



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

Till
Exploateringsnämnden 2010-09-28

Skärpning av kraven på och uppföljningen av tillgänglighet i samband med exploatering av mark. Motion (2010:14). Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsens remiss av motion (2010:14) av Ann-Margarethe Livh (v) besvaras med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Nilsson

Sammanfattning

I motionen föreslår Ann-Margarethe Livh (v) att stadens krav på tillgänglighet skärps i avtalen med byggherrarna. Vidare föreslås att exploateringsnämnden innan markanvisning ska granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla tillgänglighetskraven, såväl stadens egna som de som föreskrivs i Boverkets byggregler BBR. Dessutom föreslås att stadens kontrollrutiner förbättras.

Exploateringskontoret anser att trafikkontorets handbok med goda exempel på tekniska lösningar är ett bättre sätt att verka för förbättrad tillgänglighet än att införa alltför strikta avtalskrav.

Det är inte redan vid markanvisningstillfället som sådana aspekter som tillgänglighet ska vara närmare utredda och beaktade; detta sker först under den efterföljande egentliga planeringsfasen med projektutformningen och detaljplaneringen. Eftersom byggherrens projektutformning till stor del handlar om att



jämka samman ett stort antal ambitioner och krav, ofta motstridiga, skulle det vara närmast omöjligt för staden att i förväg analysera och bedöma en av dessa många aspekter. Däremot ingår i kontorets rutiner att göra översiktliga, preliminära bedömningar av bl.a. tillgänglighet.

Kontoret anser att nuvarande kontrollrutiner är tillräckliga och ser det som en effektiv sanktionsmöjlighet att den byggherre som inte följer villkoren i träffade avtal kan förlora möjligheterna att få nya markanvisningar. Vid kontakt med stadsbyggnadskontoret har framkommit att det inte är möjligt att utveckla stadsbyggnadskontorets kontrollrutiner beträffande BBR:s tillgänglighetskrav till att även omfatta de något högre avtalade tillgänglighetsriktlinjerna.

Bakgrund

Remissbehandlingen

Kommunstyrelsen har remitterat föreliggande motion till exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, kommunstyrelsens handikappråd och stadsledningskontoret för yttrande senast den 31 augusti 2010. Exploateringsnämnden har medgett anstånd med yttrandet till den 28 september 2010.

Ärendet

I motionen framhåller Ann-Margarethe Livh (v) att det finns behov av att kommunfullmäktige, jämfört med fullmäktigebesluten 1987 och 2004 om stadens tillgänglighetsarbete, förtydligar och bekräftar vilken ambitionsnivå beträffande tillgänglighet som ska gälla.

Motionären påpekar att stadens krav på tillgänglighet i exploateringskontorets olika överenskommelser om exploatering, i ett par fall är formulerat i ”bör”-satser. Detta håller enligt motionären inte vid juridisk prövning. Satserna föreslås i motionen skärpas från ”bör” till ”ska”, med möjlighet för exploateringskontoret att medge undantag när omständigheterna omöjliggör att kravet kan uppfyllas.

Enligt motionen bör exploateringsnämnden också, innan anvisning görs av mark för exploatering, ges i uppdrag att granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla tillgänglighetskraven, såväl stadens egna som de som föreskrivs i BBR.

Berörda nämnder föreslås dessutom få i uppdrag att klargöra ansvaret för att kontrollera byggherrarnas löften om tillgänglighet samt att se till att det finns fungerande rutiner och metoder för kontroller. Enligt motionen räcker det inte med att i efterhand straffa byggherrar som misskött sig genom att dra in möjligheten att få nya markanvisningar.

Exploateringskontorets synpunkter Stadens tillgänglighetsriktlinjer

Exploateringskontoret erinrar om att exploateringsnämnden den 11 februari 2010 besvarade en remiss av en skrivelse från Ann-Margarethe Livh (v) angående bl.a. trafikkontorets handbok "Stockholm – en stad för alla". Av exploateringskontorets tjänsteutlåtande i ärendet framgår bl.a. att kontoret, för att förtydliga stadens ambitioner rörande tillgänglighet, under hösten 2009 och i januari 2010 på trafikkontorets förslag ändrat texten i kontorets mallar för överenskommelse om exploatering med tomträttsupplåtelse av stadens mark, överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark och i mallen för exploateringsavtal då staden skall ta över mark och anläggningar som exploitören bygger. Numera anges följande under rubriken "Tillgänglighet i utemiljö".

Bolaget förbinder sig att vid projektering och byggande på Fastigheten följa Stadens riktlinjer för att göra utemiljön tillgänglig för människor med funktionshinder. Stadens riktlinjer överensstämmer med gällande byggregler, med undantag för nedanstående punkter där Staden har följande högre ambitionsnivå:

- Alla entréer till en byggnad skall göras tillgängliga.
- En ramp bör luta högst 1:20.
- En angöringsplats för bilar skall finnas och en parkeringsplats för rörelsehindrade skall kunna ordnas inom 10 meters gångavstånd från en tillgänglig och användbar entré till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus.
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader (BFS 2004:15) bör även tillämpas på kvartersmark.

Bolaget skall därvid utse en person som ansvarar för att riktlinjerna följs från projektering till färdigt bygge.

Bolaget skall skriftligen anmäla och motivera eventuella önskemål om avvikelser från riktlinjerna. Eventuella avvikelser kräver ett skriftligt godkännande av Staden.

Ytterligare information om utformning av ute- och inomhusmiljön finns i handboken "Stockholm – en stad för alla", som finns på Stadens hemsida.



Detta innebär att den högre ambitionsnivå beträffande tillgänglighet jämfört med Boverkets byggregler BBR som gällt för byggherren ända sedan 1987, och senast bekräftats av kommunfullmäktige i årets budget genom hänvisningen till styrdokumentet "Handikappolitiskt program för Stockholms stad", har förtydligats och kommer att gälla även fortsättningsvis.

Exploateringskontoret vill nämna det alltid funnits möjlighet till avvikelser från stadens tillgänglighetsriktlinjer – både för "ska"- och "bör"-ambitionerna. Kontoret anser att trafikkontorets år 2008 utarbetade handbok är ett för alla parter bättre sätt för staden att verka för förbättrad tillgänglighet än att införa alltför strikta avtalskrav. I handboken, som kontinuerligt ska kunna uppdateras, ges bl.a. goda exempel på tekniska lösningar.

Förfarandet när exploateringskontoret kan medge avvikelser från riktlinjerna har nyligen preciserats till att inte bara byggherrens ansökan ska vara skriftlig utan även att stadens medgivande ska vara skriftligt.

Idéskedet

Vad gäller motionsförslaget att exploateringsnämnden, innan markanvisning görs, skulle granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla tillgänglighetskraven, såväl stadens egna som de som föreskrivs i BBR, vill kontoret framhålla följande.

Enligt den exploateringsmodell som sedan mycket lång tid tillämpas av Stockholms stad startar ett projekt vanligtvis genom att en byggherre presenterar en projektidé samt ansöker om markanvisning för att genomföra projektet. Exploateringskontoret utreder översiktligt om platsen är lämplig att exploatera ur bl.a. park-, trafik- och miljösynpunkt. Samråd sker med bl.a. stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret.

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. 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 projektering m.m. och avtalsförhandlingar. 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 inte redan vid markanvisningstillfället som sådana aspekter som tillgänglighet ska vara närmare utredda och beaktade; detta sker först under den efterföljande egentliga planeringsfasen med projektutformningen och detaljplaneringen. Det är 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. Att alla relevanta aspekter blir identifierade och ordentligt utredda är just syftet med att börja med att göra en markanvisning till den tänkta byggherren och först senare träffa avtal om exploatering. Eftersom byggherrens projektutformning till stor del handlar om att jämka samman ett stort antal ambitioner och krav, ofta motstridiga, skulle det vara närmast omöjligt för staden att i förväg analysera och bedöma en av dessa många aspekter. Däremot ingår i kontorets rutiner att göra översiktliga, preliminära bedömningar av bl.a. miljökonsekvenser, grönytekompensation, tillgänglighet och påverkan på barn.

Kontrollrutiner

Vad gäller kontroller, där motionären efterlyser klarlägganden och fungerande rutiner, vill kontoret framhålla att enligt de överenskommelser som exploateringsnämnden träffar ska byggherren utse en person som ansvarar för att de med staden avtalade tillgänglighetsriktlinjerna följs.

Det är riktigt som motionären uppger att exploateringskontoret inte utför någon egentlig kontroll när det gäller innergårdar m.m. på kvartersmark. Kontoret tar däremot regelmässigt upp tillgänglighetsfrågorna med byggherren på projekterings- och byggherremöten. Bl.a. för att se till att anslutningarna mellan fastighetens entréer och angränsande gata blir bra utformade.



Kontoret anser att dessa rutiner är tillräckliga och ser det som en effektiv sanktionsmöjlighet att den byggherre som inte följer villkoren i träffade avtal kan förlora möjligheterna att få nya markanvisningar.

Vad gäller stadsbyggnadsnämndens uppföljning av BBR:s krav på tillgänglighet uppger stadsbyggnadskontoret att det enligt PBL är byggherren som har ansvar för att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Tillgänglighet är ett av nio tekniska egenskapskrav. I samband med bygganmälan upprättar byggherren en kontrollplan som redovisas för stadsbyggnadskontoret. Ett byggsamråd hålls där kontrollplanen går igenom och stadsbyggnadskontoret tar sedan beslut om vad kontrollen ska omfatta och hur kontrollen ska följas upp. I princip alla ärenden ställs också krav på särskilda sakkunniga i vissa frågor till exempel sakkunniga i tillgänglighetsfrågor. Det blir då dessa personer som ska utfärda ett utlåtande om hur BBR:s krav på tillgänglighet är uppfyllda.

Exploateringskontoret vill i sammanhanget, med anledning av en nyligen framförd fråga från handikapprådet, meddela att kontoret inte har något emot om byggherren väljer att utse samma person att kontrollera tillgängligheten enligt BBR och enligt träffade överenskommelser om exploatering och exploateringsavtal. Beträffande handikapprådets fråga om det är möjligt att utveckla stadsbyggnadskontorets kontrollrutiner till att även omfatta de något högre avtalade tillgänglighetsriktlinjerna, uppger stadsbyggnadskontoret att detta inte är möjligt eftersom stadsbyggnadsnämndens roll bygger på PBL och enbart avser BBR:s tillgänglighetskrav.

Exploateringskontoret har informerat handikapprådet om detta yttrande den 31 augusti 2010. Rådet har härvid anfört följande.

Rådet anser liksom motionären Ann-Margarethe Livh (v) att avtalstexterna som reglerar tillgänglighetskraven ska ändras från ”bör” till ”ska”, samt att exploateringskontoret ska införa stickprovskontroller.

I övrigt ställer sig rådet bakom exploateringskontorets yttrande i ärendet.

Slut