

PM 2016:75 RII (110-2101/2015)

Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109)

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 15 april 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat betänkandet Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109) till Stockholms stad. I betänkandet föreslås ändringar och tillägg i plan- och bygglagen, samt i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom. Ändringarna föreslås träda i kraft 1 juni 2017. Hela remissen finns tillgänglig på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat till AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och Micasa Fastigheter i Stockholm AB.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till möjligheten att begära planbesked samt till grundtanken att prövning av gestaltning flyttas till bygglovsfasen.

Exploateringsnämnden ser positivt på möjligheten till planbesked från länsstyrelsen samt framför kritik av utredningens slutsatser av vad ett markanvisningsavtal får innehålla.

Stadsbyggnadsnämnden är i huvudsak positiv till utredningens förslag men framför kritik på flera punkter. Bland annat menar nämnden att bygglovsprövning behöver stärkas ifall möjligheten till gestaltningskrav i detaljplan minskar.

Stockholm Stadshus AB ser positivt på utredningen som syftar till att öka den kommunala planläggningen. Särskilt möjligheten att i ett tidigt skede begära ett planbesked från länsstyrelsen, samt att länsstyrelsens yttrande är bindande.

Mina synpunkter

Stockholms stad har ett ambitiöst mål för bostadsbyggandet. Fram till år 2020 ska vi bygga 40 000 lägenheter och fram till år 2030, 140 000. Det innebär en dryg 30 procentig ökning av bostadsbeståndet i Stockholm. Att nå dessa högt uppsatta ambitioner är givetvis en utmaning och staten har en viktig roll i att möjliggöra ett högt bostadsbyggande. Det är därför glädjande att staten nu ser över sin roll i planeringsprocessen.

Jag ser positivt på möjligheten att få ett bindande planbesked från länsstyrelsen som i ett tidigt skeende kan ge kommunen en uppfattning om vilka risker som behöver tas hänsyn till och vilka utredningar som behöver göras. Det är dock viktigt att planbeskeden ”för säkerhets skull” inte blir onödigt krävande. Att länsstyrelsen också får ett krav på snabbare handläggningstider är positivt. Idag är handläggningstiderna alltför långa och länsstyrelsens beslut kan ibland förefalla både tvetydiga och inkonsekventa. Länsstyrelsens uppdrag att verka för utvecklingen av Stockholms region utifrån regionens förutsättningar måste förtydligas.

Utredningens förslag att beslut kring gestaltning i högre grad ska förflyttas till bygglovsskeendet är i grunden ett bra förslag, men det kräver ändringar i bygglovslagstiftningen. Bygglovsprövningen måste få en starkare roll. En anledning till att allt fler gestaltungskrav idag ställs i detaljplanen är för att säkerställa kvalitén.

I utredningen anges att plan- och bygglagens (PBL) förbud att ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförfordningen eller Boverkets föreskrifter, även gäller för markanvisningsavtal. Detta är enligt stadens mening en feltolkning av PBL. Bestämmelsen i plan- och bygglagen har inte sådan räckvidd att den inskränker möjligheterna att ställa villkor vid försäljning av egen mark, enligt jordabalkens regler. Bland annat är möjligheten att ställa långgående miljökrav i markanvisningen en viktig del i Stockholms arbete med miljöpetsområden.

Sammantaget är det välkommet att staten nu utreder hur planprocessen kan förenklas. I det fortsatta arbetet bör även ett större fokus läggas på riksintresse, lagstiftning och samordningen av dessa.

I övrigt hänvisar jag till nämndernas yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 7 april 2016

ROGER MOGERT

Bilaga

Betänkande: Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.
Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Det finns flera positiva förslag i utredningen som kan bidra till att förenkla och effektivisera byggprocesserna. Dock finns det en stor risk med förslaget att flytta gestaltungsfrågorna till bygglovsskedet. Den stora merparten av alla bygglovsärenden sker idag på delegation. Med förslaget är dock risken stor att väldigt många beslut istället måste tas av nämnden vilket riskerar att både byråkratisera och försena processen. En annan riskfaktor är att om aktuell byggherre lägger ett förslag som politikerna inte alls gillar så måste en total omarbetning ske i ett väldigt sent skede i processen vilket i sin tur skulle innebära förseningar på ett olyckligt sätt. För byggherren borde det vara mer fördelaktigt att få veta vilka gestaltungsintentioner som finns med projektet redan på ett tidigt stadium. Det finns också en uppenbar risk i att förslaget egentligen går ut på att minska det demokratiska inflytandet över gestaltungsfrågorna vilket vore ett stort misstag. Stadens gestaltning är av sådan vikt att besluten inte kan förpassas till enskilda byggherrar, stadstjänstemän och arkitekter utan måste få vara föremål för en demokratisk process.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Lotta Edholm (L) med hänvisning till Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Erik Slottner (KD) med hänvisning till Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

I betänkandet Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande (SOU 2015:109) föreslås ändringar och tillägg i plan- och bygglagen, samt i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom. Ändringarna föreslås träda i kraft 1 juni 2017.

Utredningen har gjort en inventering av kommuners hinder och incitament avseende planläggning, och har identifierat att många kommuner upplever statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar med mera som ett hinder vid detaljplanläggning för bostäder. Enligt betänkandet beror det dels på intressekonflikter och dels på otydligheter i statens krav, gällande exempelvis behovet av utredningar, deras innehåll och omfattning. De förslag som redovisas i betänkandet syftar till att minska otydligheten och förbättra samarbetet mellan stat och kommun.

Enligt betänkandet förekommer det att kommuner upplever otydlighet från länsstyrelsens sida vad gäller ingripandegrunder, att bedömningar som lämnats tidigare i planprocessen frångås, och att otydliga besked ges i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.

För att avhjälpa detta föreslås att kommunen under planprocessen ska kunna begära ett så kallat planeringsbesked från länsstyrelsen. Planeringsbeskedet ska klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av ingripandegrunderna, samt vilket underlag som krävs för prövning av planeringsbeskedet. Om länsstyrelsen lämnat ett planeringsbesked som innebär att planförslaget i visst avseende tillgodoser de intressen och uppfyller de krav som anges i 11 kap. 10 § får överprövning inte ske beträffande den eller de frågor planeringsbeskedet gäller, förutsatt att planförslaget inte ändrats i väsentlig grad. Kommunen ska enligt förslaget kunna överklaga länsstyrelsens beslut om planeringsbesked till regeringen.

I betänkandet föreslås också att ett eventuellt beslut om upphävande av kommunens beslut att anta, ändra, eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska ske inom två månader från att länsstyrelsen beslutat om överprövning, om inte längre tid är nödvändig på grund av utredningen i ärendet.

Vidare föreslås att kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i detaljplan ska begränsas. Enligt förslaget ska byggnaders utförande vad gäller färg- och materialval istället prövas i bygglovsskedet. Denna typ av bestämmelser ska enligt förslaget endast få förekomma i detaljplan i de fall det krävs för att uppfylla statens krav såsom riksintressen avseende kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer.

Enligt utredningen upplever kommuner att marköverlåtelser mellan stat och kommun kan vara en krånglig och tidskrävande process. För att avhjälpa detta föreslås i betänkandet ett tillägg i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, som rör ärenden där parterna inte kan enas om priset eller övriga villkor. Innan ett överlämnande till regeringen ska enligt förslaget ett yttrande om egendomens värde inhämtas från Lantmäteriet, som ska vara vägledande för förhandlingarna och för regeringens beslut.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat till AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och Micasa Fastigheter i Stockholm AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 mars 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har höga ambitioner för bostadsbyggandet. Enligt kommunfullmäktiges budget är det långsiktiga målet är att 140 000 bostäder ska byggas 2010-2030. För att säkra måluppfyllelse på kortare sikt är målet att 40 000 bostäder ska byggas 2014-2020. En effektiv planprocess är en förutsättning för att dessa mål ska kunna nås.

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens slutsats att det generellt sett inte är brist på politiska ambitioner som ligger bakom att byggandet av bostäder inte sker i tillräcklig takt i Sverige idag. Stadsledningskontoret instämmer också i att det i samverkan mellan kommun och statliga myndigheter förekommer otydligheter och att samverkan kan förbättras och effektiviteten i planprocessen därmed öka.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget om införande av möjlighet för kommunen att begära planeringsbesked från länsstyrelsen är bra, och skulle kunna öka förutsägbarheten och effektiviteten i planprocessen, samt minska risken för förgävesplanering. Stadsledningskontoret ser också positivt på förslaget att införa en tidsgräns för länsstyrelsens överprövning av kommunala beslut.

Stadsledningskontoret delar vidare utredningens grundtanke att flytta prövningen av byggnaders utseende från detaljplane- till bygglovsskedet. Det finns dock en risk att kommunens rådighet över stadsrummets gestaltning försvagas, om inte kommunens möjlighet att hävda gestaltningsmässiga krav i bygglovsskedet samtidigt stärks. Stadsledningskontoret anser att utredningen skulle behöva kompletteras i detta avseende.

Utredningen föreslår att utformningsprinciper kan redovisas i planbeskrivningen eller i särskilda gestaltningsprogram. Stadsledningskontoret bedömer att detta är i linje med stadens utveckling mot ett större inslag av områdesplanering. Vägledande gestaltningsprinciper skulle då utgöra en del av ett helhetsperspektiv kring ett områdes utveckling.

Stadsledningskontoret konstaterar samtidigt att en utveckling där en allt större del av planeringen flyttas från detaljplaneskedet till tidigare skeden innebär en utmaning för den kommunala ekonomin. För att kostnaderna för framtagande av denna typ av vägledande dokument inte ska föras över från byggherrarna till skattebetalarna krävs en väl utformad plantaxa, som även väger in tidigare utlagt arbete. Det ställer också krav på en framsynt planering och allokering av resurser.

Många kommuner upplever att marköverlåtelse mellan och kommun är en krånglig och tidskrävande process. Stadsledningskontoret bedömer dock att frågan är av begränsad betydelse för Stockholms stad och väljer därför att inte kommentera betänkandets förslag i detta avseende.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 10 mars 2016 att

överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret bedömer att möjligheten att begära planeringsbesked är bra och att den kan förenkla flera detalj-planeprocesser.

Förslaget innebär att kommuner kan få tidiga och tydliga besked om förutsättningarna för att genomföra ett planförslag. I bästa fall kan risken för att planer upphävs av länsstyrelsen minska. Risken är att länsstyrelsen lämnar negativa planeringsbesked begränsas genom att kommuner ges rätt att överklaga planeringsbesked och få dem prövade av regeringen.

Förslaget innebär att planeringsbesked ska ges inom sex veckor. Tiden kan utsträckas om det behövs med hänsyn till förutsättningarna. De bedömningar länsstyrelserna ska göra är ofta komplicerade och kan behöva grundas på underlag från andra statliga myndigheter.

Länsstyrelsernas ansvar att främja bostadsförsörjningen behöver få starkare uttryck, så att det kan ge utslag när länsstyrelserna väger detta bostadsbyggande mot övriga statliga intressen. Ett uttryck för detta kan vara att uppräknings av vilka intressen länsstyrelsen ska verka för vid plansamråd¹ kompletteras så att den inte enbart omfattar kriterier som kan innebära hinder mot bebyggelse.

Enligt utredningen finns det skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll beträffande en ny byggnads yttre utformning vad avser färg- och materialverkan. Förslaget förtydligar även att kommunen inte kan ställa egna krav på tekniska egenskaper. Det innebär att kommunens prövning av dessa frågor sker fullt ut i bygglovet. Exploateringskontoret anser att förslaget behöver förtydligas i vissa avseenden, för att stärka bygglovsprövningens roll.

Den gällande plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om byggnaders utformning och anpassning till omgivningen². De ska tillämpas både vid detaljplaner och bygglov. Trots det har det i praktiken varit svårt att ge estetiska värden en tydligare ställning som allmänt intresse vid tillämpning i bygglovsärenden inom detaljplanlagda områden. Det har krävts mycket övertygande skäl för att kunna avslå bygglov för olämpligt utformade byggnader, om de är planenliga. Rättsinstanser har i vissa fall ansett att det saknas stöd för att ställa krav i bygglovsskedet, eftersom kraven borde ha ställts i detaljplanen.

Utredningens förslag kan indirekt fungera som ett stöd för en mer kraftfull bygglovsprövning. Om det inte längre blir möjligt att ställa krav på byggnaders utseende i detaljplaner innebär det att prövningen av utformningen fullt ut flyttas till bygglovsskedet. Exploateringskontoret anser att detta motiv för lagändringen är väl belyst i förslaget, men att det hade behövt förtydligas genom en starkare formulering av kraven på byggnaders utförande i 2 kap. och 8 kap. PBL. Det är osäkert om den föreslagna indirekta förstärkningen av bygglovsprövningen räcker för att få inverkan på överprövande myndigheter.

Kontorets bedömning är att utredningens förslag kan fungera väl och att det innebär ett bättre sätt att hävda arkitektoniska kvaliteter jämfört med att reglera utformningsdetaljer i tvingande bestämmelser.

Genom att redovisa vägledande gestaltungsprinciper kan kommunens avsikter förtydligas och utrymmet för skönsmässiga bedömningar begränsas. Det har sannolikt också betydelse för överprövande myndigheter om fastighetsägaren i förväg kan ha haft kännedom om att särskilda utformningskrav kan komma att ställas.

¹ 5 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900)

² Krav på att byggnadsverk ska ha god form-, färg- och materialverkan finns i 8 kap. 1 § punkt 2 PBL. Krav på lämplig utformning med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden och intresset av en god helhetsverkan, finns i 2 kap. 6 § punkt 1 PBL.

Utredningen föreslår en ändring av bestämmelsen i 4 kap. 16 § som innehåller en reglering av möjligheterna att i detaljplaner reglera byggnadsverks och tomters placering, utformning och utförande. Exploateringskontoret anser att konsekvenserna är oklara och att det behövs ett förtydligande.

Ändringen innebär att det inte längre ges stöd för att reglera ”utförande”. Istället införs ett nytt begrepp ”tekniska egenskaper” som får regleras genom planbestämmelser. Det är oklart vad som ligger bakom utredningens förslag i detta avseende. Det saknas definition av vad som avses med utförande av byggnadsverk och tomter. Enligt en kommentar³ till nuvarande bestämmelse kan bestämmelser om tekniskt utförande vara påkallade, till exempel med krav på en viss grundläggnings-metod, förbud mot källare på grund av översvämningsrisk eller krav på att en viss grundvattennivå ska vidmakthållas. Det har sannolikt inte varit utredningens avsikt att ta bort möjligheterna att reglera sådana frågor, men det behövs en kommentar som förklarar konsekvenserna av att begreppet tas bort. Det är inte självklart att begreppet ”tekniska egenskaper” har lika stor innehållslig vidd som begreppet ”utförande”.

I utredningen anges att en kommun i markanvisningsavtal inte får ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter. Exploateringskontoret anser att det är en feltolkning av lagstiftningen.

Bestämmelsen innebär att en kommun i sin myndighetsutövning, till exempel genom beslut om bygglov eller i detaljplane-bestämmelser, är förhindrad att ställa egna krav. Det är en självklarhet. Bestämmelsen i plan- och bygglagen har däremot inte sådan räckvidd att den inskränker kommuners möjligheter att ställa villkor vid försäljning av egen mark, enligt jordabalkens regler. Denna möjlighet har stor betydelse för Stockholms satsningar på miljöstadsdelar, energisnåla lösningar och högt ställda krav på tillgänglighet för funktionshindrade.

Många kommuner beskriver processen vid förvärv av statlig mark som krånglig och tidskrävande. Kontoret konstaterar att det inom Stockholms stad finns begränsat med statlig mark som kan vara intressant för bostadsbebyggelse.

Exploateringskontoret välkomnar slutligen ett förtydligande gällande lagen om offentlig upphandling, LOU, att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling, i ett exploateringsavtal, ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna platserna.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 mars 2016 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsbyggnadsnämndens tjänsteutlåtande daterat den 16 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Detaljplaner får inte bestämma byggnaders utseende

Utredningen föreslår att detaljplaner inte längre ska få ha bestämmelser som reglerar byggnaders utseende i fråga om färg- och materialverkan⁴. Det föreslås enbart vara tillåtet om det krävs med hänsyn till länsstyrelsens ingripandegrunder⁵, exempelvis med hänsyn till

³ Plan och bygglagen. En kommentar. Didón m.fl. Nordstedts förlag oktober 2015,

⁴ Förslag till ändring i 4 kap 16 § PBL genom tillägg.

⁵ Enligt 11 kap. 10 § PBL ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner, om beslutet inte tillgodoser ett riksintresse, inte samordnar användningen av mark- och vattenområden mellan flera kommuner, inte följer en miljökvalitetsnorm eller innebär att strandskydd upphävs i strid mot miljöbalkens

ett riksintresse. Stadsbyggnadskontoret anser att det är bra att prövningen av utformningen i större utsträckning flyttas till bygglovskedet, men att förslaget behöver kompletteras för att stärka bygglovsprövningens roll.

Förslaget följer en grundtanke i plan- och bygglagen, att byggnaders utseende i huvudsak ska prövas vid bygglov och inte i detaljplaneringen. I praktiken har det emellertid ofta varit bättre att göra tvärtom och reglera utformningen i detaljplaner. Skälet är att detaljplaner är en säkrare metod att uppnå den ambitionsnivå som kommunerna eftersträvar, medan möjligheterna att ställa motsvarande krav i bygglovskedet är alltför små.

Stadsbyggnadskontoret stödjer utredningens idé att i flytta utformningsfrågorna till bygglovskedet, men anser att utredningens förslag måste kompletteras. Med de kraftiga satsningar på ökat bostadsbyggande som nu genomförs och som påtagligt förändrar befintliga stadsmiljöer behöver kommunerna kunna säkerställa ett helhetsperspektiv och att den nya bebyggelsen får tillräcklig kvalitet. Ett sådant arbetssätt stödjer också kontorets uppdrag med områdesplanering som syftar till att säkerställa alla funktioner som är nödvändiga i stadsutvecklingen och samtidigt garantera en övergripande gestaltningsidé genom hela processen.

Bygglovsprövningen behöver förstärkas

Utredningen har övervägt behovet av en lagändring för att stärka bygglovsprövningen, men kommit fram till att det inte behövs för att ställa utformningskrav. ”Så länge sådana krav i bygglovskedet inte hindrar att planens byggrätt kan nyttjas finns i lagtexten inget hinder mot att långtgående kompletterande krav ställs vid prövning av bygglov.”⁶ Stadsbyggnadskontoret håller med om att plan- och bygglagens gällande bestämmelser kan uppfattas som ett stöd för bygglovsprövningen, men konstaterar att gestaltningskrav ändå är betydligt lättare att hävda i plansammanhang än vid bygglov.

En viktig skillnad är att det inte finns någon rättighet för en fastighetsägare att kräva planändring, samtidigt som bygglov som huvudregel ska ges om en åtgärd är planenlig⁷. Förbehållet att en åtgärd även ska uppfylla krav på lämplig utformning med hänsyn till stadbilden och intresset av en god helhetsverkan⁸ har i praktiken varit för otydligt för att kunna hävdas. Inte heller har det generella kravet att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan⁹ gett tillräckligt stöd för att kommuner, utan särskilda skäl, ska våga neka bygglov för en åtgärd som har olämplig utformning men som är planenlig.

Utredningens förslag kan indirekt fungera som ett stöd för en mer kraftfull bygglovsprövning. Rättsinstanser har i vissa fall ansett att det saknas stöd för att ställa krav i bygglovskedet, eftersom sådana krav borde ha ställs i detaljplanen. Om det inte längre blir möjligt att ställa krav på byggnaders utseende i detaljplaner innebär det att prövningen av utformningen fullt ut flyttas till bygglovskedet. Stadsbyggnadskontoret anser att det inte är tillräckligt. Det är osäkert om den föreslagna indirekta förstärkningen av bygglovsprövningen räcker för att få inverkan på överprövande myndigheter. I så fall innebär förslaget att kommuners inflytande över gestaltningsfrågor beskärs på ett olämpligt sätt, vilket inte varit utredningens avsikt.

Om förslaget genomförs i nuvarande form bedömer stadsbyggnadskontoret att kravet på att byggnadsnämnder ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö i 12 kap 2 § PBL urholkas. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget konsekvenser i detta avseende måste beläggas tydligare och att förslaget sannolikt behöver kompletteras med en ändring i 9 kap. 30 § PBL, som reglerar förutsättningarna för bygglov.

Behovet av förutsägbara principer

bestämmelser, eller om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning och erosion.

⁶ Citat från SOU 2015:109 sid 216.

⁷ Enligt 9 kap. 30 § första stycket punkt 2 PBL ska bygglov ges för åtgärder som inte strider mot detaljplanen.

⁸ 2 kap 6 § första stycket punkt 1 PBL, som ingår bland de bestämmelser som hänvisas till i 9 kap 30 § första stycket punkt 4 PBL

⁹ 8 kap 1 § punkt 2 PBL.

I utredningen betonas att fastighetsägare och byggherrar har behov av förutsägbara principer för byggnaders arkitektoniska gestaltning, så att bygglovsprövningen blir förutsägbar. Enligt utredningen kan det uppnås utan planbestämmelser. Istället föreslås att utformningsprinciper kan redovisas i planbeskrivningen eller i särskilda gestaltningsprogram.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att utredningens förslag i detta avseende kan fungera väl och att det innebär ett bättre sätt att hävda arkitektoniska kvaliteter jämfört med att reglera utformningsdetaljer i tvingande planbestämmelser.

Genom att redovisa vägledande gestaltningsprinciper kan kommunens avsikter förtydligas och utrymmet för skönsmässiga bedömningar begränsas. Det har sannolikt också betydelse för överprövande myndigheter om fastighetsägaren i förväg kan ha haft kännedom om att särskilda utformningskrav kan komma att ställas. Samtidigt är det en resursfråga. Det kan vara osäkert om kommuner i praktiken kan avsätta de resurser som behövs för att ta fram gestaltningsprinciper i detaljplaner eller särskilda program, om de inte får styrande verkan utan enbart har vägledande karaktär.

Utförande av byggnadsverk och tomter

Utredningen föreslår en ändring av en bestämmelse¹⁰ som definierar möjligheterna att i detaljplaner reglera byggnadsverks och tomters placering, utformning och utförande. Stadsbyggnadskontoret anser att konsekvenserna av ändringen är oklara och att det behövs ett förtydligande.

Ändringen innebär att innebär att begreppet ”utförande” ersätts med begreppet ”tekniska egenskaper”. Enligt författningskommentaren¹¹ innebär det enbart en språklig justering men ingen ändring i sak. Stadsbyggnadskontoret anser dock att konsekvenserna är oklara. I plan- och bygglagen definieras tekniska egenskaper med avseende på nio funktioner¹². Enligt en kommentar¹³ till nuvarande bestämmelse kan bestämmelser om utförande exempelvis avse krav på en viss grundläggningsmetod, förbud mot källare på grund av översvämningrisk eller krav på att en viss grundvattennivå ska vidmakthållas. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det finns en viss risk att förslaget beskär kommuners möjligheter att reglera frågor om byggnadsverks och tomters utförande som inte ryms inom begreppet tekniska egenskaper, men som kan vara angelägna att reglera för att säkerställa markens lämplighet. Därför behövs ett förtydligande. Ett alternativ hade kunnat vara att koppla planbestämmelser till ”funktionskrav” i stället för ”tekniska egenskaper” i analogi med systemet med föreskrifter och allmänna råd i Boverkets byggregler.

Tekniska egenskaper får enbart regleras i vissa fall

Utredningen föreslår även en ändring som begränsar möjligheterna att reglera tekniska egenskaper genom detaljplanebestämmelser¹⁴ till de situationer när det behövs för att tillgodose de intressen som länsstyrelsen ska bevaka och som utgör länsstyrelsens ingripandegrunder. Stadsbyggnadskontoret bedömer dock inte att ändringen innebär någon stor skillnad i praktiken, eftersom det är ovanligt att tekniska egenskaper behöver regleras med planbestämmelser av andra skäl.

Egenskapskrav i markanvisningar

Det finns gällande bestämmelser i plan- och bygglagen som innebär¹⁵ att en kommun inte får ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i PBL, plan- och byggförordningen eller Boverkets föreskrifter. I utredningen anges att detta förbud även gäller för markanvisningsavtal. Stadsbyggnadskontoret anser att det är en feltolkning av lagstiftningen.

¹⁰ Förslaget innebär en ändring i 4 kap. 16 § första punkten PBL

¹¹ Utredningen sid 333

¹² 8 kap. 4 § PBL

¹³ Plan och bygglagen. En kommentar. Didón m.fl. Nordstedts förlag oktober 2015,

¹⁴ Förslaget innebär att 4 kap 16 § PBL får ett tillägg genom ett nytt andra stycke

¹⁵ Utredningen sid 76. I utredningen hänvisas till 8 kap. 4a § PBL.

Den gällande bestämmelsen i plan- och bygglagen¹⁶ innebär att en kommun i sin myndighetsutövning är förhindrad att införa egna krav på tekniska egenskaper. Det är till exempel inte möjligt att i planbestämmelser eller vid bygglov kräva att bebyggelse ska uppfylla högre energikrav än som anges av Boverket. Bestämmelsen i plan- och bygglagen har däremot inte sådan räckvidd att den inskränker möjligheterna att ställa villkor vid försäljning av egen mark, enligt jordabalkens regler. Denna möjlighet har stor betydelse för Stockholms satsningar på miljöstadsdelar, energisnåla lösningar och högt ställda krav på tillgänglighet för funktionshindrade.

Ny möjlighet att begära planeringsbesked

I utredningen föreslås att kommuner får möjlighet att begära planeringsbesked från länsstyrelsen. Stadsbyggnadskontoret bedömer att förslaget är bra och att det kan förenkla flera detaljplanprocesser.

Förslaget innebär att kommuner kan få tidiga och tydliga besked om förutsättningarna för att genomföra ett planförslag. I bästa fall kan risken för att planer upphävs av länsstyrelsen minska. Planeringsbesked ska kunna begäras både före och under planprocessen. Det ska redovisa om ett förslag är förenligt med länsstyrelsens ingripandegrunder¹⁷. Planeringsbesked ska ha karaktär av ett slutgiltigt, bindande beslut i fråga om en eller flera ingripandegrunder. Länsstyrelsen får inte senare ändra uppfattning, om inte planen eller förutsättningarna har ändrats på ett avgörande sätt.

Genom planeringsbesked kan kommuner också få tidiga besked om vilka krav länsstyrelsen ställer på utredningar och annat underlag. Risken att länsstyrelsen ”för säkerhets skull” lämnar negativa planeringsbesked begränsas genom att kommuner ges rätt att överklaga planeringsbesked och få dem prövade av regeringen. Förslaget innebär att planeringsbesked ska ges inom sex veckor. Tiden kan utsträckas om det behövs med hänsyn till förutsättningarna. I praktiken torde det innebära att det ofta tar längre tid. De bedömningar länsstyrelserna ska göra är ofta komplicerade och kan behöva grundas på underlag från andra statliga myndigheter. Det finns också en risk att länsstyrelsen kan komma att lämna otydliga planeringsbesked med svårtolkade villkor.

Statliga myndigheters roll i planprocesserna

En av de viktigaste åtgärderna för effektivare och snabbare detaljplanprocesser handlar om bättre samordning av statliga myndigheters roller med hänsyn till övergripande samhällsmål. Stadsbyggnadskontoret anser att det hade varit värdefullt om utredningen gått mer in på denna fråga.

Utredningen redovisar att kommuner anser att statliga bestämmelser och riktlinjer är ett påtagligt hinder¹⁸. Utredningen konstaterar att det finns intressekonflikter mellan övriga statliga intressen och bostadsbyggandet. I utredningen har man försökt minska otydligheten i statens krav genom att föreslå att kommuner kan få begära planeringsbesked av länsstyrelsen.

Även om förslaget med planeringsbesked är bra kan det inte lösa den grundläggande intressekonflikten som innebär att statliga sektormyndigheter hindrar bostadsbyggande. Det är också en fråga om länsstyrelsens samordningsansvar. Idag utför länsstyrelserna i rollen som tillståndsmyndighet närmast en slags hindersprövning, där olika sektormyndigheters kravlistor prickas av. Många av dessa krav utgår från vägledning och allmänna råd, som tillämpas som om de vore styrande, trots att de saknar rättsverkan. Om inte kommuner och tilltänkta byggherrar kan visa att alla krav uppfylls stoppas projekten. Det innebär ofta behov

¹⁶ 8 kap. 4a § PBL

¹⁷ Enligt 11 kap. 10 § PBL ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner, om beslutet inte tillgodoser ett riksintresse, inte samordnar användningen av mark- och vattenområden mellan flera kommuner, inte följer en miljökvalitetsnorm eller innebär att strandskydd upphävs i strid mot miljöbalkens bestämmelser, eller om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning och erosion.

¹⁸ Utredningens sid 83, figur 5.3 ”Hinder för planläggning”.

av tidskrävande och dyra utredningar för att komma vidare med planförslag. Istället behöver länsstyrelserna få mandat att svara för att sektormyndigheternas krav kan vägas samman med hänsyn till behoven av bebyggelseutveckling.

Länsstyrelsernas ansvar att främja bostadsförsörjningen behöver få starkare uttryck, så att det kan ge utslag när länsstyrelserna väger bostadsbyggande mot andra statliga intressen. Ett uttryck för detta kan vara att uppräkningsen av vilka intressen länsstyrelsen ska verka för vid plansamråd¹⁹ kompletteras så att den inte enbart omfattar kriterier som kan innebära hinder mot bebyggelse. Kanske behövs också en ändring av beskrivningen i plan- och byggförordningen av länsstyrelsernas uppgift²⁰, med ett förtydligande att det åligger länsstyrelsen att göra de avvägningar mellan statliga myndigheternas synpunkter. Det är viktigt att åtgärder av särskild betydelse från allmän synpunkt kan tillåtas, även om alla myndigheters önskemål inte uppfylls.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 16 mars 2016 har i huvudsak följande lydelse.

AB Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder välkomnar utredningens förslag att förenkla och förbättra för planering och byggande av bostäder. Alla initiativ som kan korta ned plan- och byggprocesserna är nödvändiga. Särskilt välkomnas förslaget om möjlighet att begära bindande planeringsbesked från länsstyrelsen, då detta skulle minska risken för förgävesplanering och ge förutsättningar för en snabbare process. De långa överprövningstiderna är idag ett stort hinder i byggprocessen, varför förslaget om att tidsbegränsa handläggningstiden för överprövning hos Länsstyrelsen är mycket positivt. Svenska Bostäder välkomnar också att utredningen föreslår att begränsa möjligheten att ställa detaljerade krav i detaljplan av en byggnads yttre utformning

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Betänkandet beskriver att det finns organisatoriska samordningsproblem vid kommunal planläggning. Otydligheter i statens krav kan skapa omfattande och ofta komplicerade utredningar vid detaljplanehandläggning. Betänkandets utredare anser att kommunerna och byggherrarna behöver få tidiga, tydliga och bindande besked om restriktioner och utredningskrav som staten har, på ett bättre sätt än vad som sker idag.

Vidare pekar betänkandet på problem som uppstår vid olika typer av regleringar i detaljplaner. Ett exempel är bestämmelser som reglerar byggnaders utseende på ett mycket detaljerat sätt. Regleringar av det slaget leder inte sällan till problem i genomförandeskedet, som kan ligga flera år efter planarbetet. Vid tidpunkten för byggnation kan det visa sig att nya och ändrade nationella bestämmelser omöjliggör ett uppfyllande av de i detaljplanen detaljerat reglerade tekniska egenskapsbestämmelserna.

Familjebostäder upplever att det finns svårigheter vid färdig byggnation, att uppfylla många krav på grund av hur och när i samhällsbyggnadsprocessen kraven är ställda. Bolaget välkomnar av den orsaken betänkandets förslag att renodla vad som ska hanteras i detaljplaneskedet respektive vid bygglovshandlingen.

Familjebostäder kan se att även en dialog behövs för att bättre samordna kommunernas och byggherrarnas arbets- och beslutsprocesser. I jämförelser som gjorts mellan Stadsplanelagen från 1931 och 2011 års plan- och bygglag har det konstaterats att projektinitieringen har förskjutits från att ha legat efter stadsplanehandläggningen till att

¹⁹ 5 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900)

²⁰ Länsstyrelsernas uppgift beskrivs i 2 kap. plan- och byggförordningen (2011:338).

ligga före detaljplanehandläggningen.

Den utveckling som sker kring digitala arbetssätt påverkar även handläggningen då den skapar nya och andra möjligheter att samordna och kommunicera information. Kommunernas ambition att reglera olika detaljer tidigt i processen kan vara ett symptom på den utveckling av byggprocessen där en större arbetsinsats av fler intressenter med fördel utförs i tidiga skeden på ett annat sätt än vad som traditionellt sker idag.

Familjebostäder kan utifrån de aspekterna se att ett resonemang kan behövas kring detaljplanens och bygglovet funktioner och plats i samhällsbyggnadsprocessen.

AB Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem välkomnar utredningens förslag att förenkla och förbättra för planering och byggande av bostäder. Alla initiativ som kan snabba på processerna att skapa byggbara platser är nödvändiga. Bolaget välkomnar särskilt förslaget om möjlighet att begära bindande planeringsbesked från länsstyrelsen. Det minskar risken för förgävesplanering och ger förutsättningar för snabbare process. Stockholmshem välkomnar också att utredningen föreslår en begränsning av möjligheten att ställa detaljerade krav i detaljplan av en byggnads yttre utformning.

Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Micasa Fastigheter ställer sig bakom den översyn som gjorts i syfte att förbättra samarbetet mellan stat och kommun vid planering och byggande.

Betänkandets förslag om kompetensutveckling för förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter, för att motverka de problem som uppstår vid tillämpningen av statens krav vid detaljplanläggning, ser bolaget särskilt positivt på.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser positivt på utredningen som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunal markanvisningar. Alla initiativ som kan förtydliga och snabba på processerna för att skapa byggbara platser är nödvändiga. Koncernledningen ser positivt på möjligheten att i ett tidigt skede begära ett planbesked från länsstyrelsen, samt att länsstyrelsens yttrande är bindande. Det är också viktigt att kommunen kan få besked om länsstyrelsens inställning i det aktuella ärendet inom rimlig tid.

Koncernledningen ser även positivt på att det sker en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll och att delar av kommunens prövning istället prövas i bygglovet. Att kommunens prövning beträffande en ny byggnads yttre utformning sker fullt ut i bygglovet förutsätter att kommunens bygglovsavdelning stärks, såväl kompetensmässigt som personellt. Det är en förutsättning för att avgöra utformningsfrågorna och kunna klara av att hålla de korta handläggningstiderna.