

Bättre samarbete  
mellan stat och kommun  
Vid planering för byggande

*Betänkande av Planprocessutredningen*

*Stockholm 2015*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2015:109

## 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 rättsakkunnige 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

# 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.<sup>1</sup>

## 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”.

---

<sup>1</sup> 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 detaljplaneläggningen normalt förutsätter.

I vår enkätundersökning anger kommunerna att statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. är ett hinder vid detaljplaneläggning 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 detaljplaneprocessen. 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 § PBL<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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

detaljplaneläggning. 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 vägledning för kommunernas arbete.

#### *Statligt ekonomiskt stöd till planering*

Kommunerna kan i dag få täckning för sina kostnader för detaljplaneläggning 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 detaljplanläggning.

Ett alternativ är att stödet utformas som ett stöd till översiktsplanering eller annat arbete med strategisk planering, t.ex. framtågande 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 detaljplanläggning.

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*<sup>3</sup> som medför att nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att behovet snabbt kan tillgodoses.

<sup>3</sup> 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 detaljplanläggning 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 detaljplaneläggningen 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.