



Handläggare: Håkan Serdén
Telefon: 08 - 508 01 114

Till
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Kortare plan- och byggprocess m.m.

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen
2. Omedelbar justering

Olle Johnselius
stadsdelsdirektör

Verner Stadthagen
administrativ chef

Håkan Serdén
kanslichef

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslöt i budget 2008 att arbetet med att förkorta plan- och bygglovprocessen ska fortsätta. Kortare handläggningstider bedöms vara en central fråga för Stockholms fortsatta tillväxt och framtida utveckling, och för genomförande av vision 2030 "Ett Stockholm i världsklass". Stadsdirektören har därför uppdragit åt en särskild utredningsman att utreda hur plan- och byggprocessen kan förkortas samt att föreslå hur vissa ansvarsfrågor inom det tekniska området bör lösas.

Förvaltningen kan i huvudsak tillstyrka förslagen beträffande bygglovsprocessen, men anser att det är önskvärt att stadsbyggnadskontoret även i framtiden prioriterar bygglovsärenden som berör uppförandet av förskolor och omsorgsboenden. Det är också viktigt att bejaka den demokratiska processen. Det måste få finnas utrymme att skapa delaktighet hos invånarna. Här har stadsdelsnämnden en viktig roll trots att nämnden inte har direkt ansvar för processen.

Argument kan anföras såväl för som emot en centralisering av parkdriften. Förvaltningen anser att vid en samlad bedömning om parkdriften bör ligga kvar inom stadsdelsnämndernas ansvarsområde eller inte, bör ett politiskt ställningstagande om vad staden långsiktigt vill att stadsdelsnämnderna ska ansvara för bli avgörande. Ska dessa ha ett brett ansvar för olika kommunala serviceuppdrag till invånarna i området eller ska de i huvudsak koncentreras på myndighetsutövning inom ett antal omsorgsområden?

Bilaga: Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2008-05-15 "Kortare plan- och byggprocess samt renodling av ansvar för vissa tekniska processer, inkl revidering av reglementen" (Underbilagorna med förslag till reviderade reglementen har exkluderats, men finns att tillgå hos registrator)

Remissen

Kommunstyrelsen har remitterat stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2008-05-15 "Kortare plan- och byggprocess samt renodling av ansvar för vissa tekniska processer, inkl. revidering av reglementen" för yttrande. Ärendet har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder, fastighetsnämnden, exploateringsnämnden, idrottsnämnden, kyrkogårdsnämnden, kulturnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt till Stockholms Stadshus AB, Skönhetsrådet, Hyresgästföreningen och Byggmästarföreningen. Remisstiden sträcker sig till den 30 augusti 2008.

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav i budget för år 2007 och även för år 2008 i uppdrag att åtgärder skall vidtas för att förkorta plan- och bygglovprocessen i staden. Kommunfullmäktiges mål är att tiden från start-PM till beslutad detaljplan på sikt ska halveras.

Redan under år 2007 har stadsbyggnadsnämnden vidtagit åtgärder som minskat plantiden. I detta ärende föreslås ytterligare åtgärder. Kortare handläggningstider bedöms vara en central fråga för Stockholms fortsatta tillväxt och framtida utveckling, och för genomförande av vision 2030 "Ett Stockholm i världsklass".

Stadsdirektören har mot denna bakgrund uppdragit åt en särskild utredningsman att utreda hur plan- och byggprocessen kan förkortas samt hur vissa ansvarsfrågor inom det tekniska området bör lösas för att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv ansvarsfördelning. Utredningen har genomförts under vintern 2008.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår ett antal åtgärder för att effektivisera plan- och bygglovsprocesserna. Kontoret anser att detta bör kunna uppnås genom framförallt utökad tillämpning av planavtal, översyn av plantaxan, ökad tillämpning av enkelt planförfarande, ökad delegation från kommunfullmäktige till stadsbyggnadsnämnden och från stadsbyggnadsnämnden till stadsbyggnadskontoret samt effektivare remissförfarande i plan- och bygglovärenden.

Stadsbyggnadskontoret föreslår att ansvaret för kulturhistorisk klassificering och bedömning överförs till stadsbyggnadsnämnden, eftersom kontoret bedömer att denna kompetens redan finns där idag. Skönhetsrådets kansli knyts organisatoriskt och lokalmässigt till stadsbyggnadskontoret i syfte att effektivisera samarbetet med stadens förvaltningar.

Stadsledningskontoret föreslår även en ökad delegation för inriktnings- och genomförandebeslut från kommunfullmäktige till nämnder med investeringsansvar och från nämnder till respektive förvaltning.

Vidare föreslås att ansvaret för strandbad, motionsspår och konstfrusna isbanor överförs till idrottsnämnden. Anledningen härtill är att stadsledningskontoret anser att all kommunal kompetens för denna viktiga resurs för det rörliga friluftslivet bör samlas under en nämnd.

Ansvar för kommunala byggnader på parkmark, såsom parklekslokaler, överförs enligt förslaget till fastighetsnämnden. Gemensamhetslokaler på kolonilottsområdet föreslås överföras till respektive kolonilottsförening i samband med att nya avtal tecknas.

Stadsledningskontoret beskriver vidare att ansvaret för förvaltning av stadens parker inklusive drift, underhåll och investeringar idag är uppdelat på flera nämnder. Kontoret anför att ansvaret för parkerna är otydligt och skötseln av dessa upplevs som ineffektiv. Kontoret bedömer mot den bakgrunden att det vore naturligt med en överföring av ansvaret från stadsdelsnämnderna till trafik- och renhållningsnämnden, vilket också förslås. Utredaren beskriver att parkverksamheten endast utgör en mycket liten del av stadsdelsnämndernas ansvar och att dessa därför har svårt att upprätthålla rätt kompetens. Det beskrivs som ett ensamarbete vilket medför stor sårbarhet och svårighet att utveckla parker och grönområden på ett acceptabelt sätt.

Stadsledningskontoret föreslår att gränssnittet mellan fastighetsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden justeras. Syftet är att åstadkomma en renodling av upplåtelser för försäljning på stadens salutorg. Fram till år 2007 låg detta ansvar under stadsdelsnämnderna.

Under varje verksamhetsområde gör utredaren en nulägesbeskrivning följt av en analys med förslag. Förslagen summeras under respektive rubrik med totalt 33 punkter enligt följande.

Markanvisningar

1. Nuvarande rutin för lokalt inflytande i samband med markanvisningar behålls.

Program och detaljplaner

2. En ny plan- och bygglovstaxa utarbetas.
3. Planarbetets tidsåtgång bör mätas både från planbeställning till antagande och från startpromemoria till antagande.
4. Planavtal bör tillämpas i större utsträckning och med flexibel taxa men fast belopp, bedömd tidsåtgång och återbetalningsklausul om arbetet inte leder till antagande.
5. Stadsbyggnadsnämnden bör förstärka uppföljningen av planprocessens tidplaner och kostnader per projekt.
6. Stadsbyggnadsnämndens prioriteringsgrunder kommuniceras tydligare.
7. Enkelt planförfarande tillämpas i ökad utsträckning. Om normalt förfarande är nödvändigt bör i första hand förfarande utan program väljas.
8. Start-PM bör ej upprättas vid enkelt förfarande, utan ersätts då av en anmälan i stadsbyggnadsnämnden. Start-PM vid enkelt förfarande bör kunna beslutas på förvaltningsnivå.
9. Planremisser från kommunala förvaltningar lämnas normalt på förvaltningsnivå, men respektive nämnd informeras av sin förvaltning om aktuella planer.
10. Remisstiden bör vara sex veckor vid normalt förfarande och tre veckor vid enkelt förfarande. Absoluta remisstider bör tillämpas.

11. Länsstyrelsen bör uppvaktas för att uppnå ökad respekt för remisstiderna.
12. Antagande av planer bör ske i stadsbyggnadsnämnden i så stor utsträckning som möjligt.
13. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret utarbetar effektivare rutiner för koordinering av tidplanerna för exploateringsavtal och planarbete.
14. Exploateringskontoret tillsätter en projektkoordinator för samordning och effektivisering av bostadsbyggandet.

Bygglov

15. Exploateringskontoret bör få information om ärenden som avser ändrad användning eller utökade byggrätter på kvartersmark där staden är markägare.
16. Trafikkontoret bör få remisser för ärenden som påverkar gestaltning, säkerhet, framkomlighet och skötsel av allmän platsmark samt ärenden som påverkar avfallshanteringen.
17. Inga remisser till stadsdelsförvaltningarna för åtgärder på allmän platsmark (under förutsättning att parkförvaltningen centraliseras).
18. Stadsbyggnadsnämnden inför absoluta remisstider, vilket innebär att nämnden inte behöver ta hänsyn till remisser som inte inkommer inom föreskriven tid (normalt tre veckor). I praktiken innebär detta att det blir nödvändigt med kontorsvar från kommunala förvaltningar.
19. Berörda kommunala förvaltningar ser över sina interna rutiner så att remisstider kan hållas, och att entydiga och relevanta remissynpunkter levereras till stadsbyggnadskontoret.
20. Stadsbyggnadskontoret bör få delegation från stadsbyggnadsnämnden att även avslå ansökningar om bygglov i ärenden som strider mot gällande plan eller i övrigt inte uppfyller av nämnden godkända riktlinjer.
21. Stadsbyggnadskontoret bör förtydliga det allmänna villkoret i givna bygglov att berörd markägarens tillstånd också måste inhämtas innan godkända åtgärder får genomföras.

Kulturnämndens roll i plan- och bygglovsprocessen

22. Ansvar för kulturhistorisk klassificering och bedömning överförs från kulturnämnden till stadsbyggnadsnämnden.

Skönhetsrådets granskning av planer och bygglov

23. Skönhetsrådets kansli knyts till och samlokaliseras med stadsbyggnadskontoret.

Bygg och anläggningsinvesteringar

24. För att korta och snabba upp bygg- och anläggningsprocessen föreslås en ökad delegation från kommunfullmäktige till facknämnder och från nämnd till förvaltning för inriktningsbesluten.
25. Delegationsgränserna för genomförandebeslut för fastighetsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden och idrottsnämnden bör anpassas till de nivåer som tillämpas av exploateringsnämnden.

Parkförvaltning

26. Nuvarande ansvar för parker, naturområden, naturreservat, gatuplante-ringar, koloniområden och fritidsträdgårdar inom stadsdelsnämnderna överförs till trafik- och renhållningsnämnden den 1 januari 2009.
27. Ansvar för strandbad inklusive byggnader samt motionsspår och konstfrusna isbanor överförs till idrottsnämnden vid samma tidpunkt.
28. Ansvar för Järva friområde överförs från exploateringsnämnden till trafik- och renhållningsnämnden den 1 januari 2009.
29. Ansvar för kommunala byggnader på parkmark och inom koloniområden överförs till fastighetsnämnden respektive aktuell koloniträdgårdsförening.

Markupplåtelse och torghandel

30. Helhetsansvaret för Hötorget och Östermalmstorg överförs till fastighetsnämnden.
31. Torghandelsområdena på de permanenta salutorgen begränsas till att endast gälla aktuella torgplatser.
32. All tillfällig torghandel omvandlas till upplåtelse enligt ordningslagen.
33. Torghandelsföreskrifterna revideras så att de överensstämmer med aktuella åtgärdsförslag.

Vissa av de föreslagna åtgärderna innebär att nuvarande reglementen för berörda nämnder måste revideras, vilket också föreslås i remissen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen kommenterar de förslag som berör nämnden indirekt mer summariskt och övergripande. Mer ingående synpunkter lämnas på förslagen som innebär direkta förändringar i stadsdelsnämndens ansvarsområde.

Plan- och byggprocessen

Planprocessens tidsåtgång, d.v.s. perioden mellan startpromemoria i stadsbyggnadsnämnden och antagande av planen i nämnden eller i fullmäktige, uppgår i dag till i snitt 13 månader, under vilka stadsbyggnadsnämnden behandlar respektive ärende fyra gånger. Detta föreslås minska till två tillfällen i början och i slutet, med muntlig information till nämndens ledamöter däremellan. För stadsdelsnämndernas remisshantering är förslaget att respektive förvaltning lämnar kontorsyttande utan nämndhantering om inte planen medför betydande ekonomiska eller principiella konsekvenser för nämnden. Det anses som angeläget att berörda nämndledamöter alltid via sin förvaltning får information om planerade projekt och kommande planer. De politiska avvägningarna mellan olika allmänna och enskilda intressen ska dock ske i stadsbyggnadsnämnden.

Förvaltningen anser att det är bra att man ser över nuvarande rutiner och ansvarsfördelningar när det gäller plan- och byggprocessen. Framförallt är det viktigt att processen blir tydlig och förståelig och kan kommuniceras ut i ett begripligt format så att varje intresserad invånare kan tillgodogöra sig informationen. Idag vänder sig många invånare till stadsdelsnämnden och dess tjänstemän för att ifrågasätta hur processen egentligen har gått till.

Stadens ambition att effektivisera och minska byråkrati och onödig tidsåtgång för administration är bra. Det är dock viktigt att bejaka den demokratiska processen. Det måste få finnas utrymme att skapa delaktighet hos invånarna. Här har stadsdelsnämnden en viktig roll trots att nämnden inte har direkt ansvar för processen.

Förvaltningen instämmer i uppfattningen att fler planer kan genomföras som ett enkelt planförfarande. Genom att stadsbyggnadskontoret börjat med stadsdelsvis planinformation får respektive stadsdelsförvaltning i god tid möjlighet att bevaka stadsdelsnämndens behov. Då ges bättre förutsättningar för nämndens tjänstemän att planera in lokaler för den omsorgsverksamhet som kan behövas i och med en utbyggnad. Ett samarbete med företrädare för respektive förvaltnings förskoleverksamhet, social omsorg, äldreomsorg samt omsorg för personer med funktionshinder i ett tidigt skede i planfrågor som rör verksamheterna underlättar planprocessen. Det undanröjer också onödiga kostnader som blir följden när problem ska lösas i ett senare skede.

Det är önskvärt att stadsbyggnadskontoret även i framtiden prioriterar bygglovsärenden som berör uppförandet av förskolor och omsorgsboenden. Förvaltningen känner en viss tveksamhet inför att stadsbyggnadskontoret föreslås få delegation från stadsbyggnadsnämnden att även avslå ansökningar om bygglov i ärenden som strider mot gällande plan.

Förvaltningen anser att formerna för information från ansvarig beslutande nämnd till politiker i andra berörda nämnder bör studeras noga. Det torde inte vara utan komplikationer att uppdra åt tjänstemän hos en nämnd att informera politiker i en annan beslutande församling.

Parkförvaltning/Kompetens

Enligt stadsledningskontoret har stadsdelsnämnderna svårt att upprätthålla kompetensen inom parkområdet och därmed svårigheter att förvalta och utveckla sina parker och grönområden på ett acceptabelt sätt. Det är ett påstående som förvaltningen avvisar. Inom flertalet stadsdelsförvaltningar finns samma kompetens kvar sedan stadsdelsnämndsreformen år 1997. Ansvariga tjänstemän har dessutom under åren fått ännu större erfarenhet och kunskap om verksamhetsområdet.

Men det är riktigt som stadsledningskontoret anför att under stadsdelsförvaltningarnas verksamhetstid har de centrala tekniska förvaltningarna i olika konstellationer haft ett uppdrag att samordna, följa upp och utveckla stadsdelsförvaltningarnas verksamhet inom gatu- och parkdriften. Detta har dock huvudsakligen rört gatudrift, gatuhållning samt vinterväghållning. Sedan gatudriften gick över till trafikkontoret har den centrala samordningen varit mindre.

Parkförvaltning/Drift

Stadsdelsnämnderna har idag ett tydligt ansvar för drift och underhåll av parker. Alla åtgärder på parkmark är upphandlade av stadsdelsnämnderna och utförs av konsulter och entreprenörer. Underlaget för upphandlingarna utgår från en parkdatabas.

Om fokus ligger på stadsdelsnämndernas huvuduppdrag att stärka den lokala demokratin och delaktigheten, finns flera skäl som talar för att stadsdelsnämnderna är rätt huvudman. Till Rinkeby-Kista stadsdelsnämnds öppna sammanträden och öppna frågestunder kommer många invånare som söker information och ställer frågor. Men även om antalet vore färre så är det otvetydigt så att det är lättare att göra sin röst hörd där än hos en nämnd där mötena inte är öppna.

För stadens invånare är det sannolikt lättare att förstå att ansvaret för deras närmiljö ligger hos deras egen stadsdelsnämnd än hos en stadsövergripande trafik- och renhållningsnämnd. Olika tolkningar i ansvar om skötsel av ytor förekommer visserligen men sådana frågor kan och ska lösas mellan stadsdelsnämnderna och trafik- och renhållningsnämnden, bl.a. genom gränssnittslistan och parkdatabasen.

Effektivisering kan uppstå inte minst inom stadens planerings- och kontrollfunktioner och blir då ett skäl till att trafik- och renhållningsnämnden är rätt huvudman för parkdriften. Det torde dock vara tveksamt om effektiviseringen kan ske i form av att priserna för den upphandlade driften genom stordriftsfördelar kan reduceras i någon nämnvärd omfattning om samtidigt kvaliteten ska hållas hög och lokala lösningar med små entreprenörer också fortsättningsvis ska prioriteras. Så blev i och för sig fallet när en samordnad upphandling genomfördes för hela Norra innerstaden. Emellertid kan samtidigt Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd för egen del också redovisa stora effektiviseringar vid den upphandling av parkdriften som avslutades i juni 2008.

Det av kommunfullmäktige beslutade resursfördelningssystemet för tilldelning av driftmedel betecknas i utredningen som förenklat och schabloniserat. Men detta var också avsikten när systemet togs fram. Systemet skulle vara enkelt och genomsiktligt samt omöjligt att manipulera.

Kommunfullmäktige avsätter en summa för drift och underhåll av parkerna varje år. Anslaget fördelas genom nämnda resursfördelningssystem. Det är stadsdelsförvaltningens uppfattning att stadsdelsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden sannolikt lika väl, men från olika utgångspunkter, kan avgöra hur dessa medel på bästa sätt används för att sköta och utveckla parkerna.

Hur informationen och dialogen med invånarna bör utformas skiljer sig betydligt mellan de olika stadsdelsnämndsområdena i staden. Invånarna runt Järvafältet behöver helt andra informationskanaler än de som t.ex. bor i innerstaden. Här krävs möjligheter till fler personliga möten där resurser frigörs för att föra en dialog på olika språk. Kanske är detta särskilt viktigt nu för att lyckas med arbetet och upprustningen inom ramen för Järvalyftet. Allt detta talar för att stadsdelsnämnderna snarare bör få ett utökat ansvar för stadsmiljön, såsom markupplåtelser, torghandel och delar av gatuhållningen. I så fall vore det dessutom naturligt att Järvafältet återgår till nämndens ansvar istället för att som idag ligga under exploateringskontoret.

De argument som talar för en centralisering till trafik- och renhållningsnämnden – och som stadsledningskontoret anför - rör i huvudsak stordriftsfördelar. Härtill kommer att i de miljonprogramsområden som Rinkeby-Kista stadsdelsområde består av är dessutom genom den konsekventa trafiksepareringen gång- och cykelvägsnätet på parkmark i olika plan sammanvävt med gatunätet. Detta gör att ansvarsförhållandena många gånger kan vara oklara.

Förvaltningen anser att vid en samlad bedömning om parkdriften bör ligga kvar inom stadsdelsnämndernas ansvarsområde eller inte, bör ett politiskt ställningstagande om vad staden långsiktigt vill att stadsdelsnämnderna ska ansvara för bli avgörande. Ska dessa ha ett brett ansvar för olika kommunala serviceuppdrag till invånarna i området eller ska de i huvudsak koncentreras på myndighetsutövning inom ett antal omsorgsområden?

Parkförvaltning/Investeringar

Stadsledningskontoret föreslår att ansvaret för parkinvesteringarna i likhet med ansvaret för parkdriften ska överföras till trafik- och renhållningsnämnden. Förvaltningen anser att i det fall stadsdelsnämndens ansvar för parkdriften kvarstår bör även stadsdelsnämnderna ansvara för parkinvesteringarna.

För de investeringsmedel som inte fördelas via fördelningsnyckeln ska med gällande regler stadsdelsförvaltningen beställa projektledningen genom trafikkontoret. Trafikkontorets roll som projektledare behöver dock vid oförändrad ansvarsfördelning förstärkas så kompetens finns att driva ett projekt från start till mål. Idag uppstår en otydlighet i projekten då ansvaret för projektledningen lämnas över till olika tjänstemän inom kontoret under processen. Både helhetssynen och den ekonomiska redovisningen blir bristfällig vilket skapar onödig frustration där ingen ställs ansvarig för resultat och ekonomi.

Stadsträdgårdsmästare

Förvaltningen anser *inte* att kommunfullmäktiges uppdrag till trafik- och renhållningsnämnden, att rekrytera en stadsträdgårdsmästare för Stockholm, förutsätter att ansvaret för all parkverksamhet centraliseras till trafik- och renhållningsnämnden. Förvaltningen delar uppfattningen att det behövs en samlad resurs centralt för att överblicka helheten. Stadsträdgårdsmästaren kan, oberoende av om ansvaret för parkverksamheten ligger hos stadsdelsnämnderna eller inte, formulera gemensamma policys och riktlinjer för hela staden, vara delaktig i framtagandet av lokala parkplaner och vara stödjande och rådgivande åt alla parkingenjörer i staden.

Gemensamhetsbyggnader på koloniområden

Gemensamhetsbyggnader på koloniområden ägs idag av stadsdelsnämnderna men drift och underhåll sköts av koloniföreningarna. Förvaltningen tillstyrker förslaget att överlåta dessa byggnader till respektive koloniförening när nya avtal träffas. Denna förenkling av ansvaret bör förenkla för berörda parter.

Parklekslokaler

Stadsledningskontoret föreslår att ansvaret för parklekslokaler bör överföras från stadsdelsnämnderna till fastighetsnämnden för att sedan hyras ut till den

nämnd som är verksamhetsansvarig. Förvaltningen kan konstatera att det är just så det redan idag förhåller sig och så har gjort sedan år 2002. Stadsdelsnämnden hyr med andra ord redan idag parklekslokaler av fastighetsnämnden som äger och förvaltar dem.

Strandbad, motionsspår och naturreservat

Stadsledningskontoret föreslår att ansvaret för strandbad, motionsspår och konstfrusna isbanor ska överföras till idrottsnämnden. Förvaltningen anser att i det fall stadsdelsnämndens ansvar för parkfrågor kvarstår bör inte huvudmannskapet för dessa frågor splittras.

Personaleffektiviseringar

I förslaget sägs inget om vad föreslagna organisationsförändringar skulle innebära vad gäller personaleffektiviseringar. Stadsledningskontoret hävdar att nuvarande organisation är personalkrävande, vilket kan tolkas som att det blir aktuellt med personalneddragningar. Hur detta rimmar med det uttalade syftet att höja kvaliteten på stadens parkverksamhet är förvaltningen oklart.
