

Sammanfattning

Avgränsning

Uppdraget är att kartlägga och analysera de verktyg kommunerna har för att i detaljplaner skapade byggrätter tas i anspråk utan dröjsmål och vid behov förstärka verktygen.

Bakgrunden till uppdraget är det stora behovet av att snabbt få fram bostäder.

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

Markpolitik

Våra analyser visar att problemen med dröjsmål och byggrätter oftast avser privatägd mark, eftersom kommunerna har skarpare verktyg för att snabbt få fram bostäder på egen mark.

Vi anser därför att kommunerna i större utsträckning bör bedriva en strategisk och långsiktig markpolitik med syfte att förvärva egen mark.

Möjlighet till kortare genomförandetid

Den lagreglerade genomförandetiden för en detaljplan är 5–15 år. En onödigt lång genomförandetid innebär att färdigställandet av bostäder kan förhalas. Vi föreslår därför att genomförandetiden i stället ska vara 3–15 år. Ändringsförslaget ska ses som en möjlighet för kommunen att använda i de fall det kan vara motiverat, det kan exempelvis handla om ett mindre område. Den gällande lagstiftningen innebär också att det är möjligt att ha olika genomförandetider för olika områden i en plan. Därmed skulle en mycket kort genomförandetid kunna sättas för en begränsad del. Vidare skulle en kortare genomförandetid kunna sättas för ett område med enkla förutsättningar, där det redan på förhand står klart att det inte kommer att uppstå några komplikationer varken för kommunen eller byggherren.

Exploateringsavtal och exploatörsbestämmelser

Utgångspunkt

Exploateringsavtal har historiskt sett varit oreglerade i lagstiftningen, uppfattningen har varit att det lagtekniskt skulle vara svårt med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika avtal. Detta ändrades 2015 när flera förändringar trädde i kraft.

Det handlade bl.a. om att det delvis lagreglerades vad ett exploateringsavtal får innehålla respektive inte innehålla. Ett exploateringsavtal får efter lagändringen innehålla ett åtagande för en byggherre att uppföra eller finansiera allmänna platser m.m. Bestämmelsen omfattar även överenskommelser om att byggherren ersätter kommunen för dennes markkostnad för dessa platser. Däremot får ett exploateringsavtal inte innehålla en överenskommelse om att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet att tillhandahålla och då inte heller kommunens markkostnad för dessa byggnader. Därutöver ska avtalet som helhet vara rimligt för byggherren i förhållande till dennes nytta och de s.k. exploatörsbestämmelserna upphävdes i sin helhet. De innebar att kommunerna hade rätt att efter beslut av länsstyrelsen lösa in privat mark utan ersättning för allmän plats eller för mark som skulle användas till allmänna byggnader som exempelvis skola under vissa förutsättningar.

Det finns ett klart samband mellan dessa olika förändringar. Syftet var att öka transparensen och rättssäkerheten för byggherren och därigenom få ett effektivare förfarande. Den bakomliggande utgångspunkten var att byggherren stod i en stark beroendeställning till kommunerna och att dessa därför ställde för långtgående villkor. Synsättet om maktobalans grundade sig på att kommunerna har planmonopol och därför ensidigt kan bestämma om privat mark ska planläggas eller inte samt kan villkora ett exploateringsavtal med att planen antas, dvs. om exploatören inte accepterar villkoren i avtalet skulle kommunen kunna låta bli att anta detaljplanen.

Ett annat skäl till dessa förändringar bör ha varit den då gängse uppfattningen om att fördröjningen av bygggrätter var ett kommunalt problem, som kommunerna kunde styra. Vår analys visar dock att orsakssambanden för fördröjningarna i byggstarter är mer komplicerade och ansvaret är delat mellan flera aktörer.

Vår utgångspunkt skiljer sig också från den dåvarande. Vi anser att maktförhållandet mellan kommun och byggherre beror på flera olika faktorer och att den starkt kan variera utifrån bl.a. geografiska skillnader. I grunden har kommunerna genom sitt planmonopol ett bra utgångsläge för förhandlingarna, men samtidigt är det i nuläget – utifrån det stora bostadsbehovet – svårt att låta bli att planlägga privat mark om det finns intresse för att bygga bostäder. I många kommuner, särskilt mindre, kommer i praktiken bebyggelse bara till stånd om ett byggbolag vill bygga och får därför möjlighet att medverka i planprocessen. Ibland är det därför bolaget som väljer plats och har ett betydande inflytande över planprocessen. Även våra direktiv tycks utgå från ett ändrat synsätt, eftersom uppdraget är att vässa kommunernas verktyg.

Vidare finns det ett komplext samband mellan lagstiftning och de civilrättsliga avtalsförhållandena. Det är inte möjligt att enbart bedöma rimligheten i lagstiftningen i sig utan den måste värderas i en avtalskontext utifrån nu gällande marknadsförutsättningar samt andra lagstiftningsåtgärder, som upphävandet av förköpslagen och ändringen av nivån på ersättningen av expropriationsersättningen.

Sammantaget innebar lagförändringarna att kommunerna inte längre kunde förhandla om att exploatören skulle finansiera exempelvis skolbyggnader. Samtidigt miste de också möjligheten att utan ersättning lösa in mark avsedd för allmänt ändamål, i stället är de utifrån förändringar även i expropriationslagen hänvisade till att

betala 125 procent av värdet för marken. Därtill kom en uttrycklig reglering om att avtalet som helhet ska vara rimligt för byggherren. Vi anser att den sammantagna effekten innebar en försämring och en större maktförskjutning till fördel för byggherren.

Återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna

För närvarande kommer i många städer nya bostäder ofta till genom förtätning. Om det är ett större antal bostäder uppstår samtidigt en skyldighet för kommunerna att ordna med exempelvis skolor. Många gånger är det svårt för kommunerna att få fram närbelägen mark för detta ändamål. Det leder i sin tur till fördröjningar av genomförandet av en detaljplan.

Vi föreslår ett återinförande av de s.k. exploatörsbestämmelserna, som gällt sedan 1947-års byggnadslag. Vi menar att kommunerna efter beslut av länsstyrelsen ska ha en möjlighet att lösa in mark utan ersättning för allmänna platser och mark avsedd för byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg. En förutsättning är att marken behövs för en ändamålsenlig användning av området och det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Det huvudsakliga skälet för upphävandet var att bestämmelserna sällan tillämpades och att de ansågs komplicerade. Vi anser att bestämmelserna är ett viktigt verktyg för kommunerna, eftersom de utgjorde utgångspunkt för avtal om frivilliga överlåtelse. Konsekvensen av upphävandet blev också att den möjlighet till tvångsinlösen som nu återstår, med en prövning i domstol enligt expropriationslagen, är tidsödande och än mer komplicerad.

Vi menar att det är orimligt att utgångspunkten ska vara att kommunerna ska betala 125 procent i ersättning för mark avsedd för allmän plats eller allmänna byggnader som skola när de uppstår som en följd av bebyggelsen.

Tillgången till dessa allmänna platser och skolor m.m. ökar stadsdelens attraktionskraft och därmed leder till en värdeökning. I stället framstår det som rimligt att kommunerna ska ha möjlighet att lösa in sådan mark utan ersättning om länsstyrelsen bedömer att kraven om ändamålsenlig användning och skälighet är uppfyllda.

I nuläget gäller att kommunerna kan kompensera sig för markkostnaden för allmän plats i exploateringsavtalet, men inte för mark avsedd för allmänna byggnader. Kompensationsmöjligheten var också ett skäl för upphävandet av exploatörsbestämmelserna. Vi menar dock att denna möjlighet har ett begränsat värde jämfört med exploatörsbestämmelserna. En förutsättning för en kompensation i avtal är att byggherren accepterar det, eftersom ett avtal till skillnad från ett beslut av länsstyrelsen är ömsesidigt. Det löser inte heller det aktuella problemet om att finna och förvärva mark. En ”rundgång” med ett möjligt överpris som i vissa fall kan fördelas är också i hög grad kostnadsdrivande.

Upphåva inskränkning mot att byggherren finansierar byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg

Vi föreslår att inskränkningen om att ett exploateringsavtal inte får innehålla en överenskommelse om att byggherren ska finansiera byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen ska tillhandahålla upphävs. I stället föreslår vi – utifrån den osäkerhet som tidigare gällt om det var tillåtet eller inte – en positiv reglering som anger att ett exploateringsavtal får innehålla sådana överenskommelser. Skälet för att denna begränsning infördes var att skulle vara principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Vi delar inte denna uppfattning. Det är självklart att det är kommunernas ansvar att tillhandahålla exempelvis utbildning, att ansvara för att *driva* eller se till att annan driver exempelvis skolor, men i det här fallet handlar det om *byggnader* för exempelvis skolor och omsorg. Det är svårt att utifrån ett principiellt perspektiv förstå skillnaden mellan att finansiera allmänna platser som torg eller park jämfört med andra allmänna byggnadsverk som skola.

Vi anser utifrån vårt tidigare utvecklade perspektiv om att det generellt inte råder en maktobalans mellan kommunerna och byggherrarna att det är obehövt att i lag ha bestämmelser om vilka villkor det inte är tillåtet att förhandla eller avtala om. Exploateringsavtal är civilrättsliga avtal och därmed gäller precis som för andra avtal en avtalsfrihet. Såväl kommunen som byggherren kan välja vilka avtal de vill sluta och vilka avtalsvillkor de kan acceptera. Båda parterna har därutöver ett skydd genom avtalslagen, vilket exempelvis innebär att

oskäligen avtalsvillkor kan jämkas. Därtill kommer att byggherren har ett dubbelt skydd, utöver avtalslagen följer numera också av lagen att avtalet ska vara rimligt för byggherren. Motsvarande gäller inte för kommunen och för kommunen kan dessutom gälla att avtalsteckningen är myndighetsutövning, vilket kan vara till fördel för byggherren.

Utifrån detta är det vår uppfattning att byggherren inte behöver ett ytterligare skydd i form av en reglering om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla. Vi menar att parterna själva kan göra bedömningen om vilka villkor som är lämpliga i det enskilda fallet. Vi anser också att tillgång till olika lösningar underlättar ett smidigt avtalsförfarande och att det därför är kontraproduktivt att i lag uppställa begränsningar om lösningar som har ett klart samband med den nya bebyggelsen. En sådan överenskommelse kan exempelvis också vara ett alternativ till att avstå mark.

Självklart är det också väsentligt att det finns en klar koppling mellan uppförande eller finansiering av dessa byggnadsverk och det exploaterade området. Den koppling vi eftersträvar är att behovet av verket uppstår genom den nya bebyggelsen. Därmed blir det inte möjligt med kommunala krav om att byggherren skulle uppföra byggnadsverk som helt saknar samband med bebyggelsen.

Vårt förslag i den delen innebär att vi jämställer allmänna byggnadsverk för verksamhet som kommunen är skyldig att tillhandahålla med vad som redan gäller för allmän plats, anläggningar för vattenförsörjning och avlopp m.m. I paragrafen finns redan uppställt ytterligare ett krav om att byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det ska självfallet även gälla för dessa allmänna byggnadsverk.

Reglering av överenskommelser om tidsplan

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

Kommunerna har för kommunal mark möjlighet att ställa villkor om när bostäderna ska vara färdiga. För privat mark upplever många

kommuner att deras möjligheter att påskynda bebyggelsen är begränsade. Under vårt arbete har det från såväl flera kommuner som byggindustrin framförts att det inte är tillåtet att i exploateringsavtal ha överenskommelser om tidsplan för bebyggelse, dvs. att avtala om när bebyggelsen ska vara färdig och att annars exempelvis vite skulle behöva betalas.

Vi har ingående analyserat frågan om tidsplan för bostäder i exploateringsavtal är tillåtet. Det finns enligt vår uppfattning inte något generellt hinder för kommunerna och byggherren att komma överens om en sådan i ett ömsesidigt avtal.

Även utifrån denna slutsats är det ett problem att det finns en långlivad och mycket bestämd uppfattning hos många om att sådana avtalsvillkor är otillåtna. Vi föreslår därför ett förtydligande i lag.

Expropriationslagen, inlösensbestämmelser och förköpslagen.

Vi drar den slutsatsen att expropriationslagens ersättningsbestämmelse om 125 procent, som även styr inlösensbestämmelserna utgör ett hinder för ett effektivt genomförande av detaljplaner och därmed försenar den angelägna bostadsbebyggelsen. Vi anser att en sådan ersättningsnivå är en atypisk konstruktion i svensk rätt och att den är kostnadsdrivande.

Expropriationslagen ligger utanför vårt uppdrag. Att utreda ersättningsnivåer är ett stort och komplext arbete som inte är möjligt att göra inom vår uppdragstid. Det måste ske utifrån ett helhetsperspektiv. Det är inte enbart inlösensregler som hänvisar till expropriationslagen utan det finns ytterligare ett tjugotal olika lagar som gör det. De olika sambanden behöver analyseras ingående. Vi föreslår att expropriationslagen och inlösen utreds i en särskild ordning.

För att kunna bedriva en aktiv markpolitik och möta det omfattande behovet av nya bostäder behöver kommunerna också stötts med ytterligare verktyg. Verktyg för att utöka det egna markinnehavet när så krävs, för att initiera genomförandeprocesser där marknaden är svagare och för att uppnå bostadssociala mål, och verktyg som fungerar som ”smörjmedel” i förhandlingar med byggherrar för att snabba upp byggandet på privat mark. Utredningen föreslår därför att Boverket får i uppdrag av regeringen att utreda frågan om in-

förändret av en kommunal förköpslag som underlättar bostadsbyggande och tätortsutveckling i kommunerna. Verket bör därvid beakta de problem som fanns i den tidigare förköpslagen som upphävdes 2010.

Ett behov av ökad kunskap om detaljplanelagda byggrätter och möjliga bostäder

Vår slutsats är att det i dag saknas en samlad kunskap om antalet byggrätter och därmed också antalet detaljplanelagda möjliga bostäder, i såväl många enskilda kommuner som på nationell nivå. Vi menar, mot bakgrund av det stora behovet av bostäder och många kommuners i dag stora fokus på att ta fram nya detaljplaner, att sådan kunskap är angelägen.

En förutsättning för en samlad kunskap är ökad kännedom på kommunal nivå om vad som händer med byggrätterna efter att detaljplanerna har vunnit laga kraft. Samtliga kommuner bör följa upp de byggrätter och bostäder som möjliggörs genom detaljplaneläggning. Boverket bör ges i uppdrag att årligen samla in uppgifter om hur många möjliga bostäder det finns i lagakraftvunna detaljplaner i kommunerna.

Planprocessen är just nu inne i en omfattande digitaliseringsprocess. Vi anser att Boverket i samverkan med Lantmäteriet ska utreda hur information om byggrätter och antalet möjliga bostäder kan tillgängliggöras i en digital planprocess.