

Utlåtande 2011:64 RIII (Dnr 015-2346/2010)

Förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm

Motion (2010:33) av Cecilia Obermüller (MP)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motion (2010:33) av Cecilia Obermüller (MP) om ”Förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm” avslås.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Cecilia Obermüller (MP) har skrivit en motion (2010:33) om förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm. I motionen framförs åsikten att stadsplaneringen i Stockholms stad har försämrats ur demokratisk synvinkel. Denna försämring ska ha skett på ett antal olika plan, t.ex. avseende facknämnders och stadsdelsnämnders medverkan och försämrade beslutsunderlag för förtroendevalda. Motionären föreslår att ett antal uppdrag och förslag genomförs och inrättas efter utredning i berörda facknämnder och stadsdelsnämnder.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt stadsdelsnämnderna Bromma, Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadsbyggnads- och exploateringsnämnderna ska fortsätta att vidta åtgärder för att effektivisera plan- och byggprocessen för att säkerställa att Stockholm blir en miljonstad i enlighet med Vision 2030. Genom en förenkling av plan- och bygglagens praktiska tillämpning anser stadsledningskontoret att planprocessen kan effektiviseras utan att medborgarinflytandet minskar.

Stadsbyggnadsnämnden finner att plan- och bygglagen fastställer att allmänna intressen ska vägas mot enskilda och att alla berörda aktörer ska få lika möjlighet att påverka planprocessen. Planeringen för en tätare stad innebär komplicerade planprocesser och fler intressekonflikter. För att klara målet att bygga 15 000 nya lägenheter under mandatperioden kommer stadsbyggnadskontoret att ta fram enklare start-pm. Projektens inriktning kommer att tydliggöras först efter att berörda sakägare fått lämna sina synpunkter. Nämnden anser att det är rimligt med endast ett samråd för enkla planer som är i överrensstämelse med översiktsplanen.

Exploateringsnämnden anför att alla platser i staden som skulle kunna bebyggas i princip redan är kända. Därför handlar det mycket om hur kreativ en byggherres idé till lösning av nybebyggelse på en viss plats är. Nämnden har svårt att se vilka demokratiska fördelar som skulle uppnås av att kommunfullmäktige generellt och i förväg skulle bestämma att stadsbyggnadsnämnden ska tillmäta vissa organs remissvar i planärenden större tyngd än andras remissvar.

Bromma stadsdelsnämnd konstaterar att den nuvarande plan- och bygglagen har klara deltagardemokratiska ambitioner. Många gånger hävdar medborgarna dock främst sina egna intressen varvid kommunen tvingas göra avvägningar mellan olika enskilda och allmänna intressen. Det är nödvändigt att alla parter uppfattar beslutsprocessen som rättvis och legitim även om alla inte håller med om besluten.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd anser att samrådsprocesserna fungerar bra, men att öppna samrådsmöten i form av "torgmöten" är mer givande än möten med biosittning. På de senare är det främst de som vågar höras som hörs, de som kanske inte gärna talar inför publik kommer inte till tals. Nämnden uppskattar områdesplanering, med större helhetssyn, och anser att detta gärna kan tillämpas i större utsträckning.

Kungsholmens stadsdelsnämnd anser att det är viktigt att både samrådsmöten och dialog förs på ett förtroendegivande sätt och med respekt för den enskilda individen. En planombudsman är dock fel väg att gå. Det finns i dag redan goda möjligheter till att överklaga beslut. Även om funktionen endast skulle vara av rådgivande karaktär, blir det ytterligare en instans att vända sig

till och som därmed både skulle försena processen och kunna ge falska förhoppningar för den enskilde.

Mina synpunkter

Att bygga en stad innebär alltid avvägningar mellan olika åsikter och ståndpunkter, mellan allmänna och enskilda intressen. Här ska både sociala, miljömässiga och ekonomiska mål uppnås och en samlad bedömning med avvägningar mellan olika intressen måste göras. De övergripande principerna för hur olika perspektiv ska vägas mot varandra anges i stadens Vision 2030 och i vår nya översiktsplan. Under den formella detaljplaneprocessen i stadsbyggnadsnämndens regi görs i varje enskilt fall, i enlighet med regelverket i plan- och bygglagen, noggranna prövningar och avvägningar av olika exploateringsförslag.

I plan- och bygglagen anges att allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra, samråd ska ske med de som berörs av förslaget och fackinstanser ska ges tillfälle att bedöma förslaget. I våra processer får medborgarna komma till tals och fack- och stadsdelsnämnder ges möjlighet att påverka planprocessen vid ett flertal tillfällen. Dialogen med de medborgare som berörs av förändringar är viktig och jag vill understryka att både samrådsmöten och dialog ska föras på ett förtroendegivande sätt och med respekt för den enskilda individen. Jag tycker också att det är viktigt att människor får komma till tals i ett tidigt skede och därför kommer vi att arbeta med fler program, där förutsättningarna för olika projekt belyses noggrant.

För att säkerställa tillgången på bostäder för stadens invånare, och för dem som vill flytta till Stockholm, anges i kommunfullmäktiges budget för 2011 att stadsbyggnadsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden ska fortsätta att vidta åtgärder för att effektivisera plan- och byggprocessen. Denna process har under ett antal år varit föremål för statliga utredningar och behovet av förenkling och effektivisering har då också varit en återkommande fråga.

Under 2011 träder en ny, enklare plan- och bygglag i kraft som är ett resultat av ett stort antal ändringsförslag från flera utredningar. Den nya lagstiftningen kommer att innebära att planprocessen förenklas och att den totala tidsåtgången för planläggning förkortas, bland annat genom att kravet på program före plan slopas samt att utställning av detaljplan förenklas. Möjligheterna att överklaga kommer även i framtiden vara stora, varför en kommunal planombudsman troligen endast skulle innebära ytterligare byråkrati och förlängda processer.

Avslutningsvis kan jag således konstatera att en demokratisk planprocess säkerställs inom de ramar som anges av stadens budget och övriga styr- och policydokument samt av de lagar som styr plan- och byggprocessen.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion (2010:33) om ”förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. I huvudsak bifalla motionen
2. Anföra följande

Exemplen är många som visar att Stockholms planprocess inte fungerar tillfredsställande. Det är bekymmersamt att den moderatstyrda majoriteten inte ser problemen med att det är byggföretagen som avgör var och hur det ska byggas i Stockholm. Om Stockholm ska klara av att bygga 15 000 bostäder och samtidigt ha kvar grönområden, skolgårdar och idrottsplatser måste planprocessen förändras. Det kommer att krävas en rad olika åtgärder för att få till stånd en effektiv, hållbar och demokratisk planprocess och motionen tar upp en del av dem.

Kommunen måste ta ett helhetsgrepp över varje stadsdel istället för att låta byggföretagens förslag styra planeringen in i minsta detalj. Stockholm ska byggas utifrån vad som är bra för stockholmarna, inte enbart utifrån var och hur byggföretagen vill bygga. För att klara av en hög byggtakt, utan att bygga sönder Stockholm, måste kommunen genomföra en övergripande planering för varje stadsdel och stockholmarnas åsikter ska tas tillvara i ett tidigt skede i planeringen av nya bostäder. Även stadsdelsnämndernas delaktighet i planprocessen måste öka. Idag har stadsdelsnämnderna en obetydlig roll i planprocessen, ofta ska processen vara så kort och snabb att något stadsdelsnämndsbeslut helt enkelt inte hinns med.

Den samrådsform som används idag fungerar mycket dåligt och nya former där samrådet är mer tillgängligt för människor måste tas fram och formaliseras. Här gäller det att vidga vyerna och anpassa samrådsformen efter verkligheten för att kunna nå ut till medborgarna. Inte minst gäller detta för att få in synpunkter från barn och unga, som kanske är den allra viktigast målgruppen. Barnperspektivet måste överlag in i planeringen på ett betydligt bättre sätt än idag.

Allt fler detaljplaneärenden antas av Stadsbyggnadsnämnden på delegation, istället för att antas av kommunfullmäktige. För den demokratiska processens skull är det

oerhört viktigt att detaljplaner, i betydligt större omfattning än idag, antas av kommunfullmäktige. Besluten ska vara demokratiska, vara öppna för allmänheten och kunna debatteras.

Det systemskifte i bostadsplaneringen som vi vill se har tidigare prövats i Stockholm och används i flera andra kommuner. I stadsdelen Kärntorp, under mitten av 2000-talet, gjordes en övergripande planering som tog tillvara stockholmarnas åsikter i utformandet av planerna i en s.k. omvänd planprocess. Revisorernas utvärdering av projektet rekommenderade fortsatt arbete med metoden omvänd planprocess, visade på nöjda invånare, få överklaganden samt slog fast att önskat antal bostäder hade byggts.

För att få till mer demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm krävs inte bara ett politiskt engagemang, utan även tillräckliga ekonomiska resurser. Därför har vi i Miljöpartiet de gröna i Stadsbyggnadsnämndens budget för 2011 avsatt 8 miljoner kronor för omvänd planprocess samt barnperspektiv.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Tomas Rudin* (S) enligt följande.

En av de viktigaste uppgifterna för staden är att planera och verkställa bostadsbyggnad för de behov som en växande stad har. I den process där vi planerar och bygger är det otroligt viktigt att medborgare och intressenter i vår stad är en aktiv del. De som bor och verkar i olika stadsdelar känner dem bäst av alla och genom att de involveras i planprocessen fungerar de som en slags garant för att Stockholm inte bara växer utan växer på ett bra sätt. Planprocessen är konstruerad för att just inkludera medborgare och intressenter genom bland annat samråd. Detta ska Staden värna och utveckla.

När planprocessen brister leder det dessutom allt oftare till överklaganden av beslut vilket fördröjer den viktiga utvecklingen av vår stad mer än en något längre och mer inkluderande planprocess. Det är därför på flera sätt problematiskt att planprocessen i Stockholm idag tycks lida av stora brister.

Vi tror inte att en planombudsman är ett bra sätt att få bukt med den bristande dialogen och medinflytandet i planprocessen, däremot är det viktigt att Staden tar motionens andemening till sig. Många medborgare vittnar om brister i Stadens planprocess vilket riskerar urholka såväl tilltron till själva planprocessen som medborgarnas vilja att bygga mer i vår stad.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2010:33) av Cecilia Obermüller (MP) om ”Förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm” avslås.

Stockholm den 6 april 2011

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Regina Kevius

Ylva Tengblad

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Delvis bifalla motionen
2. Därutöver anföra följande

Det är positivt att borgarrådet delar motionärens synpunkter om att det är av stor vikt att medborgarna får komma till tals och ges möjligheter att påverka planprocessen. Borgarrådet anser också det viktigt att både samrådsmöten och dialog skall föras på ett förtroendegivande sätt och med respekt för den enskilda individen, samtidigt som det är viktigt att människor får komma till tals i ett tidigt skede av planprocessen.

Tyvärr fungerar det inte på detta sätt idag, vilket motionären pekar på i motionen. Det är tråkigt att borgarrådet inte tar till sig motionen och tar fasta på de förslag till förbättringar som motionären föreslår.

Många av motionärens förslag lämnas helt obesvarade såsom öppna nämndmöten omvänd planprocess, kommunfullmäktiges roll i antagandet av planen samt återförande av enkla planärenden till stadsdelsnämnderna.

Andra frågor som inte berörts eller berörts styvmoderligt är arbetsförhållandena för tjänstemän och fritidspolitiker, vilket skulle behöva en ordentlig genomgång och uppföljning. Outsourcingen av verksamhet samt att planärenden läggs ut på externa plankonsulter är också problem som inte berörs i svaret. Samrådets utformning, innehåll och resultat berörs bara summariskt, en formalisering skulle behövas. Den långa tiden

mellan markanvisning och kommunikering påverkar också möjligheten att yttra sig i plansamrådet

Stadsdelsnämndernas roll har inte lyfts fram tillräckligt. Dessa bör ges mycket större tyngd i bedömningarna. Eniga stadsdelsnämnder skall inte "köras" över och remiss-svar från dessa skall alltid inväntas. Vi förordar att bostadsbyggandet styrs av områ-desplanering för varje stadsdel samt att enkla planärenden behandlas av stadsdels-nämnderna. Avslutningsvis vill vi tillägga att vi är tveksamma till förslaget om en planombudsman. Vi tror inte det är lösningen på motionärens förslag.

Särskilt uttalande gjordes av *Roger Mogert, Tomas Rudin* och *Olle Burell* (alla S) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (S) i borgarrådsbered-ningen.

ÄRENDET

Cecilia Obermüller (MP) har skrivit en motion (2010:33) om förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm. I motionen framförs åsikten att stadsplaneringen i Stockholms stad har försämrats ur demokratisk synvinkel. Denna försämring ska ha skett på ett antal olika plan, t.ex. avseende facknämnders och stadsdelsnämnders medverkan och försämrade beslutsunderlag för förtroendevalda.

Kommunfullmäktige föreslås därför besluta:

- Att inrätta en kommunal planombudsman.
- Att avsätta större resurser i kommande budget för bättre hantering av plansamråd.
- Att formalisera hur samrådsmöten ska utformas och hållas.
- Att beslut om markanvisningar mycket snabbt kommuniceras till stadsdelsnämnder och till alla berörda facknämnder.
- Att se till att ansvariga politiker kan närvara vid samrådsmöten för större eller viktiga planärenden.
- Att stadsdelsförvaltningars och stadsdelsnämnders remissvar för planer alltid inväntas och redovisas.
- Att fackförvaltningars och nämnders remissvar för planer alltid inväntas och redovisas.
- Att stadsdelsförvaltningars och stadsdelsnämnders remissvar ges en tyngre effekt i kommande behandling av planen. T.ex. beslut från en enig stadsdelsnämnd ska inte kunna "köras över".
- Att återinföra programsamråd i alla planärenden av vikt och i alla ärenden där det finns ett större allmänt intresse samt var gång en exploatering ianspråktar tidigare oexploaterad mark.
- Att öka antalet detaljplaner som förs till kommunfullmäktige för antagande. Förslag att dubblera nuvarande antalet.
- Att införa omvänd planprocess i alla områden där det är relevant i Stockholm. (Fokusområden är givetvis sådana).
- Att införa områdesvis planering.
- Att öppna stadsbyggnadsnämndens möte för allmänheten i alla delar utom den del av sammanträdet som innebär myndighetsutövning.
- Att återföra enkla planer för beslut till stadsdelsnämnderna.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt stadsdelsnämnderna Bromma, Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm ska i enlighet med Vision 2030 bli en miljonstad och inom de närmaste 20 åren prognostiseras staden växa med 200 000 personer. I kommunfullmäktiges budget 2011 anges att staden under kommande mandatperiod, liksom under den föregående mandatperioden, planerar för minst 15 000 nya bostäder.

I stadens översiktsplan, som antogs i mars 2010, anges strategier för stadens utveckling samt övergripande principer för hur översiktsplanen ska vara vägledande för detaljplanering och bygglov. Den nya översiktsplanen för Stockholms stad har vuxit fram genom en bred dialog. Bland annat anordnades en särskild ungdomsdag – Stockholm Speaks – med syfte att särskilt lyssna på ungdomars syn på framtidens Stockholm. Under tiden för samråd och utställning anordnades en rad aktiviteter för att informera och samla in synpunkter. Under samrådstiden inkom cirka 350 skriftliga yttranden från privatpersoner och remissinstanser.

För att säkerställa tillgången på bostäder för stadens invånare och för dem som vill flytta till Stockholm anges i kommunfullmäktiges budget för 2011 att stadsbyggnadsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden ska fortsätta att vidta åtgärder för att effektivisera plan- och byggprocessen. Genom en förenkling av plan- och bygglagens praktiska tillämpning anser stadsledningskontoret att planprocessen kan effektiviseras utan att medborgarinflytande minskar.

Stadsledningskontoret konstaterar att staden har en hög ambition för utbyggnad av såväl bostäder som arbetsplatser och infrastruktur samtidigt som utbyggnaden av staden ska ske på långsiktigt hållbara villkor. Detta innebär att såväl sociala, miljömässiga som ekonomiska mål ska uppnås och därför måste en samlad bedömning med avvägningar mellan olika intressen göras vid planering av all ny bebyggelse.

Stadens olika intressen ska tas tillvara på ett tidigt stadium. Markanvisningsprocessen och planprocessen ska säkerställa att så sker. I kommunfullmäktiges budget 2011 anges att exploateringsnämnden tillsammans med övriga berörda nämnder i sin planering av stadsutvecklingsområden i ett tidigt stadium ska säkerställa att stadens behov av ytor för offentlig service tillgodoses. För att ytterligare stärka samordningen av stadens olika intressen i tidiga skeden har kommunfullmäktige i samband med budget 2010 beslutat om en gemensam projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt.

Projektstyrningsmetodikerna syftar bland annat till att förbättra den strategiska planeringen i staden genom att olika intressen koordineras i så tidigt skede som möjligt.

Nuvarande markanvisningspolicy utgör underlag för beslut om markanvisning av stadens mark till olika intressenter inför planeringen av ny bebyggelse. Under planarbetet utformas projektet i detalj och först i överenskommelse om exploatering förbinds sig byggherren att genomföra projektet på ett visst sätt. I den fastställda detaljplanen och bygglovets regleras vad som får byggas på en viss plats. Inför en markanvisning samråder exploateringsnämnden med bland annat trafik- och renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsdelsnämnder. Nämnder med lokalbehov som stadsdelsnämnder, utbildningsnämnden och äldrenämnden uppmanas att i planeringsfasen anmäla sina lokalönskemål.

Den formella planprocessen är reglerad i plan- och bygglagen och syftar till att pröva om ett förslag till markanvändning är lämplig. I plan- och bygglagen anges att i planprocessen ska allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra. Samråd ska ske med de som berörs av förslaget och fackinstanser ska ges tillfälle att bedöma förslaget. Planprocessen kan genomföras med normalt eller enkelt planförfarande. Vid enkelt förfarande kan programskedet utelämnas och i stället upprättas ett detaljplane-förslag direkt och plansamråd genomförs. Samrådsgruppen ska ges tillfälle att under två veckors betänketid skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Enkelt planförfarande får användas om ett planförslag är av begränsad betydelse, om förslaget överensstämmer med översiktsplan och saknar intresse för en bredare allmänhet.

Plan- och byggprocessen har under ett antal år varit föremål för utredning och behovet av förenkling och effektivisering har varit en återkommande fråga. I maj 2011 träder en ny enklare plan- och bygglag ikraft som är ett resultat av ett stort antal ändringsförslag från flera utredningar. Den nya lagstiftningen kommer att innebära att planprocessen förenklas och att den totala tidsåtgången för planläggning förkortas genom att bland annat kravet på program före plan slopas samt att utställning av detaljplan förenklas och kallas granskning.

Stadsledningskontoret anser att medborgardialogen i planprocessen är viktig och för detta finns flera olika metoder att tillämpa. Omvänd planprocess har till exempel tillämpats inom Stockholms stad vid programarbete i Kärrtorp och områdesplanering har tillämpats bland annat i Liljeholmen-Årstadal, Västertorp och Kista.

Stadsledningskontorets uppfattning är att berörda nämnder ska avgöra när exempelvis omvänd planprocess eller områdesvis planering kan vara tillämpligt. Stadsledningskontoret anser att en demokratisk planprocess säkerställs inom de ramar som anges av stadens budget och övriga styr- och policydokument samt av de lagar som styr plan- och byggprocessen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att motion (2010:33) om "Förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm" anses besvarad med hänvisning till vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 januari 2011 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av Elina Åberg m.fl. (MP) och Maria Hannäs (V), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 januari 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Framtagandet av stadens översiktsplan präglades av en stor öppenhet mot såväl stockholmare och intresseorganisationer som andra förvaltningar. Efter antagandet informerades samtliga förvaltningschefer särskilt och förankringsarbete med stadens förvaltningar pågår. En stor insats från förvaltningens sida har gjorts för att förankra översiktsplanen i stadens budgetarbete för 2011. Kontoret delar uppfattningen att under 2011 bör ett stort fokus ligga på att kommunicera översiktsplanens intentioner med stockholmarna. Som ett första steg i detta ska en kommunikationsplan tas fram samtidigt som kontoret i all planering ska utgå ifrån översiktsplanen och sätta de enskilda planerna i ett sammanhang. Avseende den rullande översiktsplaneringen förs kontinuerliga samtal med Länsstyrelsen angående processernas demokratiska förankring.

Kontorets verksamhet regleras av plan- och bygglagen. Där fastställs att allmänna intressen skall vägas mot enskilda och att alla berörda aktörer skall få lika möjlighet att påverka planprocessen. Genom stadens budget och styrningssystemet ILS sätter kommunfullmäktige de betingelser nämnden har att arbeta utifrån, såsom tilldelning av resurser och formulering av övergripande mål och indikatorer för att följa upp dessa. Nämnden verkar utifrån dessa för att ständigt effektivisera verksamheten för att kunna tillhandahålla bra och snabb service till byggherrar och andra beställare.

Planeringen för en tätare stad innebär mer komplicerade planprocesser och fler intressekonflikter. Tillsammans med översiktsplanens strategiska karaktär innebär det att kontoret ser ett behov av att öka insatserna i projektens tidiga skeden. En ökad insats i projektens tidiga skeden med klarlagda strategiska förutsättningar i program och förstudier leder till att målkonflikter upptäcks tidigare och kan hanteras med information och förankring så att den efterföljande planprocessen förenklas och blir snabbare. Detta arbetssätt innebär ökade möjligheter för medborgare att delta i ett tidigt skede.

För att klara målet att bygga 15 000 nya lägenheter under mandatperioden 2010-2014 kommer kontoret att ta fram enklare start-pm som stadsbyggnadsnämnden har att ta ställning till i olika planärenden. Detta innebär en fördel ur demokratisk synpunkt, eftersom det blir tydligare att stadsbyggnadsnämndens ställningstaganden till projektets inriktning sker efter att berörda sakägare under samråd fått lämna sina synpunkter.

Det ärende som på detta vis presenteras för nämnden är på så vis öppnare för nämndens ledamöter att ta ställning till och ange önskvärd inriktning på. Kontoret anser det rimligt med endast ett samråd för enkla planer som är i överrensstämmelse med översiktsplanen, både ur en demokratiaspekt och en kostnadseffektivitetsaspekt.

Kontoret ser över samrådsformerna för att säkerställa att synpunkter från allmänhet och sakägare kan tas om hand på ett konstruktivt sätt.

Fack- och stadsdelsnämnder ges möjlighet att påverka planprocessen vid ett flertal tillfällen. Startmöten för detaljplaner sker innan start-pm. Det innebär att kontoret informerar stadsdelsnämnder, facknämnder, ledningsbolag och länsstyrelsen om vilka ärenden som påbörjas och ber om input om vad som är viktigt att beakta under planprocessen i de specifika ärendena för att dessa ska belysas ur olika synvinklar. Vid samråd bereds alla stadens berörda nämnder möjlighet att svara på remiss. Däremellan medverkar såväl fack- som stadsdelsförvaltningar i planprocessen i de fall ärendena kräver det, t.ex. avseende behov av förskolor och kategoribostäder. Stadsmuseet innehar en stor stadsantikvarisk kompetens och är en mycket viktig part i kontorets detaljplaneprocesser. Kontoret tar i samverkan med Handikapprådet fram en checklista för planavdelningen avseende tillgänglighetsaspekter i planeringen samt planerar en utbildning i En stad för alla, med deltagande från samtliga handläggare på bygglov- och planavdelningen. I övrigt önskar Handikapprådet få färre planer på remiss för att istället kunna påverka mer i byggnämningskedet.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 9 december 2010 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Mirja Räihä Järvinen m.fl. (S) och Ann-Margarethe Livh (V), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Torkel Tigerschiöld (MP), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

I motionen ifrågasätter Cecilia Obermüller (MP) om plan- och exploateringsprocessen i Stockholm är tillräckligt demokratisk. Motionären föreslår bl.a. att det inrättas en kommunal Planombudsman, att beslut om markanvisningar kommuniceras till stadsdelsnämnder och till alla berörda facknämnder samt att stadsdelsförvaltningars och

stadsdelsnämnders remissvar ska ges en tyngre effekt i kommande behandling av planen.

Exploateringskontoret bedömer att förslaget om en kommunal Planombudsman troligen skulle skapa onödig byråkrati och förlängda processer.

Kontoret erinrar om att det redan tillämpas en rutin som ger de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna möjlighet att påverka exploateringsnämndens markanvisningsbeslut. Inför markanvisningen samråder exploateringskontoret med bl.a. stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och stadsdelsförvaltningar. Vidare sprids information om en beslutad markanvisning till närmast berörda aktörer såsom stadsdelsförvaltningen, trafikkontoret och de ledningsägande bolagen. Förvaltningar med lokalbehov såsom stadsdelsförvaltningar, utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen uppmanas att under den efterföljande planeringsfasen anmäla sina lokalönskemål. Kontoret anser att dessa rutiner inte bör ändras.

Kontoret har svårt att se vilka demokratiska fördelar som skulle uppnås av om kommunfullmäktige generellt och i förväg skulle bestämma att stadsbyggnadsnämnden ska tillmäta vissa organs remissvar i planärenden större tyngd än andras remissvar. Det förefaller också tveksamt om en sådan ordning skulle vara förenlig med PBL.

Exploateringskontorets synpunkter

I den aktuella motionen ifrågasätts om plan- och exploateringsprocessen i Stockholm är tillräckligt demokratisk. Exploateringskontoret kan konstatera att de flesta förslag som tas upp i motionen främst berör stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde. Exploateringskontoret nöjer sig med att kommentera följande slutsatser och förslag i motionen.

Stort ansvar på byggherrarna

Vad gäller markanvisningar anger motionären att förr i tiden bestämde staden ungefär vad som skulle byggas var, men dessa tider anges dock vara passé. Initiativet tas enligt motionen numera av den som vill bygga något.

Exploateringskontoret vill framhålla att efter avskaffandet i början av 1990-talet av de dåvarande statsreglerade kommunala styrmedlen för bostadsbyggandet har byggandet blivit mer marknadsberoende.

Alla platser i staden som skulle kunna bebyggas är i princip redan kända av exploateringskontoret och det handlar därför mer om byggherrens kreativa idé till lösning av nybebyggelse på en viss plats som kan möjliggöra ett projekt. Eftersom byggherren är den som faktisk ska bygga och sedan upplåta den nya bebyggelsen är det naturligt att staden i mindre och medelstora projekt tillämpar en modell där byggherrens idéer och förslag utgör grunden för bebyggelsens utformning och därmed markanvisning och planläggning. Denna modell innebär också att risken för förgävesarbete begränsas. I större projekt och stadsutvecklingsområden har det däremot visat sig vara nödvändigt att staden tar ett större ansvar för de strukturella frågorna både vad gäller den övergri-

pande utformningen och tidplaner m.m. Men även i de större projekten är det positivt att byggherrarnas kunskaper tillvaratas.

Stadens exploateringsmodell

Enligt den exploateringsmodell som sedan länge tillämpas av Stockholms stad startar ett projekt ofta genom att en byggherre presenterar en projekttidé samt ansöker om markanvisning för att genomföra projektet. Detta gäller i synnerhet för mindre projekt. Exploateringskontoret utreder översiktligt om platsen är lämplig att exploatera ur bl.a. park-, trafik- och miljösynpunkt. Samråd sker med bl.a. stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och stadsdelsförvaltningar. När det gäller stora projekt är det däremot i regel staden som tar initiativet till exploatering.

Idéfasen innefattar enligt kontorets arbetsrutiner och checklistor även en tämligen omfattande ekonomisk analys och, för större projekttidéer, även andra analyser som bedöms erforderliga och samråd med stadens centrala organ enligt stadens investerings- och projektstyrningsregler. Idéfasen inkluderar även markanvisningsärendet med tillhörande förslag till inriktningsbeslut till exploateringsnämnden. Samtidig ges information om den föreslagna markanvisningen till stadsdelsnämndens ledamöter och suppleanter. Idéfasen kan sägas avslutas med, om nämnden tillstyrker, tecknande av markanvisningsavtalet med byggherren och planbeställningen till stadsbyggnadsnämnden. Vidare sprids information om den beslutade markanvisningen till närmast berörda aktörer såsom stadsdelsförvaltningen, trafikkontoret och de ledningsägande bolagen samt till allmänheten via stadens hemsida. Därefter startar den egentliga planeringsfasen.

Det ska understrykas att en markanvisning för mark som staden äger utgör en option för en byggherre att under en viss tid och på vissa villkor med ensamrätt få förhandla med staden och arbeta fram utformningen av ett projekt som resulterar i en detaljplan och en överenskommelse om exploatering. Markanvisningsavtalet ger trygghet för byggherren att vilja satsa resurser för utredningar, projektering m.m. Bland villkoren för en markanvisning anges bland annat att byggherren ska följa beslutade generella krav av kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden.

Byggherren förbinder sig inte i markanvisningsavtalet att genomföra projektet. Det är först under planarbetet som projektet utformas i detalj och först i överenskommelsen om exploatering förbinder sig byggherren att genomföra projektet på ett visst sätt, t.ex. att uppfylla stadens gällande krav.

Det är alltså först efter markanvisningstillfället under den egentliga planeringsfasen med projektutformningen och i den lagreglerade detaljplaneprocessen som viktiga frågeställningar ska belysas och lösas. Slutligen är det den fastställda detaljplanen och bygglovets som avgör vad som får byggas på en viss plats.

Avvägningar mellan många intressen

Samhällsplanering innebär identifiering och avvägningar mellan många olika konkurrerande intressen, anspråk och samhällsmål för att nå en ekonomiskt, socialt och mil-

jömässigt långsiktigt hållbar samhällsutveckling. De övergripande principerna för att beakta olika perspektiv och intressen och väga dessa mot varandra anges i stadens Vision 2030 och stadens nya översiktsplan.

Under den formella detaljplanprocessen i stadsbyggnadsnämndens regi görs i varje enskilt fall och i enlighet med regelverket i plan- och bygglagen m.m. noggranna prövningar och avvägningar av olika exploateringsförslag mot en rad andra allmänna och enskilda intressen.

Flertalet av exploateringsnämndens exploateringar genomgår, innan de genomförs, en omfattande samråds-, remiss- och beslutsprocess inom staden där framförallt stadsbyggnadsnämnden har ett huvudansvar, och en lagstadgad skyldighet, att inhämta och beakta synpunkter från alla som är berörda.

Motionens slutsats att möjligheterna till påverkan från allmänhet, föreningar och kringboende är små p.g.a. redan gjorda investeringar vid tidpunkten för plansamrådet, överensstämmer inte med kontorets bild av processen. Genomförandet sker först efter att planen är fastställd.

Effektivare plan- och byggprocess

Vad gäller plan- och byggprocessen vill exploateringskontoret erinra om att efter uppdrag från kommunfullmäktige i budgetsammanhang remissbehandlades under 2008 ett förslag från stadsledningskontoret om kortare plan- och byggprocess. Härefter har stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden fått fullmäktiges uppdrag att tillsammans vidta åtgärder för att effektivisera plan- och byggprocessen. Exploateringsnämnden har framförallt vidtagit två större åtgärder för att förkorta processtiden.

Den under 2006 införda rutinen med tidigt samråd med stadsdelsnämnderna i markanvisningskedet har ersatts med en rutin där ledamöterna i berörd stadsdelsnämnd för kännedom får ta del av exploateringskontorets tjänsteutlåtande med förslaget till markanvisning samtidigt som ärendet skickas ut till exploateringsnämnden. Denna ordning utgör enligt exploateringskontorets uppfattning en både snabb och smidig form för att ge de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna information om ett markanvisningsförslag och möjlighet att påverka exploateringsnämndens markanvisningsbeslut.

För att klara budgetens krav på kortade och absoluta remisstider för planförslag ändrade exploateringsnämnden under 2009 delegationsordningen för exploateringskontoret. Exploateringskontoret har nu bemyndigande att svara på planremisser vid normalt planförfarande ”när planen inte medför betydande ekonomiska eller principiella konsekvenser för exploateringsnämndens verksamhet”. Förslaget innebär att exploateringsnämnden i regel tar ställning till ett exploateringsförslag endast vid markanvisningen, som inte är delegerad till kontoret, och, om stadens utgifter överstiger 10 mnkr, även vid inriktnings- och genomförandebesluten.

Därutöver finns skäl att nämna att kontoret med start under 2009 arbetat med en bred genomlysning av ekonomistyrningen av exploateringsprojekten. Vidare pågår arbete med implementering av en ny för staden gemensam projektstyrningsmetod för stora projekt.

Stadsdelsnämndernas roll i exploaterings- och planprocessen

I motionen föreslås att beslut om markanvisningar mycket snabbt och kontinuerligt kommuniceras till stadsdelsnämnder och till alla berörda facknämnder.

Som nämnts tillämpas redan en rutin som ger de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna möjlighet att påverka exploateringsnämndens markanvisningsbeslut. Inför markanvisningen samråder exploateringskontoret med bl.a. stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och stadsdelsförvaltningar. Vidare sprids information om en beslutad markanvisning till närmast berörda aktörer såsom stadsdelsförvaltningen, trafikkontoret och de ledningsägande bolagen. Förvaltningar med lokalbehov såsom stadsdelsförvaltningar, utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen uppmanas att under den efterföljande planeringsfasen anmäla sina lokalönskemål.

Det kan enligt exploateringskontorets uppfattning inte vara stadsdelsnämndernas uppgift att redan innan exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden fått kännedom om en exploateringsidé ta ställning till denna och göra en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, dvs. en preliminär bedömning av samma slag som senare görs, och ska göras, av stadsbyggnadsnämnden i detaljplaneskedet enligt PBL.

Kontoret ser inte någon anledning att ställa krav på mer kontakter med andra fackorgan före markanvisningen än vad som sker i dagsläget, t.ex. att inhämta formella yttranden från facknämnder. Det skulle motverka stadens ambition om snabb exploateringsprocess.

Kontoret anser således att nuvarande rutiner inte bör ändras.

I motionen föreslås även att stadsdelsförvaltningars och stadsdelsnämnders remissvar ska ges en tyngre effekt i kommande behandling av planen. T.ex. föreslås att beslut från en enig stadsdelsnämnd inte ska kunna "köras över".

Exploateringskontoret har svårt att se vilka demokratiska fördelar som skulle uppnås av om kommunfullmäktige generellt och i förväg skulle bestämma att stadsbyggnadsnämnden ska tillmäta vissa organs remissvar i planärenden större tyngd än andras remissvar. Det förefaller också tveksamt om en sådan ordning skulle vara förenlig med PBL. Det är mer naturligt att innehållet i ett remissvar avgör vilken vikt det ska tillämnas. Naturligtvis bör även beaktas vilken fackkompetens och vilket ansvarsområde som respektive remissinstans har.

Eftersom bostadsförsörjningen är en stadsövergripande angelägenhet vore det olyckligt att ge organ med endast ett lokalt verksamhetsområde möjlighet att lägga in "veto" mot t.ex. ny bostadsbebyggelse. Den nuvarande ordningen där nämnder med stadsövergripande roller beslutar om markanvisningar och detaljplaner möjliggör en helhetssyn på byggandet i staden.

Omvänd planprocess

I motionen antyds att antalet överklaganden skulle minska om planerna förankras bättre i tidiga skeden.

Exploateringskontoret ser positivt på sådana informations- och planeringsrutiner som gör att exploateringsidéer kan få bred acceptans i ett område. Kontoret befarar

dock att om sådana former för områdesplanering som innebär mycket omfattande medborgarengagemang bildar norm, kan planeringen komma att kosta både tid och pengar utan att nämnvärt förbättra processen. Det finns risk för att stadens bostadsbyggnadsmål inte kan nås. Kontoret ser hellre försök med enklare varianter av områdesplanering. Till exempel utveckling av allt bättre internetlösningar för förbättrad information till och inflytande för medborgarna i tidiga skeden. Arbetet med att ta fram områdesplaner får inte heller lägga en död hand över stadsdelar eller försena projekt som kontinuerligt föds och arbetas fram.

Även med väl utvecklade modeller för medborgarinflytande i tidiga skeden befarar emellertid kontoret att överklaganden inte kan undvikas. Det skulle knappast heller påverka handläggningstiderna för överklaganden. Utformningen av överklagandereglererna ligger för övrigt utanför kommunens rådighet.

Den planeringsmetod där fackförvaltningarna inte sällan får spela rollen av pådrivare för ökat byggande i strid med lokala bevarandebestämmelser har betydande fördelar. De kringboende har naturligtvis rätt att ta tillvara sina intressen. Då utmejslas argumenten, och stadens politiska beslutsorgan får väga för och emot. I planerings- och beslutsprocessen tillerkänns genom bl.a. den öppenhet som råder genom offentlighetsprincipen och markanvisningsinformationen på stadens hemsida, de kringboende också ett större inflytande än vad som formellt följer av deras roll enligt plan- och bygglagen.

Att medborgare protesterar mot exempelvis förslag till nya bostäder och också utnyttjar sin lagliga rätt att överklaga är alltså enligt kontorets mening tecken på att demokratin fungerar.

Planombudsman

I motionen föreslås att det inrättas en kommunal Planombudsman för att bl.a. samråda med den politiska ledningen, ha fortlöpande inblick i fackkontorens arbete och vara en instans dit remissinstanser, sakägare och allmänhet kan vända sig i olika frågor.

Exploateringskontoret tror inte att tillskapandet av ytterligare ett kommunalt organ, utan eget ansvar för några delar av plan- och exploateringsprocessen, skulle kunna förbättra, effektivisera eller snabba upp processen. Det skulle troligen istället skapa onödig byråkrati och förlängda processer. Vid sidan av stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden, dvs. huvudaktörerna i exploaterings- och planprocessen, samt stadsdelsnämnderna och övriga berörda facknämnder och kommunala bolag, följer och styr kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret redan på flera sätt de inblandade kontorens och bolagens arbete. Dessutom genomför stadsrevisionen regelbundet revisioner av verksamheterna för att bedöma om de bedrivs i enlighet med de mål som ställts upp av fullmäktige.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 december

2010 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av nämnden i sin helhet, *bilaga 1*.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 16 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Cecilia Obermüller (MP) har i en motion föreslagit ett antal förbättringar av de demokratiska processerna i den fysiska planeringen av Stockholm. Vi delar motionärens uppfattning att det är angeläget att medborgarna ges möjligheter att, tidigt och kontinuerligt, delta i planprocessen. Hur omfattande samrådsförfarandet skall vara och i vilken utsträckning medborgarna bör ges möjlighet att kunna påverka den fysiska planeringen har förvaltningen svårt att bedöma. Förvaltningen har lämnat ett antal synpunkter gällande de delar av planprocessen som stadsdelsnämnden berörs av. Övriga problemställningar anser vi vara främst en angelägenhet för stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret, som ansvarar för den fysiska planeringen, att besvara och kommunicera politiskt.

Förvaltningens synpunkter

Det lagfästa medborgardeltagandet, gällande den fysiska planeringen, har allt sedan det infördes utsatts för kritik. Vissa riktar sin kritik mot den utvidgade besvärskretsen och den vidlyftiga samrådsskyldigheten, medan andra hävdar att medborgardeltagandet getts alltför snäva ramar. Hur omfattande samrådsförfarandet skall vara och i vilken utsträckning medborgarna bör ges möjlighet att kunna påverka den fysiska planeringen har förvaltningen svårt att bedöma. Förvaltningen har i huvudsak valt att kommentera delar av planprocessen där vi anser att stadsdelsnämnden är berörd. Övriga problemställningar anser vi vara främst en angelägenhet för stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret, som ansvarar för den fysiska planeringen, att besvara och kommunicera politiskt.

Den nuvarande plan- och bygglagen har klara deltagardemokratiska ambitioner att ge medborgarna möjlighet att tidigt och kontinuerligt kunna delta i planprocessen. Medborgarinflytandet är emellertid begränsat eftersom beslutsfattandet i slutänden avgörs inom ramen för den representativa demokratin. Ett dilemma är att ett genuint medborgardeltagande i den fysiska planeringen kan stå i strid med det parallella målet att åstadkomma en effektiv och snabb planeringsprocess. Det ideala vore naturligtvis om samrådsprocessen kunde nå fram till beslut som alla parter kan enas om, vilket dock svårigen kan uppfyllas. Många gånger hävdar medborgarna främst sina egna intressen varvid kommunen tvingas göra avvägningar mellan olika enskilda och allmänna intressen. Det är emellertid nödvändigt att alla parter uppfattar beslutsprocessen som rättvis och legitim även om de inte håller med om att det är ett riktigt beslut.

Enligt förvaltningens bedömning så fungerar samrådsförfarandet relativt gott i

Bromma. Nämndens politiker får fortlöpande information om exploateringskontorets markanvisningar och förvaltningen yttrar sig regelbundet över stadsbyggnadskontorets planförslag. När samrådstider inte sammanfaller med nämndmöten så erhåller vi vanligtvis förlängd svarstid. Brommas lokala handikappråd och pensionärsråd kan yttra sig över inkommande detaljplaner och såväl enskilda politiker som tjänstemän ges möjlighet att närvara vid samrådsmöten som stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret anordnar. I samråd med stadsbyggnadskontoret informerar förvaltningen medborgarna, via hemsida, utställningar och annonser, om planerade förändringar. Aktiva medborgarna har även andra kanaler att påverka, såsom opinionsbildning, kontakt med tjänstemän, politiska partier och intresseorganisationer och direkta aktioner som demonstrationer, protestlistor mm.

Förvaltningen finner det rimligt att, i enlighet med motionärens förslag, överväga om stadsdelsnämndernas politiker, som har lokalkunskap och närmast kontakt med medborgarna, bör ges ett större inflytande över planprocessen. Det bör även tas i beaktande om överklaganden som ofta bara leder till långa tidsfördröjningar och sällan till förändringar av planerna kunde kortas ned till förmån för demokratiprocessen och bättre anpassade och förankrade planer. Vi delar inte motionärens åsikt att samrådsmötena är förlagda på tider och platser som medborgarna inte har möjligheter att komma till. Enligt vår uppfattning sker samråden vanligtvis i lokaler belägna i Bromma, efter arbetstid, och medborgarnas synpunkter tas väl till vara i beslutsprocessen.

Byggnadsordningen, som omnämns i motionen, är inte längre en del av den nya översiktsplanen men fungerar ändå, tills vidare, som ett viktigt planeringsunderlag. I samband med att översiktsplanen antogs så fick stadsbyggnadskontoret i uppdrag att se över byggnadsordningen och arbetar nu med detta under det officiella arbetsnamnet Arkitektur Stockholm. Vilken status dokumentet ska få är ännu inte klarlagt men i budgeten står att arbetet med Arkitektur Stockholm ska fortsätta under 2011 med ett antagande i kommunfullmäktige.

Byggnader och anläggningar har lång livslängd och påverkar ofta omgivningen och människors vardagsliv på ett betydande sätt. Enligt byggnadsordningens allmänna förhållningssätt skall ny bebyggelse utformas med arkitektonisk och konstnärlig kvalitet och gestaltas så att den bidrar till staden med samma tydlighet, läsbarhet och uttryck för tiden som finns hos den äldre bebyggelsen. I Bromma, med sin utpräglade trädgårdsstadskaraktär anser vi det angeläget att alla förändringar görs med utgångspunkt i stadsdelarnas karaktär och att de samspelar väl med dess förutsättningar. Att uppföra nya byggnader i medveten kontrast till omgivande bebyggelse kan inte anses bidra till trädgårdsstadens försköning och riskerar på sikt att radera dess unika karaktärsdrag.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2010 att godkänna och översända kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Wallman m.fl. (S), ledamoten Ylva Wahlström (MP) och tjänstgörande ersättaren Carita Stenbacka Tenezakis (V), *bilaga 1*.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 1 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

En motion om demokrati i planprocessen i Stockholm från Cecilia Obermüller (MP) har kommit till stadsdelsnämnden på remiss.

I motionen framförs synpunkter på hur planprocessen genomförs i Stockholm samt förslag på att en planombudsman inrättas i Stockholm.

Förvaltningen instämmer i att den demokratiska processen kring nybyggnadsprojekt är viktig med en inlyssnande medborgardialog och menar att samrådsprocesserna fungerar bra för de projekt som varit aktuella i stadsdelsområdet. Stadsdelsnämnden har ställt önskemål om en områdesplanering för Midsommarkransen-Aspudden hos exploaterings- och stadsbyggnadsnämnderna, vilket nu planeras att genomföras under våren 2011.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer i att den demokratiska processen kring nybyggnadsprojekt är viktig med en inlyssnande medborgardialog. Som exempel har arbetet med Kärrtorp och Järvalyftet förts fram. Samråd och medborgardialog av den omfattningen kräver i allmänhet mycket resurser och kan vara lämpligt vid större projekt som på ett betydande vis förändrar ett område. När det gäller mindre planprojekt kanske det inte är lika motiverat med så omfattande samråd. Däremot anser förvaltningen att annonseringen av samråd bör vara mycket tydlig, bred och att den sker i god tid. Mötestider och platser för samråd bör också vara anpassade till när allmänheten rimligtvis kan tänkas ha möjligheter att närvara, till exempel på kvällar i stället för eftermiddagar.

När det gäller de öppna samrådsmöten i form av ”torgmöten” som tillämpats under senare år anser förvaltningen att de är mer givande än möten med biosittning, där de som vågar höras hörs mest och de som kanske inte gärna talar inför publik inte får komma till tals. På ”torgmöten” uppstår ofta givande dialoger mellan tjänstemän och allmänhet, där synpunkter och frågor kan diskuteras och bemötas på ett sansat sätt. När

det gäller samrådsmöten för nybyggnadsprojekt i Hägersten - Liljeholmen så har de genomgående genomförts lokalt i det område som är aktuellt för exploatering och på kvällstid. Projekthandlingarna finns också alltid att läsa i förvaltningens reception. I de fall där plankonsulter har anlitats anser förvaltningen att det har fungerat på ett bra sätt, ansvariga tjänstemän från staden har då också alltid deltagit.

Förvaltningens erfarenhet är att inkomna synpunkter bemöts på ett respektfullt sätt och att staden också justerar projekt efter inkomna synpunkter. Som exempel kan projektet Martallen i Midsommarkransen lyftas fram där hänsyn tagits till boendes synpunkter och projektet minskades för att spara naturmark.

Förslag på nya detaljplaner remitteras alltid till förvaltningen i Hägersten – Liljeholmen men behandlas utan undantag i stadsdelsnämnden. Handläggningstiden är ibland kort för plansamråd men i och med en tidig dialog med exploaterings- och stadsbyggnadskontoren om nya planärenden är förvaltningen förberedd och den korta tiden inklusive nämndhantering kan klaras.

I fråga om områdesplanering, med större helhetssyn, så anser förvaltningen att det är mycket positivt och gärna kan tillämpas i större utsträckning. Stadsdelsnämnden har också efterfrågat en områdesplanering för Midsommarkransen-Aspudden hos exploaterings- och stadsbyggnadsnämnderna och planeras nu att genomföras under våren 2011. I en sådan, mer omfattande planering, kanske medborgardialogen skulle kunna utvidgas utifrån rådande resurser.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2010 att

1. Föreslå kommunfullmäktige att avslå motionen.
2. Förslaget om en särskild planombudsman bör inte utredas.
3. Kungsholmens stadsdelsnämnd anför i huvudsak förvaltningens tjänsteutlåtande som svar.
4. Kungsholmens stadsdelsnämnd anföra därutöver:

För Stockholm är det av stor vikt att den demokratiska processen fungerar – särskilt i den dynamiska period staden står inför med många och stora nybyggnationer. Det är viktigt att både samrådsmöten och dialog förs på ett förtroendegivande sätt och med respekt för den enskilda individen. Av särskild vikt är det att lokalerna för samrådsmöten uppfyller krav på tillgänglighet, så att alla medborgare ges samma möjlighet att ta del i den demokratiska processen på samma villkor.

När det gäller frågan om planombudsman anser vi att det är fel väg att gå. Det finns i dag redan goda möjligheter till att överklaga beslut. Redan i dag finns det fem-sex nivåer att överklaga byggen på i både plan- och bygglovsprocessen. Även om det säkert finns fler sätt att förbättra dialogen gentemot medborgarna på, så är idén om att instifta en planombudsman definitivt inte rätt väg. Även om en s.k. planombudsman endast skulle vara av rådgivande karaktär, blir det ytterligare en instans att vända sig till och som därmed både skulle försena processen och också ge falska förhoppningar för den enskilde i en process som i slutändan – när alla juridiska aspekter prövats – främst är av politisk karaktär. Det är också väsentligt att inte devalvera ombudsmannskapet som begrepp. Främst och historiskt har det varit ett stöd för den enskilda individen i samband med myndighetsutövning, och med syfte att granska den myndighet som fattat beslutet. I detta sammanhang finns inte någon sådan koppling och det blir därmed även ett missvisande namn.

Reservation anfördes av Catarina Agrell m.fl. (S), Reijo Kittilä (V) och Ingerd Akselsson Le Douaron (MP), *bilaga 1*.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 november 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från bland andra Kungsholmens stadsdelsnämnd över en motion om förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm.

Motionären, Cecilia Obermüller (MP), anser att berörda medborgare ska garanteras ett faktiskt inflytande på planutformning och genomförande samt att ärenden ska behandlas mer effektivt och rättssäkert.

Förvaltningen anser att det är relevant att förbättra kvaliteten på samrådsmöten och medborgardialog. Enligt förvaltningen kan råd och riktlinjer för hur samrådsmöten ska utformas och hållas vara ett stöd för stadsbyggnadskontorets tjänstemän. Motionärens förslag om att införa en planombudsman bör utredas. Förvaltningen anser att tydligare områdesplanering skulle förbättra helhetssynen i planeringen samt att stadsdelsnämnderna ska kopplas in i ett tidigt planeringsskede.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen vill betona vikten av en väl fungerande medborgardialog. Känner människor att de är delaktiga och kan påverka det samhälle de lever i, skapas trivsel och trygghet hos stadens invånare. Medborgardialog kan också underlätta stadens arbete

och leda till färre överklagade detaljplaner. Ståndpunkten om vikten av medborgardialog får stöd i *Promenadstaden – Översiktplan för Stockholm*, som förespråkar en planeringsinriktning med ett socialt perspektiv där medborgarnas kunskaper om vardagslivet värdesätts. Enligt översiktplanen är medborgarnas perspektiv betydande för att nå visionen om en levande stadsmiljö.

Förvaltningen kan urskilja vissa brister i kvaliteten på samråden. Ett exempel är detaljplanen för kvarteret Krillans Krog på Kungsholmen där samrådsmötet hölls i Tekniska nämndhuset istället för i en lokal i närområdet för den aktuella planen. Lokalen var dåligt skyltad och mötet hölls redan kl. 17, en tid som är för tidig för många förvärvsarbetsande medborgare. Ett annat exempel är samrådet för planeringen av Primusområdet på Lilla Essingen, som hölls i en för liten lokal som inte var tillgänglighetsanpassad.

Förvaltningen är positiv till att den rådande planprocessen ses över för att förbättra den demokratiska processen, t.ex. kan förslaget om en planombudsman utredas. Förvaltningen anser också att staden bör utvärdera egna och andras arbeten med s.k. omvänd planprocess. Förvaltningen tror att de ibland bristfälliga samrådsrutinerna kan förklaras av resursbrist och anser att råd och riktlinjer för hur samrådsmöten ska utformas och hållas kan vara ett stöd för stadsbyggnadskontorets tjänstemän.

Eftersom olika grupper i samhället har olika behov och livsvillkor anser förvaltningen att frågan om representativitet i medborgardialogen bör beaktas. I samrådsprocessen bör målgrupper definieras för att lättare kunna anpassa informationskanalerna och på så vis nå ut till en bred allmänhet.

I översiktplanen anges att planeringen bör lyfta behoven hos olika befolkningsgrupper och att detta bland annat görs genom en utvecklad dialog.

Förvaltningen vill framhålla att det är viktigt att det finns en tydlighet i allt planeringsmaterial som tas fram och att det framgår hur synpunkter behandlas så att ramar för medborgarnas möjlighet att påverka klargörs. Varje stadsdel bör sträva efter att ha informationsplatser där staden kan ställa ut aktuell information. Förvaltningen anser att det är viktigt att slutföra och följa upp projekt för att visa att medborgarengagemang lönar sig. Det bör påpekas att samtidigt som staden har ett ansvar att underlätta och skapa goda förutsättningar för medborgardialog, ligger det också ett ansvar hos medborgarna att nyttja möjligheterna att påverka.

Förvaltningen är positivt inställd till en tydligare områdesplanering, som ett steg mellan översiktplan och detaljplan. Områdesplanering är viktig för helhetsbilden för planeringen av exempelvis park- och naturmark, gång- och cykelstråk, lekplatser och samhällsservice. Det innebär att mindre detaljplaner måste visa hur de förhåller sig till en större områdesplan. Förvaltningen anser att ett nytt program för området väster om Essingeleden och Lindhagensgatan borde ha föregått detaljplanerna i området. Planeringen har ändrats betydligt sedan programmet för Nordvästra Kungsholmen antogs 2002 och ett nytt program skulle ge bättre förutsättningar att ta ett helhetsgrepp över området och alla de funktioner som ska koordineras.

Även i planeringen av kvarteren Brädstapeln och Klamparen på östra Kungsholmen anser förvaltningen att stadsbyggnadskontoret borde tagit fram ett program för

området där flera fastigheter behandlas i ett sammanhang.

Förvaltningen anser att stadsdelsnämnderna ska kopplas in i ett tidigt skede av planeringen, men att stadsbyggnadsnämnden ska ansvara för samtliga detaljplaner. Enklare planärenden bör därför inte föras till stadsdelsnämnderna. Förvaltningen har förståelse för att stadsbyggnadsnämndens sammanträden inte är öppna för allmänheten med hänsyn till den mycket stora ärendemängden. För att stärka medborgarnas inflytande är det viktigare att förbättra kvaliteten på samrådsmöten och dialog.

RESERVATIONER M.M.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Elina Åberg m.fl. (MP) och Maria Hannäs (V) enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden beslutar att tillstyrka motionen samt att vidare anför följande:

Svaret på motionen från Stadsbyggnadskontoret är mycket knapphändigt, nästan torftigt. Detta är förvånande med tanke på att SBK är den mest relevanta och centrala nämnden för att behandla motionen. Flerparten av motionens förslag har inte berörts i svaret.

Översiktsplanen

Dokumentet Vision 2030 var den idémässiga grunden och styrde inriktningen till en mycket tillväxtfixerad översiktsplan, där mycket av miljöfrågor fick en svag ställning. Framtagandet av Vision 2030 saknade en bred politisk och öppen demokratisk förankring, Vision 2030 låste sedan översiktsplanens fokus och inriktningsarbete. Detta berörs ej i svaret.

Arbetet med själva översiktsplanen följde sedan vad lagstiftning stipulerar kring kommunikering och demokratisk öppenhet. Mer resurser kunde dock ha lagts på att synliggöra att det pågick ett arbete kring en ny översiktsplan för Stockholm. Det är bra att kontoret nu när översiktsplanen är antagen tänker kommunicera planens intentioner med Stockholmsborna. Men egentligen borde detta inte behövas, då det borde ha varit Stockholmsbornas intentioner som utgjort grunden för översiktsplanen. Att i efterskott behöva kommunicera översiktsplanens innehåll med befolkningen, tyder på ett visst misslyckande.

Markanvisningar

Den långa tiden mellan markanvisning och kommunikering, att planeringen hinner gå mycket långt innan allmänhet, föreningar och kringboende får nys om pågående planering och har möjlighet att yttra sig i plansamrådet, är en fråga som inte berörs i svaret.

Planförfarande

Det står i svaret: *att nämnden verkar för att ständigt effektivisera verksamheten för att kunna tillhandahålla bra och snabb service till byggherrar och andra beställare.* Men de som staden byggs för tycks ha glömts bort.

Det är mycket bra att kontoret ser behov av att öka insatser i projektens tidiga skeden. Nämnden instämmer i slutsatsen, att klargöra strategiska förutsättningar i pro-

gram och förstudier leder till att målkonflikter upptäcks tidigare och att efterföljande planprocess kan ske snabbare. Men då krävs även lyhördhet och en vilja att förbättra och ibland omarbete eller ibland t.o.m. avbryta projekt, utöver det som kontoret beskriver med att förankra och informera.

Stadsdelsnämndens roll

Nämnden anser att det som förs fram från Stadsdelsnämnderna måste ges mycket större tyngd i bedömningarna. Eniga stadsdelsnämnder ska inte kunna "köras över" av central nämnd. Remissvar från stadsdelsnämnder ska alltid inväntas.

Ett lysande föredöme är Malmö stad där stadsdelarna i Malmö får större inflytande över närmiljön. Kommunstyrelsen i Malmö har beslutat att ge stadsdelsfullmäktige möjligheten att i tidiga planeringsskeden ta del av och få inflytande över, tekniska nämndens och miljönämndens arbete med närmiljöfrågor i den egna stadsdelen, vilket innebär att stadsdelarna får större inflytande. Malmöpolitiker uttrycker att man nu skapar möjligheten för stadsdelarna att kunna vara med och utveckla nya arbetssätt och att Malmöborna kan vara delaktiga och komma med förslag, men också kunna påverka besluten så nära som möjligt.

Stadsbyggnadsnämnden och Stadsbyggnadskontoret

Arbetsförhållanden både för fritidspolitikerna och tjänstemännen har inte berörts i motionssvaret och skulle behöva en ordentlig genomgång och uppföljning.

Att kontoret avlövas via outsourcing och att mycket planärenden läggs ut för hantering på externa plankonsulter berörs inte i svaret. Detta är som nämnden ser det ett allvarligt problem.

Samråd

Samrådets utformning, innehåll och resultat berörs bara summariskt i svaret. En formalisering behövs. Nämnden anser det mycket viktigt att fler programsamråd genomförs.

Obesvarat

Frågeställningar som i huvud taget inte besvaras är bl.a. förslaget om inrättande av Planombudsman, öppna nämndmöten, omvänd planprocess, kommunfullmäktiges roll i antagande av planer, återförande av enkla planärenden till stadsdelsnämnderna.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Mirja Räihä Järvinen m.fl. (S) och Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Exploateringsnämnden beslutar att som svar på motionen anför följande:

En av de viktigaste uppgifterna för staden är att planera och verkställa bostadsbyggnad för de behov som en växande stad har. Vi har dock varit djupt kritiska när det gäller hur planeringen har skett under de senaste åren. Därför finns det en del förslag i motionen som är värda att beaktas på ett seriöst sätt.

Nämnden har ett tidigare beslut om att när ärenden skickas till nämnden så skickas de även till ledamöter i den berörda stadsdelsnämnden. Vi kan konstatera att detta inte har fungerat tillfredställande under mandatperioden. Det vi kan läsa av ärenden är att kommunikationen sker med förvaltningen, inte med nämnden. Det är viktigt att hitta ett sätt att kommunicera med de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna.

Vi förordar att bostadsbyggnad styrs av en områdesplanering som kan vara stadsdelsvis. Då kan man redan på planeringsstadiet utreda sådant som behov av service, parker, idrottsanläggningar etc. Det skall också tas särskilt hänsyn till besluten som har fattats av en enig stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Torkel Tigerschiöld (MP) enligt följande.

Exploateringsnämnden beslutar att i huvudsak bifalla motionen samt anför följande:

Exemplen är många som visar att Stockholms planprocess inte fungerar tillfredsställande. Det är bekymmersamt att Exploateringskontoret inte ser problemen med att det är byggföretagen som avgör var och hur det ska byggas i Stockholm.

Om Stockholm ska klara av att bygga 15 000 bostäder och samtidigt ha kvar grönområden, skolgårdar och idrottsplatser måste planprocessen förändras. Det kommer att krävas en rad olika åtgärder för att få till stånd en effektiv, hållbar och demokratisk planprocess och motionen tar upp en del av dem.

Kommunen måste ta ett helhetsgrepp över varje stadsdel istället för att låta byggföretagens förslag styra planeringen in i minsta detalj. Stockholm ska byggas utifrån vad som är bra för stockholmarna, inte enbart utifrån var och hur byggföretagen vill bygga. För att klara av en hög byggtakt, utan att bygga sönder Stockholm, måste kommunen genomföra en övergripande planering för varje stadsdel och stockholmarnas åsikter ska tas tillvara i ett tidigt skede i planeringen av nya bostäder.

Det systemskifte i bostadsplaneringen som vi vill se har tidigare prövats i Stockholm och används i flera andra kommuner. I stadsdelen Kärntorp, under mitten av 2000-talet, gjordes en övergripande planering som tog tillvara stockholmarnas åsikter i utformandet av planerna i en s.k. omvänd planprocess. Revisorenas utvärdering av projektet rekommenderade fortsatt arbete med metoden omvänd planprocess, visade på nöjda invånare, få överklaganden samt slog fast att önskat antal bostäder hade byggts.

Bromma stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av nämnden i sin helhet enligt följande.

Samtliga stadsdelsnämnder bör ges tillfälle att yttra sig över motionen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Wallman m.fl. (S), ledamoten Ylva Wahlström (MP) och tjänstgörande ersättaren Carita Stenbacka Tenezakis (V) enligt följande.

Att stadsdelsnämnden beslutar att förvaltningen i sitt tjänsteutlåtande stöder motionären i förslaget om inrättande av planombudsman.

Förslaget innebär bl.a. att även vid mindre planprojekt utvidgas medborgardialogen vilket är till gagn för boende inom stadsdelen.

Med dagens snabba handläggningstider skapas inte endast en forcerad planprocess utan även frustration bland berörda boende inom stadsdelen, som oftast känner sig överkörda. Det händer inte så sällan att parkmark och grönområden anvisas till nybyggnad, utan hänsyn till medborgaråsikter eller till befintlig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

I exemplet *Martallen* som förvaltningen tar upp i sitt remissvar åsidosattes de boendes medinflytande över sin närmiljö såtillvida att de inte ville ha någon byggnad alls på den grönyta, som i den ursprungliga detaljplanen från slutet på 1930-talet stod angiven som park/grönområde. Rabaldret kring *Martallen* ledde sedermera fram till ett nedbantat byggförslag.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Catarina Agrell m.fl. (S), Reijo Kittilä (V) och Ingerd Akselsson Le Douaron (MP) enligt följande.

Stadsdelsnämnden godtar förvaltningens förslag till beslut med två tillägg:

Vi föreslår att

1. enkla planärenden ska kunna behandlas av stadsdelsnämnden som har den bästa lokalkännedom
2. stadsbyggnadsnämndens sammanträden ska vara öppna för allmänheten

Vi vill därutöver framföra följande:

Det är mycket glädjande att stadsdelsförvaltningen svarat så positivt på motionen om förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm. Stads-

byggnadsfrågor är frågor som engagerar våra medborgare eftersom de rör deras livsmiljö. Det är viktigt att ta vara på det engagemang. Ärendemängden på stadsbyggnadsnämndens sammanträden, där man tar de slutgiltiga besluten, kan inte vara ett skäl till att stänga ute engagerade medborgare. Man bör tvärtom uppmuntra allt politiskt intresse och engagemang. Det tjänar hela samhället på. Facknämndernas sammanträden brukar vara mycket korta. Där ägnar man sig inte åt dialog och diskussion, utan att klubba igenom ärenden i en rasande takt. Det vore en stor demokratisk vinst att göra dessa möten till riktiga möten, där åsikter kan få brytas mot varandra och där både ledamöter och medborgare får möjligheter att ställa frågor till ansvariga politiker och tjänstemän. Man kan där tillämpa samma modell som används på stadsdelsnämndsmöten, att stadsbyggnadsnämndens möten inleds med en frågestund för medborgarna och därefter följs av beslutsärenden där förtroendevalda politiker diskuterar – och beslutar. Demokrati är både besvärlig och tidsödande, men vinner i längden eftersom besluten blir mer accepterade, bättre förankrade, får en bättre kvalitet och därigenom blir långsiktigt mer hållbara.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2010:33

2010:33

Motion av Cecilia Obermüller (mp) om förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm

Dnr 015-2346/2010

Demokratisk planprocess i Stockholm? Inrätta en Planombudsman

Vid upprättande av planer ska främst två mål tillgodoses. Det ena är att berörda ska garanteras ett reellt inflytande på planutformning och genomförande. Det andra är att ärenden ska behandlas effektivt och rättssäkert.

Idag finns en förhärskande allmän uppfattning rörande tidsaspekter i planeringen, att det tar för lång tid. Det finns starka påtryckningar att planering av staden och planhantering måste skyndas på. Det diskuteras och fattas beslut om bl.a. halverade plantider och förenklade förfaranden. Samtidigt som det råder bostadsbrist och staden särskilt behöver bygga prisvärda ungdoms- och studentbostäder finns en överhängande risk att brådskan urholkar såväl kvalitén på det som byggs i sig och även vår stads kvalitéer generellt sett. Den största förlusten är dock den demokratiska.

Stadsplaneringen har genomgått en uppenbar försämring ur demokratisk synvinkel. Idag finns det väldigt lite utrymme för eftertanke, diskussion och en demokratisk process. Det reella inflytandet kan idag ifrågasättas då motstånd till planer eller önskemål om förändringar allt oftare avfärdas som särintressen. Urholkningen av den demokratiska förankringen sker därutöver genomgripande, på flertalet beslutsnivåer.

Allt fler signaler kommer om att samrådsprocesserna inte fungerar tillfredsställande i Stockholm idag. Det är mycket av "fort och fel" och det bortses ofta ifrån att den initiala planprocessen redan idag är oerhört snabb i Stockholm, troligen redan för snabb för sitt eget bästa.

Det är synd, för alla intressenter, oavsett parti, organisation eller företag - vill ha ett vackert långsiktigt hållbart Stockholm, med levande stadsliv och med gott om bostäder.

Viktigt i sammanhanget är att det inte är det initiala planarbetet med program, remisser, samråd, utställning och nämndbeslut som tar lång tid (d.v.s. de processer kommunen har rådighet över) utan det är när ärenden överklagas. Det egentliga problemet med långa planeringstider utgörs av mycket långvariga överklagandeprocesser. En god process i startskedet, i början av projekten, minskar konfliktgraden och kan mycket väl förbättra projekten i sig samt kan leda till snabbare antagande av planer.

Hur ska vi nu kunna säkerställa remissorganens, sakägares och allmänhetens inflytande i beslutsprocessen vid utformande av byggplaner i Stockholms stad?

BAKGRUND

Översiktsplanen

Översiktsplanen ska vara ett demokratiskt processat och förankrat styrdokument som ska ange hur vi på ett strategiskt, långsiktigt och hållbart sätt ska utnyttja våra markresurser. Hela översiktsplanearbetet vilade på inriktningarna i dokumentet Vision 2030, ett dokument framtaget internt utan bred politisk eller allmän förankring. Ett dominerande parti i kommunfullmäktige beslutade hur inriktningen för kommande översiktsplaneringen skulle utformas. Dialogen var inte öppen kring vision 2030 utan det var en diskussion som förts internt mellan förvaltningar, en ytterst sluten process. Varken nämnder, fullmäktiges ledamöter än mindre allmänheten hade någon som helst insyn i denna s.k. dialog.

Nu har också rullande översiktsplanering introducerats vilket ger utrymme för mycket stor flexibilitet och där långsiktighet och ett helhetsperspektiv där olika intressen vägs mot varandra riskerar att förloras. Kortsiktiga politiska idéer kan snabbt ändra inriktningen, särskilt då Byggnadsordningen har avskaffats.

Översiktsplanen är sorgligt okänd i staden, den drunknar i det allmänna informationsflödet och staden lägger inte tillräckligt med resurser för att göra den mer känd. En enkel jämförelse är annonsutrymme för olika kampanjer och evenemang som staden bedriver/bedrivit (jfr, kulturfestivalen, kampanjer för Sth Vatten) inte en enda helsidesannons i dagstidningar eller gratistidningar har bekostats för att göra Stockholmarna medvetna om att en ny Översiktsplan var på väg att antas.

Markanvisningar

Staden har planmonopol, men planeringen är reaktiv. Initiativet tas icke av stadens tjänstemän eller politiker utan av den som vill bygga något. Förr i tiden bestämde staden ungefär vad som skulle bygga var, men dessa tider är dock passé.

Nästan alla initiativ kommer idag från byggherrar, exploatörerna i Stockholm, som själva pekar ut ett område de är intresserade av (ofta letar man rätt på gamla, inte längre giltiga planer som medger exploatering). Byggherren ges i Stockholm markanvisningar, dvs första tjing att få starta planprocess på det markanvisade området. Garantier ges inte av staden att byggherren får bygga, men oftast hinner planeringen gå mycket långt innan allmänhet, föreningar och kringboende får nys om pågående planering och har möjlighet att yttra sig i plansamrådet.

Enkelt planförfarande

Allt fler planer genomdrivs nu med enkelt planförfarande, vilket innebär att man enkom måste hålla ett samrådsmöte, inte som tidigare två. Nu genomförs ofta bara plansamrådet, i ett sent skede av processen. Frågan om platsens lämplighet besvaras inte genom detta. Enkelt planförfarande borde som tidigare enbart få användas om planförslaget är av begränsad betydelse, om förslaget saknar intresse för en bredare allmänhet och överrensstämmer med översiktsplanen

Genom att hänvisar till överensstämmelse med översiktsplan och att det är bråttom att anta detaljplaner har programskede och programsamråd tagits bort. När sedan befolkningen får yttra sig i plansamrådet är positionerna låsta och redan gjorda investeringar och prestige gör att påverkansmöjligheten de facto är minimal. I den nya nationella plan- och bygglagen, som antogs nyligen, har dessutom krav på obligatoriskt programsamråd och utställning tagits bort.

Stadsdelsnämndens roll

De politiska gruppledarna i stadsdelarna ska nu per e-post lämna snabba synpunkter på kommande markanvisningar. Ofta hinner inte heller den politiska nämnden yttra sig i olika planärenden p.g.a. förkortade ledtider. Detta är mycket olyckligt då det är just stadsdelsnämndens politiker som har lokalkunskap och den närmaste kontakten med medborgarna i stadsdelen. Det som förs fram från Stadsdelsnämnderna måste ges mycket större tyngd i bedömningarna. Nu har handläggningen ändrats och ytterligare urholkat stadsdelsnämnder-

na som remissinstans i planärenden. Ärenden sänds till stadsdelsförvaltningen och det är inte självklart att den politiska nämnden får yttra sig i planärendet.

Facknämnders betydelse

Facknämndsremisser av planärenden är mycket viktigt och bör inte begränsas som sker idag. Varje plan har fysiska konsekvenser i staden och måste belysas ur fler synvinklar. Stadsbyggnadskontoret måste inhämta den sakkompetens som finns i andra förvaltningar och facknämnder och kontroversiella planer borde alltid behandlas politiskt.

Kunskap och forskning om Stockholms byggnadshistoria är en självklar kärnverksamhet för Stadsmuseet. Som institution med anknytning till akademisk forskning upprätthåller Stadsmuseet en bred och oberoende stadsantikvarisk kunskap som inte kan ersättas med den kunskap som finns internt på stadsbyggnadskontoret. Stadsmuseets utmärkta historiska kompetens ska alltid tas till vara i stadsplaneringen.

Skönhetsrådet får finnas kvar på nåder, men dess kansli – som svarar för en stor del av yttrandena – inordnas organisatoriskt i stadsbyggnadskontoret och rådet förlorar därmed sitt unika oberoende.

Ett annat exempel är Handikapprådet. Det är en självklarhet att stadens krav vad gäller tillgänglighet ska följas. Det finns ingen som helst anledning att bygga med dålig tillgänglighet för att sedan behöva bekosta dyra ombyggnationer med bostadsanpassningsbidrag. Dock har ärendehanteringens nu smalnats ner till att nästan enkom principfall behandlas av rådet.

Miljöförvaltning och miljö- och hälsoskyddsnämndens kunskap behövs för att skydda allas vår hälsa. Det ska inte vara så att alla människor som lever i staden ska ha betydligt sämre livsförutsättningar och kortare livslängd. Då har vi byggt staden fel och inte använt oss av den kompetens som finns i staden. Det är även i denna förvaltning och nämnd som kunskapen om de ekologiska sambanden och den gröna infrastrukturen finns. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får bara ett fåtal planärenden för beslut i dagsläget.

Stadsbyggnadsnämnden och Stadsbyggnadskontoret

Nämndledamöterna har tyvärr fått uppleva ett allt magrare beslutsunderlag. Det finns en tydlig skillnad i beslutsunderlagens omfång och kvalitet nu, jämfört med för ett antal år sedan. Det förutsätts att ledamoten själv letar efter underlag eller ringer till handläggare. Bildmaterialet är i gråskala och ofta oläsligt. Ärendemängden är också så omfattande att det är svårt att hinna sätta sig in i ärendena i en tillfredställande grad, särskilt för fritidspolitikerna. I Stockholms kommun har vi minst lika många och tunga ärenden vid ett enda

stadsbyggnadsnämndsmöte som man har under ett helt år i en medelstor svensk kommun.

Få nämndledamöter är ute i verkligheten och besöker de platser som ska bebyggas, vilket inte är tillfredställande.

Planärenden ska föras till kommunfullmäktige för antaganden, detta är regeln som följs av Sveriges kommuner. I Stockholm är det dock ett fåtal planärenden som tas till kommunfullmäktige för allmän, öppen och demokratisk debatt och eventuellt antagande. Allt fler ärenden antas bakom lyckta dörrar på delegation av Stadsbyggnadsnämnden. Antalet ärenden som förs till kommunfullmäktige har minskat från år till år och allt fler stora ärenden antas nu på delegation. Möjligheten för stadsbyggnadsnämndens ledamöter att föra upp ärenden till kommunfullmäktige har begränsats. Det krävs numera 3 eniga ledamöter för att lyfta ett ärende. Det tycks även som om förvaltningen försöker chansa på att ett antagande på delegation även av ytterst kontroversiella ärenden ska gå igenom. Allt för att försöka uppfylla alla påtvingade målsättningar om förkortade planhanteringstider.

Stadsbyggnadskontoret har tvingats skära ner sin verksamhet steg för steg. I stället har allt mer resurser lagts på så kallad outsourcing. Planärenden läggs ut för hantering på externa plankonsulter från olika privata företag. Plankonsulter har nära anknytning till byggherrar och andra aktörer i branschen och kan inte förväntas ha samma helhetssyn och göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som stadens handläggare kan förväntas göra. Det har dessutom visat sig dyrare med utlokaliseringen än att behålla egen kompetent personal....

Överklaganden

Om man ser till ärendehantering finns det ingenting som tar längre tid i ett planärende än om det överklagas från instans till instans. Vissa ärenden kan ta årtal att hanteras i domstolar.

Den nuvarande summariska och uppsnabbade hanteringen leder troligen till större grad av ilska och frustration hos enskilda personer, organisationer och sakägare. Samtalstonen hårdnar och konfliktgraden trappas upp, vilket leder till fler överklaganden och överklaganden i flera led. Och är det något som leder till ökade ledtider och långvariga förseningar i planärenden så är det just överklaganden.

Samrådets hantering

Den hårda tonen som uppstått måste även betraktas som ett arbetsmiljöproblem för förvaltningarnas personal. Det är stadsbyggnadskontorets tjänstemän

som får ta smällen, inte de ansvariga politikerna som inte deltar i samrådsmöten. Tjänstemännen måste bli allt tuffare och tvingas försvara sig med att det inte är deras ansvar utan politikernas.

Antalet konkreta samrådsmöten har minskats, mest ska samråd ske skriftligt, samt även har man ändrat samrådsmötenas utformning för att inte behöva utsättas för medborgarnas ilska, man har sett sig nödsakad att t.o.m. hyra in konsulter för att leda infekterade samrådsmöten. Arbetssituationen för tjänstemännen blir allt tuffare. Samrådsmöten utformas som öppna torgmöten, för att underlätta för handläggarna och elakt tolkat ”splittra ett enat motstånd” som skulle kunna komma till uttryck vid traditionellt hållna samrådsmöten. Samrådsmöten förläggs ibland på tider och platser som normalt arbetande medborgare inte har möjlighet att komma till, t.ex. kl 15:00 en onsdag i Tekniska Nämndhuset centralt i Stockholm. Det här är en mycket negativ utveckling.

Så här ska det inte behöva vara, självfallet ska man i planprocesserna ta större hänsyn till vad medborgarna uttrycker. Det är dags att dra i bromsen för att ge utrymme åt den demokratiska processen. Många projekt blir dessutom bättre med lite tid för eftertanke.

Järvalyftet utgör ett positivt alternativt sätt att arbeta på och borde utgöra en mall för hur arbetet kan bedrivas.

Medborgarnas roll i samråden

Idag spelar det nästan ingen roll hur många människor som engagerar sig och kommer med synpunkter eller protesterar, det spelar ingen roll hur kloka argumenten är, yttringar viftas undan som varandes ett särintresse. Startade planer ska genomföras så snabbt som möjligt, helst utan samrådsförfarande. Men det är faktiskt stockholmarnas hembygd, deras livsmiljö och närområde, solglimt i lägenheten och utsikt som drabbas. Naturen har ingen egen talan och för mjuka värden som trivsel, hälsa, fysisk och psykisk god miljö sätts inga prislappar och tas det ingen hänsyn till. Det här skapar en enorm frustration och ilska hos medborgarna runt om i vår stad. Som politiker får man motta mängder av mail från ilskna, vädjande eller ledsna Stockholmare rörande olika projekt. (några få exempel har bifogats som *bilaga*)* Stockholmare som undrar varför ingen bryr sig om vad de tycker. Få politiker tycks dessutom svara Politikerföraktet förstärks och växer genom detta. Mängden överklagade ärenden samt JO-anmälningarna mot tjänstemännen ökar tydligt i antal. Tjänstemännen har även minskat antalet konkreta samrådsmöten, mest ska samråd ske skriftligt, samt även har man ändrat samrådsmötenas utformning för att inte behöva utsättas för medborgarnas ilska, man har sett sig nödsakad att t.o.m. hyra in

konsulter för att leda infekterade samrådsmöten. Arbetsituationen för tjänstemännen blir allt tuffare.

Så här ska det inte behöva vara, självfallet ska man i planprocesserna ta större hänsyn till vad medborgarna uttrycker. Det är dags att dra i bromsen för att ge utrymme åt den demokratiska processen. Många projekt blir dessutom bättre med lite tid för eftertanke.

SAMMANFATTNING

Plan- och bygglagens regler för planprocessen tecknar bilden av en deliberativ, demokratisk process. Med andra ord ska de skilda, ofta motstående åsikter och intressen som finns i planprocessen – privatekonomiska, samhällsekonomiska, kulturella och miljömässiga – komma till tydligt uttryck, ventileras öppet och brytas mot varandra. Först när ett allsidigt beslutsunderlag har tagits fram ska kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden väga samman allt som framkommit i en samlad politisk bedömning och fatta beslut. Planbeslutet får inte demokratisk legitimitet bara genom att det fattas av en majoritet, utan det måste även ske utifrån ett tillfredsställande beslutsunderlag där alla berörda intressen redovisas.

Planprocessen i Stockholm innebär ofta mer grannliga överväganden än i många andra kommuner. Som huvudstad och storstad har vi ett stort exploateringsstryck, starka ekonomiska intressen och stor efterfrågan på nya bostäder. Samtidigt har vi som politiker fått som uppdrag att värna vår stads skönhet, fantastiska naturmiljö och unika kulturvärden. Att planera i Stockholm är inte enkelt! Det ställer höga krav på den politiska viljan att hålla en god kvalitet i planprocessen

Stadsbyggnadskontorets ambitionsnivå är oftast hög men arbetet undergrävs av nedskärningar Personalen är starkt decimerad om man jämför med 10-15 år tillbaka. Besparingsbetingen gör att tjänstemännen inte kan lägga ner så mycket omsorg som skulle krävas på varje planärende och samtidigt så finns kraven att ärendena ska hanteras allt snabbare, vilket tas till intäkt för att hoppa över samråd med sakägare och låta bli att konsultera stadens egna sakkunniga i bl.a. miljö- och kulturfrågor. Planprocessen måste kvalitets och demokratisäkras då den håller på att bli riktigt usel i Stockholm. Det krävs dock resurser för att ha goda planprocesser.

Byggherrarna och exploitörer får oerhört mycket inflytande med en försvagad förvaltning, en förvaltning som måste kunna värna det allmänna och stadens övergripande intressen. Nu tvingas förvaltningen i mångt arbeta reaktivt.

Detta är inte samhällsekonomiskt vettigt. En öppen dialog med invånarna är bättre för att åstadkomma en sansad och demokratisk process i planärenden.

Svensk fastighetsrätt kan redan idag beskrivas som konfiskatorisk och den svenska lagstiftningen ger vid jämförelse med annan internationell lagstiftning ett svagt skydd åt enskilda personer kontra starka exploatörer eller det vi kallar det "goda" samhället.

Den process som är tänkt att säkerställa de boendes medinflytande över sin närmiljö åsidosätts i allt större utsträckning. I sin iver att förkorta planprocessen tillmötesgår man i hög grad byggbranschen men tappar bort vem man utformar staden för, nämligen människorna. Det demokratiska förankringsarbetet med medborgarna får absolut inte åsidosättas för att man har bråttom att bygga bostäder

Inrätta en Planombudsman (PO)

Planombudsman skulle kunna tillsättas t.ex. av kommunalfullmäktige eller ansvarigt borgarråd, som även utfärdar instruktionerna för tjänsten.

Med utgångspunkt från samhällsintressena i form av rättssäkerhet, långsiktig och kortsiktig samhällsplanering skulle PO samråda med den politiska ledningen, ha fortlöpande inblick i fackkontorens arbete och vara en instans dit remissinstanser, sakägare och allmänhet kan vända sig i olika frågor.

Fördelarna vore bl.a. en större transparens i planarbetet och garantier för saklighet och objektivitet och att utomståendes synpunkter beaktas. PO skulle kunna innebära en avlastning av fackkontorens arbete, då intressenter har möjlighet att vända sig till PO i olika frågor som berör planarbetet. Eventuellt skulle en snabbare och effektivare handläggning av planärenden kunna ske då synpunkter skulle tas emot och diskuteras på ett tidigt stadium. Besluten kan fattas på ett sakligare underlag och antalet överklagningar kommer troligen att minska.

Detta skapar också förutsättningar för ett bra arbetsklimat i organisationen

Öppna nämndmöten

Öppna nämndmöten, en öppnare planprocess och omvänd planprocess med mer av demokratisk insyn behövs också. Det är dags att öppna upp för invånarna, intresseföreningar och även barn och ungdomar måste få inflytande över stadens utveckling. Det som förs fram från Stadsdelsnämnderna måste ges mycket större tyngd i bedömningarna och stadsdelsnämnderna bör åter få fatta beslut om enkla planärenden.

Områdesplanering och omvänd planprocess

Att arbeta med områdesplanering och då speciellt med omvänd planprocess kan vara ett bra sätt att förankra framtida projekt. Detta visade sig i Kärrtorpsområdet, där arbetet mottogs med stort lokalt intresse och planerna sedan kan antas på ett smidigare sätt. Det arbete som bedrivs kring Järvafältet är också ett föredöme.

Motionen föreslår att följande uppdrag och förslag genomförs och inrättas efter utredning i berörda facknämnder och stadsdelsnämnder.

Kommunfullmäktige föreslås i enlighet med ovanstående anfört besluta att

1. inrätta en kommunal Planombudsman
2. avsätta större resurser i kommande budget för bättre hantering av plan-samråd
3. formalisera hur samrådsmöten ska utformas och hållas
4. beslut om markanvisningar mycket snabbt och kontinuerligt kommuniceras till stadsdelsnämnder och till alla berörda facknämnder
5. se till att ansvariga politiker kan närvara vid samrådsmöten för större eller viktiga planärenden
6. stadsdelsförvaltningars och stadsdelsnämnders remissvar för planer alltid inväntas och redovisas
7. fackförvaltningars och nämnders remissvar för planer alltid inväntas och redovisas
8. stadsdelsförvaltningars och stadsdelsnämnders remissvar ges en tyngre effekt i kommande behandling av planen. T.ex. Beslut från en enig stadsdelsnämnd ska inte kunna ”köras över”
9. återinföra programsamråd i alla planärenden av vikt och i alla ärenden där det finns ett större allmänt intresse samt var gång en exploatering ianspråktar tidigare oexploaterad mark
10. öka antalet detaljplaner som förs till KF för antagande. Förslag att dubblera nuvarande antalet
11. införa omvänd planprocess i alla områden där det är relevant i Stockholm (fokusområden är givetvis sådana)
12. införa områdesvis planering

13. öppna stadsbyggnadsnämndens möte för allmänheten i alla delar utom den del av sammanträdet som innebär myndighetsutövning
14. återföra enkla planer för beslut till stadsdelsnämnderna.

Stockholm den 14 oktober 2010

Cecilia Obermüller

Bilaga

Insända åsikter från medborgare i staden, kring samrådsprocessen, några axplock;

- 1) ”Samrådsmötet var inget forum för utbyte av åsikter och tankar utan ett forum för presentation.”
- 2) ”Leker simcity med människors verklighet”
- 3) ”Stockholms översiktsplan är på utställning fram till den 21 september. Hur många Stockholmare vet om det?”
- 4) ”Efter en genomgång av Sbk Tjänsteutlåtandet DNR xxxx förstår vi att Sbk fortfarande anser att medborgardialogen har varit god. Vi anser tvärtom att det som varit väsentligt att föra dialog om, ej getts något utrymme. Tjänstemännen saknar politikernas uppdrag att föra dialog om politiska beslut. Ansvariga politiker har ej deltagit i samrådsmöten. Därför har ingen dialog kunnat föras. Samrådet har skett helt utan möjlighet för medborgarna att påverka det politiska beslutet om bebyggelse på xxxx.... Ovanstående typer av brister betraktar vi som felaktig tolkning av PBL kap 5 § 20 och 21 som beskriver samrådsförfarandet. Det leder dessutom till avsaknad av tillit till förtroendevalda politiker.”
- 5) VARFÖR LYSSNAR INGEN PÅ OSS? HAR DET GÅTT PRESTIGE I ÄRENDET?
- 6) ”Den xx sept 20xx fick jag ett mail där du avslutningsvis poängterade att våra synpunkter angående xxxx skulle ha stor betydelse för hur SBN ställer sig till förslaget Min bestörtning blir då så mycket större när jag läser handläggarens sammanställning av våra synpunkter. Att på detta nonchalanta sätt behandla våra skrivelser känns förnedrande och är definitivt inte

synonymt med en demokratisk process. I mitt fall konstateras helt kort att jag har haft synpunkter på behovet av bostäder, förskolor och parker, men inte ett ord nämns om vilka synpunkter jag framfört på förslagets utformning och de slutsatser jag dragit av mitt resonemang. Skall ett så viktigt beslut grunda sig på så knapphändig information från allmänheten? Hur skall mina och många andras synpunkter kunna påverka beslutet när de inte ens får plats i utställningsutlåtandet? Här har gjorts ett urval, som jag inte kan acceptera. Slutprodukten från SBK är undermålig! Det enda rätta är att skriva om utställningsutlåtandet och låta medborgarna få göra sina röster hörda! Dessutom hade handläggaren undanlåtitt att lägga ut handlingen på nätet, detta blev inte gjort förrän en av mina grannar påpekade detsamma.