



PM 2013:134 RIII (Dnr 001-813/2013)

En effektivare plan- och bygglovsprocess, betänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 4 september 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” En effektivare plan- och bygglovsprocess, betänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Regeringen har beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner samt att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen.

Utredningen föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge en tydlig vägledning för efterföljande beslut. Detaljplanekravet ska kunna upphöra att gälla om en översiktsplan uppfyller vissa kriterier. En sådan översiktsplan benämns av utredningen områdesplan och medför att fler ärenden kan hanteras direkt i bygglovet.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Efter genomförandetidens slut upphör detaljplanen delvis att gälla och då inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanelagda områden.

Utredningen föreslår att plan- och bygglagen förtydligas med att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet utgör allmänt intresse samt att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden.

Hela förslaget kan läsas på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/62/93/d7dd2aee.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har inkommit med ett gemensamt kontorsyttrande. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret är överlag positivt till de förslag som förs fram i betänkandet, särskilt de åtgärder som kan förmodas leda till en smidigare och effektivare plan- och bygglovsprocess i dess olika skeden, samt att bostadsförsörjning slås fast som ett allmänt intresse att väga in i planeringen. Kontoret anser dock utifrån ett kommunövergripande perspektiv att det finns viktiga enskildheter i förslagen som bör omprövas eller som kräver ytterligare övervägande.

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret är i huvudsak positiva till betänkandets förslag, särskilt avseende ett tydligare fokus på strategisk planering i tidiga skeden, att plan- och bygglovsprocesserna får samma tyngd, att överprövning av utformning av bebyggelse fokuseras till ett tillfälle, att förenklad administration och moderna kommunikationsmöjligheter i såväl plan- som bygglovsprocess medges och att bostadsförsörjningen blir ett allmänt intresse. För områden med detaljplan där genomförandetiden har gått ut förordar kontoren en alternativ lösning, men kontoren ser också behov av justeringar och föreslår att ändringar som bör träda i kraft samordnat med resultatet av betänkandet.

Fastighetsnämnden finner utifrån sitt ansvarsområde många positiva delar i de förslag till förenklingar i plan- och bygglovsprocessen som utredningen redovisar. Med det stora bostadsbehov som idag finns i Stockholm, medför sannolikt ett genomförande av förslagen en snabbare byggprocess.

Miljöförvaltningen är positiv till grundtankarna kring betänkandets förslag, men förvaltningen bedömer att förslaget inte är färdigutrett. Det föreslagna systemet är komplext och det är inte tydligt vilka frågor som ska hanteras i vilka skeden av processen. Förvaltningen lämnar i sitt yttrande endast synpunkter gällande miljö- och hälsoskyddsmyndighetens bevakningsområde.

Stockholms Stadshus AB ser positivt på inriktningen i förslaget, som anger att översiktsplaner, detaljplaner och bygglov kan komplettera varandra beroende på innehållet i de olika dokumentens detaljeringsgrad. Förslagen i betänkandet bör dock kompletteras med direktiv till utredningen att se över möjligheterna att begränsa antalet instanser för överklagande av plan- och bygglovbeslut. Stockholms Stadshus AB ställer sig frågande till utredningens slutsats att förslagen kommer medföra kostnadsökningar, som föreslås finansieras genom ökade avgifter. En förenklad process bör ge lägre kostnader och det är olämpligt att öka avgifter som i sin tur kan medföra högre byggkostnader.

Mina synpunkter

En välfungerande lagstiftning för stadsplanering och byggande är oerhört viktig för såväl Stockholms utveckling som för utvecklingen av hela Sverige. Plangenomförandeutredningen har haft regeringens uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över kravet på detaljplan, kravet på bygglov, möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande och möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Utredningen har varit framsynt och en stor del av förslagen är lika modiga som efterlängtrade. En av de mest intressanta delarna i utredningen är förslaget om att komplettera översiktsplanen med områdesplaner, vilka i mångt och mycket påminner om äldre tiders stadsplaner. Steget mellan översiktsplan och detaljplan är långt och ett verktyg för att kunna ange hur allmänna platser och gaturum ska anläggas, utan att för den skull detaljreglera varje ingående byggnad är välkommet. I Stockholms stad används nivån mellan översiktsplan och detaljplan i allt större utsträckning områdesvisa program, områdesprogram. De kan utvecklas vidare och uppnå samma syfte som områdesplaner vad gäller tidig dialog och att precisera strategiska förutsättningar för förtätning, friområden, hälsa och säkerhet och andra övergripande allmänna intressen. I stället för att slopa detaljplaneringen kan inriktningen bli enklare och mer flexibla detaljplaner för att skapa byggrätt och ge klara grunder för byggnaders placering och omfattning. Enklare detaljplaner blir mer självklara, om utredningens förslag att bygglovprövningen får större mandat genomförs.

I Stockholm innebär de flesta nya bostadsprojekt ändringar av markens användning och behov av att reglera indelningen i kvartersmark och allmänna platser, vilket enbart kan uppnås med detaljplaner. För stadens del kommer den vanligaste och mest effektiva plan- och bygglovprocessen att omfatta både detaljplan och bygglov, detaljplanerna, med stöd av områdesplaner och en förstärkt bygglovprövning, skulle kunna göras enklare och mer flexibla och därigenom motsvara betänkandets ”skelettplaner”.

Utredningen föreslår att kommuner får ta betalt för områdesplaner, men med ett tak för kostnaden på 1/5 av bygglovavgiften. I bilaga 5 finns räkneexempel på kostnader för utredningsunderlag i några aktuella projekt som jämförts med den maximala avgift kommunen får ta ut enligt utredningens förslag. En slutsats är att kommunens kostnader för områdesplaner normalt blir högre än för dagens detaljplaneprogram. Att kostnader flyttas från detaljplaneskedet till områdesplan innebär en finansiell belastning för kommunen. Dels ökar kommunens faktiska kostnader, dels finns det risk att kommunen måste ligga ute med pengarna under längre tid. Vi ser en risk att ytterligare fördröjning av intäkterna för nedlagt arbete försenar hela plan- och byggprocessen.

Jag anser avslutningsvis att det är mycket efterlängtat att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet lyfts fram som ett allmänt intresse som planläggningen ska främja och jag hoppas att detta kan få betydelse vid avvägningar med motstående intressen. I övrigt vill jag hänvisa till bilagda yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” En effektivare plan- och bygglovsprocess, betänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 28 augusti 2013

REGINA KEVIUS

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Sammanfattning av En effektivare plan- och bygglovsprocess, betänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34)
3. Exploateringskontorets, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets bilaga A, Övriga synpunkter
4. Exploateringskontorets, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets bilaga B, Stockholmsexempel
5. Exploateringskontorets, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets bilaga C, Exempel på programkostnader

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Att i stort godkänna delar av betänkandet
2. Att anföra följande:

Vi delar i stort förvaltningarnas synpunkter på utredningen. Vi kan dock inte ställa oss bakom utredningens idé att endast detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden ska behöva beslutas av fullmäktige. Resultatet skulle bli att endast detaljplaner som har betydande ekonomiska åtaganden kommer upp till offentligt beslut. Planer av principiell betydelse som inte innebär betydande ekonomisk åtaganden kommer att beslutas bakom stängda dörrar i indirekt valda organ. För den kommunala demokratin kan detta bli ett allvarligt bakslag och är en vandring bort från de goda demokratiska intentioner som har genomsyrat svensk kommunal planering.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Karin Rågsjö (V) enligt följande.

Tyvär saknar utredningen ambitioner att utforska hur såväl demokratin i PBL som hur deltagandet i planförandet kan utvecklas. Istället ligger utredningens fokus på att

kringskära inflytandet och på så sätt ”förenkla” PBL. Vi är kritiska mot att ta bort samråd kring och antagande av detaljplan och istället lägga fokus på en områdesplan. Redan idag är det fullt möjligt att genomföra ett programsamråd och därför är det svårt att se hur detta förslag kan utveckla det demokratiska deltagandet.

En annan förklaring till att det finns så många överklagande kan vara just att möjligheten till det demokratiska deltagandet över planprocessen är så begränsat. I Vänsterpartiet har vi sedan länge förespråkat ett omvänt planförfarande. Den möjligheten har hela tiden funnits genom PBL och det är viktigt att kommunens möjligheter att ta större ansvar för det demokratiska ansvaret över planprocessen finns kvar även i framtiden.

Vi menar också att Länsstyrelsen spelar en viktig roll för kommunen, medborgare och politiker. Vi upplever att det fungerar bra i Stockholm men om det eventuellt inte upplevs fungera så som det var tänkt så bör man se över organisationer, rutiner eller direktiv.

ÄRENDET

Regeringen har beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner samt att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen. Utredningen har överlämnat betänkandet ”En effektivare plan- och byggprocess” till Socialdepartementet som har remitterat betänkandet till bland annat Stockholms stad.

Utredningen föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge en tydlig vägledning för efterföljande beslut. Detaljplanekravet ska kunna upphöra att gälla om en översiktsplan uppfyller vissa kriterier. En sådan översiktsplan benämns av utredningen områdesplan och medför att fler ärenden kan hanteras direkt i bygglovet. Områdesplanen föreslås inte vara bindande.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Kommunen får införa bygglovsplikt, om det behövs för ett ändamålsenligt genomförande.

Efter genomförandetidens slut upphör detaljplanen delvis att gälla och då inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanlagda områden. Byggnadsnämndens bedömning av utformningen av den yttre miljön ska jämföras med prövningen i en detaljplan och får därigenom samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan.

Utredningen föreslår att plan- och bygglagen förtydligas med att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet utgör allmänt intresse samt att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har inkommit med ett gemensamt kontorsyttrande. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är överlag positivt till de förslag som förs fram i betänkandet, särskilt de åtgärder som kan förmodas leda till en smidigare och effektivare plan- och bygglovsprocess i dess olika skeden, samt att bostadsförsörjning slås fast som ett allmänt intresse att väga in i planeringen. Kontoret anser dock utifrån ett kommunövergripande perspektiv att det finns viktiga enskildheter i förslagen som bör omprövas eller som kräver ytterligare övervägande. Dessa redogörs för nedan.

Stadsledningskontoret reser inga invändningar i sak mot förslaget att inrätta områdesplan som nytt planinstrument eftersom det breddar mängden planinstrument beroende på omständigheterna och därmed kan antas leda till en större flexibilitet i planeringen. Kontoret

konstaterar emellertid att Stockholms stad redan i dagsläget i tilltagande utsträckning arbetar med områdesvisa program i nivån mellan översiktsplan och detaljplan för att upprätthålla en hög bostadsbyggnadstakt. Sådana program skulle kunna vidareutvecklas för att uppnå samma syfte som områdesplaner vad avser möjligheterna till tidig dialog och precisering av strategiska förutsättningar. Områdesplaner riskerar enligt stadsledningskontorets uppfattning att medföra en ökad administrativ börda och större tidsutdräkt än program eftersom områdesplaner måste följa samma regelverk som gäller för översiktsplaneringen.

Utredningen har bedömt att förslaget kommer att innebära kostnadsökningar för kommunerna och utredningen föreslår därför att det ska bli möjligt att ta ut kostnader för viss del av arbetet med områdesplaner i samband med att bygglov beviljas eller startbesked lämnas. Detta skulle enligt stadsledningskontorets tolkning innebära en förskjutning av kommunens intäkter från det som idag är planskedet till bygglovsskedet, vilket skulle utgöra ett avsteg från stadens avgiftsmodell som bygger på planavtal och på att arbetet debiteras underhand. Stadens modell med planavtal har inneburit bättre korrelation mellan kostnader och intäkter i tid för planarbete, ökad kostnadstäckning för programarbete samt ökad service gentemot byggherrar. Möjligheterna att styra och resursallokera har därmed förbättrats väsentligt.

Stadsledningskontoret befarar att områdesplan inte enbart kommer att medföra högre kostnader för kommunen utan även att kommunens finansiella belastning under områdesplaneskedet ökar till följd av att kommunen måste bekosta utredningar som i dagsläget görs i detaljplaneskedet och därmed belastar byggherrarna. Vidare konstaterar kontoret att utredningens förslag om att införa ett tak för kostnaden för områdesplan på en femtedel av bygglovsavgiften sannolikt skulle leda till att kostnadstäckningsgraden för områdesplanerna skulle minska avsevärt, vilket knappast vore till gagn för ett ökat byggande, eftersom en god kostnadstäckning för planverksamheten har varit en förutsättning för Stockholms satsning på ökat bostadsbyggande. Kontoret förordar därför att förslaget om att begränsa avgiften för områdesplan till en femtedel av bygglovsavgiften avstyrks.

Vad avser utredningens förslag om att detaljplan ska bli frivilligt under förutsättning att en områdesplan som har uppfyllt vissa krav har upprättats, anser stadsledningskontoret att ett sådant förfarande i vissa fall kan skapa en större flexibilitet och därmed en ökad effektivitet i byggandet, vilket är att välkomna. Kontoret anser dock att detaljplaner för Stockholms vidkommande som regel lär vara nödvändiga också framgent eftersom detaljplaner krävs för att reglera indelningen i kvartersmark och allmänna platser. En effektivare planbygglovsprocess borde därför enligt kontorets bedömning snarare innebära enklare detaljplaner kombinerat med en förstärkt bygglovsprövning.

Framför allt noterar stadsledningskontoret att områdesplaner enligt utredningens förslag inte skapar någon byggrätt, till skillnad från detaljplaner. Därmed uppstår en stor osäkerhet kring områdesplanen vilket enligt kontorets bedömning sannolikt lär innebära att det blir kommunen som ensam får bära den finansiella bördan för områdesplanearbetet till dess att en detaljplan eller ett bygglov upprättats och det finns en byggrätt som skapar säkerhet för byggherrarna att bära upp kostnader för projekteringen. Stadsledningskontoret anser mot den bakgrunden att enkla detaljplaner som skapar en byggrätt och bygglovsprövning är ett för samtliga parter effektivare och mer rationellt tillvägagångssätt.

Avslutningsvis anser stadsledningskontoret att utredningens förslag om att peka ut bostadsförsörjningen som ett allmänt intresse är positivt och kan komma att stärka bostadsbyggandet i avvägningar med andra intressen. Kontoret har inga invändningar mot förslaget att kommunernas översiktsplaner ska redovisa hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden. Det är i enlighet med den princip som Stockholms stad redan tillämpar eftersom översiktsplanen också utgör stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Förslaget behöver dock samordnas med Boverkets förslag till boendeprogram i översynen av bostadsförsörjningslagen.

Stadsledningskontoret föreslår med hänvisning till det ovan anförda att kommunstyrelsen beslutar att besvara remissen med hänvisning till vad som sagts i kontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontorets

gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 24 juli 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret, Exploateringskontoret och Trafikkontoret har valt att svara gemensamt och samtidigt på remiss av betänkandet och promemorian för att på så sätt stärka helheten i stadsbyggnadsprocessen. Därför att hela texten skriven i vi-form. Då tidplanen inte möjliggör beslut i respektive nämnd skickas svaret direkt till Kommunstyrelsen.

I det följande lyfts några särskilda möjligheter och eventuella risker fram med förslaget samt några förslag till andra formuleringar och förtydliganden.

I Bilaga 3 framförs några övriga synpunkter på betänkandet och promemorian.

I Bilaga 4 visar vi ett antal exempel på hur förslaget till områdesplan skulle kunna användas i praktiken utifrån verkliga planeringsområden samt aktuella planbygglovsprocesser. Exempelen är valda för att visa att processer, ledtider och arkitektonisk kvalitet i slutresultatet *inte* i första hand hänger på dagens PBL-process utan kan förverkligas redan idag. Och att det händer i Stockholm!

I Bilaga 5 har vi tagit fram ett par räkneexempel på kostnader för utredningsunderlag i några aktuella programarbeten och jämfört dem med förväntade intäkter från bygglovsprövningen.

Områdesplan

Utredningen föreslår ett nytt planinstrument, områdesplan. Den innebär en mer detaljerad översiktsplan för ett begränsat område och ska precisera markanvändning och bebyggelse så långt att detaljplan blir frivilligt.

Förslaget är positivt eftersom det möjliggör att arbetssätten kan varieras och anpassas till olika situationer. Det är en bra grundtanke att främja områdesplanering och att fokus i dialogen med allmänheten ska ske i tidigt skede.

Vi kan också utnyttja dagens system för att fylla i stort sett samma syften som områdesplaner. Stockholm håller hög takt i bostadsbyggandet. Det grundas på en övergripande vision för utvecklingen och en aktuell, kommunövergripande översiktsplan som visar stadens strategi. I nivån mellan översiktsplan och detaljplan används i allt större utsträckning områdesvisa program, områdesprogram. De kan utvecklas vidare och uppnå samma syfte som områdesplaner vad gäller tidig dialog och att precisera strategiska förutsättningar för förtätning, friområden, hälsa och säkerhet och andra övergripande allmänna intressen. I stället för att slopa detaljplaneringen kan inriktningen bli enklare och mer flexibla detaljplaner för att skapa byggrätt och ge klara grunder för byggnaders placering och omfattning. Enklare detaljplaner blir mer självklara, om utredningens förslag att bygglovsprövningen får större mandat genomförs.

Innovationer och idéer

För ett omfattande bostadsbyggandet behövs en idédriven utveckling där alla aktörers innovationskraft behöver tas till vara.

Byggherrar väcker idag många bra idéer till nya bostadsprojekt som snabbt tas om hand av kommunen och ges plan- och exploateringsmässiga förutsättningar. I Stockholm kombineras satsningar på områdesprogram och stadsutvecklingsområden med många små kompletteringsprojekt som ofta initieras av enskilda byggherrar. Stadens markanvisningar ligger för närvarande till ca 70 % i projekt som inte ingår i stadsutvecklingsområden. Många av dessa har initierats av enskilda byggherrar.

Kontoren vill med detta särskilt understryka vikten av att plan- och byggsystemet måste

fungera effektivt både med avseende på projekt som initieras av andra parter och för kommunens egna satsningar på särskilda förändrings- och stadsutvecklingsområden.

Analysunderlag

För att områdesplaner ska tas fram kommer olika typer av analysunderlag behövas. Vi anser att det kan finnas behov av att specificera vilka grundläggande analyser som ska göras för en områdesplan. En tydlig koppling till 2 kapitlet i plan- och bygglagen kan vara en generell lösning. Vi vill särskilt lyfta fram behoven av följande perspektiv.

Service, rekreation och grönområden

Centralt för planeringen är först och främst att möjliggöra föreslagen användning tillsammans med samhällsservice, annan service och tillgång till olika typer av rekreations- och grönområden. Förtätning av stadsdelar innebär ofta att gröna värden påverkas och att möjligheterna till kompensationsåtgärder behöver utredas. Ofta görs landskapsanalyser som underlag för planeringen.

Allmän plats och trafik

Det är också särskilt viktigt att inom områdesplanens ramar möjliggöra funktionalitet, framkomlighet, säkerhet och drift av allmänna platser och infrastruktur samt även främja god estetik, trygghet och trivsel i vår gemensamma miljö. Trafiksystem och nät för olika trafikantgrupper behöver läggas fast. För att säkerställa allt detta krävs trafik- och gaturumsanalyser.

I detaljplanen fastställs idag ofta plushöjder för gata och allmän plats. Att direkt i bygglov på en områdesplan lösa denna samordningsfråga kan innebära såväl höga kostnader som tidsfördröjningar.

Vi bedömer att det kan bli mycket svårt att fastställa gränsen mellan allmänna platser och kvartersmark i ett så tidigt skede som områdesplan, särskilt för nyexploateringsområden. I dessa fall vill vi poängtera att detaljplan alltid kommer att behövas för att säkerställa den allmänna platsens utformning och fastighetsrättsliga förhållanden.

Buller, luftkvalitet och risker

För att säkerställa grundläggande förutsättningar för hälsa, säkerhet och förebygga risker i planeringen kommer kartläggningar och analyser av buller, luftkvalitet och risker i förhållande till farligt gods, industrier etc. krävas.

Geoteknik och dagvatten

För att säkerställa grundläggande förutsättningar för att marken är möjlig att bebygga kommer provtagningar och analyser av jord-, berg- och vattenförhållandena att behöva göras. I allt fler fall behövs även analyser och kartering av översvämningsrisker.

Kulturmiljö

I Stockholm byggs och förändras det mesta inom befintliga miljöer, vilket ställer krav på kulturmiljöinventeringar och -analyser. Detta underlag är särskilt viktigt i förhållande till riksintressena.

Ekologi och spridningssamband

Vid områdesplanering är det angeläget att ta fram underlag om konsekvenserna för Stockholms ekologiska infrastruktur. Inom stadsdelarna finns ett finmaskigt nät av livsmiljöer och spridningsvägar som kan ha betydelse för artrikedomen lokalt och vara högt uppskattade av närboende.

Behov av MKB enligt miljöbalken

Om plankravet upphävs måste bedömningen av behovet av en särskild miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt miljöbalken ske i samband med

områdesplaneringen.

Dialog

Stockholm arbetar med dialogprojekt för att utveckla formerna för medborgarinflytande. Vi har konstaterat att områdesnivån är bäst för en meningsfull dialog. Det är där möjligheterna att påverka är störst och samtidigt skapas förståelse för stadens utveckling och behovet av förändringar. Kontoren ser ett stort värde i att fortsätta att utveckla nya dialogformer i samband med program och områdesplanering.

Samtidigt innebär det utmaningar. Vi har också erfarenhet av att medborgare har svårt att tolka och bedöma abstrakta planeringsunderlag. Det gäller både ”vita lådor” som representerar byggnadsvolymer i tidigt skede och detaljerade illustrationer, om det projekt som sedan genomförs får ett helt annat utseende. I båda fallen kan berörda grannar känna sig lurade.

Det är i samrådsskedet viktigt att säkerställa att berörda myndigheter får möjlighet att lämna synpunkter. Myndigheter är oftast stora organisationer där effektiviteten och rättssäkerheten ofta hänger på tydliga rutiner. Vi ser därför att det kan finnas behov att formalisera dessa samarbeten för att säkerställa att viktiga samhällsintressen inte ”hamnar mellan stolarna”.

Byggherrarna

Ur exploateringssynpunkt finns frågetecken om områdesplanernas fokus på att hantera allmänna intressen. Planeringens genomförbarhet förutsätter ett nära samspel mellan kommun och byggherrar. Det är svårt att se hur områdesplaner kan ge goda förutsättningar för sådana förhandlingar, eftersom de inte skapar någon byggrätt. Därför finns en risk att områdesplaner utformas utan tillräcklig hänsyn till genomförbarhet och ekonomi.

Finansiering av områdesplaner

Utredningen föreslår att kommuner får ta betalt för områdesplaner, men med ett tak för kostnaden på 1/5 av bygglovavgiften. Vår bedömning är att det inte kommer att räcka för att finansiera arbete med områdesplaner.

I Bilaga 5 har vi tagit fram ett par räkneexempel på kostnader för utredningsunderlag i några aktuella projekt och jämfört dem med den maximala avgift kommunen får ta ut enligt utredningens förslag. Exempelen visar att kommunen inte kommer att kunna få sina kostnader täckta. Exempelen visar även att kostnaden varierar kraftigt mellan olika program och inte är korrelerad till exploateringsgraden.

En slutsats är att kommunens kostnader för områdesplaner normalt blir högre än för dagens detaljplaneprogram. Utredningar som idag görs av byggherrar som underlag för detaljplaner, t.ex. om geotekniska förhållanden, buller och risker, måste flyttas till områdesplaneringen och bekostas av kommunen.

Att kostnader flyttas från detaljplaneskedet till områdesplan innebär en finansiell belastning för kommunen. Dels ökar kommunens faktiska kostnader, dels finns det risk att kommunen måste ligga ute med pengarna under längre tid. Vi ser en risk att ytterligare fördröjning av intäkterna för nedlagt arbete försenar hela plan- och byggprocessen.

Möjligheten att få tidig och full kostnadstäckning för planverksamheten har varit en förutsättning för Stockholms satsning på ökat bostadsbyggande. Genom att kommunen får kostnaderna täckta genom avgifter från byggherrarna har den ökade planverksamheten inte behövt belasta skattebetalarna.

Förslagsvis bör därför finansieringen av områdesplaner differentieras utifrån faktiska kostnader som exempelvis detaljplaner och bygglov redan idag, utan något begränsande tak.

Vi föreslår att betänkandets förslag att begränsa avgiften till en femtedel enligt nytt sista stycke i 12 kap 9 § pkt 2 utgår.

Processen

Områdesplaner innebär mer byråkrati, jämfört med program. Områdesplaner måste följa de regler som gäller översiktsplaneringen. Institutet områdesplan kan bli mer användbart om kravet tas bort på en särskild myndighetsgranskning efter samråd och det införs rätt att delegera antagandet till nämnder. Däremot är det svårt att se att det ska gå att undvika överklaganden av områdesplaner. De kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen på samma sätt som för övrig översiktsplanering.

En fördel med områdesplaner är att detaljplanekravet kan slopas. Det gäller så länge områdesplanen är aktuell. För fastighetsägare, byggherrar och allmänheten kommer det att bli svårt att veta var och när plankravet gäller. Osäkerheten om vilka tillstånd som behövs för att genomföra en åtgärd ökar. Vi bedömer att kommunerna i samråd med länsstyrelserna och lantmäterimyndigheten kan behöva ta fram system för att på ett överskådligt sätt redovisa vad som gäller. Eventuellt kan en sådan redovisning kompletteras med uppgifter om bygglovbefrielse respektive när bygglovbefrielse upphör.

Detaljplan

Utredningen föreslår att detaljplan blir frivillig, om det finns en områdesplan som uppfyller vissa krav. Vi är positiva till förslaget, men tror att detaljplan oftast kommer att behövas. Till skillnad mot utredningen tror vi att detaljplaner ska förenklas och normalt inte göras så detaljerade att de kan ersätta bygglov.

Detaljplaner idag är ofta projektanknutna, men de stämmer ändå sällan helt med det slutliga projektet. Planen bygger på skisser i ett tidigt projekteringsskede. Ofta ändras förutsättningarna under arbetet inför bygglov och byggstart. De detaljerade planerna innebär behov av avvikelser, både när husen ska byggas och för möjligheterna att möta skiftande behov i framtiden. Det är ett problem och det är välkommet att utredningen tar tag i frågan.

”Skelettplaner”

I Stockholm innebär de flesta nya bostadsprojekt ändringar av markens användning och behov av att reglera indelningen i kvartersmark och allmänna platser, vilket enbart kan uppnås med detaljplaner. Kontoren tror därför att den vanligaste och mest effektiva plan- och bygglovprocessen kommer att omfatta både detaljplan och bygglov, men att detaljplanerna, med stöd av områdesplaner och en förstärkt bygglovprövning, kan göras enklare och mer flexibla. De skulle motsvara betänkandets ”skelettplaner”.

Vår bedömning är att skelettplaner behöver ange tillåten byggnadshöjd och viss mark som inte är lämplig att placera hus på. Annars blir byggrätten alltför osäker och konsekvenserna med hänsyn till omgivande grannar inte tillräckligt tydliga. Sådana bestämmelser räknas enligt 4 kap 16 § som utformningsbestämmelser, trots att de handlar mer om byggrättens avgränsning än husets utseende. Det är därför ett angeläget bygglovsplikt får kombineras med enkla utformningsbestämmelser i en detaljplan. Annars upphävs en möjlighet att hantera plan- och byggprocesserna på ett effektivt och rationellt sätt med mer flexibla detaljplaner.

I utredningen anges att byggnadsverk inte ska kunna omfattas av både ”detaljerade utformningsbestämmelser” och av krav på efterföljande bygglovsprövning (sid 243). Trots detta finns inget förslag till författningsändring, som det är möjligt att ta ställning till. Vi vill i detta sammanhang ändå lyfta fram behovet av att i detaljplan även fortsättningsvis kunna fastställa placering av byggnader och samtidigt överlåta bedömningen av byggnadens arkitektur till det senare bygglovsskedet.

Startbesked direkt på detaljplan

Utredningen föreslår en ny huvudregel att det inte längre krävs bygglov inom områden där det finns detaljplan med pågående genomförandetid. Tanken är att det ska räcka att den som vill uppföra ett nytt hus eller göra en tillbyggnad ansöker om startbesked.

Ännu mer utredning i detaljplanen

Förfarandet kan i första hand användas när detaljplanen görs detaljerad så att byggrätten inte kan utnyttjas på flera olika sätt utan byggnadens utformning och placering tydligt framgår av planen. Frågor som traditionellt utreds vid bygglov (tillgänglighet, parkering, avfallshantering och olägenhet för grannar m.m.) behöver lösas under planskedet. Vi ser att detta kan försena och fördröja processen.

Säkerställa genomförandet

Vi ställer oss frågande till hur man säkerställer att vissa delar i detaljplanen genomförs i enlighet med planens intentioner, t ex anläggande av parkering, när det inte blir ett bygglovsförfarande. En detaljplan innebär ingen skyldighet att utnyttja hela byggrätten. Genomförandet kan därför resultera i att en byggherre avstår från att bygga vissa anläggningar. Därför behövs en kontroll av projektet genom bygglov. Alternativet att detaljplanerna kompliceras med fler bestämmelser och villkor för genomförandet är sämre.

Bedömning av planenligheten

Eftersom förändringar ofta sker i sent skede är det tveksamt om många projekt kommer att vara 100 % planenliga och därmed utnyttja bygglovsfriheten. Det blir dessutom helt upp till byggnadsnämnden att i ärendet om startbesked bedöma om förslaget är helt planenligt. I denna prövning kan finnas inslag av bedömning. Det behöver klargöras om grannar i efterhand kan väcka talan och hur ett sådant tillsynsärende ska hanteras med hänsyn till skadestånd och rättelser.

Processen

Osäkerhet i fråga om nämndens befogenhet att anta planer ställer idag till problem och tidsspillan i onödan. Förslaget att förtydliga och utöka möjligheterna för stadsbyggnadsnämnden att anta detaljplaner är bra.

En kommuns beslut att förlänga en plans genomförandetid ska enligt förslaget vara relativt okomplicerat. Sådana beslut kan om förslaget genomförs bli väsentligt vanligare än idag. Beslutet kan dock överklagas (s. 308) av berörda fastighetsägare. Vilken status har en plan i fråga om genomförandetid om överprövningen av kommunens beslut tar lång tid? På vilka grunder kan en fastighetsägare angripa kommunens beslut och få det upphävt i högre instans? Kan en fastighetsägare även överklaga ett beslut om att *inte* förlänga en genomförandetid?

För Stockholm kommer det att bli mycket viktigt att bevaka att genomförandetiden för detaljplaner som ännu ej genomförts förlängs. Det gäller särskilt om planen ger högre byggrätt än den omgivande bebyggelsen. Med hänsyn till ovan nämnda oklarheter kring överprövningen av beslut om förlängd genomförandetid riskerar staden att förlora stora byggrättsvärden, om inte genomförandetiden kan förlängas.

Idag upphävs detaljplaner sällan efter överklagande på grund av att formkraven vid samrådet inte följts. Förslaget innebär att reglerna för information och kommunikering vid samråd får en otydligare formulering i lagen. Det finns risk att detta öppnar för att kommunens förfarande oftare kommer att behöva prövas genom överklagande.

Minskad vetorätt vid ändringar

Kontoren beklagar att utredningen inte åtgärdat ett besvärligt hinder för nya bostadsprojekt. Det gäller möjligheten att ändra detaljplaner innan deras genomförandetid gått ut. Enligt plan- och bygglagen är det inte möjligt om någon berörd fastighetsägare motsätter sig det. Syftet med bestämmelsen är att värna om den byggrätt som kommit varje fastighetsägare till del inom planområdet. I rättstillämpningen har emellertid tolkningen utvidgats så att varje fastighetsägare inom planområdet har veto mot planändringar, vare sig de berörs av ändringen eller inte.

Vi föreslår att lagen ändras så att den tydligare framhåller syftet att värna fastighetsägares rättigheter genom en ändring av:

4 kap 39 § PBL första stycket:

”En detaljplan får inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs genom inskränkning av sina rättigheter motsätter sig det.”

Framtidens detaljplaner

Sammanfattningsvis är vår bedömning är att kombinationen av en enkel detaljplan som ger byggrätt (en ”skelettplan”) och prövning av det specifika projektet genom bygglov är ett effektivare och smartare system än förslaget med upphävd lovplikt som standard. Planen ger en tryggad byggrätt inför projekteringen av bebyggelsen samtidigt som bygglovet skapar möjlighet att medge förändringar av utformningen i sent skede. Problemen med dubbla överklaganden borde kunna lösas enklare genom att utformningen inte är en grund för överklagande vid bygglovet.

Vi föreslår att betänkandets förslag till bestämmelse i 9 kap 2a § utgår.

När kommunen bedömer att bygglov är onödigt ges tillräckliga möjligheter att upphäva bygglovplikten enligt gällande lag.

Efter genomförandetiden

Enligt förslaget ska i princip alla ”frivilliga” planbestämmelser upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Vi anser att konsekvenserna av detta förslag inte är tillräckligt utredda och vill visa på några särskilt kritiska punkter.

Osäkrare byggrätt

Vår bedömning är att det skapar en onödig osäkerhet om markens värde och byggrättens omfattning. Upphävandet av planbestämmelserna innebär i praktiken att planens byggrätt upphävs och ersätts av en generell byggrätt som utgår från omgivningens karaktär. Det kan medföra både ökning och minskning av byggrätten beroende på förhållandena. Om omgivningen har heterogen karaktär kan det vara svårt att fastställa byggrättens omfattning.

Kulturskydd och ersättningar

Skyddsbestämmelser till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse har i vissa detaljplaner särskilt införts. I vissa fall innebär sådana bestämmelser att kommunen kan bli skyldig att betala ersättning till fastighetsägaren. Kontoren anser att det blir väldigt märkligt om bestämmelserna efter några år upphör att gälla, både ur ett långsiktigt bevarandeperspektiv och ekonomiskt.

Tillgång till kvartersmark

Konsekvenserna av att u-, x-, z-områden upphör att gälla saknas i betänkandet. Om sådana ledningsrättigheter och allmänhetens tillträde inte har säkerställts genom servitut riskerar rättigheterna att försvinna.

”Fastighetsplaner”

I Stockholm görs ca 20-30 planändringar varje år för att upphäva gamla tomtindelingsplaner som gäller som fastighetsindelingsbestämmelser enligt PBL (2010:900). Behovet av sådana planändringar upphör nästan helt med utredningens förslag. En sådan ändring är välkommen då denna typ av planändringar i princip bara är administrativa. Det skulle även kunna lösas inom ramen för En alternativ lösning (Betänkandets bilaga 4).

En alternativ lösning

Vi delar betänkandets problembeskrivning med inaktuella detaljplaner och ser fram emot förändringar som möjliggör bygglov utan resurskrävande detaljplaneändringar. Till skillnad från utredningens huvudalternativ med upphävande av alla ”frivilliga” bestämmelser anser vi att alternativa lösningen enligt betänkandets bilaga 4 är betydligt mer underbyggt. Exempelen är utförligt beskrivna och också kopplade till syftet med planen. Konsekvenserna är också överblickbara då exemplen är tydliga.

Om förslaget skulle få oönskade effekter vid tillämpningen är det, enligt oss, betydligt enklare att bara ändra en lydelse om avvikelser i plan- och bygglagen än att återinföra mångtusentals upphävda planbestämmelser.

Vi anser också att det är rimligt att avvikelser från detaljplaner med pågående genomförandetid inte omfattas av förändringarna.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 31b §, ytterligare mening första stycket.

”Efter genomförandetiden får större avvikelser göras från en detaljplan och dess syfte om åtgärden är förenlig med en aktuell områdesplan och länsstyrelsens granskningsyttrande.”

Arkitektur och kvalitet i stadsbyggandet

Vi vill särskilt uppmärksamma några av paragraferna i plan- och bygglagen som berör arkitektur och kvalitet i utformningen med syfte att spetsa formuleringarna ytterligare.

3 kap 5 a§

Kontoret är positivt till att stadsbyggnadsprinciper tydliggörs genom vad en områdesplan ska innehålla. Kontoret föreslår en mer redaktionell ändring för punkterna 3) och 4) för att öka samstämmigheten med 2 kap 6 § och föreslagna lydelse av nya 4 kap 25 a§ (se nästa rubrik nedan).

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

3 kap 5 a §

”Av en områdesplan ska framgå...

3) principer för bebyggelsestruktur och trafikförsörjning

4) bebyggelsens skala och utformning”

Kontoret bedömer också att förhållningssätt till befintlig bebyggelse och kulturmiljöfrågor behöver tydliggöras i lagtext utifrån det resonemang som finns i betänkandet (s 2012-211) och som kontoret delar. Det skulle särskilt kunna säkra upp tydlighet kring önskade rivningsförbud och samtidigt möjliggöra utveckling av befintlig bebyggelse. Vi föreslår därför ett tillägg med ett stycke i 3 kap 5 a§.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

3 kap 5 a §, nytt sista stycke

”I en områdesplan får även principer och förhållningssätt till befintliga natur- och kulturvärden framgå.”

4 kap 25 a§

Vi är mycket positiva till att krav på arkitektonisk kvalitet säkras i särskild ordning. Dock ser vi en betydande risk att utvecklingen av modern arkitektur kraftigt kommer begränsas om förslagen ska anpassas till omgivningens ”stil” och ”karaktär”. Begreppet ”byggnadsstruktur” bedömer vi också som något begränsande i stadsbyggnadssammanhanget. Även det nya begreppet ”mått” anser vi är något väl teknokratiskt.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

4 kap 25 a§

”Inom kvartersmark gäller efter genomförandetiden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens bebyggelsestruktur och skala”.

Vi menar att de befintliga paragraferna om förutsättningar för bygglov (8 kap 30 § pkt 4 samt 8 kap 31 § pkt 3) fortsättningsvis, med ett förstärkt bygglovmandat, väl stödjer de

allmänna intressena i 2 kap.



Exempel på påbyggnad på Södermalm i "modern stil" där befintlig bebyggelse bevarats och samtidigt utvecklats.

9 kap 4 §

Vi ser en risk att betydande kulturvärden inom riksintressanta småhusområden och inom Nationalstadsparken kan gå förlorade vid föreslagen bygglovsbefrielse för tillbyggnader av en- och tvåbostadshus (9 kap 4 § pkt 4 respektive pkt 6). Vi föreslår därför ny lydelse för att balansera möjligheten till ökad bygglovsbefrielse för den enskilde mot de allmänna intressena om kulturvärden. Detta kan med fördel ses ihop med ökad bygglovsbefrielse för fasadändringar som beskrivs under rubriken Bygglovplikt nedan.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 4 §, nytt sista stycke

"En åtgärd som avses i 4 och 6 gäller inte om byggnaden omfattas av skydds- eller varsamhetsbestämmelser i detaljplan eller områdesplan, är byggnadsminnen eller ligger inom riksintressen för kulturmiljö, inom Nationalstadsparken eller inom kulturresevat."
Bygglov

Vi är positiva till betänkandets förslag att bygglovet stärks och att vissa enklare åtgärder inte längre ska behöva bygglov.

Bygglov stärks

Huvudorsaken till att detaljplaner görs mer och mer detaljerade är att plan- och bygglagen gjort bygglovprövningen relativt uddlös. Det är i praktiken bara när planen upprättas som en kommun har inflytande att påverka bebyggelsens utformning. Därför är det bra att utredningen föreslår att bygglovprövningen stärks. Om det lyckas skapar det förutsättningar för enklare och mer flexibla detaljplaner som kombineras med att det enskilda projektet prövas vid bygglovet.

Bygglovplikt

Vi är positiva till minskad bygglovplikt för mindre ärenden där bygglovsprocessen idag mestadels är en administration som inte tillför större arkitektonisk kvalitet.

Fasadändringar för en- och tvåbostadshus

Vi anser att förslaget är något bakvänt då mindre tillbyggnader lovbeFriats med lovplikt för väsentligt yttre ändring kvarstått (9 kap 2 c§). Kontoret föreslår därför att även väsentliga fasadändringar framöver ska vara bygglovsfria. Dock bör bygglovplikten inträda/styras till bebyggelseområden och byggnader av högt kulturvärde.

Vi föreslår helt ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 5 §

”För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader krävs det, trots 2c§, inte bygglov om åtgärden inte omfattas av skydds- eller varsamhetsbestämmelser i detaljplan eller områdesplan, är byggnadsminnen eller ligger inom riksintressen för kulturmiljö eller inom kulturresevat.”

Förtydligande om takkupor och små tillbyggnader

Vi anser att föreslagna förändringar i 9 kap 4 § 4-6 kan förtydligas något. Tillbyggnaden behöver definieras mer detaljerat och förslagsvis på samma sätt som för ”friggeboden”.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 4 § pkt 4

”göra en tillbyggnad som

a) Inte har en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter

b) Är maximalt en våning

c) Är placerad i markplan och inte närmare gränsen än 4,5 meter

Takkupornas lovplikt bör inte heller begränsas av byggteknik (eventuella ingrepp i bärande konstruktion). Om bärande konstruktion påverkas bör anmälanplikten falla ut lika idag för att säkerställa den byggtekniska kvalitén.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 4 § pkt 6:

”utföra högst 2 stycken takkupor per takfall och som upptar maximalt halva aktuella takfall”.

I betänkandet föreslagna lovbefriade takkupor och tillbyggnad kan motsvaras av exemplet här bredvid. Vårt förslag syftar till att tydliggöra att den lovbefriade tillbyggnaden inte är menad som exempelvis en påbyggnad av befintlig veranda eller som tillbyggnad med en helt ny tornbyggnad i flera våningar. Vi har valt avgränsningen i volym med antal våningar och inte byggnadshöjd för att möjliggöra så väl till huvudbyggnaden anpassade tillbyggnader som möjligt.



Ytterligare bostad, lokal för handel etc.

Idag krävs bygglov för att inreda ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap 2 § pkt b). Vi bedömer att dessa åtgärder har minimal områdespåverkan och mest påverkar byggnadens tekniska egenskaper (främst tillgänglighet och utrymning vid brand). När dessutom eventuella planbestämmelser om maximalt antal lägenheter slutar gälla efter genomförandetiden, anser kontoren att detta är en typ av reglering som kan förenklas ytterligare.

Vi föreslår därför att lovplikten utgår för att inreda ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri och ersätts med den enklare anmälanplikten för att säkerställa byggteknisk kvalitet. Därmed blir föreslagen ny punkt om lovbefrielse för en- och

tvåbostadshus (9 kap 4 § pkt 5) överflödig och kommer inte heller orsaka tolkningsproblem när ett tvåbostadshus lovfritt inreder en ytterligare lägenhet och blir flerbostadshus.

Vi föreslår att punkten 9 kap 4 § pkt 5 plan- och bygglagen utgår.

Vi föreslår tillägg i plan- och byggförordningen:

6 kap 5 §, ny punkt:

”För åtgärder som inte kräver lov krävs det en anmälan vid ...

X. inredning av en ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri”

Bostadsförsörjning som allmänt intresse

Det är positivt att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet lyfts fram som ett allmänt intresse som planläggningen ska främja. Det kan få betydelse vid avvägningar med motstående intressen.

Förslaget att alla kommuner ska redovisa hur man avser tillgodose bostadsbehovet under kommande tio år i översiktsplanen innebär en ökad samordning mellan bostadsförsörjning och fysisk planering. Förslaget behöver samordnas med Boverkets förslag till boendeprogram i översynen av bostadsförsörjningslagen, så att kommunerna inte tvingas till dubbelarbete. Det är bra att förslaget inte utformats som en återgång till de bostadsbyggnadsprogram som fanns tidigare. Vid ett omfattande bostadsbyggande som inte finansieras av offentliga medel är det omöjligt att med någon säkerhet säga var utbyggnaderna kommer att ske på längre sikt än några få år. I stället bör redovisningen fokusera på möjligheter och hinder för en långsiktig bostadsförsörjning.

Stockholm arbetar redan idag särskilt med bostadsförsörjningen som sådan i översiktsplanarbetet. Ett särskilt projekt Bostadspotential i Stockholm arbetas just nu fram som ett underlag inför stundande aktualisering av översiktsplanen.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 juni 2013 att godkänna fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av vice ordförande Jakob Dalunde m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Madeleine Sjöstedt m.fl. (FP) och Peter Jönsson m.fl. (M), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Sebastian Wiklund (V), *bilaga 1*.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 maj 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret har utifrån sin roll i staden som förvaltare av ett stort fastighets- och anläggningsbestånd samt utförare av en mängd större och mindre byggprojekt granskat föreliggande remissmaterial.

Bakgrund

Rubricerade betänkande är ett utvidgat uppdrag till en tidigare genomförd utredning att se över reglerna för genomförande av detaljplan, i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent genomförandelagstiftning. I det remissmaterial som nu föreligger, har utredningen tittat på förutsättningarna för att kunna förkorta plan- och byggprocessen.

Remissmaterialet är mycket omfattande, totalt inklusive bilagor drygt 450 sidor och

innehåller såväl förslag till ny författning, det vill säga lagstiftning som en detaljerad redovisning av dagens regelsystem för plan- och bygglovprocessen samt rollfördelningen mellan stat, kommun och övriga parter. Utredningen gör också en utblick mot några andra länders regelsystem. Under ett avsnitt om överväganden och förslag, redovisas vad som krävas för att nå det mål som finns angivet i utredningsdirektivet.

Utredningen anser att större tyngd bör läggas vid översiktsplanen, inte minst i dialogen mellan stat och kommun. Det bör utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Vissa övergripande frågor bör vara utredda redan på denna nivå inför den följande dialogen mellan byggherre och kommun.

Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier bland annat att den tydligt redovisar markanvändningen, ska den kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla menar utredningen. En sådan översiktsplan kallar utredningen för områdesplan.

Utredningen menar också att detaljplanekravet i många fall kan slopas om det finns en aktuell översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen för en tätort eller stadsdel. Inaktuella detaljplaner föreslår utredningen delvis ska kunna upphöra efter genomförandetidens slut. Endast det obligatoriska innehållet skulle då behöva finnas kvar. Man menar att det skapar ett incitament för kommunerna att lägga större vikt vid översiktsplaneringen. Ansökan om bygglov skulle då kunna prövas direkt mot översiktsplanen anser utredningen.

Man anser också att bygglovsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner, i den mån utformningen redan är känd i detaljplanen. Utformningen av exempelvis bebyggelse bör då kunna prövas slutligt genom planbeslutet. Därför anser utredningen att det inte bör vara nödvändigt med en efterföljande behovsprövning genom bygglovansökan.

Utredningen anser vidare att kommunernas bedömningar i bygglovärenden gentemot exempelvis staten, behöver stärkas och att kommunerna i princip bör ha samma möjligheter att hävda sina krav som i en detaljplan. Bygglovsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner i den mån som utformningen redan är känd i exempelvis översiktsplan eller områdesplan.

Planeringshorisonten för bebyggelseutveckling, bör enligt utredningen vara 10 år. I utredningen föreslås att ett krav införs med innebörden att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste 10 åren. Behovet kan naturligtvis även preciseras i områdesplaner. Därigenom länkas Plan och bygglagen, PBL, bättre till bostadsförsörjningslagen.

Inflytande vad gäller bygglov bör enligt utredningen ligga på den nivå och i de skeden där det finns en reell möjlighet att påverka. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplaner och i mindre omfattning i enskilda projekt. Utredningen föreslår att det formella kravet på samråd begränsas till att i huvudsak redovisa hur kraven på medborgarinflytande har tillgodosetts.

Man föreslår att utställningen av nya planförslag avskaffas men att ett granskningsförfarande behålls för berörda myndigheter. Detaljplanen utvecklas enligt utredningens förslag till ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs då i normalfallet inget bygglov för att bygga enligt planen. Kommunen får dock införa bygglovsplikt om det krävs för ett ändamålsenligt genomförande. Det förutsätter då att inte detaljplanen innehåller detaljerade planbestämmelser om utformning och utförande som gör bygglovsprövning onödig om dessa bestämmelser följs.

Utredningen föreslår att när bygglov inte behövs, så ska byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden inför det tekniska samrådet. Byggnadsnämnden har då möjlighet att vägra startbesked om den anmälda åtgärden strider mot planen. Avvikelser från detaljplanen prövas som en anmälan om bygglov. Detaljplanen upphör delvis att gälla efter genomförandetidens slut om inte kommunen förlänger genomförandetiden. Efter genomförandetidens slut, inträder bygglovsplikt motsvarande den lovplikt som idag är normalt inom detaljplanlagda områden. Kvartersmarken är fortfarande planlagd, vilket innebär att de krav som enligt annan lagstiftning vanligtvis gäller utom detaljplan, inte inträder. Som exempel

nämner utredningen att strandskydd inte återinträder.

Utredningen föreslår även att det ska bli möjligt att även godta privata huvudmän inom så kallade A-tomter, det vill säga sådan kvartersmark där användningen är fri för stat, kommun och landsting som huvudman för verksamheten. Lösensplikten som idag gäller, ska då förfalla.

Som en ytterligare ändring föreslår utredningen att definitionen av begreppet bebygga som finns i PBL ändras, vilket medför att parkeringsplatser även kan utföras på mark som enligt detaljplan inte får bebyggas, t ex prickat mark enligt gällande plan.

Man konstaterar i plangenomförandeutredningen att det finns många sätt att förenkla plan- och bygglovprocessen men att allt får långt gående förslag skulle kunna innebära stora negativa effekter på planeringen. Den utmaning man ställts inför, har varit att förenkla och effektivisera utan att de förslag man redovisar, äventyrar rättssäkerhet och demokrati och att inte heller utfallet av processen blir sämre.

Medborgarsynpunkter föreslås bli beaktade redan i tidiga skeden av processen, vilket innebär att nuvarande samrådsförfarande i detaljplaneskedet upphör. En ny plattform - områdesplanen- införs vilket utredningen tror ska ge betydande effektiviseringsmöjligheter genom att detaljplanering och bygglovhantering kan ske i effektivare former eller slopas helt.

Utredningen räknar med att om de redovisade förslagen genomförs, så kommer detta att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Man menar dock att med nuvarande bestämmelser kan kommunerna inte kompensera sig för detta. Utredningen föreslår därför att det ska bli möjligt att ta ut kostnader för viss del av områdesplaner i samband med att bygglov beviljas eller startbesked lämnas.

Kontorets analys

Fastighetskontoret finner utifrån sitt ansvarsområde många positiva delar i de förslag till förenklingar i plan- och bygglovprocessen som utredningen redovisar. Med det stora bostadsbehov som idag finns i Stockholm, medför sannolikt ett genomförande av förslagen, en snabbare byggprocess.

Beträffande utredningens farhågor om ökade kostnader i tidiga skeden (översikts- och områdesplanearbetet), borde förslagen om de genomförs fullt ut kunna innebära minskade kostnader i detaljplanearbetet, där utredningen i vissa fall anser att detaljplaner inte behövs. Om däremot markanvändningen ändras från att i en äldre detaljplan varit utlagd som mark för idrottsändamål (Y-mark) eller parkmark, och staden nu vill bebygga sådan marken, utgår kontoret från att en ny detaljplan ska tas fram.

Fastighetskontoret har för sin verksamhet inte gjort någon bedömning av vad det på sikt skulle kunna innebära att lösensplikten som idag gäller, skulle förfalla, om förslaget att godta privata huvudmän inom så kallade A-tomter sker.

De förenklade regler som föreslås, innebär också krav på god framförhållning vad gäller kommande behov, sannolikt längre än den 10-åriga genomförandetiden. Fastighetskontoret föreslår slutligen att fastighetsnämnden som svar på remissen överlämnar kontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsens stadsbyggnads- och idrottsrotel.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 13 juni 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen är positiv till grundtankarna kring betänkandets förslag. Förvaltningen bedömer dock att förslaget inte verkar färdigutrett. Det föreslagna systemet är komplext och det är inte tydligt vilka frågor som ska hanteras i vilka skeden av processen.

Förvaltningen anser också att remisstiden för detta principiellt viktiga förslag borde ha

varit längre, så att ärendet hade hunnit tas upp för behandling i kommunala nämnder.

Miljöförvaltningen lämnar i detta yttrande endast synpunkter gällande miljö- och hälsoskyddsnämndens bevakningsområde, d.v.s. miljö- och hälsofrågor.

6.1 En områdesplan förenklar samhällsbyggandet

Betänkandet föreslår att den översiktliga planeringen ska få större tyngd och genomförande av områdesplaner. Områdesplanen är en del av översiktsplanen med tätorten eller stadsdelen som skalnivå.

Miljöförvaltningen är mycket positiv till att förslaget ger större tyngd till översiktlig planering. Förvaltningen håller med betänkandet om att det idag är ett problem att de viktigaste besluten i ett projekt ofta fattas redan innan planeringsförutsättningarna är kända. Förvaltningen upplever att detta är en ordning som är negativ ur miljösynpunkt och att det ofta går att hitta betydligt bättre lösningar om miljöfrågorna finns med som en planeringsförutsättning från början.

Förvaltningen bedömer att områdesplanerna kan bli ett bra verktyg för kommunerna att få in miljöfrågor i rätt skede i planeringen. Många miljöfrågor gynnas av ett helhetstänk och planering över större ytor, som t.ex. dagvattenhantering och översvänningsrisker, ekologisk infrastruktur, rekreation, gång- och cykelplanering, luftföroreningar, trafikbuller och störningar från större verksamheter.

Förvaltningen bedömer att områdesprogrammen behöver vara mer detaljerade än vad som föreslås i betänkandet om de ska kunna ersätta en detaljplan vid bygglovgivning. Förvaltningen anser att det på ett tydligare sätt måste säkerställas att miljöfrågorna regleras i tillräcklig omfattning i områdesplanerna. Förvaltningen bedömer att det är resurseffektivt på både individ- och samhällsnivå att reglera miljöaspekter på en relativt detaljerad nivå i områdesplanen. Att hänskjuta sådana avvägningar till bygglovsprocessen kan bli kostsamt för byggherren, om det medför stora justeringar av bygglovshandlingarna.

Om man gör en jämförelse med dagens detaljplaneprogram som tas fram i Stockholm, anser förvaltningen att en områdesplan behöver vara betydligt mer detaljerad.

Kap 6.2.3 Delar av detaljplanen upphör att gälla efter genomförandetidens slut

I betänkandet föreslås att detaljplaners planbestämmelser ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut med undantag av de obligatoriska bestämmelserna och sådana frivilliga bestämmelser som anger att strandskyddet ska upphävas.

Miljöförvaltningen anser att förslaget i många fall kan medföra slöseri med samhällets resurser. Utformningen av en detaljplan bygger ofta på omfattande utredningar och ställningstaganden. Förvaltningen reagerar speciellt på att bestämmelser om hur allmänna platser som är särskilt värdefulla ur bl.a. miljömässig synpunkt (8 § sid 245) och bestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka olägenheter som omfattas av 9 kap. MB (12 § sid 245) automatiskt upphör. Anledningen att skyddsåtgärder för att motverka olägenheter tagits fram i detaljplanen utgår sannolikt ifrån att platsen utan dessa skyddsåtgärder är olämplig för t.ex. bostadsbebyggelse.

Förvaltningen föreslår att det istället ska fastställas i respektive detaljplan vilka planbestämmelser som ska upphävas efter genomförandetidens slut. Det är då möjligt att göra en avvägning mellan vilka bestämmelser som är specifika krav på aktuellt projekt och vilka som är av mer generell karaktär.

Kap 6.1.2 om hur områdesplanen bör utformas och kap 6.1.3 om förutsättningar för att detaljplanekravet ska kunna slopas

I rubricerade kapitel redovisas vad en områdesplan bör innehålla. I senare kapitel 6.4.3 redovisas vilka frågor som ska anses utredas om det finns en områdesplan, och därför inte behöver utredas i bygglov. Den lista som presenteras i det senare kapitlet är mer preciserad än vad som beskrivs i de rubricerade kapitlen. Miljöförvaltningen anser att den mer preciserade listan också bör finnas med i något av de rubricerade kapitlen, så att det blir tyd-

ligt redan i framtagandet av områdesplanen vad den förutsätts innehålla.

6.2.5 Områdesbestämmelserna tas bort

Betänkandet föreslår att områdesbestämmelser ska tas bort som planinstitut. Befintliga områdesbestämmelser ska upphöra att gälla efter det att lagen träder i kraft.

Miljöförvaltningen kan inte överblicka om förslaget ger konsekvenser för miljö- och hälsofrågor. Förvaltningen anser att förslagets konsekvenser bör analyseras mer ingående.

Kap 6.4.3 Vilka frågor ska prövas i ett bygglov

I betänkandet redovisas vilka frågor som ska anses utredas om det finns en områdesplan, och därför inte behöver utredas i bygglov. Det redovisas också vilka frågor som återstår att pröva i bygglovet enligt 2 kap. PBL.

Miljöförvaltningen anser att det är otydligt vilka frågor som ska utredas i vilket skede. Många av frågorna går in i varandra.

Kap 6.5.3 Parkeringsplatser kan medges även på mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas

Betänkandet föreslår att definitionen av begreppet *bebygga* i PBL ändras till att inte omfatta parkeringsplatser. Detta innebär att parkeringsplatser även kan utföras på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

Miljöförvaltningen vill uppmärksamma att parkeringsplatser inte är lämpliga överallt p.g.a. exempelvis risk för förorening av mark eller dagvatten. Begränsad tillgång till parkeringsplatser är också ett verktyg för att reglera privatbilismen - och alla miljöstörningar den orsakar. Det bör alltså även fortsättningsvis finnas möjlighet att reglera att parkering *inte* ska tillåtas inom ett område.

6.8.1 Bostadsförsörjningen förtydligas som allmänt intresse

Betänkandet föreslår att det ska framgå av PBL att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse.

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till förslaget.

7.1 Konsekvenser av utredningens förslag

Miljöförvaltningen konstaterar att hanteringen av enskilda bygglov kommer att bli mer omfattande när det saknas detaljplan. Förvaltningen kan dock inte se att det i betänkandet redovisats att föreslagen förändring kommer att innebära att vissa av de utredningar som idag görs i detaljplaneprocessen flyttas över till bygglovsprocessen. När det saknas detaljplaner bedömer miljöförvaltningen också att det kommer att bli fler avslag/omtag av byggloven. Detta kommer sannolikt att medföra att bygglovsprocessen i de flesta fall tar längre tid än idag. Förvaltningen anser att dessa konsekvenser bör redovisas tydligare.

Minskad sakkunskap vid detaljgranskning

Enligt betänkandet ska kommunen vid upprättande av översiktsplaner, områdesplaner och detaljplaner samråda med bl.a. myndigheter (som till exempel miljö- och hälsoskyddsnämnden) innan planen antas. Inför beslut om bygglov däremot gäller att byggnadsnämnden ska anslå information om ansökningens huvudsakliga innehåll på platsen där åtgärden planeras, samt på kommunens webbplats. Synpunkter på ansökningen ska lämnas till byggnadsnämnden inom tre veckor från den tidpunkt då ansökningen anslås.

Miljöförvaltningen konstaterar att för de projekt där det finns områdesplan och inte detaljplan, kommer miljö- och hälsoskyddsnämnden inte ha en lagstadgad roll som sakkunnig inom miljöfrågor för detaljutformningen av en plats. Den detaljgranskning av miljöfrågor som förvaltningen/nämnden idag gör i samrådet gällande detaljplaner kommer inte att ske i bygglovskedet. Samtidigt föreslår betänkandet att en rad miljö- och hälsofrågor ska prövas i bygglovet. Förvaltningen anser därför att bygglov där detaljplan saknas bör remitteras till miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnads- och idrottsroteln har remitterat "*Remiss av betänkandet En enklare plan- och bygglovsprocess, Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34)*" till bland annat Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen, Stockholmshem, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Micasa och SISAB. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna. Micasa är mycket positiva till att förkorta och förenkla plan- och bygglovsprocessen. Bolaget har härutöver ytterst begränsade resurser att svara på denna typ av remisser, varför Micasa avstår från att lämna ett formellt remissvar.

Utredningen har sett över förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över kravet på detaljplan och bygglov, möjligheterna att använda enkelt planförfarande samt möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Utredningen anser att större tyngd ska läggas vid översiktsplaneringen. Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier kan den kallas för områdesplan. Om staten och kommunen är överens om markanvändningen upphör detaljplanekravet att gälla inom områdesplanen. Fler ärenden kan då hanteras direkt i bygglovet, vilket underlättar förändringar.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen.

Större tyngd läggs vid samrådet och att kommunen i lämpliga former ska ge kommunmedlemmarna och berörda myndigheter och organisationer tillfälle till insyn och möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Utställningen avskaffas men ett granskningsförfarande behålls för berörda myndigheter. Förslagen om nya former för medborgardialog anses möjliggöra mer konstruktiva dialoger och bättre möjligheter att redan tidigt i processen beakta medborgarintressen.

Underremiss

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB delar utredarnas uppfattning om att nuvarande regler till delar är administrativt betungande och tidskrävande. Enligt bolagets uppfattning utgör också den höga, och i processen tidiga, detaljeringsgraden i detaljplanerna en risk som kan bli hämmande för den framtida funktionen. För att möta framtidens behov inom ett växande Stockholm finner SISAB det angeläget med en enklare och effektivare plan- och byggprocess.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Kravet på detaljplan

Förslaget innebär att översiktsplanen utvecklas som ett verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Arbetet med översiktsplanen ska klara ut frågor mellan stat och kommun som riksintressen, miljö kvalitetsnormer, mellankommunala frågor, miljöbedömningar, strandskydd etc. Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier så kallas det för områdesplan och kan leda till att detaljplanekravet upphör. Detta förfarande kommer att innebära långa och komplicerade processer och om kommun och stat inte kommer överens behålls detaljplanekravet. Detta riskerar att ytterligare förlänga plan- och byggprocessen, främst i storstäder.

Medborgarinflytande hanteras i huvudsak inom ramen för översiktsplanen med större tyngd och i mindre omfattning i enskilda projekt. Medborgardialog i tidiga skeden kan

möjliggöra större engagemang hos medborgarna samt att bra idéer beaktas tidigt i processen.

Kravet på bygglov

Effektivare, enklare och snabbare bygglovshantering, som föreslås i utredningen, anser Svenska Bostäder är positiv. Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument och under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Detta skulle avsevärt kunna korta processtiden.

Möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande

När det finns en gällande områdesplan som anger användning, byggnadstyp, maximal totalhöjd, möjlighet till kompletteringar etc. torde möjligheterna att genomföra ett s.k. enkelt planförfarande vara fullt möjliga.

Möjligheterna för Kommunfullmäktige att uppdra åt Kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Detta förfarande borde resultera i kortare process.

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem anser att det är bra att man från statens sida söker nya sätt för att förkorta plan- och bygglovsprocessen. Det är utmärkt att bostadsförsörjningen pekas ut som ett allmänt intresse som ska vägas mot de olika andra intressen som förs fram under planprocessen. Flera av förslagen torde rimligtvis bidra till att de olika processerna kan bli mindre tidsödande än idag, såsom den ökade delegationen och större utrymme för mindre avvikelser.

Bolaget efterlyser dock specifika direktiv till utredningen att se över möjligheterna att begränsa antalet instanser för överklagande av plan- och bygglovbeslut.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Familjebostäder ser positivt på utredningens förslag till förenklingar och delar utredningens bedömning att dessa bör leda till kortare tid från idé till färdig byggnad, vilket är mycket angeläget och torde underlätta för att klara stadens behov av bostadsbyggande.

Bolaget finner det för egen del särskilt intressant med förslaget att tydliga och aktuella översiktsplaner skall kunna medföra att detaljplaner inte behöver upprättas i samma omfattning som idag.

Familjebostäder beklagar att utredningen inte valt att utöka dispensmöjlighet för hantering av planavvikelser. Bolaget välkomnar samtidigt förslaget att när en byggnads utformning redan är känd i detaljplaneskedet, bör huvudregeln vara att det inte är nödvändigt med efterföljande bygglovsprövning.

Koncernledningens synpunkter

Betänkandet enklare plan och bygglovsprocess anger ett antal förslag som med sitt huvudsyfte i att förenkla och snabba upp planprocessen, välkomnas av koncernledningen. Den tydligare förankringen till bostadsförsörjningen är också en bra komplettering då det är en av stadens största utmaningar – att verka för en tillräcklig nyproduktion för att tillgodose stadens befolkningstillväxt. Koncernledningen vill dock avisera några synpunkter på betänkandets redovisade förslag.

Koncernledningen ser positivt på inriktningen i förslaget som anger att översiktsplaner, detaljplaner och bygglov kan komplettera varandra beroende på innehållet i de olika dokumentens detaljeringsgrad.

Det är positivt att samråds- och dialogförfarandet i planprocessen utvecklas och effektiviseras genom nyttjande av nya medier samt de utökade möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande, vilket kan ge förutsättningar att effektivisera processen.

I betänkandet föreslås att större tyngd ska läggas vid planering i övergripande och tidiga skeden och samråd mellan berörda instanser. Översiktsplanen kan efter dessa samråd få en

större tydlighet i exempelvis krav och riktlinjer. Där översiktsplanen är så tydlig att bl.a. markanvändning klart framgår föreslås att en områdesplan fastställs. I dessa områden behöver ingen detaljplan utarbetas före bygglov. Koncernledningen anser att inriktningen att samråd ska ske i tidigare skeden är bra, men att betänkandets förslag i dessa delar måste förtydligas avseende detaljeringsgraden i de olika planinstrumenten.

Koncernledningen ser också en risk i att öka tydligheten och detaljeringsgraden i översiktsplanen då detta kan ge en ytterligare utdragen förankrings- och utarbetandeprocess. Redan idag tar det flera år att utarbeta en översiktsplan eftersom det är så många intressen som måste vägas samman.

Koncernledningen ser också positivt på förslaget till förenkling genom att detaljplanekravet kan utgå om det finns en tydlighet i en mer övergripande plan. Om planen är tillräckligt tydlig behövs inget bygglov under planens genomförandetid om bebyggelsen överensstämmer med planbestämmelserna. Förslaget att fler frågor kan behandlas i bygglovet där en områdesplan antagits kan också medföra en snabbare process.

Förslaget anger en stor flexibilitet och en hög grad av rådighet för respektive kommun att avgöra från fall till fall på vilken nivå kraven ska utformas, i planer eller bygglov. Detta kan medföra en osäkerhet och en variation över hur regelverket tillämpas i olika kommuner vilket i sin tur kan försvåra plan- och byggprocessen för berörda byggherrar och därmed medföra ökade kostnader.

Den föreslagna flexibiliteten i nyttjandet av de olika planinstrumenten kan också ge en osäkerhet och otydlighet i förhållande till nuvarande kompetens och arbetsformer hos berörda planhandläggare och byggherrar. Detta kan ge upphov till en ökande administration och kostnader initialt.

En av de största orsakerna till förskjutningar och förlängda planprocesser i Stockholm är överklaganden, som många gånger hanteras i flera instanser och processen kan förskjuta projektplaner med flera år. Koncernledningen efterlyser därför kompletterande direktiv till utredningen att se över möjligheterna att begränsa antalet instanser för överklagande av plan- och bygglovbeslut.

Avslutningsvis konstaterar utredningen att förslagen kommer få ekonomiska konsekvenser i form av kostnadsökningar som föreslås finansieras genom bl.a. ökade bygglovsavgifter. Koncernledningen ställer sig frågande till denna slutsats då den motsäger utredningens syfte. En förenklad process bör efter implementering ge lägre kostnader. Koncernledningen anser det också olämpligt att på detta sätt tynga byggnadssektorn med ytterligare ökade avgifter som i sin tur kan medföra ökade byggkostnader.

Sammantaget anser koncernledningen att förslagen i betänkandet till stora delar kan medföra förenklingar och effektiviseringar i planprocessen, men att förslagen bör kompletteras och förtydligas enligt ovan redovisade synpunkter.

RESERVATIONER M.M.

Fastighetsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Jakob Dalunde m.fl. (MP) enligt följande.

Att bifalla delar av betänkandet Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler, delbetänkandet av Byggkravsutredningen (SOU 2012:86) och Ett effektivare plangenomförande, delbetänkandet av Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91) Remiss från Socialdepartementet.

Att anföras följande:

Stockholm växer så det knakar och inflyttningen till staden tycks enligt prognoser inte mattas av. Det är en stor utmaning vi står inför och det är brist på byggbar mark. Miljöpartiet vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning genom en smart och grön stadsplanering och genom att hitta alternativa lösningar på de utmaningar vi står inför. Miljöpartiet anser att många av utredningens förslag på förändringar av dagens regelverk är bra, men att de i många fall är kontraproduktiva i strävan mot ett mer hållbart Stockholm och i strävan mot ett mer mänskligt och miljövänligare samhälle. Det är uppenbart att det för stadens byggaktörer skulle vara bra med enhetliga byggnormer och byggkrav för att utveckla en effektivare byggprocess. Troligen är det dock så att de största hindren för en effektiv byggprocess är tillgången på byggbar mark och detta tjänar inte förslagen i denna utredning till att ändra.

Utredningen ger en rad förslag på hur byggprocesserna kan effektiviseras. Miljöpartiet vill behålla Länsstyrelsen som första instansordning. Den lokalkännedom som Länsstyrelsen har är bra och i Stockholm går rättsprocesserna fort. Det är statens ansvar att förstärka Länsstyrelserna om dessa upplevs som långsamma. Vi ställer oss även ytterst tveksamma till utredningens förslag om att i planprocessen gå direkt från plansamråd till antagande. Förslaget leder till inskränkningar i medborgarnas möjligheter att påverka och leder inte per automatik till snabbare planprocesser då en bra och tydlig dialog många gånger är en förutsättning för förståelse och för att förhindra planöverklagan. Inte heller förslaget om att utöka delegeringen till byggnadsnämnden är bra då demokratin inskränks.

De särkrav som Stockholms kommun ställer är bra, men i många fall lågt ställda. Miljöpartiet ställer hårdare miljökrav än Stockholms stad vid nybyggnation av bostäder men de syftar precis som Stockholm stads krav till att främja ett mer långsiktigt tänkande. Det är möjligt att särkraven är en faktor som bidrar till att byggkostnaden är högre i Stockholms kommun jämfört med andra kommuner som inte ställer särkrav. I ett längre perspektiv är det dock sannolikt som så att särkraven bidrar till en lägre totalkostnad, på grund av exempelvis lägre energikostnader. Särkraven leder även till bättre boendemiljöer vilket är positivt ur ett folkhälsoperspektiv.

Att en ”stoppbestämmelse” införs i PBL, som innebär att kommuner inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader, är ett dåligt förslag som strider mot den kommunala självstyrelsen. De miljö- och energikrav som staden tillämpar vid markanvisningar bidrar till en snabbare utveckling av ett hållbart och energieffektivt byggande. Utredningens bedömning av ökade byggkostnader till följd av energikrav har stora brister och beaktar bland annat inte sänkta driftkostnader över byggnadens livscykel.

Utredningens förslag om möjligheten att inom samlad bebyggelse och utan detaljplan göra samma typer av åtgärder som finns i omgivningen, är inte fruktbart och kanske lämplig endast i relativt glesa villaområden där planbestämmelserna är inaktuella. Med ett sådant förslag tappas enskilda markägare makten, medborgarinflytandet minskar och förslaget skapar rättsosäkerhet.

När det gäller Miljöpartiets synpunkter av mer detaljerad karaktär så har vi invändningar kring utredningens förslag om förändringar i 9 kap 31b§ plan- och bygglagen. Miljöpartiet i Stockholm stad ställer sig tveksam till en motiverad avvikelse om ansökan är planstridig samt till det generella förslaget om motiverad avvikelse för takkupor som går till halva takfallet. Förslaget skulle kunna funka för enklare byggnader men bör inte gälla för kiosker som istället bör ges möjlighet till förlängda tillfälliga lov. För student och ungdomsbostäder är dock utredningens förslag om att göra undantag från tillgänglighetskravet bra för att underlätta ett ökat byggande av just dessa kategoribostäder.

Vi är kritiska att man vill tillåta byggande av parkeringsplatser utan bygglov på ej planlagd mark. Det är en lättnad som vi menar är för ensidigt riktad mot bilinfrastruktur. Stockholms problem är inte för lite ytor för bilism, utan tvärt om. Till sist vill vi framhålla att endast enklare regler inte kommer lösa bostadsbristen, utan även mer grundläggande ekonomiska faktorer bör förändras för att gynna framväxten av fler bostäder som är tillgängliga för de som idag behöver bostad allra mest.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Madeleine Sjöstedt m.fl. (FP) och Peter Jönsson m.fl. (M) enligt följande.

Bostadsbristen är en av Stockholms allra största utmaningar. Den nuvarande plan- och bygglovsprocessen bidrar i väsentlig del till att det tar mycket lång tid att gå från projektidé till färdig byggnad. Därför är det välkommet med en utredning som föreslår förändringar för en effektivare plan- och bygglovsprocess. Utredningens förslag att flytta samrådet mellan olika intressen och intressenter till ett tidigare skede i processen är en viktig demokratisk och effektivitetshöjande åtgärd. Det möjliggör också en eftersträvarsvärd uppstramning av överklagandeprocessen.

Särskilt uttalande gjordes av Sebastian Wiklund (V) enligt följande.

Tyvärr saknar utredningen ambitioner att utforska hur såväl demokratin i PBL som hur deltagandet i planförfarandet kan utvecklas. Istället ligger utredningens fokus på att kringskära inflytandet och på så sätt ”förenkla” PBL. Vi är kritiska mot att ta bort samråd kring och antagande av detaljplan och istället lägga fokus på en områdesplan. Redan idag är det fullt möjligt att genomföra ett programsamråd och därför är det svårt att se hur detta förslag kan utveckla det demokratiska deltagandet.

En annan förklaring till att det finns så många överklagande kan vara just att möjligheten till det demokratiska deltagandet över planprocessen är så begränsat. I Vänsterpartiet har vi sedan länge förespråkat ett omvänt planförfarande. Den möjligheten har hela tiden funnits genom PBL och det är viktigt att kommunens möjligheter att ta större ansvar för det demokratiska ansvaret över planprocessen finns kvar även i framtiden.

Vi menar också att Länsstyrelsen spelar en viktig roll för kommunen, medborgare och politiker. Vi upplever att det fungerar bra i Stockholm men om det eventuellt inte upplevs fungera så som det var tänkt så bör man se över organisationer, rutiner eller direktiv.