

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om
ökad kommunal planläggning för
bostadsbyggande och ökat utbud av
markanvisningar (S 2014:07)

Dir.
2014:130

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 plangenomförande-processerna. Förslagen, som i sina huvuddrag har godtagits av riksdagen, har sin bakgrund i ett stort antal utredningar och myndighetsuppdrag. Flertalet av de beslutade förändringar-

na 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 föreslagna utformning. Det har i många sammanhang, bl.a. i Plan genomförandeutredningens 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 detalj-

planebestämmelser 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 exploitörer. 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 mellan-kommunala 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 detaljplaneläggningens samråds- och granskningsskeden. 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 arbetssätt 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 detaljplaneläggnings. 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 detaljplanprocessen, 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)