



Handläggare: Cecilia Rivard

Telefon: 08-508 18 048

Handläggare: Jan Ekman

Telefon: 08-508 18 033

Till

Farsta stadsdelsnämnd

2008-08-21

Förslag till kortare plan- och byggprocess samt renodling av ansvar för vissa tekniska processer, inklusive revidering av reglementen

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Omedelbar justering.

Ulla Thorslund
stadsdelsdirektör

Lena Rabe
avdelningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret tillsatte i januari 2008 en utredning avseende hur plan- och byggprocessen kan kortas samt hur vissa ansvarsområden inom det tekniska området kan lösas. En central fråga för Stockholms fortsatta tillväxt och utveckling är att tidsmässigt förkorta handläggningstiden för plan- och byggprocessen. För att möjliggöra en tidsförkortning måste även andra organisatoriska förändringar bistå denna process enligt stadsledningskontorets utredning. Det gäller bland annat skönhetsrådet och ansvaret för kulturhistorisk klassificering och bedömning.

Förvaltningens uppfattning är att risken med att forcera planprocessen är att antalet överklaganden kan öka när boende känner att de inte blivit tillräckligt informerade.

I stadsledningskontoret förslag föreslås också att stadsdelsnämndernas ansvar för parkverksamhet, koloniområden med mera överförs till trafik- och renhållningsnämnden från den 1 januari 2009. Förvaltningen anser inte att en omorganisation av parkverksamheten från stadsdelsnämnderna till trafik- och renhållningsnämnden skulle gynna den lokala demokratin. De goda kunskaper om stadsdelsområdet och den lokal-kännedom som förvaltningen besitter kommer också att gå förlorad vid en centralisering.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för personal och kansli.

Bakgrund

I budget 2008 för Stockholms stad beslöt kommunfullmäktige att arbetet med att förkorta plan- och bygglovsprocessen ska fortsätta. En utredning tillsattes i slutet av januari 2008. Målet är att tiden från startpromemoria till beslutad detaljplan ska halveras på sikt. Uppdraget har även omfattat att utreda hur ansvaret för markanvisningar, detaljplaner, bygglov, anläggning, tillståndsgivning och parkförvaltning kan renodlas.

Syftet med att överföra verksamheterna inom det tekniska området till färre nämnder är att förenkla och effektivisera det interna arbetet inom staden. Kostnaderna för genomförandet av förslagen ska finansieras inom respektive nämnds anslag.

Förslaget i sammanfattning

Förutom parkverksamheten, som berör stadsdelsnämndens ansvarsområde i hög grad, sammanfattas övriga föreslagna organisationsförändringar endast i korthet.

Program och detaljplaner

I den normala planprocessen görs ett program följt av ett förslag till detaljplan. Därefter ska planen ut på samråd. Sista steget är utställning av det slutliga planförslaget innan kommunen kan fatta beslut om av planen. Detaljplaner antas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Beslutet att anta en detaljplan kan överklagas.

När en plan har begränsad betydelse kan enkelt planförfarande tillämpas. Det innebär att samrådsskyldigheten begränsas och utställningstiden ersätts av en kortare betänketid. Dessa planer får antas av stadsbyggnadsnämnden.

Den genomsnittliga tidsåtgången år 2007 för en detaljplan var 19 månader vid normalt förfarande. Vid enkelt förfarande var motsvarande tidsåtgång nio månader. Nära hälften av Stockholms detaljplaner överklagas vilket leder till stora fördröjningar.

Stadsledningskontoret föreslår att förfarandet med programskede endast bör tillämpas vid särskilt omfattande och komplexa detaljplaner.

Stockholms stad har infört egna rutiner för remissbehandling som är tämligen omfattande. För att snabba på handläggningen föreslår utredaren att grundprincipen för remissinstanserna ska vara att lämna ett kontorsyttrande utan nämndhantering.

Idag behandlar stadsbyggnadsnämnden en plan upp till fyra gånger. För att förkorta planprocessen anser utredaren att det vid normalt förfarande bör räcka att stadsbyggnadsnämnden endast behandlar en ny plan i samband med beslut om startpromemorian och i samband med antagandet.

Bygglov

Remisser till andra kommunala förvaltningar föreslås endast skickas då stadsbyggnadskontoret saknar egen sakkompetens att bedöma ärendet. Inga remisser skickas till stadsdelsförvaltningarna för åtgärder på allmän platsmark (under förutsättning att parkförvaltningen centraliseras). Ingen förlängd svarstid ges utan absoluta remisstider tillämpas vilket i praktiken innebär att det blir nödvändigt med kontorssvar.

Kulturnämndens roll i plan- och bygglovprocessen

Stadsmuseet inom kulturnämnden ansvarar för klassificeringen av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i staden. Numera finns kulturhistorisk kompetens också på stadsbyggnadskontoret varför ansvaret för kulturhistorisk klassificering och bedömning kan överföras från kulturnämnden till stadsbyggnadsnämnden.

Skönhetsrådets granskning av planer och bygglov

Rådet till skydd för Stockholms skönhet (Skönhetsrådet) är en från stadsbyggnadsnämnden fristående institution som har en viktig rådgivande roll i frågor som berör Stockholms stadsmiljö. Skönhetsrådets kansli är idag formellt knutet till stadsledningskontoret. För att effektivisera samarbetet med stadens förvaltningar föreslås att man överväger att organisatoriskt knyta skönhetsrådets kansli till stadsbyggnadskontoret och lokalisera det i tekniska nämndhuset.

Bygg- och anläggningsinvesteringar

Ansvaret för bygg- och anläggningsinvesteringar inom staden ligger i huvudsak på exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, idrottsnämnden och för parkinvesteringar på stadsdelsnämnderna. För att korta ner bygg- och anläggningsprocessen föreslås en ökad delegation från kommunfullmäktige till facknämnder och från nämnd till förvaltning för inriktningsbesluten. Delegationsgränserna för genomförandebeslut bör för övriga nämnder anpassas till de nivåer som tillämpas av exploateringsnämnden. Detta förutsätter en centralisering av parkinvesteringarna från stadsdelsnämnderna till trafik- och renhållningsnämnden.

Markupplåtelser och torghandel

För att tydliggöra och effektivisera upplåtelseverksamheten föreslås att fastighetsnämnden övertar hela ansvaret för torghandeln på Hötorget och Östermalmstorg. Torghandelsområdena i övrigt begränsas på de permanenta salutorgen till att endast gälla aktuella torgplatser. All tillfällig torghandel omvandlas till upplåtelse enligt ordningslagen.

Parkförvaltning

Stadsdelsnämnderna har det huvudsakliga ansvaret för drift och underhåll på parkmark, koloniområden och gatuplanteringar samt investeringar på parkmark.

Nuvarande organisation med ansvar för förvaltning av parker och grönområden uppdelat på stadsdelsnämnder, trafik- och renhållningsnämnden och exploateringsnämnden innebär otydligt ansvar med omfattande tolkningstvister av gränssnitt enligt utredaren. Det blir obegripligt för allmänheten, andra förvaltningar, nämnder och externa parter med denna ansvarsfördelning.

Till detta kommer den omfattande administrationen av parkinvesteringar som ska föreslås från stadsdelsnämnderna, beredas av trafik- och renhållningsnämnden och stadsledningskontoret samt beslutas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Projektering och genomförande av godkända projekt ska beställas av stadsdelsnämnderna hos trafik- och renhållningsnämnden. Genom att investeringsanslagen endast är ettåriga uppstår osäkerhet om möjligheten att genomföra fleråriga projekt. Det finns risk för att dubbelarbete uppstår angående projektansvaret mellan stadsdelsförvaltningens representant och trafikkontorets projektledare.

Ytterligare en komplikation enligt utredaren är att det är svårt att upprätthålla rätt kompetens för ett mycket begränsat antal projekt på de enskilda stadsdelsförvaltningarna. Vissa stadsdelsförvaltningar har idag mycket begränsad parkkompetens med ensamarbete och stor sårbarhet vid frånvaro.

En stadsträdgårdsmästare ska rekryteras av trafik- och renhållningsnämnden. Stadsträdgårdsmästaren ska ansvara för förvaltning, utveckling och marknadsföring av Stockholms parker samt gestaltning av det offentliga rummet. Det är nödvändigt att stadsträdgårdsmästaren har ett helhetsansvar för stadens parker och naturområden inklusive drift, underhåll och investeringar.

Ansvaret för strandbad och motionsspår bör föras över från stadsdelsnämnderna till idrottsnämnden. Idrottsnämnden föreslås också överta ansvaret för byggnader och andra anläggningar inom strandbaden.

Ansvar för de kommunala byggnader på park- och naturmark som idag förvaltas av stadsdelsnämnderna (exempelvis parklekslokaler) bör överföras till fastighetsnämnden och hyras ut till den verksamhetsansvariga nämnden. Gemensamhetslokaler på koloniområden som ägs av kommunen bör överlåtas till respektive koloniträdgårdsförening i samband med att nya avtal träffas.

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att nuvarande organisation är ineffektiv, det vill säga otydlig, tungrodd och personalkrävande med administrativt merarbete och omständliga internfaktureringar. För att erhålla en bättre organisation som leder till såväl högre kvalitet i staden totalt som bättre ekonomisk effektivitet föreslår stadsledningskontoret att följande organisationsförändringar genomförs:

- Nuvarande ansvar för parker, naturområden, naturreservat, gatuplanteringar, koloniområden och fritidsträdgårdar inom stadsdelsnämnderna överförs till trafik- och renhållningsnämnden från 1 januari 2009.
- Ansvar för strandbad inklusive byggnader samt motionsspår och konstfrusna isbanor överförs till idrottsnämnden vid samma tidpunkt.
- Ansvar för kommunala byggnader på parkmark och inom koloniområden överförs till fastighetsnämnden respektive aktuell koloniträdgårdsförening.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Parkinveringarna överfördes 2006 från central nämnd till stadsdelsnämnderna. I samband med remiss gällande organisationsöversyn av gatu- fastighetskontoret ansåg förvaltningen att investeringsmedlen skulle vara kvar centralt för att komma till nytta på bästa sätt för hela staden. (Se förvaltningens tjänsteutlåtande dnr 300-316-2004). Den beskrivning som ges i utredningen om omfattande administration, osäkerhet för genomförande av fleråriga projekt, risk för dubbelarbete med mera var precis det som stadsdelsförvaltningen förutspådde. Förvaltningen anser därför att medel för parkinvesteringar fortsättningsvis bör ligga centralt. Prioriteringarna för kommande investeringar finns redan beslutade i de lokala parkplanerna.

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

Enligt utredningen finns det otydligheter om var gränssnittet går mellan olika förvaltningars ansvar. Gränssnitten mellan förvaltningarna regleras i en omfattande gränssnittslista som uppfattas som krånglig och otydlig av många. Det har presenterats en lösning som i stort sett skulle göra listan överflödig. Lösningen har dock motarbetats av en del förvaltningar och tyvärr inte genomförts.

En fördel med att ha parkverksamhet inom stadsdelsnämnderna är den goda lokalkännedom som finns och den fysiska närheten som gör att allmänheten lätt kommer i kontakt med verksamheten. Det finns många medborgare som är engagerade och har synpunkter på parkfrågor och det är ofta sådana frågor som tas upp när boende besöker nämndens öppna sammanträden.

Stadsdelsförvaltningens goda lokalkännedom och kontaktnät bland boende och föreningar underlättar samråd i samband med upprättande av parkplaner och vid parkinvesteringar. Som exempel kan nämnas samrådet om upprustningen av Olympiaplan i Tallkrogen där ett stort antal boende deltog.

Stadsdelsförvaltningen har också frekventa kontakter med lokala aktörer inom nämndens olika verksamhetsområden. Förvaltningen tror att en central förvaltning kommer att ha svårt att upprätthålla ett lokalt kontaktnät som underlättar samarbete och samråd i den utsträckningen som en lokal förvaltning har. I och med att parkverksamheten finns på lokal nivå kan stadsdelsnämnden även ordna arbetsmarknadsåtgärder (naturvårdsskötsel) för dem som står längst bort från arbetsmarknaden.

Förvaltningen anser att detaljplaneförslag även i fortsättningen bör remitteras till stadsdelsnämnderna för yttrande om behov av verksamhetslokaler för barnomsorg, äldreomsorg, gruppboenden med mera, men även frågor som rör stadsdelsområdets naturområden och parker. Kontorsyttranden föreslås som grundprincip och en nedkortning av remisstiden till mellan tre och sex veckor gör det näst intill omöjligt att hinna med en nämndhantering. Om nya verksamhetslokaler ska inrymmas i ett projekt eller förändringar ska ske inom parker och grönområden bör stadsdelsnämnden få möjlighet att fatta beslut om förslaget. Om planarbetet ska forceras på det sätt som utredningen föreslår ökar sannolikt risken för att ännu fler detaljplaner överklagas när berörda inte fått tillräcklig möjlighet att ta del av förslagen.

Bevarandet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är viktig och måste beaktas. Om det är så att kulturhistorisk kompetens finns på samma höga nivå inom stadsbyggnadskontoret som på stadsmuseet är det sannolikt inte nödvändigt att remittera planer och bygglov till kulturnämnden/stadsmuseet.

Gemensamhetsbyggnader på koloniområden ägs idag av stadsdelsnämnderna men drift och underhåll sköts av koloniföreningarna. Förslaget att överlåta dessa byggnader till respektive koloniförening när nya avtal träffas anser förvaltningen vara en bra idé som förenklar för alla parter.

Utredningen föreslår att parklekslokaler bör överföras från stadsdelsnämnderna till fastighetsnämnden för att sedan hyras ut till den nämnd som är verksamhetsansvarig.

Här måste påpekas att det är just så det förhåller sig i nuläget. Stadsdelsnämnden hyr parklekslokalerna av fastighetsnämnden som äger och förvaltar. Däremot är det oklart vem som har ansvaret för bodar och förråd i parkerna och dessa borde överföras till fastighetsnämndens för att skapa tydlighet om ansvaret.

Strandbaden föreslås överföras från stadsdelsnämnderna till idrottsnämnden. Skälet till detta är att de enligt utredningen utgör en viktig resurs för det rörliga friluftslivet. Förvaltningen anser att strandbaden ur allmänhetens synvinkel mer är att betrakta som parkrum och lekplats än som ett område som hör till det rörliga friluftslivet.

För att renodla organisationen ytterligare för torghandeln anser förvaltningen att samma nämnd som upplåter torgplatserna även bör ta ansvaret för renhållningen på samtliga salutorg. Detta för att undvika problem som lätt uppstår med delat ansvar mellan olika förvaltningar.

I förslaget sägs inget om vad föreslagna organisationsförändringar skulle innebära vad gäller personaleffektiviseringar. Utredningen hävdar att nuvarande organisation är personalkrävande vilket kan tolkas som att det blir aktuellt med personalneddragningar. Detta rimmar i så fall illa med syftet att höja kvaliteten på stadens parkverksamhet.

Om en centralisering av parkverksamhet trots allt genomförs bör en specifik parkavdelning inrättas som ger förutsättningar för att stadens parker ska kunna bevaras och utvecklas. Denna parkavdelning bör då samla all parkkompetens som finns i staden, inom trafikkontoret, stadsdelarna och exploateringskontoret. Vid en eventuell centralisering bör även strandbaden överföras till trafik- och renhållningsnämnden. Motionsspåren däremot bör överföras till idrottsnämnden om en omorganisation ska genomföras.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilagor

1. Stadsdirektörens utredningsdirektiv
2. Stadsledningskontorets förslag till kortare plan- och byggprocess samt renodling av ansvar för vissa tekniska processer, inklusive revidering av reglementen.