

Kommittédirektiv



Ökad kommunal planläggning
för bostadsbyggande och ökat utbud av
markanvisningar

Dir.
2014:29

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 till-

godose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Vidare ska kommittén bl.a. utvärdera hur samordningen 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 hälsorelaterade 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 genom-

förs, missgynnar en rationell markanvändning och förhindrar samtidigt en alternativ användning av den aktuella marken.

För att utreda närmare om det finns outnyttjad detaljplane-lagd mark för bostäder, gav regeringen under hösten 2013 ett antal länsstyrelser i uppdrag att inventera förekomsten av mark som detaljplanelagts 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 exploatören 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 överens-

kommelser 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 generell 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 detaljplanerad 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 planlägnings- 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)