



Jan Lind  
Stab & ekonomi  
Telefon: 08-508 264 71  
jan.lind@expl.stockholm.se

Till  
Exploateringsnämnden 2007-04-19

**Samråd i planprocesser  
Skrivelse från Ann-Marie Strömberg (-), Jan Wallman m  
fl (s), Magnus Jarnling (mp) och Kjell Marteng (v)**

**Förslag till beslut**

1. Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av förslaget från Liljeholmens stadsdelsnämnd om samråd i planprocesser med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden godkänner kontorets förslag till ny rutin för information till stadsdelsnämnderna om förslag till markanvisningar.

Krister Schultz

Bengt Hjelm

Jan Lind

**Sammanfattning**

Exploateringsnämndens remisstid går ut 2007-03-31.

Liljeholmens stadsdelsnämnd har hos kommunstyrelsen hemställt att allmänhetens möjligheter att ta del av planprocesser förbättras.

Exploateringskontoret påminner om att det enligt Plan- och bygglagen (PBL) lagreglerade plansamrådet, dvs det formaliserade inhämtandet av synpunkter på först förslaget till



planprogram (om detta inte är onödigt) och sedan detaljplaneförslaget, endast utgör en del av hela exploateringsprocessen.

Formaliaprocessen ställer höga krav på hur kallelse sker, vad som ska informeras och de enskildas rätt och möjlighet att påverka. Därutöver finns behov av mer allmän information och kanske även en förankringsprocess utanför den lagreglerade processen.

Efter att Start-PM beslutats av stadsbyggnadsnämnden, bidrar vi med eventuellt erforderlig informationsskylt på platsen vid lämplig tidpunkt och kan även genomföra andra informationsinsatser. Förslaget från Liljeholmens stadsdelsnämnd om sådana informationstavlor är därmed redan tillgodosett.

När t ex planremisser behandlas på stadsdelsnämndernas för allmänheten öppna nämndsammanträden brukar tjänstemän från stadsbyggnadskontoret och vid behov även från exploateringskontoret medverka. Vi svarar också för olika slag av information i byggskedet och driver ständigt på för att stadens webbinformation och kommunikation ska förbättras.

I frågan om det är motiverat att ytterligare utöka medborgarnas informationstillgång och inflytandemöjligheter i tidigare skeden i exploateringsprocessen, anser vi att man från stadens sida bör sträva efter att ge alla likvärdig och samtidig information.

Vi ser gärna att information offentliggörs vid specifika händelser i takt med att olika politiska ställningstaganden blir aktuella. T.ex. exploateringskontorets förslag till markanvisningsbeslut, stadsbyggnadskontorets förslag till start-pm, stadsbyggnadskontorets förslag till programremiss osv. Så sker också genom framförallt den offentlighet som ges åt nämndernas ärendelister.

Det är enligt vår uppfattning tillräckligt att det formella medborgarsamrådet med särskilda underrättelser till berörda och sakägare sker i detaljplaneskedet enligt PBL, dvs genom planprogramsamråd (om detta inte är onödigt) och samråd om detaljplaneförslag.

I stadens budget för 2007 och plan för 2008 och 2009 lämnas uppdrag till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden att utveckla effektivare och snabbare exploaterings- och planprocess inklusive utvecklad områdesplanering. Stadsledningskontoret har nyligen inlett diskussioner med bl a exploateringskontoret härom.

Vi ser positivt på sådana informations- och planeringsrutiner som gör att exploateringsidéer kan få en bredare acceptans i ett område. Vi befarar dock att om Kärrtorpsmodellen för områdesplanering, som innebar mycket omfattande medborgarengagemang, bildar norm för den utvecklade områdesplaneringen kan planeringen komma att kosta både tid och pengar. Det finns risk för att stadens

bostadsbyggnadsmål inte kan nås. Vi ser hellre nya försök med enklare varianter av områdesplanering. T.ex. genom utveckling av allt bättre internetlösningar. Arbetet med att ta fram områdesplaner får inte heller lägga en död hand över stadsdelar eller försena projekt som kontinuerligt föds och arbetas fram.

Exploateringsnämnden har sedan ett år tillbaka en rutin med ett förhållandevis tidigt samråd med stadsdelsnämnderna i markanvisningsskedet.

En snabbare och smidigare form för att ge de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna information om ett markanvisningsförslag och möjlighet att påverka exploateringsnämndens markanvisningsbeslut, vore att ledamöterna i berörd stadsdelsnämnd för kännedom får ta del av exploateringskontorets tjänsteutlåtande med förslaget till markanvisning samtidigt som ärendet skickas ut till exploateringsnämnden. Vi föreslår att en sådan rutin ersätter hittillsvarande rutin och att nämndsekretariatet får i uppgift att ombesörja erforderliga utskick av markanvisningsärendena till stadsdelsnämndernas ledamöter för kännedom.

## Remissen

Stadsdelsnämndens förslag har av kommunstyrelsen remitterats till stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, tre stadsdelsnämnder och exploateringsnämnden för yttrande senast 2007-03-31.

## Förslaget från Liljeholmens stadsdelsnämnd

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslöt 2006-11-23, vid behandling av skrivelse från Ann-Marie Strömberg (-), Jan Wallman m fl (s), Magnus Jarnling (mp) och Kjell Marteng (v), att hos kommunstyrelsen hemställa om att allmänhetens möjligheter att ta del av planprocesser förbättras.

Stadsdelsnämnden påtalar att medborgarnas intresse i planprocesser är stort. Det förekommer tyvärr enligt nämnden att samråd med medborgarna sker på ett alltför sent stadium och att utannonsering sker mycket begränsat.

Nämnden anser att informationen om samrådsmöten behöver förbättras. Annonsering bör ske i närområdet i större omfattning och i lokalpressen och i god tid. Stadsdelsnämnderna bör självfallet informeras.

Det kan enligt nämnden också vara en idé att på den plats som föreslås för nybyggnation eller omledning av vägsträckor mm sätts upp informationstavlor.

Protokollsutdrag samt stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande 2006-11-07 med bilagd skrivelse bifogas.

## **Exploateringskontorets synpunkter**

Det är en grannliga uppgift att ta fram lämpliga former för information, dialog och samråd med allmänhet och sakägare om olika förändringar i staden. En bra relation mellan olika aktörer och parter i förändringsprocesser är viktig för både demokratin, för att uppfylla gällande lagkrav och för att kunna nå de stadsbyggnadsmål som staden har.

Exploateringskontoret vill framhålla att det vid förändringar är lika viktigt att information kommer tidigt samtidigt som den ska vara innehållsrik. Det är mycket viktigt att som medborgare kunna förstå sin omgivning och vilka förändringar som kan komma att ske. Det är oftast i ett samarbete med en tilltänkt byggherre som detaljerat material tas fram för att visa hur den tänkta bebyggelsen kommer att utformas och därmed vilken påverkan den ger i stadsmiljön. Den erfarenhet som stadsbyggnadskontoret har från samrådsförfarandet är att boende och verksamma runt ett planområde vill ha/kräver mycket detaljerad information.

### Exploateringsprocessen

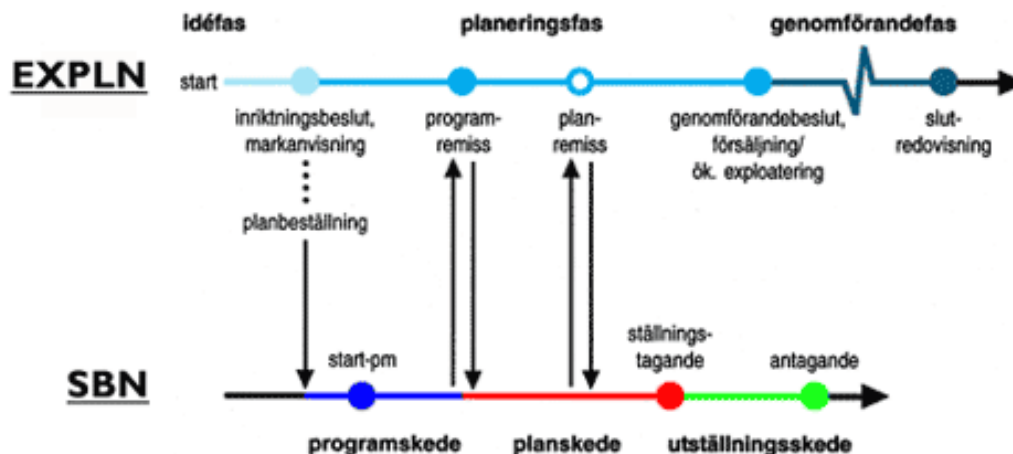
Exploateringskontoret vill påminna om att det enligt Plan- och bygglagen (PBL) lagreglerade plansamrådet, dvs det formaliserade inhämtandet av synpunkter på först förslaget till planprogram (om detta inte är onödigt) och sedan detaljplaneförslaget, endast utgör en del av hela exploateringsprocessen.

Under hela processens gång finns olika informationsbehov. Dels är det formaliaprocessen med samråd reglerat i lagstiftningen. Denna process ställer höga krav på hur kallelse sker, vad som ska informeras och de enskildas rätt och möjlighet att påverka. Därutöver finns behov av mer allmän information och kanske även en förankringsprocess utanför den lagreglerade processen.

De flesta organ med ansvar för samrådsprocesser upplever svårigheter med att engagera medborgarna i gemen i de tidiga skedena, trots att möjligheten att påverka då är som störst. Det är först när byggnationen startar som de flesta reaktionerna kommer.

Samspelet mellan exploateringsnämndens exploateringsprocess och stadsbyggnadsnämndens planprocess visas schematiskt i följande figur. Idéfasen före markanvisningen kan vara mycket utdragen. Det av PBL styrda program- och planskedet

föregås av den likaså tidskrävande översiktsplaneringen och eventuella fördjupade översiktsplaner.



#### *Det normala inventerings- och idéskedet*

Exploateringsnämndens normala exploateringsprocess kan, för ett visst område, sägas inledas med inventeringar av eventuellt byggbar mark. Detta preliminära idéskede innefattar även kontakter med byggherrar och andra aktörer som ofta själva presenterar mer eller mindre konkreta förslag om exploatering.

Exploateringskontoret ger regelbundet samlad information om tänkta nyexploateringssatsningar av både preliminära idéprojekt och mer konkreta exploateringar i budget- och VP-sammanhang. Det förekommer också att staden upprättar olika slag av nämnd- eller fullmäktigebeslutade program för bl a bostadsbyggandet, både för hela staden och för delar av staden. Exempel på detta under senare år är genomförandeplanen för byggande av 20 000 lägenheter 2003-2006, Söderortsvisionen och Kistavisionen. Även det av marknämnden och stadsbyggnadsnämnden under hösten 2006 godkända förslaget om Framtida bostadsbyggande i Stockholm – 20 utvecklingsområden, är av den karaktären.

I denna typ av tidiga idéskeden eller förberedande övergripande programsammanhang brukar vi normalt inte ge lokal information till allmänhet eller presumtiva sakägare. Ofta är det inte heller möjligt.

Exploateringskontorets fortsatta arbete i exploateringsprocessen innefattar ett flertal preliminära bedömningar av ett idéprojekts förutsättningar för genomförande. Det handlar om bl a tekniska förutsättningar, genomförbarhet, ekonomi, miljö och stadsbild. Dessa bedömningar görs ofta efter kontakter med olika fackorgan inom staden.

### *Markanvisningskedet*

Om kontoret bedömer att ett idéprojekts förutsättningar för genomförande är rimliga kan det bli aktuellt att lämna förslag till markanvisningsbeslut till exploateringsnämnden och att teckna markanvisningsavtal med en tänkbar byggherre. Nämndens beslut och avtalet ger en trygghet för den enskilde byggherren att med ensamrätt kunna förhandla med staden om genomförande av ny bebyggelse och därmed vara villig att satsa resurser och kostnader för nödvändiga utredningar mm i samband med detaljplanearbete och avtalsförhandlingar.

I kommunfullmäktiges beslut 2004-12-14 om ny organisation för gatu- och fastighetsnämndens verksamheter (utl 2004:202) fick marknämnden i uppdrag att inhämta synpunkter från berörd stadsdelsnämnd i markanvisningsärendena. Finansborgarrådet Annika Billström (s) angav härvidlag följande.

I budgeten för 2005 står angivet att planprocessen måste effektiviseras utan att medborgarinflytandet minskas. Ambitionen är att på sikt halvera tiden från start till färdig detaljplan. I detta ingår att se över remissförfarandet inom och utanför staden. Det är dock viktigt att markanvisning sker i nära samarbete med berörd stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämndens synpunkter skall redovisas i markanvisningsärendet.

Enligt den bedömning som markkontoret gjorde skulle en fullständig ordning med marknämndens begäran om synpunkter från stadsdelsnämnden och efterföljande redovisning av dessa synpunkter för marknämnden, förlänga exploateringsprocessen med ca 2-5 månader beroende på när nämndsammanträdena hålls, eventuella bordläggningar etc. För att begränsa tidsutdräkten tillämpas från och med 2006 – efter samråd med dåvarande gatu- och fastighetsroteln – följande rutin för inhämtning och redovisning av stadsdelsnämndernas synpunkter på förslag till markanvisningar.

- Kontorets handläggande avdelning presenterar utkast till tjut för förvaltningschefen.
- Förvaltningschefen godkänner förslaget.
- Handläggande avdelning skickar ut information och kallar SDN's gruppleddare och stadsdelschefen till samråd om markanvisningen.
- Vid samrådsträffen redovisar gruppleddarna sina synpunkter på markanvisningsförslaget.
- Handläggaren skriver in synpunkterna i tjutet.
- Markanvisningsärendets fortsatta hantering sker enligt kontorets normala ärendetidplan.

Stadsdelsnämnderna har i stadens organisation givits en särskild ställning när det gäller stadens kontakt med allmänheten. Stadsdelsnämnderna är numera de första politiska instanserna i staden som får möjlighet att ta ställning till ett konkret exploateringsprojekt. Detta sker t o m innan exploateringsnämnden får information om och möjlighet att besluta i ett markanvisningsärende. Det är mot den bakgrunden svårt att förstå kritiken från Liljeholmens stadsdelsnämnd om för sena samråd.

Vi kan också konstatera att våra nya samrådskontakter mött varierande intresse hos stadsdelsnämnderna. Även stadsdelarnas former för att reagera skiljer sig. I vissa fall lämnas skriftliga synpunkter medan i andra fall bara görs muntliga kommentarer. Det förekommer också att vi får besked att yttrande bara kan lämnas i form av sedvanligt stadsdelsnämndsbeslut.

Stadsdelarnas synpunkter brukar huvudsakligen handla om huruvida den för markanvisning aktuella marken bör bebyggas eller inte och storleken av exploateringen och ibland eventuell grönytekomensation. Synpunkterna har sällan gällt stadsdelarnas egna ansvarsområden såsom kapacitetsfrågor i fråga om barnomsorg mm. Man kan alltså uppfatta det som att stadsdelarna gör 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.

Tidsförlängningen för denna preliminära stadsdelsnämndsbedömning har normalt uppgått till ca 1,5-2 månader.

#### *Detaljplaneskedet*

Nästa skede i den normala exploateringsprocessen är detaljplaneskedet som i grunden kan sägas handla om att göra lämpliga avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Här regleras samråds- och utställningsförfarandet av PBL. Inom staden har detaljplaneprocessen varit föremål för många översyner under årens lopp. Även lagstiftningen har setts över.

I grova drag kan sägas att medborgarsamrådet enligt PBL innefattar först planprogramsamråd (om detta inte är onödigt) och sedan samråd om preliminärt detaljplaneförslag. Nästa tillfälle för medborgare och sakägare att komma till tals är att yttra sig under utställningen av det slutliga planförslaget. Därefter finns den lagstadgade rätten till överklagande, till sista instans, av kommunens antagandebeslut.

#### *Markupplåtelse- och genomförandeskedet*



I samband med att en detaljplan antas och vinner laga kraft är det normala att staden genom exploateringsnämnden sluter avtal om markupplåtelse eller markförsäljning med den tilltänkta byggherren. Sedan startar själva byggnationen av dels stadens anläggningar såsom gator och ledningar mm, dels bebyggelsen.

### *Miljöprövning*

En prövning av förändrad markanvändning enligt plan- och bygglagen kan i vissa fall även innebära att miljöstörande verksamhet, byggande i vatten eller annan aktivitet måste miljöprövas enligt miljöbalken. Vid en miljöprövning bedöms om verksamheten är förenlig med miljöbalkens bestämmelser om att främja en hållbar utveckling. Även vid en miljöbalksprövning finns krav på samråd. Kontorets ambition är att samordna de olika samrådsprocesserna för att underlätta i kommunikationen med medborgarna. Vi uppehåller oss emellertid i det nu aktuella ärendet inte närmare vid dessa frågor.

### PBL-kommittén

De senaste förslagen från statligt håll om bl a medborgarnas inflytandemöjligheter redovisades av PBL-kommittén vars slutbetänkande<sup>1</sup> remissbehandlades i början av 2006.

Kommittén, som hade som mål att bl a effektivisera beslutsprocessen i planärenden samtidigt som rättsäkerheten och medborgarinflytandet ska säkerställas och utvecklas, framhöll (s 816) att medborgarinflytande inte behöver vara ett hinder mot effektivitet, snarare kan inflytande vid rätt tillfällen förbättra beslutsunderlaget och därmed också effektiviteten. Kommittén föreslog bl a följande om rätten att komma till tals (s 826-827).

Kommunerna ska även fortsättningsvis ansvara för avvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen, processen fram till beslut ska säkra att beslutsunderlaget är tillräckligt. Det som behöver utvecklas men som inte kräver några lagändringar är utvecklingen av dialogen med medborgarna. I detta sammanhang kan exempelvis IT-tekniken komma till nytta.

....

Reglerna som rör rätten för enskilda att komma till tals inför beslut om kommunala planer behöver inte ändras.

Däremot föreslog PBL-kommittén att bestämmelserna om rätten att komma till tals inför beslut om bygglov skärps och att berörda ska underrättas i större utsträckning. Dessutom föreslogs flera förändringar om rätten att överklaga.

---

<sup>1</sup> SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande



I stadens remissvar (KS 2006-03-08) framhöll föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson (s) bl a följande.

Jag delar stadsbyggnadsnämndens yttrande som svar på PBL-kommitténs slutbetänkande och är i huvudsak kritisk till slutbetänkandet. Förslaget medför en mängd nya tolknings- och tillämpningsproblem.

Kommitténs uppdrag var att se över plan- och bygglagstiftningen och enligt direktivet ska utredningen ha en bred inriktning och de förslag som kommittén lämnar ska främja en långsiktigt hållbar utveckling, tillgodose en effektiv beslutsprocess, säkerställa rättssäkerheten och utveckla det medborgerliga inflytandet. Kommittén har också haft till uppgift att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken. Staden anser att det är av yttersta vikt att en utredning tillsätts enbart med syftet att se över de bägge lagstiftningarna för att genomföra ytterligare samordning. Det är bra att de grundläggande principerna i plan- och bygglagen inte förändras då de upplevs som väl förankrade och en väl fungerande lagstiftning med möjlighet till helhetssyn och avvägningar. Däremot kan PBL-kommitténs förslag till exempel vad gäller kopplingen till miljö kvalitetsnormer, sammanslagningen av PBL 2 kap. och 3 kap. samt bristen på samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken innebära att den sammanlagda plan- och byggprocessen inte blir effektivare. Det behövs en snabbare, mer flexibel process där alla berörda kan delta och den framtagna avvägningen befästs med ett juridiskt verkande beslut. Det är nödvändigt att minska tiden för planprocessen om samhällsbyggandet ska kunna fortsätta i rimlig takt och inte bli alltför dyrbart.

...

Staden anser att förslaget innebär att utvecklingen av staden kommer försvåras och att vissa delar av staden i värsta fall kommer att beläggas med en död hand.

...

Om beslutsprocessen är alltför tidskrävande och osäker kommer investeringsviljan att försvinna. Staden ställer sig frågande till PBL-kommitténs förslag om att ge miljöorganisationer samma rätt att överklaga ärenden som redan finns i miljöbalken. Lagstiftningen borde i konsekvens öppnas upp för att andra organisationer också kan överklaga ärenden. Det torde medföra ett ökat antal överklagade planer och därför är det inte att föredra.

Regeringen har ännu inte lagt någon proposition med anledning av PBL-kommitténs förslag.

Stadens samrådsrutiner i detaljplaneskedet

Beroende på bl a vilka förberedande planläggningsinsatser som vidtagits har stadsbyggnadsnämnden möjlighet att tillämpa mer eller mindre omfattande detaljplaneprocess enligt PBL. I processen ska allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra.

Den normala processen innehåller bl a ett formaliserat inhämtande av remissynpunkter på först ett förslag till planprogram och sedan på detaljplaneförslaget.

I vissa fall ger dock lagen möjlighet att använda s k enkelt planförfarande. Det får användas om ett planförslag är av begränsad betydelse, saknar intresse för en bredare allmänhet och överensstämmer med översiktsplanen. Vid enkelt planförfarande utlämnas programskedet. Man går i stället direkt till planskedet och genomför ett plansamråd. Därefter ställs planen inte ut, utan de som deltagit i samrådet underrättas direkt om eventuella ändringar av förslaget. Om inte alla godkänner förslaget ges de som har invändningar tillfälle att under två veckors betänketid lämna synpunkter skriftligen.

Exploateringskontoret utgår ifrån att stadsbyggnadsnämnden, som har ansvaret för samrådsförfarandet enligt PBL, i sitt remissvar kommer att närmare redogöra för hur samrådsförfarande i planärenden tillämpas i Stockholm för närvarande. Det är också i första hand stadsbyggnadsnämndens sak att bedöma kritiken från Liljeholmens stadsdelsnämnd mot bristande samrådsrutiner i det lagreglerade detaljplaneskedet.

Exploateringskontoret vill nämna att, efter att Start-PM beslutats av stadsbyggnadsnämnden, bidrar vi med eventuellt erforderlig informationsskylt på platsen vid lämplig tidpunkt och kan även genomföra andra informationsinsatser. Förslaget från Liljeholmens stadsdelsnämnd om sådana informationstavlor är därmed redan tillgodosett.

Vi vill också nämna att när t ex planremisser behandlas på stadsdelsnämndernas för allmänheten öppna nämndsammanträden brukar tjänstemän från stadsbyggnadskontoret och vid behov även från exploateringskontoret medverka.

#### Information i byggskedet

Det är som nämnts ofta först när själva byggnationen av gator och ledningar mm startar som allmänheten i gemen reagerar. Det kan då ha gått en längre tid sedan plansamrådet ägde rum. När byggetableringen kommer igång blir det väldigt påtagligt med stora förändringar som berör den enskilda individen. Många hade inte insett att skisserna som visades vid plansamrådet ett par år tidigare skulle, för att kunna förverkligas, föregås av t.ex. flera års gatuombyggnader med buller, damm och vibrationer, trädgårdning, gatuavstängningar, färre p-platser, trafikomläggningar och instängsling av invanda rekreatiomsområden.

Exploateringskontoret anordnar därför särskilda informationsmöten för sakägare och allmänhet, annonserar i lokalpress, delar ut informationsblad och sätter upp informationstavlor. Projektinformation finns alltid på stadens hemsida och stadsdelsförvaltningarna länkar upp denna till sina lokala sidor. När dessa förberedande byggnadsarbeten är klara åligger det respektive byggherre att skylta upp projektet. De flesta större byggföretag har också fyllig projektinformation på sina hemsidor.

### Behöver medborgarinflytandet i tidiga skeden förbättras och i så fall hur?

Vi anser följande i frågan om det är motiverat att ytterligare utöka medborgarnas informationstillgång och inflytandemöjligheter i tidigare skeden i exploateringsprocessen.

Det finns många olika tänkbara informations- och dialogformer mellan en kommun och medborgarna och möjligheter för medborgare och sakägare att utöva inflytande i bl a förändringssammanhang. De har alla både för- och nackdelar på olika sätt. Vi berör några av dessa metoder i det följande. Vi tar dock inte upp sådana inflytandefrågor som är av mer konstitutionell art såsom formerna för val till olika samhällsorgan, t ex frågan om direktval till stadsdelsnämnder som diskuterats i olika sammanhang, frågor om kommunindelning och överhuvudtaget hur samhällsorganen bör organiseras vilket utreds av den statliga ansvarskommittén.

Vi nöjer oss med att ta upp mer begränsade inflytandeformer. Men först några ord om vilka principer som bör gälla för stadens medborgarkontakter i förändringssammanhang.

### *Några principer för kontakten med medborgarna i förändringssammanhang*

I takt med att medborgarnas kunskap om de kommunala beslutsprocesserna ökar och möjligheterna att få information om olika förändringar i staden blir allt bättre, finns en tendens till att allt fler vill försöka påverka skeendet i allt tidigare skeden. I vissa fall kan sådana inflytandeförsök t o m inledas innan det finns något förslag att utöva inflytande på. Det kan t ex handla om att man i ett område vill försöka stoppa eventuella förändringsidéer innan de ens kommit upp för politiska ställningstaganden. T ex försök att påverka exploateringskontoret i ett förberedande inventerings- och idéskede.

Exploateringskontoret ser en demokratisk fara i om endast vissa aktörer får eller skaffar sig möjlighet att på informella vägar utöva inflytande i så tidiga skeden att kanske inte ens de ansvariga politiska organen är informerade. Vi anser att man från stadens sida bör sträva efter att i förändringssammanhang ge alla likvärdig och samtidig information.

Vi ser gärna att information offentliggörs vid specifika händelser i exploateringsprocessen i takt med att olika politiska ställningstaganden blir aktuella. T ex



exploateringskontorets förslag till markanvisningsbeslut, stadsbyggnadskontorets förslag till start-pm, stadsbyggnadskontorets förslag till programremiss osv. Så sker också genom framförallt den offentlighet som ges åt nämndernas ärendelistor.

Det är enligt vår uppfattning tillräckligt att det formella medborgarsamrådet med särskilda underrättelser till berörda och sakägare sker i detaljplaneskedet enligt PBL, dvs genom planprogramsamråd (om detta inte är onödigt) och samråd om detaljplaneförslag. Detta ger också den för medborgare och sakägare bästa rättssäkerheten med den tillhörande lagstadgade rätten till överklagande.

### *Öppna nämndsammanträden*

Dåvarande markkontoret fann i tjänsteutlåtande 2005-11-23, med anledning av förslag från Åsa Romson (mp) och Charlotta Unger (mp) om öppna nämndsammanträden i marknämnden, förslagsställarnas grundtanke om ökad öppenhet gentemot allmänheten tilltalande. Det finns dock enligt kontorets mening lämpligare sätt att tillgodose detta än att öppna marknämndens sammanträden för allmänheten. Kontoret pekade på bl a stadsdelsnämndernas för allmänheten öppna nämndsammanträden varvid tjänstemän från stadsbyggnadskontoret och vid behov även från markkontoret brukar medverka. Vidare pekades på den snabba utveckling som skett och sker av stadens webbaserade information och överhuvudtaget IT-baserade kontaktmöjligheter.

Marknämnden beslöt 2006-01-26 att ge presidiet i uppdrag att tillsammans med kontoret återkomma med förslag på olika former för nämnden att tillåta allmänheten närvara och/eller delta samt att därutöver anföra följande.

Tillgängliggörandet av handlingar på nätet har ökat allmänhetens insyn i besluten i marknämnden. Dock är det fortfarande otillfredsställande att allmänheten inte på något sätt kan närvara när nämnden fattar beslut i ärenden som berör och engagerar många. Presidiet uppmanas överväga hur mötena kan göras tillgängliga för allmänheten, t ex i form av en tidsbegränsad frågestund i början eller att nämnden samlar föredragningar och diskussion i vissa ärenden till särskilda temamöten dit även allmänheten är välkommen.

Reservation anmäldes av vice ordföranden Mikael Söderlund (m), ledamöterna Berthold Gustavsson (m), Anna Wersäll (m) och Ulf Fridebäck (fp) samt tjänstgörande ersättarna Marianne Ahlgren (fp) och Maurice Forslund (kd) enligt kontorets förslag.

Något förslag om mer tillgängliga nämndsammanträden har ännu inte redovisats.

### *Information och kontakt via internet*

På stadens webbplats [stockholm.se](http://stockholm.se) är stadens information – som tidigare var uppdelad mellan olika nämnder och styrelser – numera samordnad ämnesvis och mer överskådlig för allmänheten. Under huvudrubriken För invånare finns närmare information om bl a Stadsplanering och byggande och Gator, parker och torg under ett stort antal teman och underrubriker. Det mesta av detta rör exploateringsnämndens, trafiknämndens och stadsbyggnadsnämndens verksamhet.

Flera stora exploateringsprojekt har egna webbplatser. Syftet är att underlätta kommunikationen och enklare kunna informera intressenter och berörda via korta kärnfulla adresser. Några exempel är [stockholm.se/soderortsvisionen](http://stockholm.se/soderortsvisionen), /slussen, /hammarbysjostad, /miljobygg.

Via webbplatsens huvudrubrik Politik & ekonomi nås information om bl a stadens politiker och politiska beslut. Exempelvis finns lättillgängliga telefonnummer och e-postadresser direkt till de förtroendevalda. Vidare är exploateringsnämndens föredragningslistor, exploateringskontorets tjänsteutlåtanden och nämndens protokoll sedan länge direkt tillgängliga för allmänheten.

Även de centrala organens sammanträdeshandlingar, som till viss del rör exploateringsfrågor, är numera direkt tillgängliga för allmänheten på webbplatsen.

Stadsdelsnämnderna, som ganska ofta behandlar ärenden med anknytning till exploateringsnämndens verksamhet, har lite skiftande ambitionsnivå när det gäller att göra nämndhandlingar tillgängliga på webben. Vissa stadsdelsnämnder har alltså valt att endast publicera föredragningslistorna och inte förvaltningens förslag i form av tjänsteutlåtandena medan andra stadsdelsnämnder tillhandahåller mer kompletta nämndhandlingar.

Stadsbyggnadsnämnden håller föredragningslistor och protokoll direkt tillgängliga medan tjänsteutlåtandena inte går att nå direkt via webben.

Det ska tilläggas att enskilda förvaltningar, såsom exploateringskontoret, numera inte själva har full rådighet över hur den egna verksamheten exponeras på webben. En stor del av förändringarna styrs av kommunikationsavdelningen vid stadsledningskontoret. Vi driver emellertid ständigt på för att stadens webbinformation och kommunikation ska förbättras.

Det ska också nämnas att huvudinriktningen i den e-strategi som infördes redan 2002 för gatu- och fastighetskontoret och som nu tillämpas av exploateringskontoret är att behoven för boende, besökare och företagare är styrande. I strategin anges bl a att allmänheten ska ges ökad tillgång till information och att all kontakt ska vara möjlig via internet för den som så önskar.



Ett led i den pågående utvecklingen av internetbaserad information är den nyligen genomförda publiceringen av diariet på internet. Både exploateringskontorets och trafikkontorets diaries, med vissa begränsningar av bl a sekretesskäl, publiceras på stadens hemsida fr o m januari 2006. Genom möjligheten att söka i diariet har allmänhetens insyn ökat ytterligare.

### *Omvänd planprocess*

I syfte att underlätta bostadsbyggandet föreslog Eva Oivio (s), i motion 2000:71, att gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och samtliga stadsdelsnämnder gavs i uppdrag att medverka i en omvänd idé- och planeringsprocess för framtagande av okontroversiella platser att bygga på. Genom att skapa förutsättningar för medborgarförslag ansåg motionären att protestmentaliteten skulle kunna undvikas och en dialog etableras mellan centrala och lokala nämnder, föreningar, organisationer och boende.

I kommunfullmäktiges svar på motionen (utl 2001:131) framhöll föredragande borgarråden Mikael Söderlund (m) och Sten Nordin (m) bl a följande.

Det är viktigt att kontinuerligt leta efter byggbar mark i staden och lokala initiativ är viktiga i denna process.

Den fysiska planeringen är en omfattande process och involverar många olika aktörer. För att stärka det lokala inflytandet använder staden olika metoder för lokal dialog. Ett exempel är ansvaret för enklare bygglov och markupplåtelse som fr o m september 2001 har förts över till stadsdelsnämnderna. Den lokala dialogen kan givetvis förbättras ytterligare. Vår uppfattning är dock inte att en omvänd idé- och planeringsprocess skulle lösa problemen. Det finns också risk att tillvägagångssättet förlänger planerings- och beslutsprocessen för att åstadkomma nya bostäder. Vår ambition är istället att förkorta planerings- och beslutsprocessen för att sänka produktionskostnaderna för nya bostäder och samtidigt förstärka medborgarnas insyn och möjligheter att påverka.

Internet skapar intressanta möjligheter till ökad dialog med medborgare. Genomförande av stadens e-strategi skapar förutsättningar för medborgare att komma med förslag och lämna synpunkter på byggbar mark på andra sätt än vid ett vanligt planförfarande.

I 2003 och 2004 års budgetar fick stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att genomföra försök med s. k. omvänd planprocess. I budgetarna angavs följande.

Det folkliga deltagandet i planeringen skall fördjupas. Allmänheten kommer ofta in i ett sent skede och har svårt att påverka planer som redan förankrats bland tunga

intressenter. Föreningar och enskilda kan bjudas in för att få fram lämpliga platser att bygga på. Ett försök med s. k. omvänd planprocess, där invånare lokalt i samarbete med den lokala förvaltningen och de lokala politikerna arbetar fram förslag till nyproduktion, skall genomföras. Även barn och ungdomar bör engageras i planeringsarbetet. Nämnden bör se över sina planeringsformer för att bidra till ökad öppenhet och möjlighet till medborgerligt inflytande.

En sådan lokal dialog före bebyggelseförslag genomfördes för ett relativt stort område i Kärrtorp. Arbetet leddes av en projektgrupp med representanter från gatu- och fastighetskontoret, näringslivskontoret, stadsdelsförvaltningen i Skarpnäck och stadsbyggnadskontoret. Den annorlunda processen, som alltså kan betecknas som en komplettering till den traditionella inventerings- och idéfasen innan den formella program- och planprocessen enligt PBL, lades upp i fem steg. I det första steget togs planeringsunderlag fram. Som en del i underlaget gjordes en enkätundersökning samt djupintervjuer med boende i Kärrtorp och samtal med pedagoger på förskolor och med ungdomsrådet i Skarpnäck. Under våren 2004 hölls en dialog kring förutsättningarna, samt diskussionskvällar som besöktes av ca 800 personer. Stadsdelsförvaltningen i Skarpnäck startade samtidigt lokala visionsgrupper. Utifrån inkomna synpunkter kompletterades målen för projektet.

Därefter utarbetades ett programförslag vilket blev föremål för formellt PBL-samråd med utställning och allmänt informationsmöte i Kärrtorp. Efter programskedet startade detaljplaneskedet.

I 2005 års budget fick stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utvärdera arbetet med omvända planprocesser och fortsätta att utarbeta former för ökat medborgarinflytande utan att planprocessen påverkas negativt. Enligt 2006 års budget ska stadsbyggnadskontoret slutföra utvärderingen av den omvända planprocessen som tillämpades i Kärrtorpsprogrammet och pröva ytterligare områden för omvänd planprocess.

I markkontorets tjänsteutlåtande 2006-03-30 om revisionsrapporten ”Målet 20 000 nya bostäder” (tj utl 2006-03-07) framhöll kontoret bl a följande.

Arbetet med omvänd planprocess i Kärrtorp har inneburit att informationsutbytet med de boende varit väsentligt mer omfattande än normalt, vilket i sig är positivt för båda parter. Enligt kontorets uppfattning har samtidigt arbetsformen varit resurskrävande, både personellt och ekonomiskt, och dessutom medfört att tiden från projektidé till markanvisning/start-PM blivit väsentligt längre än normalt. Förhoppningsvis kommer pågående utvärdering av den omvända planprocess som använts i Kärrtorp att ge svar på frågan om fördelarna i form av ökat medborgarinflytande mm överväger den extra resursinsatsen.

I marknämndens yttrande 2006-03-30 över revisionsrapporten anfördes bl a följande.

Försöken med omvänd planprocess har visat sig mycket goda. Dock finns en osäkerhet kring om förfarandet tar mer tid i anspråk vilket behöver studeras och vägas mot andra effekter. Det finns anledning att framöver utveckla och förbättra denna metod så att den kan användas vid all större planering.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade 2006-08-17 att godkänna stadsbyggnadskontorets utvärdering av den omvända planprocessen i Kärrtorp. Stadsbyggnadskontoret sammanfattar i tjänsteutlåtande 2006-05-10 utvärderingen enligt följande.

Utvärderingen av den omvända planprocessen i Kärrtorp visar att arbetssättet har uppnått syftet, planerarna upplever att de har erhållit ett underlag som ger en god grund att föreslå nya kompletteringar i Kärrtorp. Utvärderingen visar att utifrån både experternas kunskaper och den kunskap som boende, företagare och exempelvis olika intresseorganisationer har om stadsdelen (de s k utifrån- och inifrånperspektivet), kombinerat med en tidig dialog har gett ett mer täckande beslutsunderlag och säkrare grund för detaljplaneringen i Kärrtorp. Kunskapen om stadsdelen har varit mycket värdefull för planerarna. Samarbetet inom projektet, mellan olika förvaltningar har varit ett viktigt inslag i arbetet.

En hög andel av stadsdelen har engagerats i den tidiga planprocessen i jämförelse med andra liknande projekt i staden. Detta har skapat en acceptans bland invånarna i Kärrtorp för den tillkommande bostadsbebyggelsen. Vissa tjänstemän som intervjuats anser att den omvända planprocessen tagit längre tid än annan planering, andra är lika övertygade om att vi får en snabbare process på detta sätt. Det är för tidigt att utvärdera om en omvänd planprocess även leder till färre överklaganden eftersom de olika detaljplanerna inte är antagna ännu. Kontoret får återkomma med en redovisning av detta när detaljplanerna är antagna. Utvärderingen avser endast programskedet av detaljplaneprocessen och det har inte gjorts någon utvärdering av ianspråktaga resurser under detta skede.

Beteckningen ”omvänd planprocess” är enligt exploateringskontoret missvisande. Huvudsyftet med den process med allmänhetens deltagande som tillämpades i Kärrtorp var att säkra planeringsunderlagets kvalitet. Uppgiften att analysera det samlade planeringsunderlaget och föreslå olika åtgärder i området förbehölls, på sedvanligt sätt, stadens planeringsansvariga.

Den första idén om begreppet ”omvänd planprocess” – att ”invånare lokalt i samarbete med den lokala förvaltningen och de lokala politikerna arbetar fram förslag till nyproduktion” – är alltså inte längre aktuell.



*Aktuella budgetupdrag om effektivare exploaterings- och planprocess inklusive utvecklad områdesplanering*

I stadens budget för 2007 och plan för 2008 och 2009 lämnas uppdrag till kommunstyrelsen, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden att utveckla effektivare och snabbare exploaterings- och planprocess inklusive utvecklad områdesplanering.

Det anges bl a att en viktig åtgärd för att öka bostadsbyggandet är att påskynda framtagandet av detaljplaner. Genom en förenkling av plan- och bygglagens praktiska tillämpning kan planprocessen effektiviseras utan att medborgarinflytandet minskar. Ambitionen bör vara att på sikt halvera tiden från start till färdig detaljplan.

För att kunna hålla en fortsatt hög nivå på bostadsbyggandet är det enligt budgeten av stor vikt att arbetet med att effektivisera stadens interna processer fullföljs och att staden fortsätter att utveckla sina kontakter med byggherrarna. Även fortsättningsvis ska det finnas en kommuncentral samordning för stadens bostadsplanering.

För exploateringsnämnden anges i budgeten, under rubriken God ekonomi och markanvändning, att Stockholm är en stad i ständig förändring och utveckling vilket gör markanvändningen till en strategisk fråga. Det är därför viktigt att ett helhetsgrepp tas vid planering och utveckling av bostadsområden.

Exploateringsnämnden har enligt budgeten till uppgift att samverka i arbetet med att utveckla planeringen för stadens framtida bostadsförsörjning tillsammans med stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

Stadsbyggnadsnämnden har i budgeten fått i uppdrag att bl a utveckla formen för den fördjupade översiktsplaneringen, eller områdesplaneringen och pröva den omvända planprocessen. Områdesplanen anges erbjuda en detaljnivå som är särskilt lämplig att pröva vid omvänd planprocess. Väl genomförd områdesplanering ska enligt budgeten också ses som ett sätt att förenkla planprocesser i senare projektskede.

Bland kommunfullmäktiges mål för stadsbyggnadsnämndens verksamhet anges bl a

- Förenkla stadens egen process. Målet är att halvera tiden från start till färdig detaljplan.
- Utredda möjligheten att markanvisa innan detaljplan.

Även fortsättningsvis ska bostadsplaner prioriteras av stadsbyggnadsnämnden. Strategiska miljöbedömningar ska i enlighet med nya lagkrav arbetas in i detaljplanerna och utvecklas i översiktsplaneringen. Planprocessen måste effektiviseras utan att



medborgarinflytandet minskas. Ambitionen ska vara att på sikt halvera tiden från start till färdig detaljplan. I det ingår enligt budgeten att se över remissförfarandet inom och utanför staden.

Stadsledningskontoret har nyligen inlett diskussioner med bl a exploateringskontoret om hur exploaterings- och planprocessen kan effektiviseras.

### *Utvecklad områdesplanering*

Enligt uppgift förs det nu diskussioner inom stadsbyggnadskontoret om att uppdraget om utvecklad områdesplanering ska effektueras genom användning av de två planeringsformer som anvisas i PBL. Dvs

1. Fördjupad översiktsplan
2. Program för detaljplan

Det något oegentliga begreppet ”omvänd planprocess” ska inte längre användas. Valet av planeringsform och dess närmare utformning uppges vara tänkt att avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, dvs områdets storlek, förändringarnas karaktär osv.

Exploateringskontoret ser positivt på sådana informations- och planeringsrutiner som gör att exploateringsidéer kan få en bredare acceptans i ett område. Detta är också en fördel ur lokal demokratisynpunkt. Det är dock fortfarande inte klarlagt om den extra resursinsats i exploateringsprocessens inledning som detta innebär leder till en totalt sett snabbare process. Vi tror i och för sig att den kommunala beslutsprocessen efter programskedet kan ha förutsättningar att flyta smidigare genom att bordläggningar inte behöver ske i lika stor utsträckning som annars. Men vi befarar att överklaganden inte kan undvikas och vi tror inte heller att handläggningstiderna för överklaganden kan kortas. Några ändringar av överklagandereglererna har som nämnts i vart fall ännu inte föreslagits av regeringen.

Den utvecklade områdesplaneringen som fullmäktige gett stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utveckla och pröva kan enligt vår bedömning, särskilt om Kärrtorpsmodellen för områdesplanering bildar norm, komma att kosta både tid och pengar. Det finns risk för att stadens bostadsbyggnadsmål inte kan nås.

Vi ser gärna att dessa nackdelar i möjligaste mån minskas t ex genom att allt bättre internetlösningar utarbetas för förbättrad information och inflytande för medborgarna i exploateringsprocessens tidiga skeden. Det handlar ju här inte om formella samråd med alla berörda enligt PBL, utan mer om att sprida information och fånga in och ta hänsyn till opinioner. Och för detta ändamål borde enligt vår uppfattning inte krävas så omfattande förberedande dialog med bl a intervjuer, olika former av strukturerade samtal

mm som genomfördes i Kärrtorp. Vi ser hellre nya försök med enklare varianter av områdesplanering. T ex genom att allt bättre internetlösningar utarbetas för förbättrad information och inflytande för medborgarna i tidiga skeden. Man bör från stadens sida, som nämnts, sträva efter att i förändringssammanhang ge alla likvärdig och samtidig information.

Det är dock viktigt att arbetet med att ta fram områdesplaner inte lägger en död hand över stadsdelar eller försenar projekt som kontinuerligt föds och arbetas fram.

För att förbättra de kommunala planernas kunskap om ett område och fylla i eventuella kunskapsluckor innan detaljplaner upprättas, borde enligt vår mening den formellt reglerade samråds- och remissbehandling som enligt PBL ändå måste ske av planprogrammet, vara tillräcklig.

#### *Tidigt stadsdelsnämndssamråd*

Exploateringsnämnden har som nämnts sedan ett år tillbaka en rutin med ett förhållandevis tidigt samråd med stadsdelsnämnderna i markanvisningsskedet.

Även om den nya rutinen ännu inte tillämpats så länge anser vi att det bör kunna diskuteras huruvida exploateringsnämndens beslutsunderlag vid markanvisningsbeslutet härigenom blir så mycket bättre att denna tidsförlängning på ca 1,5-2 månader är motiverad.

En snabbare och smidigare form för att ge de förtroendevalda i stadsdelsnämnderna information om ett markanvisningsförslag och möjlighet att påverka exploateringsnämndens markanvisningsbeslut, vore att ledamöterna i berörd stadsdelsnämnd för kännedom får ta del av exploateringskontorets tjänsteutlåtande med förslaget till markanvisning samtidigt som ärendet skickas ut till exploateringsnämnden. Vi föreslår att en sådan rutin ersätter hittillsvarande rutin och att nämndsekretariatet får i uppgift att ombesörja erforderliga utskick av markanvisningsärendena till stadsdelsnämndernas ledamöter för kännedom.

**Slut**