



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.s.lind@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2010-12-09

Förbättrade demokratiska processer i den fysiska planeringen av Stockholm. Motion (2010:33) Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsens remiss av motion (2010:33) av Cecilia Obermüller (mp) besvaras med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Bergqvist

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.

Bakgrund

Remissbehandlingen

Kommunstyrelsen har remitterat föreliggande motion till stadsdelsnämnderna för Bromma, Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast den 1 januari 2011.

Ärendet

I motionen anger Cecilia Obermüller (mp) att stadsplaneringen i Stockholm har genomgått en uppenbar försämring ur demokratisk synvinkel.

I motionen, som bifogas, föreslås att sammanlagt 14 uppdrag och förslag genomförs efter utredning i berörda facknämnder och stadsdelsnämnder. Kommunfullmäktige föreslås besluta bl.a. följande.

- Att inrätta en kommunal Planombudsman.
- Att beslut om markanvisningar mycket snabbt och kontinuerligt kommuniceras till stadsdelsnämnder och till alla berörda facknämnder.
- 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 införa omvänd planprocess i alla områden där det är relevant i Stockholm. (Fokusområden är givetvis sådana).
- Att införa områdesvis planering.

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 övergripande 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 projektidé 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 projektidéer, 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 miljömässigt 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 detaljplaneprocessen 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 fram-

förallt 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 plan-samrådet, 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 markanvisningsskedet 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 bevarandeintressen 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.

Slut