatteverket. Detta utredningsuppdrag samordnas av myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och skulle rimligen kunna utökas i enlighet med utredningens förslag.

Sammanfattning av Samhällsbyggarnas yttrande

Föreliggande förslag till ändringar i plan – och bygglagen mm har tillkommit i ett i och för sig vällovligt syfte. Nämligen att skapa förutsättningar för ett snabbare bostadsbyggande och på så sätt eliminera den rådande obalansen mellan tillgång och efterfrågan på bostäder. Samhällsbyggarna har på ovan anförda grunder dock inte funnit att förslagen skulle ha någon inverkan på takten i utbyggnaden av bostadsbeståndet.

Samhällsbyggarna konstaterar att rådande lagstiftning på berörda områden är väl beprövade och fungerar väl utifrån sina syften. Utredningens förslag är tyvärr ägnade att skapa osäkerhet bland de aktörer som berörs och kan i slutändan få kostnadsdrivande effekter. Något som går stick i stäv mot de centrala politiska målsättningarna för en effektivisering av bostadsproduktionen. Samhällsbyggarna anser att ytterst är det ett kompetent och effektivt utnyttjande av det kommunala planmonopolet som är avgörande för hur, var och när etableringen av nya bostäder kan komma till stånd. För kommunerna är således en trovärdig planberedskap på alla plannivåer det centrala vad gäller att hålla uppe ett acceptabelt tempo i bostadsproduktionen. Med undantag för rekommendationen att kommunerna bör bedriva en strategisk långsiktig markpolitik samt tillskapa ett digitalt system för ökad kunskap om detaljplanelagda byggrätter och möjliga bostäder avstyrker Samhällsbyggarna utredningens förslag.

Stockholm 2019-01-14

Sara Haasmark
Vd för Samhällsbyggarna

Jan Wejdmark
Ordförande för Samhällsbyggarna