

Yttrande över betänkandet ”Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet”, SOU 2020:75

Boverkets ställningstagande

Boverket lämnar följande synpunkter på utredningens betänkande ”Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet”, SOU 2020:75.

- Boverket avstyrker förslaget att införa en ny grund för avvikelser i 9 kap. 31b § 3. plan- och bygglagen (2010:900), PBL.
- Boverket delar utredningens bedömning om möjlighet till förutbestämda hyror inom ramen för systemet för presumtionshyror.
- Boverket delar utredningens bedömning att det är motiverat att frågan om allmännyttans upphandlingsskyldighet blir föremål för utredning.

Boverkets synpunkter

Övergripande

Boverket är generellt tveksamt till att införa nya möjligheter till avvikelser från detaljplaner och områdesbestämmelser i PBL. Utredningen ser författningsförslaget som en möjlighet till lägre produktionskostnad för bostäder men innehåller ingen analys av hur krav i detaljplaner är ett problem. Boverket anser därför att det inte går att ta ställning till i vilken grad och på vilket sätt detaljplaner försvårar uppförandet av serietillverkade flerbostadshus. Det är inte heller tydligt beskrivet i vilken omfattning den föreslagna avvikelserna skulle bidra till ökad samhällsnytta genom etablering av bostäder till lägre kostnad.

Boverket vill peka på betydelsen av att hålla samman PBL-kedjan i syfte att göra den effektiv, tydlig och förutsägbar. Detaljplanen beslutas efter en prövning som omfattar allmänna och enskilda intressen och innehåller bestämmelser om hur marken lämpligast får bebyggas. Att i lovprövningen göra avvikelser från beslutade rättigheter och skyldigheter innebär att intressena ånyo måste prövas. Därmed undergräver förslaget om ytterligare möjligheter till avvikelser förtroendet för den prövning som görs i planprocessen.

Boverket vill betona att allt byggande sker i ett sammanhang och att det alltid krävs ett medvetet förhållningsätt till platsens specifika förutsättningar och värden. PBL är ett viktigt verktyg för kommunen att utveckla de fysiska miljöerna långsiktigt och hållbart.

6.11 Utredningens bedömning [6 Effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna]

Det är förtjänstfullt av utredningen att problematisera lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, såvitt avser de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens verksamhet. En bärande utgångspunkt för lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen – i fortsättningen de allmännyttiga bolagen – ska verka enligt affärsmässiga principer och ha normala avkastningskrav. Vad det innebär utvecklas i viss mån i förarbetena.¹ Företagen ska agera affärsmässigt, vilket inte innebär att alla företag vid varje given tidpunkt måste generera vinst. Centralt är att de allmännyttiga bolagen på en given marknad agerar på samma sätt som privata aktörer. Avkastningen måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt.

Utredningen visar att LOU är problematisk för de allmännyttiga bolagen. De ska bedriva sin verksamhet affärsmässigt och samma krav ska ställas på dem som på övriga företag på bostadsmarknaden, vilka i de allra flesta fall är privata fastighetsägare. Boverket anser att om, vilket utredningen antyder, förändringar i LOU blir aktuella bör ansträngningar göras för att skapa jämförbara förutsättningar mellan ett allmännyttigt och ett privat bolag. Annars kan inte lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag anses ge de allmännyttiga bolagen rättvisa förutsättningar för att verka enligt affärsmässiga principer och ha normala avkastningskrav i lagens mening.

Det ovan sagda står inte i motsats till det regeringsuppdrag Upphandlingsmyndigheten och Boverket arbetar med kring att ta fram metodstöd för upphandlingsförfaranden riktade till upphandlare, fastighetschefer och projektägare.² Uppdraget utgår från gällande lagstiftning, medan Boverkets ovanstående kommentarer avser att fästa regeringens uppmärksamhet på den

¹ Prop. 2009/10:185

² [Hållbar ekonomi och upphandling - Boverket](#) Hämtat 2021-04-13

bristande affärsmässiga jämbördigheten mellan allmännyttiga och privata bostadsbolag.

7.2 Tveksam inställning till seriebyggda hus

Utredningen ger inte en klar bild över kommunernas eventuella motstånd mot serietillverkade flerbostadshus och det är svårt att se en tydlig koppling mellan genomförda intervjuer och de slutsatser som utredningen drar.

7.4 Erfarenheter kopplat till kommuners agerande som planmyndighet

Boverket delar inte utredningens syn att kommunen har en stor frihet vad gäller en detaljplans detaljeringsgrad. Enligt bestämmelserna i 4 kap. PBL ska kommunen reglera vissa saker i detaljplan medan andra saker får regleras om det finns behov av det. Enligt 4 kap. 32§ PBL får detaljplanen inte vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Detta innebär att kommunen inte ska reglera mer än vad som krävs för att marken ska bli lämplig för det som planen syftar till. Varje detaljplan utgår från den specifika platsen och planens specifika förutsättningar. Detaljerade regleringar om byggnaders utformning ska regleras i detaljplan, om det finns skäl, men lämnas annars till lovskedets prövning.

7.4.1 Alltför detaljerade planbestämmelser försvårar för standardiserat byggande

Reglerna för detaljplanering innebär att kommunen i varje plan måste göra de regleringar som är nödvändiga för att platsen ska bli lämplig att bebygga och för att planens syfte ska uppfyllas. Vissa situationer kan kräva många regleringar för att marken ska bli lämplig, andra få. I exempelvis bullerutsatta lägen eller i miljöer med höga kulturvärden krävs ofta många regleringar för att säkerställa att nytillkommande bebyggelse blir lämplig. Planen ska dock aldrig innehålla fler regleringar än nödvändigt.

Detaljplaner behöver vara detaljerade om platsen och förutsättningarna kräver det. Det finns dock en risk att alltför projektanpassade detaljplaner görs mer detaljerade än vad som krävs. De problem som då kan uppstå i genomförandet beror på att detaljplanerna inte görs på rätt sätt, inte på reglerna i sig.

7.4.2 Ambitiösa gestaltningskrav i plan fördyrar

Utredningen framför att särskilda gestaltningskrav ofta är svåra att uppfylla med standardiserat byggande då de medför platsspecifika krav som skiljer sig åt mellan olika platser och kommuner. Boverket menar att det är fel synsätt på detaljplaneinstrumentet. Alla krav i en detaljplan ska vara platsspecifika och syftar till att göra en viss plats lämplig för det planen avser. Tvärtemot utredningens syn är en arkitekturstrategi enligt Boverket ett stöd att möta aktuella utmaningar. Den ger kommunala politiker och tjänstepersoner en gemensam syn, bättre förutsättningar till ett snabbt agerande och stödjer kommunens handläggare. Att i förväg klargöra kommunens intentioner, både vad gäller nybyggnation och omhändertagandet av befintliga värden, ökar tillika förutsägbarheten för såväl marknadens aktörer som kommuninvånarna.

7.4.4 Ökade krav på kommunernas planläggning försvårar

Utredningen anger att flera kommuner har ändrat inställning i syfte att undvika att länsstyrelsen i sin tillsyn överprövar en detaljplan. Boverket vill understryka att detta är ett av syftena med planprocessen. Länsstyrelsens roll är att i planprocessen bevaka att kommunen beaktar ett antal frågor på ett relevant sätt. Om så inte sker – till exempel om en detaljplan inte tillräckligt reglerar för att säkerställa att platsen blir lämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet eller avseende riksintressen – ska länsstyrelsen genom tillsyn överpröva planen. Samråd och granskning sker för att länsstyrelsen ska kunna framföra synpunkter gällande de så kallade ingripandegrunderna, så att kommunen åtgärdar bristerna i planen. De allmänna intressena som länsstyrelsen företräder ska beaktas även om kommunen tycker att det försvårar för bostadsbyggande.

8.5 Kommuner bör sträva mot flexibla detaljplaner

Se ovan under avsnitt 7.4.

8.6.3 Förslag om avvikelse för seriebyggda flerbostadshus

Boverket anser att förslaget inte bör genomföras. Dels eftersom utredningen inte tydligt motiverar skälen till att det bör införas en möjlighet till avvikelse för seriebyggda flerbostadshus. Dels eftersom förslaget ytterligare skulle skada tilltron till detaljplaneringen och de demokratiska processerna som ligger bakom denna planering. Förslaget skulle medföra att relativt stora avvikelser får medges direkt efter att en plan vunnit laga kraft.

Vid en prövning av avvikelser i bygglov sker en bedömning dels utifrån de specifika kriterier som anges i lagbestämmelsen, dels genom en bedömning om det är lämpligt att medge avvikelsen. Enligt PBL får byggnadsnämnden ge bygglov för en avvikelse. Det betyder inte att det finns en skyldighet att bevilja bygglov. Byggnadsnämnden ska i varje enskilt fall göra en bedömning om det är lämpligt att bevilja bygglov för en åtgärd som avviker från detaljplan. Det saknas regler i PBL för hur lämplighetsbedömningen ska gå till efter det att åtgärden har bedömts uppfylla de specifika kriterierna som anges i lagbestämmelsen. Förarbetena anger inte heller tydligt hur bedömningen ska ske.³

Rättspraxis ger däremot en tydligare vägledning.⁴ Där framgår att den kompletterande lämplighetsbedömning som ska göras bland annat innebär att en avvägning ska göras mellan de intressen som talar för åtgärden och de intressen som kan tala mot åtgärden enligt 2 kap. PBL. Ju större avvikelsen är, desto mer omfattande blir avvägningen som byggnadsnämnden behöver göra i bygglovet. Med andra ord innebär avvägningen i lovet att lämplighetsbedömningen som kommunen gör i detaljplaneringen i stället förskjuts till byggnadsnämndens lovprövning.

³ Jämför exempelvis sidan 185 i prop. 2013/14:126

⁴ Se rättsfall HD 2020-10-22 mål nr Ö 435–20

Beroende på hur mycket åtgärden avviker från detaljplanen kan byggnadsnämnden ta stöd av bedömningen som gjorts när planen togs fram. Det kan emellertid vara svårt att veta vilka bestämmelser i detaljplanen som skulle vara onödigt detaljerade och projektspecifika jämfört med de bestämmelser som kan vara direkt nödvändiga för att göra platsen och bebyggelsen lämplig utifrån de intressen och krav som anges i 2 och 8 kap. PBL. Bestämmelserna kan vara av stor betydelse för att göra planen lämplig med hänsyn till exempelvis natur- och kulturvärden, god helhetsverkan eller ur hälso- och säkerhetssynpunkt. Som utgångspunkt behöver därför byggnadsnämnden behandla alla planbestämmelser på ett likartat sätt. Nämnden har dock en mer begränsad tid att göra lämplighetsbedömningen i lovet jämfört med i detaljplanearbetet.

De motiv som utredningen anger som grund för att införa föreslagen avvikelser skiljer sig från motiven bakom de senaste avvikelserna som infördes i PBL avseende bestämmelserna i 9 kap. 31b § 2 och 31c § PBL. Då var bedömningen att förtroendet för planprocessen bibehålls om större avvikelser medges efter detaljplanens genomförandetid.⁵ Nu är i stället bedömningen att förtroendet för planprocessen bibehålls om avvikelserna avgränsas till en viss typ av åtgärd.⁶ Enligt Boverket kan en sådan avgränsning inte anses bibehålla förtroendet för detaljplaneringen jämfört med tidigare bedömningar för andra avvikelser.

Det framgår inte heller tydligt varför det anses vara viktigt att införa en ny avvikelsemöjlighet i nyare planer där genomförandetiden fortfarande pågår. Utredningen anger bland annat att kommuner bör få "... större möjligheter att göra avsteg från befintliga detaljplaner, i synnerhet äldre dito".⁷ Om det största motivet enligt utredningen är att kommunerna bör få möjlighet att göra avsteg från äldre detaljplaner skulle utredningen i stället ha föreslagit avvikelsemöjlighet för detaljplaner där genomförandetiden har gått ut. Utredningen föreslår i stället att avvikelserna ska gälla för alla detaljplaner. Det innebär att byggnadsnämnden får en möjlighet att bevilja en avvikelse, som kan vara av relativt stor omfattning, direkt efter att en detaljplan har vunnit laga kraft. Detta skulle enligt Boverket ytterligare skada tilltron till detaljplaneringen och de demokratiska processerna som ligger bakom denna planering.

I författningsförslaget framgår det inte heller tydligt hur hänsyn till omgivningen ska ske vid bedömningen av om det är en nödvändig avvikelse. Av författningskommentaren framgår det att begreppet 'nödvändig' innebär bland annat att avvikelserna ska vara avgränsade i sin omfattning. Något storlekskriterium införs dock inte i bedömningen, men det framförs att avvikelserna inte kan tillåtas bli ett dominerande inslag.⁸ Detta synliggörs

⁵ Jfr s. 179 prop. 2013/14:126

⁶ Jfr s. 227 SOU 2020:75

⁷ Se s. 224 SOU 2020:75

⁸ Se s. 317 SOU 2020:75

emellertid inte i bestämmelsens utformning. Om de motiv som framförts i författningskommentaren ska få ett genomslag vid en tillämpning av bestämmelsen, bör detta därför förtydligas. Det finns annars en risk att det syfte som beskrivs i kommentaren inte kommer fram vid en tolkning av den enskilda bestämmelsen.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit civilekonom Viveka Zetterberg. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, planeringsarkitekt Therese Byheden, planeringsarkitekt Klara Falk, bygglovsexpert Fredrik Ingmarson, civilingenjör Thomas Johansson, jurist Assar Lindén, bebyggelseantikvarie Suzanne Pluntke och jurist Lars Svensson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Viveka Zetterberg
civilekonom

Kopia till:

lars.arell@regeringskansliet.se

ingalill.hedmark@regeringskansliet.se