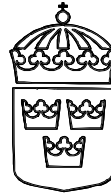


Kommittédirektiv



Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande

Dir.
2017:126

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar.

Syftet med uppdraget är att underlätta planeringsprocesser för att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande.

Utredaren ska bl.a.

- erbjuda en arena för dialog mellan berörda parter,
- stödja kommuner i planeringen av bostadsexploateringar där förutsättningarna är särskilt komplexa,
- underlätta för kommuner i arbetet med innovationer för hållbar stadsutveckling,
- verka för metodutveckling för särskilt komplexa planeringsförutsättningar,
- bilda och driva ett nätverk för kommuner som bygger nya stadsdelar och städer,
- fortsätta arbetet med uppdraget att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande,
- fortsätta arbetet med uppdraget om bostadsbyggande på statens fastigheter,
- analysera för- och nackdelar med att införa möjlighet till krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder.

Uppdraget ska delredovisas senast den 15 december 2018 och den 15 december 2019. Frågan om krav på transportplaner ska redovisas i den delredovisning som lämnas senast den 15 december 2018.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2020.

Bakgrund

Bostadsbrist

Det råder stor bostadsbrist i Sverige i dag och bostadsbyggandet har under många år varit lågt i förhållande till befolkningstillväxten. Drygt 80 procent av Sveriges befolkning bor i kommuner som bedömer att de har ett underskott på bostäder. Trots att byggtakten ökat avsevärt de senaste åren saknas ca 600 000 bostäder fram till 2025 enligt Boverkets prognos från juli 2017. Byggtakten behöver mot denna bakgrund fortsätta hållas hög samtidigt som det finns ett allt mer uppenbart behov av att hitta sätt att bygga bostäder som befolkningsgrupper med lägre inkomst har råd med för att få balans på bostadsmarknaden.

Det är av stor vikt att de bostäder som i dag byggs i snabb takt, och städerna som dessa byggs i, gestaltas med hög arkitektonisk kvalitet, att de bostäder och miljöer som utformas är långsiktigt hållbara, inte minst ur ett jämställdhets- och barnperspektiv, och att hänsyn tas till befintliga värden som främjar goda livsmiljöer.

Samordning av större samlade exploateringar med hållbart byggande

För att möta den allvarliga bostadsbristen lanserade bostadsministern och finansministern i juni 2016 en s.k. 22-punktslista med åtgärder för att öka bostadsbyggandet och för att utnyttja det befintliga beståndet bättre.

En av åtgärderna i 22-punktslistan handlar om att få till stånd större samlade exploateringar som samtidigt bidrar till en

långsiktigt hållbar stadsutveckling. Regeringen uppdrog därför den 17 november 2016 åt en samordnare (dnr N2016/07177/PBB) att identifiera en eller flera kommuner där det finns framtagna planer på samlade exploateringar för en större mängd bostäder men där planerna av något skäl inte kan genomföras, t.ex. på grund av att det saknas relevant statlig infrastruktur eller lämplig kompetens. Samordnaren ska också identifiera områden som inte finns med i befintliga planer, men där det på längre sikt finns möjlighet till helt nya större bostadsexploateringar. I uppdraget ingår också bl.a. att identifiera och beskriva varför ett genomförande av planen inte har skett och att bedöma om det är relevant för staten att vara behjälplig för att planen ska kunna genomföras, och i så fall föreslå på vilket sätt.

Samordnaren fick i juni 2017 ett förlängt och ändrat uppdrag (dnr N2017/04380/PBB) att, förutom att fortsätta grunduppdraget, ingå överenskommelser med kommuner där exploatering föreslås. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

I arbetet med uppdraget har samordnaren funnit att nya stadsdelar allt oftare byggs i det som tidigare varit industri- eller hamnområden där förorenad mark och andra förhållanden försvårar exploateringen. Valet av sådan mark beror på att exploatering på högklassig jordbruksmark bör undvikas och för att bostäder i centrala lägen nära kollektivtrafik och service ska möjliggöras. De svåra markförhållandena gör att många planeringsprocesser blir komplexa.

I delrapporterna som samordnaren lämnat beskrivs behovet av en neutral arena för dialog om sådana särskilt komplexa planeringssituationer. Vidare föreslås att staten upprättar en funktion för samordning som stöd till företrädesvis kommuner (dnr N2017/02085/PBB och N2017/04516/PBB).

Kommuners och länsstyrelser roll i planeringssystemet

Det är enligt plan- och bygglagen (2010:900) en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Detta ansvar omfattar befogenheter att bestämma om

planläggning ska komma till stånd eller inte, anta planer och i övrigt bedöma markens lämplighet för byggande.

Länsstyrelsens roll är bl.a. att ta tillvara och samordna statens intressen och ge råd om tillämpningen av 2 kap. plan- och bygglagen.

Länsstyrelsens roll under planprocessen är att bidra med råd, synpunkter och tillhandahålla underlag som ger kommunen möjlighet att utforma planförslaget för att bl.a. undvika ett statligt ingripande.

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över ett förslag till detaljplan, t.ex. om förslaget innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, eller om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt.

Om en kommun inte rättar sig efter länsstyrelsens synpunkter, kan länsstyrelsen fatta beslut om att överpröva kommunens beslut att anta en detaljplan. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan om den inte tillgodoser statliga intressen. Länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens antagande av detaljplan får överklagas. Om ett ärende som överklagats i allmän förvaltningsdomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Fortifikationsverket, ska domstolen överlämna ärendet till regeringen för slutligt avgörande.

Innovation för ökad hållbarhet

Innovation handlar om nya eller bättre lösningar som bidrar till tillväxt och sysselsättning samt skapar värde för miljö, klimat, samhälle, företag och individer. Regeringen arbetar aktivt med att stärka innovations- och förnyelsekraften hos svenska företag inom många samhällsområden.

En ökad innovationskraft är även viktig inom andra sektorer. Regeringens forskningspolitiska mål är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och

välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt (prop. 2016/17:50, Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft).

Genom att satsa på innovationsarbete läggs grunden för ny, långsiktig och fördjupad gränsöverskridande samverkan och stärkt innovationsförmåga. Regeringens satsning på de strategiska samverkansprogrammen är ett exempel på detta. Genom dem pekas fem svenska styrkeområden ut där det finns möjlighet att kraftsamla för att möta stora samhällsutmaningar. Genom samverkan mellan offentliga aktörer, näringsliv och akademi identifieras innovativa lösningar som stärker konkurrenskraften, bidrar till en hållbar utveckling och skapar fler jobb.

Inom ramen för hållbar stadsutveckling finns stor potential att arbeta med innovationer, vilket är en central utgångspunkt för samverkansprogrammet Smarta städer. Kommunernas kunskap om, inställning till samt vilja och möjlighet att arbeta med innovativa lösningar för att skapa hållbara gestaltade livsmiljöer är avgörande i det sammanhanget. Innovationer som bidrar till en ökad folkhälsa genom t.ex. minskad segregation och tillgång till natur och grönska är viktigt för den hållbara och smarta staden.

Relaterat till samverkansprogrammet Smarta städer har en nationell export- och investeringsplattform lanserats, Smart City Sweden. Med utgångspunkt i Agenda 2030-målen demonstreras där ett antal värdekedjor där svenska företag kan leverera lösningar. I linje med Sveriges exportstrategi är Smart City Sweden viktig för att sprida svenska innovativa idéer, lösningar och testbäddar som har med stadsutveckling att göra till omvärlden och därmed möjliggöra ökad svensk export på området.

Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter

I januari 2017 tillsatte regeringen Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter (dir. 2017:7). Utredaren, som ska fungera som en förhandlingsperson, har i uppdrag att verka för att få till stånd bostadsbyggande på statens fastigheter.

I enlighet med direktiven har utredningen huvudsakligen utgått från de statliga fastigheter som Planprocessutredningen i sitt betänkande Bättre arbete mellan stat och kommun (SOU 2015:109) identifierat som möjliga för bostadsbyggande. Utredningen har för varje statligt ägd fastighet bedömt om det finns ett långsiktigt intresse för staten av att behålla hela eller delar av fastigheten för dess nuvarande användning samt bedömt om fastigheten kan ge ett väsentligt bostadstillskott. I delbetänkandet Bostäder på statens mark – en möjlighet? (SOU 2017:71) har utredningen bedömt att totalt 65 fastigheter har förutsättningar för bostadsbyggande. I fråga om fastigheter där utredningen bedömt att bostadsbyggande kan vara aktuellt ska utredaren enligt direktiven sammanföra relevanta aktörer i syfte att realisera bostadsbyggande. Utredningen arbetar nu vidare med de 65 fastigheterna och verkar för överlåtelse av dessa. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 15 februari 2018.

Krav på transportplaner i samband med detaljplanering för nyetablering av bostäder

Av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 22), framgår att regeringen har för avsikt att se över frågan om en lagstadgad rätt för kommuner att införa krav på transportplaner vid nyetableringar. Skrivningen i budgetpropositionen för 2017 härstammar från förslag i slutbetänkandet Bilen, biffen, bostaden (SOU 2005:51) från Utredningen En handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen. Där redovisas att varken miljöbalken eller plan- och bygglagen ger kommunerna tillräckligt goda möjligheter att ställa de krav som behövs för att nå ett mer transporteffektivt samhälle.

Betänkandets förslag om att införa möjlighet till krav på transportplaner i detaljplan handlar om att genomföra ändringar i plan- och bygglagen som skulle möjliggöra för kommunerna att kunna ålägga verksamhetsutövare att upprätta sådana planer i samband med detaljplanering för nyetablering av bostäder, för

minskat transportbehov, effektivare transporter samt miljövänligare resor och transporter.

Uppdraget

Erbjuda en arena för dialog

I takt med att fler markområden som har särskilt komplexa planeringsförutsättningar kan komma att behöva tas i bruk för bostadsbyggande ökar behovet av dialog mellan olika berörda parter. Utredaren ska därför erbjuda en arena för dialog mellan de parter på nationell, regional och lokal nivå som är berörda av sådana särskilt komplexa planeringsförutsättningar. Arenan ska peka på behovet av ökat bostadsbyggande, men samtidigt verka för dialog och konstruktiva lösningar när olika intressen står mot varandra. I dialogprocesserna kan även effekterna på den omgivande miljön och långsiktiga effekter av ökat bostadsbyggande ingå.

På flera av de statliga aktörernas fastigheter bedrivs verksamhet som klassas som riksintressen enligt miljöbalken, vilket ska beaktas i den fortsatta dialogen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska ges företräde.

Stödja kommuner i planeringen

Mindre kommuner med små resurser för planeringsarbete kan ha svårt att driva planeringsprocesser och få till stånd de utredningar som krävs för att komma vidare i de särskilt komplexa processerna. Det kan också handla om att det saknas möjligheter att utveckla visioner för det område som ska exploateras.

Utredaren ska därför ha som uppgift att stödja kommunerna i det arbetet genom att erbjuda kompetens. Samordnaren ska med stöd av sitt kansli erbjuda konkret hjälp i en särskilt komplex planeringsprocess. Det kan handla om t.ex. process- eller utredningsstöd. Om kompetens saknas inom kansliet, kan utredaren upphandla relevant kompetens till kommunen. Sådant

stöd ska endast vara möjligt om kommunen inte har möjlighet att lösa problemet på annat sätt.

Underlätta för kommuner i arbetet med innovationer

Långsiktigt hållbar stadsutveckling och stadsbyggande är viktiga områden för innovation och kunskapsutveckling. Innovationer (tekniska och sociala) i nya stadsdelar och tätorter kan bidra till att stärka Sveriges roll som föregångare inom hållbar stadsutveckling. En hållbar stad är bl.a. inkluderande, jämlik och jämställd. En hållbar stad behöver också kopplas till sitt sammanhang, till kringliggande regioner och landsbygder.

När nya områden byggs på obruten mark möjliggörs tester av helt nya lösningar, eftersom man inte är bunden av befintliga strukturer. Innovativa lösningar behöver prövas och helst i samverkan med andra sektorer. Kommuner ser i dag ett ökat behov av att arbeta innovativt med både planering och byggande. Utredaren ska särskilt lyfta fram dessa frågor och möjligheterna för ökad samverkan mellan kommuner och näringsliv. Export- och investeringsplattformen Smart City Sweden är en viktig samverkanspart i detta arbete.

Vidare kan områdena som byggs bli modellområden med innovativa lösningar som kan utgöra basen i en serie bomässor och därigenom stärka möjligheten att utveckla hållbara gestaltade livsmiljöer.

Verka för metodutveckling

Att tidiga dialoger bidrar till en mer hållbar samhällsplanering och effektivare bostadsbyggande är fastlagt. Erfarenheter och metoder från utredarens arbete med särskilt komplexa planeringsförutsättningar kan bidra till att de berörda aktörerna undviker att hamna i låsta lägen framöver. De arbetssätt som utredaren utvecklar för att samordna särskilt komplexa planeringsförutsättningar och därigenom lösa svåra intressekonflikter som hindrar bostadsbyggande ska därför dokumenteras så att de kan användas i ordinarie verksamhet.

Arbetet ska grundas på dialog kring behov och inriktning och komplettera länsstyrelsens befintliga arbete.

Bilda och driva ett nätverk för kommuner

De kommuner som bygger nya stadsdelar och städer har ett behov av att dela erfarenheter och hjälpa och stärka varandra i processerna. Ett nätverk ska därför bildas för kommuner som förbereder eller genomför större samlade exploateringar. Även regionalt utvecklingsansvarig aktör i aktuella län ska bjudas in att delta i nätverket. Deltagandet i nätverket är frivilligt.

Utredaren ska bilda nätverket och arrangera regelbundna möten där kommunerna får redovisa exempelvis utkast till planer, program, upphandlingar eller andra steg i processen där erfarenhetsutbyte är relevant.

Det är viktigt att koordinera detta nätverk med befintliga kommunala och regionala nätverk.

Det finns goda erfarenheter från liknande nätverk, t.ex. de kommuner som fick stöd från delegationen för hållbara städer (dir. 2011:29).

Fortsätta arbetet med uppdraget att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande

I samordnarens delredovisning daterad den 31 augusti 2017 har nio namngivna områden för större samlade exploateringar identifierats (dnr N2017/04516/PBB). För vissa av dessa områden har överenskommelser som avses i samordnarens uppdrag inte träffats. Utredaren ska, om så bedöms lämpligt utifrån de berörda parternas förutsättningar, arbeta vidare med dessa områden enligt vad som framgår av den uppdragsbeskrivning som beslutats för samordnaren (dnr N2017/04380/PBB) fram till 15 mars 2018 samt informera Regeringskansliet och redovisa vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att överenskommelserna ska komma till stånd.

Utredaren ska också svara för en uppföljning av efterlevnaden av överenskommelser genom en partssammansatt grupp bestående av representanter för staten, respektive kommun och

berörd region. Staten är sammankallande och representeras av utredaren.

Om utredaren i sitt arbete kommer i kontakt med fler kommuner än de som identifierats där det finns framtagna planer på samlade exploateringar för en större mängd bostäder men där planerna av något skäl inte kan genomföras, ska utredaren informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om dessa och redovisa vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att exploateringen ska komma till stånd. Samma sak gäller för eventuella områden som inte finns med i befintliga planer, men där det på längre sikt finns möjlighet till helt nya större bostadsexploateringar. Detta ska ske i enlighet med uppdraget om samordning av större samlade exploateringar med hållbart byggande (dnr N2016/07177/PBB).

Fortsätta arbetet med utredning om bostadsbyggande på statens fastigheter

Utredaren ska, från och med den 16 februari 2018, ta över de förhandlingar om överlåtelse av fastigheter som utredningen för bostadsbyggande på statens fastigheter påbörjat men inte avslutat. Uppdraget (dir. 2017:7) handlar om att verka för att få till stånd bostadsbyggande på statens fastigheter. I uppdraget ingår att sammanföra relevanta aktörer i syfte att realisera bostadsbyggande.

I betänkandet Bostäder på statens mark – en möjlighet (SOU 2017:71) har utredningen bedömt att det finns 65 fastigheter som har förutsättningar för bostadsbyggande och där det är relevant att verka för överlåtelse.

Flera av de statliga aktörer som äger fastigheter har verksamheter som kan klassas som riksintressen, vilket ska beaktas i det fortsatta arbetet. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska ges företräde.

Analysera för- och nackdelar med krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder

Slutligen ska utredaren analysera för- och nackdelar med en lagstadgad rätt för kommuner att införa krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder enligt plan- och bygglagen. Transportplaner i samband med detaljplanering för nyetablering av bostäder kan bidra till att skapa förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle där människor reser miljövänligt och där godstransporter samordnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

I utredarens uppdrag ingår att nära samarbeta med berörda kommuner och länsstyrelser. Utredaren ska även samråda med regionala utvecklingsaktörer och andra berörda myndigheter och organisationer, inklusive de statliga fastighetsförvaltarna som t.ex. Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Försvarmakten.

Utredaren ska i sitt arbete ta hänsyn till andra pågående processer som har relevans för uppdraget, t.ex. Översiktsplaneutredningen (dir. 2017:6), Utredningen om kommunal planering för bostäder (dir. 2017:85), och satsningen på Smart City Sweden (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 18). Flera av samverkansprogrammen, inte minst Smarta städer och Nästa generations resor och transporter, är också relevanta i sammanhanget. Länsstyrelsernas framtagande av planer för grön infrastruktur och behovet av ökat skydd för dricksvatten är också viktigt i sammanhanget liksom arbetet i den kommande myndigheten Delegation mot segregation. Arbetet med arkitektur, form och design är i sin kärna problemlösande processer som hanterar intressekonflikter och som ger förutsättningar för en långsiktigt hållbar och välfungerande utveckling för kommunen och dess invånare och kan utgöra ett stöd i planeringsprocessen.

Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa eventuella överenskommelser om större samlade exploateringar. Senast den 15 december 2018 och den 15 december 2019 ska utredaren

redovisa den verksamhet som bedrivits och planerna för det fortsatta arbetet. Senast den 15 december 2018 ska frågan om krav på transportplaner i samband med detaljplanering för nyetablering av bostäder redovisas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2020.

(Näringsdepartementet)