

Utlåtande 2011:25 RI (Dnr 302-1522/2010)

Skärpning av kraven på och uppföljningen av tillgänglighet i samband med exploatering av mark

Motion (2010:14) av Ann-Margarethe Livh (V)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2010:14) av Ann-Margarethe Livh (V) om ”Skärpning av kraven på och uppföljning av tillgänglighet i samband med exploatering av mark” anses besvarad med vad föredragande borgarrådet anfört.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Ann-Margarethe Livh (V) föreslår i en motion (2010:14) att kommunfullmäktige i budgeten för 2011 klargör stadens ambitionsnivå för tillgänglighet vid exploatering av mark samt att där stadens krav särskilt preciseras i avtal ska avtalstexterna som reglerar tillgänglighetskraven ändras från ”bör” till ”ska”. Vidare föreslås att berörda nämnder ges i uppdrag att klargöra ansvaret och se till att det finns fungerande rutiner för att kontrollera byggherrarnas löften samt att exploateringsnämnden ges i uppdrag att innan de anvisar mark granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla stadens och BBR:s (Boverkets regelsamling för byggande) krav på tillgänglighet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret konstaterar att staden har en högre ambition vad gäller tillgänglighet än vad som regleras i gällande lagstiftning. Med hänvisning till stadens markanvisningspolicy åvilar det redan idag exploateringsnämnden att i markanvisningsskedet göra en översiktlig bedömning av bland annat tillgänglighet, miljökonsekvenser, påverkan på barn med mera. För att säkerställa stadens ambitionsnivå vad gäller tillgänglighet är det stadsledningskontorets uppfattning att det är av särskild vikt att granskning av detaljplaner ur ett tillgänglighetsperspektiv fortsätter även framgent.

Exploateringsnämnden vill nämna att det alltid funnits möjlighet till avvikelser från stadens tillgänglighetsriktlinjer – både för ”ska”- och ”bör”-ambitionerna. Byggherren förbinder sig inte i markanvisningsavtalet att genomföra projektet. Det är först under planarbetet som projektet utformas i detalj och först i överenskommelsen om exploatering förbinder sig byggherren att genomföra projektet på ett visst sätt, t.ex. att uppfylla stadens gällande krav för tillgänglighet.

Stadsbyggnadsnämnden anser att vid diskussion om hur stadsbyggandet ska utformas måste en avvägning mellan flera mål göras. En mer nyanserad och realistisk kravnivå på byggherrarna bör kunna leda till att tillgänglighetsarbetet förbättras och att en större samsyn kan uppnås.

Mina synpunkter

Stockholms stad har en mycket hög ambition för ett tillgängligt Stockholm. Under den senaste tioårsperioden har staden satsat över 1,2 miljarder kronor på att öka tillgängligheten. Dessa insatser har till stor del gjorts i tillgänglighetsprojektets regi men även en rad andra åtgärder har genomförts. Det är angeläget att det viktiga tillgänglighetsarbetet fortsätter. Framöver ska det vara en naturlig del i nämndernas verksamhet och varje nämnd måste utarbeta en strategi för hur arbetet ska fortgå. Redan idag beslutar nämnderna om tillgänglighetsplaner. Dessa planer behöver konkretiseras för att fullt ut vara praktiskt användbara i tillgänglighetsarbetet. När arbetet efter 2010 går in i den ordinarie verksamheten är det fortsatt viktigt att följa upp vad som görs och att de bästa insatserna sammanställs och sprids som goda exempel inom staden. Arbetet ska även fortsättningsvis ske i nära samråd med representanter för handikapporganisationerna i staden.

Under våren 2010 startade arbetet med att ta fram ett nytt handikappolitiskt program. Ett arbete som tar utgångspunkt i det tidigare arbetet i staden men framförallt i den FN-konvention som Sverige har ratificerat och nu ska implementeras i den dagliga verksamheten.

Samhällets grundläggande krav på tillgänglighet finns reglerat i lagar (framför allt i plan- och bygglagen) och förordningar samt gällande byggregler. Kommunstyrelsen har också den 28 april 2010 fastslagit att arbetet för att öka tillgängligheten ska utgå från hittillsvarande riktlinjer för tillgänglighet. En utveckling med ökade nationella krav har medfört att flera av Stockholms stads högre krav på tillgänglighet efterhand har innefattats i nya byggregler. Jag delar därför stadsledningskontorets konstaterande att staden har en högre ambition vad gäller tillgänglighet än vad som regleras i gällande lagstiftning. Där stadens högre krav preciseras särskilt ska dessa överensstämma med de av fullmäktige beslutade kraven. Har kommunfullmäktige beslutat att den högre preciseringen är ett så kallat "ska-krav" ska detta också framgå där kraven preciseras särskilt. Detta innebär att den högre ambitionsnivån beträffande tillgänglighet jämfört med Boverkets byggregler, BBR, som gällt för byggherren ända sedan 1987, och senast bekräftats av kommunfullmäktige i årets budget genom hänvisningen till styrdokumentet "Handikappolitiskt program för Stockholms stad", har förtydligats och kommer att gälla även fortsättningsvis.

Nuvarande markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter, antagen i exploateringsnämnden den 19 april 2007, utgör underlag för beslut om markanvisning av stadens mark till olika intressenter inför planeringen av ny bebyggelse. I markanvisningspolicyn anges bland annat att byggherren ska följa de av staden beslutade generella krav vilka till exempel kan vara att integrera olika former av socialt boende och specialbostäder i nya bostadsprojekt och att göra ute- och inomhusmiljön tillgänglig för människor med funktionshinder. Den byggherre som får en markanvisning har under en viss tid och under vissa villkor rätt att ensam förhandla med staden om exploatering av marken. I markanvisningspolicyn anges att vid val av byggherre ska hänsyn tas till dennes ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning av bebyggelsen. En långsiktig kvalitets- och miljöprofil, liksom att byggherren avser att uppfylla stadens fastställda krav är en förutsättning för att markanvisning ska ges. Med hänvisning till stadens markanvisningspolicy åvilar det redan idag exploateringsnämnden att i markanvisningsskedet göra en översiktlig bedömning av bland annat tillgänglighet, miljökonsekvenser, påverkan på barn med mera. Exploateringskontoret anger att kontoret regelmässigt tar upp frågan om tillgänglighet med byggherrar på projekterings- och byggherremöten och har också bedömt att dessa rutiner är tillräckli-

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

Jag ser positivt på att berörda parter inom Stockholms stad förtydligar stadens högre ambition i till exempel avtal med byggherrar. Stadens nämnder och bolag ska säkerställa att staden även vidare ligger i framkant i arbetet med tillgänglighetsfrågor så att målet om att bli världens mest tillgängliga huvudstad kan nås.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion (2010:14) om skärpning av kraven på och uppföljning av tillgänglighet i samband med exploatering av mark.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin, Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Besvara motionen i enlighet med nedanstående.
2. Därutöver anför följande.

Staden måste förbättra kontroll och uppföljning av byggherrarnas arbete, vad gäller såväl tillgänglighet som energikrav och liknande. Även sanktionsmöjligheterna måste utvecklas. Att den enda sanktion som finns - att hindra byggherrarna från fler markanvisningar - är ett både trubbigt och otillräckligt sätt att säkra viktiga funktioner är otillfredsställande.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att besvara motionen med följande:

Arbetet med att göra Stockholm tillgängligt för alla går för långsamt. Nu när det fleråriga tillgänglighetsprojektet avslutas och tillgänglighetsarbetet ska implementeras i alla nämnder och styrelser blir det extra viktigt att en intensifiering sker och att tillräckliga resurser avsätts. Staden måste förbättra kontroll och uppföljning av byggherrarnas arbete, inte minst vad gäller tillgänglighet.

Även sanktionsmöjligheterna behöver utvecklas. Att den enda sanktion som finns är att hindra byggherrarna från fler markanvisningar, är uppenbarligen inte tillräckligt. Vitesförelägganden när tillgänglighetskraven inte efterlevs kan vara en möjlig väg.

Det handikappolitiska programmet ersätts från 2011 med det nya "Stockholm – en stad för alla. Program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning." Det är bra att det nya programmet tagits fram i samarbete med stadens förvaltningar och bolag samt handikapporganisationer och att det tar sin utgångspunkt i FN-konventionen. Programmet görs till en del av stadens styrdokument och ska ingå i det integrerade ledningssystemet, ILS, vilket är bra. Programmet behöver också kompletteras med delmål för tillgänglighetsarbetet.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2010:14) av Ann-Margarethe Livh (V) om "Skärpning av kraven på och uppföljning av tillgänglighet i samband med exploatering av mark" anses besvarad med vad föredragande borgarrådet anför.

Stockholm den 26 januari 2011

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ylva Tengblad

Reservation anfördes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Bifalla motionen
2. Därefter anföra följande

Föredragande borgarråds svar stödjer i mycket vår motion vilket är glädjande. Staden måste dock förbättra kontroll och uppföljning av byggherrarnas arbete, vad gäller såväl tillgänglighet som energikrav och liknande. Även sanktionsmöjligheterna måste utvecklas. Att den enda sanktionen som finns – att hindra byggherrarna från fler markanvisningar – är ett både trubbigt och otillräckligt sätt att säkra viktiga funktioner är otillfredsställande.

Exploateringsnämndens handikappråd stödjer vårt krav att avtalstexterna som reglerar tillgänglighetskraven ska ändras från ”bör” till ”ska” samt att exploateringskontoret ska införa stickprovskontroller – detta ska självklart höras sammas.

ÄRENDET

Ann-Margarethe Livh (V) föreslår i en motion (2010:14) att det finns behov av att kommunfullmäktige förtydligar vilken ambitionsnivå för tillgänglighet som ska gälla i Stockholms stad. Vidare framförs att om kraven på tillgänglighet i exploateringsavtal och lagstiftning ska få önskvärd effekt måste staden följa upp att alla byggherrar efterlever det de förbundit sig vid samt att rutiner skapas för att byggherrars verifikation av att lagkrav efterlevs kommer in till staden i sådan tid att brister kan åtgärdas redan under byggskedet. Det bör därmed skapas rutiner och metoder för kontroller och ansvaret för att kontrollera byggherrar måste klargöras. Motionären anför vidare att exploateringsavtalen måste formuleras om så att kraven blir juridiskt bindande i de fall staden har högre krav än vad gällande lagstiftning anger.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 september 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige beslutade i och med budget 1999 att Stockholm år 2010 ska vara världens mest tillgängliga huvudstad. Stockholms stad har därmed en mycket hög ambition för ett tillgängligt Stockholm. Målet om tillgänglighet konkretiseras i det handikappolitiska programmet som antogs av kommunfullmäktige år 2004. Programmet bygger på Förenta Nationernas (FN) standardregler om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättningar och följer ambitionerna i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken inför år 2010. Programmet anger de handikappolitiska inriktningsmålen med siktet inställt på år 2010 och bygger på stadens ambition att bli världens mest tillgängliga huvudstad och att i princip alla fysiska hinder ska vara eliminerade år 2010. I kommunfullmäktiges budget för 2010 har socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden fått i uppdrag att leda arbetet med att ta fram ett handikappolitiskt program som ska gälla från och med 2011.

Samhällets grundläggande krav på tillgänglighet finns reglerat i lagar (framför allt i plan- och bygglagen) och förordningar samt gällande byggregler. Stadsledningskontoret konstaterar att staden har en högre ambition vad gäller tillgänglighet än vad som regleras i gällande lagstiftning och att den högre ambitionsnivån fastslogs i och med

kommunfullmäktiges beslut 1987 då ”Program och riktlinjer för handikappanpassning i utemiljön” antogs. Då programmet reviderades i gatu- och fastighetsnämnden 2001 fastslogs i ”Stockholm, en stad för alla – riktlinjer för att skapa en tillgänglig och användbar utemiljö att den högre ambitionen fortfarande gäller. I Handikappolitiskt programmet som antogs av kommunfullmäktige den 14 december 2004 anges att programmet ”Stockholm, en stad för alla – riktlinjer för att skapa en tillgänglig och användbar utemiljö” ska följas vid alla förändringar i den yttre miljön. Kommunstyrelsen har också den 28 april 2010 fastslagit att arbetet för att öka tillgängligheten ska utgå från hittillsvarande riktlinjer för tillgänglighet.

Tillgänglighetsfrågor har under de senaste åren fått ett allt större fokus, såväl ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som ur ett jämlikhetsperspektiv, vilket inneburit skärpta krav i lagar och förordningar samt att ansvar för genomförande av tillgänglighetsåtgärder har tydliggjorts. I sammanhanget kan nämnas att Integrations- och jämställdhetsdepartementet i en promemoria ”Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering (DS2010:20) föreslagit att det i diskrimineringslagen (2008:567) ska införas en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Enligt förslaget ska en fastighetsägare eller någon annan som har ett bestämmande inflytande över möjligheten att vidta tillgänglighetsåtgärder kunna åläggas att betala diskrimineringsersättning.

En utveckling med ökade nationella krav har medfört att flera av Stockholms stads högre krav på tillgänglighet efterhand har innefattats i nya byggregler. Idag återstår fyra punkter där staden har en högre ambition än gällande lagstiftning och byggregler. Dessa har bland annat preciserats i exploateringsnämndens mallar för exploateringsavtal.

Stadsledningskontoret ser positivt på att berörda parter inom Stockholms stad förtydligar stadens högre ambition i till exempel avtal med byggherrar. Stadsledningskontoret poängterar dock att där detta inte görs så ska hänvisning till gällande riktlinjer göras. Stadsledningskontoret anser att där stadens högre krav preciseras särskilt så ska dessa överensstämja med de av fullmäktige beslutade kraven. Har kommunfullmäktige beslutat att den högre preciseringen är ett så kallat ”ska-krav” så ska detta också framgå där kraven preciseras särskilt.

Nuvarande markanvisningspolicy för bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter, antagen i exploateringsnämnden den 19 april 2007, utgör underlag för beslut om markanvisning av stadens mark till olika intressenter inför planeringen av ny bebyggelse. Den byggherre som får en markanvisning har under en viss tid och under vissa villkor rätt att ensam förhandla med staden om exploatering av marken. I gällande markanvisningspolicy anges att vid val av byggherre ska hänsyn tas till dennes ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning av bebyggelsen. En långsiktig kvalitets- och miljöprofil, liksom att byggherren avser att uppfylla stadens fastställda krav är en förutsättning för att markanvisning ska ges. I markanvisningspolicyen anges bland annat att byggherren skall följa de av staden beslutade generella krav vilka till exempel kan vara att integrera olika former av socialt boende och specialbostäder i nya bostadsprojekt och att göra ute- och inomhusmiljön tillgänglig för människor med

funktionshinder. Stadsledningskontoret konstaterar med hänvisning till stadens markanvisningspolicy att det redan idag åvilar exploateringsnämnden att i markanvisningskedet göra en översiktlig bedömning av bland annat tillgänglighet, miljökonsekvenser, påverkan på barn med mera.

Byggherren förbinder sig dock inte i markanvisningsavtalet att genomföra projektet och det är därmed först i överenskommelsen om exploatering som byggherren förbinder sig att genomföra projektet på ett visst sätt. I den fastställda detaljplanen och bygglovet regleras vad som får byggas på en viss plats. Exploateringskontoret anger att kontoret regelmässigt tar upp frågan om tillgänglighet med byggherrar på projekterings- och byggherremöten och har också bedömt att dessa rutiner är tillräckliga. En effektiv sanktionsmöjlighet om en byggherre inte följt uppställda krav och villkor i träffade avtal är att byggherren kan förlora möjligheten att få nya markanvisningar inom staden.

Stadsledningskontoret konstaterar att staden har en hög ambition för utbyggnad av bostäder, arbetsplatser och infrastruktur och att utbyggnaden av staden ska ske på långsiktigt hållbara villkor. Detta innebär att såväl sociala, miljömässiga som ekonomiska mål ska uppnås varvid en samlad bedömning med avvägningar mellan olika intressen får göras vid planering av all ny bebyggelse. Stadens nämnder och bolag ska dock säkerställa att staden även fortsättningsvis ligger i framkant i arbetet med tillgänglighetsfrågor så att målet om att bli världens mest tillgängliga huvudstad kan nås. För att säkerställa stadens ambitionsnivå vad gäller tillgänglighet är det stadsledningskontorets uppfattning att det är av särskild vikt att granskning av detaljplaner ur ett tillgänglighetsperspektiv fortsätter även framgent.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att motion (2010:14) om ”Skärpning av kraven på och uppföljning av tillgänglighet i samband med exploatering av mark” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 28 september 2010 att besvara kommunstyrelsens remiss av motion (2010:14) av Ann-Margarethe Livh (V) med kontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av vice ordföranden Mirja Räihä Järvinen m.fl. (S), ledamoten Emilia Hagberg (MP) och ledamoten Clara Lindblom (V), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 september 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens tillgänglighetsriktlinjer

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

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

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

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

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

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

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

Exploateringskontoret vill nämna det alltid funnits möjlighet till avvikelser från stadens tillgänglighetsriktlinjer – både för "ska"- och "bör"-ambitionerna. Kontoret anser att trafikkontorets år 2008 utarbetade handbok är ett för alla parter bättre sätt för

staden att verka för förbättrad tillgänglighet än att införa alltför strikta avtalskrav. I handboken, som kontinuerligt ska kunna uppdateras, ges bl.a. goda exempel på tekniska lösningar.

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

Idéskedet

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

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

Idéfasen innefattar enligt kontorets arbetsrutiner och checklistor även en tämligen omfattande ekonomisk analys och, för större projektidéer, även andra analyser som bedöms erforderliga och samråd med stadens centrala organ enligt stadens investerings- och projektstyrningsregler. Idéfasen inkluderar även markanvisningsärendet med tillhörande förslag till inriktningsbeslut till exploateringsnämnden. Samtidig ges information om den föreslagna markanvisningen till stadsdelsnämndens ledamöter och suppleanter. Idéfasen kan sägas avslutas med, om nämnden tillstyrker, tecknande av markanvisningsavtalet med byggherren och planbeställningen till stadsbyggnadsnämnden. Därefter startar den egentliga planeringsfasen.

Det ska understrykas att en markanvisning för mark som staden äger utgör en option för en byggherre att under en viss tid och på vissa villkor med ensamrätt få förhandla med staden och arbeta fram utformningen av ett projekt som resulterar i en detaljplan och en överenskommelse om exploatering. Markanvisningsavtalet ger trygghet för byggherren att vilja satsa resurser för projektering m.m. och avtalsförhandlingar. Bland villkoren för en markanvisning anges bland annat att byggherren ska följa beslutade generella krav av kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden.

Byggherren förbinder sig inte i markanvisningsavtalet att genomföra projektet. Det är först under planarbetet som projektet utformas i detalj och först i överenskommelsen om exploatering förbinder sig byggherren att genomföra projektet på ett visst sätt, t.ex. att uppfylla stadens gällande krav.

Det är alltså inte redan vid markanvisningstillfället som sådana aspekter som tillgänglighet ska vara närmare utredda och beaktade; detta sker först under den efterföljande egentliga planeringsfasen med projektutformningen och detaljplaneringen. Det är i den lagreglerade detaljplaneprocessen som viktiga frågeställningar ska belysas och lösas. Slutligen är det den fastställda detaljplanen och bygglovets som avgör vad som får byggas på en viss plats. Att alla relevanta aspekter blir identifierade och ordentligt utredda är just syftet med att börja med att göra en markanvisning till den tänkta bygg-

herren och först senare träffa avtal om exploatering. Eftersom byggherrens projektutformning till stor del handlar om att jämka samman ett stort antal ambitioner och krav, ofta motstridiga, skulle det vara närmast omöjligt för staden att i förväg analysera och bedöma en av dessa många aspekter. Däremot ingår i kontorets rutiner att göra översiktliga, preliminära bedömningar av bl.a. miljökonsekvenser, grönytekomensation, tillgänglighet och påverkan på barn.

Kontrollrutiner

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

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

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

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

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

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

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

I övrigt ställer sig rådet bakom exploateringskontorets yttrande i ärendet.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 augusti 2010 att som svar på remissen från kommunstyrelsen överlämna och åberopa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens ambitionsnivå för tillgänglighet

Stadsbyggnadskontoret delar uppfattningen att tillgänglighet för alla medborgare är oerhört viktigt. Staden har också länge arbetat med tillgänglighetsfrågorna och har ett särskilt projekt under trafikkontoret som sedan 1999 årligen haft 100 mnkr till sitt förfogande. Resurserna har huvudsakligen använts i gatu- och parkmiljön men också i stadens idrotts- och kulturanläggningar.

Staden har sedan 2004 ett Handikappolitiskt program som är ett styrdokument för stadens nämnder och styrelser. Vidare finns dokumentet ”Stockholm - en stad för alla”, som är en handbok för utformning av en tillgänglig och användbar miljö. Riktlinjerna i handboken redovisar stadens ambitionsnivå för tillgänglighet i den bebyggda miljön. Ambitionsnivån är i vissa fall högre än de bindande krav för tillgänglighet som gäller enligt Boverkets Byggregler (BBR). Det är också dessa högre nivåer som byggherrarna i överenskommelser om markanvisning och exploatering förbinder sig att följa.

Kontroll och uppföljning

Ett av förslagen i motionen handlar om kontroll och uppföljning av byggherrarnas åtaganden om tillgänglighet (2). Detta förslag måste ses tillsammans med förslaget att innan markanvisningen görs ska exploateringsnämnden granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla stadens krav på tillgänglighet(4). Stadsbyggnadskontoret delar uppfattningen att resurser bör avsättas för att förbättra uppföljningen av hur tillgänglighetskraven uppfylls i samband med ny stadsbebyggelse. Samtidigt är det viktigt att de krav som ställs på byggherrarna, utöver de bindande reglerna i BBR, är realistiska och möjliga att uppnå.

Svårigheter att uppnå tillgänglighetskraven

Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget att exploateringsnämnden innan de anvisar mark ska granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla tillgänglighetskraven är rimligt. BBR:s krav om tillgänglighet måste alltid uppfyllas, men ibland kan det vara svårt att klara alla de riktlinjer som anges i handboken, ”Stockholm - en stad för

alla.” Faktorer som kan vara svåra att hantera är höjdskillnader, avstånd till entréer och hus för källsortering samt tillgänglighet till terrasser. Staden har även andra prioriterade mål som till exempel ett effektivt bostadsbyggande och att skapa täta urbana miljöer för en växande befolkning. Vid diskussion om hur stadsbyggandet ska utformas måste en avvägning mellan flera mål göras. Kontorets uppfattning är att en mer nyanserad och realistisk kravnivå på byggherrarna bör kunna leda till att tillgänglighetsarbetet förbättras och att en större samsyn kan uppnås.

Stadsbyggnadskontoret deltar gärna i en diskussion om hur kraven på tillgänglighet kan utformas inför varje enskilt projekt.

RESERVATIONER M.M.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Mirja Räihä Järvinen m.fl. (S), ledamoten Emilia Hagberg (MP) samt ledamoten Clara Lindblom (V) med hänvisning till deras gemensamma förslag till beslut enligt följande.

Staden måste förbättra kontroll och uppföljning av byggherrarnas arbete, vad gäller såväl tillgänglighet som energikrav m m. Även sanktionsmöjligheterna måste utvecklas. Att den enda sanktion som finns är att hindra byggherrarna från fler markanvisningar, är uppenbarligen inte tillräckligt.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2010:14

2010:14

Motion av Ann-Margarethe Livh (v) om skärpning av kraven på och uppföljningen av tillgänglighet i samband med exploatering av mark

Dnr 302-1522/2010

Vänsterpartiet har efterlyst ett tydligt ställningstagande om stadens ambitionsnivå för tillgänglighetsarbetet och fått hänvisningar till fullmäktigebeslut 1987 och 2004. Vi anser i likhet med handikapporganisationerna att det finns behov av att fullmäktige ytterligare förtydligar och bekräftar vilken ambitionsnivå som ska gälla.

Tillgänglighet för alla medborgare är oerhört viktig. Den fysiska tillgängligheten har ökat men är långt ifrån godkänd. Vi är långt ifrån det stolta målet om världens mest tillgängliga stad.

Exploateringskontoret har arbetat med att förtydliga stadens ambitioner och det är bra med tanke på den upprepade kritiken från stadsbyggnads- och exploateringsnämndens handikappråd. De konkretiserade mallarna för överenskommelser om exploatering av stadens mark och för exploateringsavtal när staden ska ta över mark och anläggningar som exploatören bygger är förhoppningsvis steg i rätt riktning. Det bör dock klargöras om dessa förändringar täcker in alla tillfällen när mark ska bebyggas.

För att de förtydligade kraven på tillgänglighet i de juridiskt bindande överenskommelserna om exploatering ska få önskvärd effekt måste staden följa upp att alla byggherrar efterlever det de förbundit sig till. Enligt exploateringskontoret utförs ingen egentlig kontroll av innergårdar m.m. på kvartersmark. Det bör klargöras vem som har kontrollansvar, och rutiner behöver skapas så att kontroller genomförs.

Kraven på tillgänglighet i BBR ska alltid uppfyllas när det gäller ny- och ombyggnationer och det är byggherren som är ansvarig för att verifiera detta till stadsbyggnadskontoret. Rutiner för att verifikationer kommer in i tid behö-

ver klargöras. Det räcker inte med att i efterhand straffa byggherrar som misskött sig genom att dra in möjligheten att få nya markanvisningar. Stickprov måste göras så att brister uppmärksammas och kan åtgärdas redan under byggtiden.

Det byggherren förbinder sig att göra enligt avtalstexten är i ett par fall formulerat i "bör"-satser, vilket inte håller vid juridisk prövning. Satserna måste formuleras som krav med möjlighet för exploateringskontoret att medge undantag när omständigheterna omöjliggör att kravet kan uppfyllas. Detta kan bara gälla de krav som går utöver BBR.

Exploateringsnämnden bör dessutom innan de anvisar mark för exploatering granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla kraven, såväl stadens egna som de som föreskrivs i BBR. En vanlig skrivning är att hänvisa till stadsbyggnadsnämnden att i detaljplanen se till att tillgänglighetskraven uppfylls. I vissa fall finns det ingen möjlighet att följa kraven på den aktuella marken eller så blir kostnaderna för att följa kraven alldeles för stora.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås att kommunfullmäktige beslutar följande

1. I budgeten för 2011 klargöra de frågetecken som kvarstår enligt ovan när det gäller stadens ambitionsnivå för tillgänglighet vid exploatering av mark.
2. Ge berörda nämnder i uppdrag att klargöra ansvaret för att kontrollera byggherrarnas löften om tillgänglighet samt att se till att det finns fungerande rutiner och metoder för kontroller.
3. Skärpa avtalstexterna som reglerar tillgänglighetskraven från "bör" till "ska" enligt motionens intentioner.
4. Ge exploateringsnämnden i uppdrag att innan de anvisar mark granska om det finns realistiska möjligheter att uppfylla stadens krav och BBR:s krav tillgänglighet.

Stockholm den 15 juni 2010

Ann-Margarethe Livh