

Utlåtande 2010: RIII (Dnr 119-827/2010)

Ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet

Förslag från stadsbyggnadsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet fastställs enligt *bilaga 1*.
2. Taxan gäller från och med det första månadsskiftet efter att kommunfullmäktiges beslut vunnit laga kraft.

Föredragande borgarrådet Kristina Alvendal anför följande.

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har i kommunfullmäktiges budget 2009 i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa. I kommunfullmäktiges budget för 2010 anges att en effektivisering av plan- och byggprocessen ska ske genom bland annat ökad tillämpning av planavtal samt genom att en ny plan- och bygglovs-taxa implementeras under första halvåret 2010. Stadsbyggnadsnämnden har den 11 mars 2010 beslutat om förslag till ny taxa, som föreslås att gälla från och med den 1 augusti 2010 och överlämnat förslaget till kommunfullmäktige för beslut.

Huvuddragen i förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet är att en större andel av planverksamheten avgiftsfinansieras och intäkterna tidigareläggs. För planavgifter sker en övergång från dagens ”grundmodell” för planavgifter med möjlighet att träffa planavtal till en modell där planavtal alltid upprättas.

I den mån upprättande av detaljplan kräver ett programskede ska stadsbyggnadsnämndens kostnader för detta ingå i de kostnader som ligger till grund för planavgift. Taxan förenklas och förtydligas inom området bygglovavgifter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet i enlighet med stadsbyggnadsnämndens förslag. Stadsledningskontoret poängterar att tillämpningen av taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet ska ske utifrån gällande plan- och bygglagstiftning. Mall för planavtal som upprättas till följd av beslut om ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet utarbetas av stadsbyggnadsnämnden i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Mina synpunkter

Stockholm är en attraktiv stad att bo och arbeta i. Den fas som staden nu genomgår är en av de mest expansiva i dess historia hitintills. Fram till år 2030 kommer stadens befolkning att öka med 200 000 personer. Stadsbyggnadsnämnden, vars uppdrag är att framsynt planera för denna expansion, har fått i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa. Den nuvarande taxan för stadsbyggnadsnämndens verksamhet fastställdes av kommunfullmäktige 1995, varefter ett antal mindre justeringar gjorts. Taxan grundar sig ursprungligen på en formel som togs fram av Svenska kommunförbundet 1987. Den har inte publicerats på stadens hemsida, då den ansetts vara alltför komplicerad.

Förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämnden ger förutsättningar för en förbättrad intern styrning inom nämnden, bättre korrelation mellan kostnader och intäkter i tid för planarbete, ökad kostnadstäckning för programarbete samt ökad service gentemot byggherrar. Dessutom ska det vara möjligt att publicera taxan på stadens hemsida.

Den nya taxan kommer att vara till gagn för byggandet i staden. Med förbättrade styrmedel kommer stadsbyggnadsnämnden att kunna producera fler planer. Tillämpningen av taxan kommer att ske utifrån gällande plan- och bygglagstiftning. Inför framtagandet av mallen är det viktigt med en dialog med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Bilagor

1. Taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet
2. Formler för bestämning av vissa avgifter

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

1. Taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet fastställs enligt *bilaga 1*.
2. Taxan gäller från och med det första månadsskiftet efter att kommunfullmäktiges beslut vunnit laga kraft.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Kristina Alvendal

Ylva Tengblad

ÄRENDET

Stadsbyggnadsnämnden har i kommunfullmäktiges budget 2009 i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa. I kommunfullmäktiges budget för 2010 anges att en effektivisering av plan- och byggprocessen ska ske genom bland annat ökad tillämpning av planavtal samt genom att en ny plan- och bygglovstaxa implementeras under första halvåret 2010. Stadsbyggnadsnämnden har den 11 mars 2010 beslutat om förslag till ny taxa, som föreslås att gälla från och med den 1 augusti 2010, och överlämnat förslaget till kommunfullmäktige för beslut.

Huvuddragen i förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet är att en större andel av planverksamheten avgiftsfinansieras och intäkterna tidigare läggs. För planavgifter sker en övergång från dagens ”grundmodell” för planavgifter med möjlighet att träffa planavtal till en modell där planavtal alltid upprättas.

I den mån upprättande av detaljplan kräver ett programskede enligt PBL, 5 kapitlet 18 §, ska stadsbyggnadsnämndens kostnader för detta ingå i de kostnader som ligger till grund för planavgift. Taxan förenklas och förtydligas inom området bygglovavgifter.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 11 mars 2010 att godkänna förslaget till ny taxa och överlämnar förslaget till kommunfullmäktige för antagande.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

I Stockholms stads budget och verksamhetsplan för 2009 har kommunfullmäktige gett stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa.

I detta inriktningsärende beskriver stadsbyggnadskontoret ett antal övergripande principer som ska gälla för det vidare arbetet med att ta fram en ny taxa för nämndens verksamhet. Om kontoret får gehör för de föreslagna ändringarna beräknas en komplett taxa kunna föreligga till beslut i nämnden i februari/mars. Då en taxeändring måste beslutas av kommunfullmäktige beräknas ett sådant beslut kunna fattas i maj för att gälla fr.o.m. 2010-07-01.

Planavgifter

Med den föreslagna taxemodellen för planavgifter får kontoret dels ett bättre underlag för att prognostisera intäkterna, dels får branschen ett budgetpris från början och en transparent modell för hur vi beräknar kostnaderna. Modellen ger draghjälp åt den interna styrningen av planprocessen, i och med att en budget för varje planärende måste tas fram, vilket är incitament till att beräkna och följa upp tidsåtgången samt att hålla nere de indirekta kostnaderna.

De föreslagna ändringarna har vidare som syfte att komma till rätta med den eftersläpning av intäkter som den nuvarande taxan leder till. Ett antal förändringar syftar till att öka kostnadstäckningsgraden.

Bygglov

De föreslagna ändringarna har som övergripande syfte att förenkla och förtydliga taxan för såväl stadens invånare och företagare som stadsbyggnadskontorets tjänstemän. Förenklingarna avser att leda till att den sökande redan innan ansökan skickas in ska känna till kostnaden för ärendet.

Kontoret föreslår att kostnaden för bygganmälan slås ihop med kostnaden för bygglov och att debiteringen sker vid tidpunkten för debitering av bygglov.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna förändringarna kommer att ge upphov till förändringar i nämndens intäkter under flera år. Övergripande blir dessa belysta i tabellen nedan för perioden fram till 2015. I utlåtandet redovisas ändringarna inom respektive område mera detaljerat.

Förändringen inom bygglovsområdet leder till en tillfällig ökning av intäkterna under 2010-2013 på grund av den samtidiga debiteringen av bygglovs- och bygganmälsavgifterna.

Förändringen inom planområdet leder till en viss ökning under flera år framöver.

Avgifter inom plan- och bygglovsområdet 2010-2015, mnkr

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nuvarande taxa						
planavgifter	50	48	46	44	42	40
bygglovavgifter	50	50	50	50	50	50
Summa avgifter	100	98	96	94	92	90
Ny taxa fr o m 2010-07-01						
planavgifter	51	50	48	48	46	46
bygglovavgifter	55	60	55	50	50	50
Summa avgifter	106	110	103	98	96	96
Förändring	+ 6	+ 12	+ 7	+ 4	+ 4	+ 6

Stadsmätning

Inga principiella förändringar föreslås. Dock kommer avgifterna i viss mån att justeras i samband med taxeärendet i februari/mars 2010.

Bakgrund

I Stockholms stads budget och verksamhetsplan för 2009 har kommunfullmäktige (KF) gett stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa. Några närmare anvisningar om inriktning har inte lämnats, men i stadens budget och verksamhetsplan för 2010 har KF beslutat om en inriktning för 2011-12 med innebörden att stadsbyggnadsnämndens intäkter ska öka med 4,5 miljoner kronor årligen utan motsvarande kostnadsökning, dvs. att kostnadstäckningsgraden ska öka.

Den nuvarande taxan för stadsbyggnadsnämndens verksamhet fastställdes av kommunfullmäktige 1995. Därefter har KF godkänt ett mindre antal justeringar.

Taxan grundar sig ursprungligen på en modell som togs fram av Svenska kommunförbundet 1987 och som med vissa variationer i nivå tillämpas av flertalet kommuner i landet. Kommunförbundets modell är konstruerad som en formel där ett antal olika faktorer multipliceras så att en avgift i kronor erhålls.

Taxan omfattar i huvudsak avgifter som tas ut med stöd av plan- och bygglagen, PBL, (1987:10), 11 kap 5 §. Därmed innefattar den även de avgifter som tas ut inom stadsmätningen, undantaget den myndighetsutövning som bedrivs inom lantmäterisektionen med stöd av föreskrifter från Lantmäteriverket. Detta debiteras efter egen taxa. I övrigt omfattar taxan avgifter som baseras på olika speciallagstiftningar, som medger rätt till debitering.

Den nuvarande taxan har inte publicerats på stadens hemsida, då den ansetts vara alltför komplicerad.

Planverksamheten

Nuvarande plantaxa

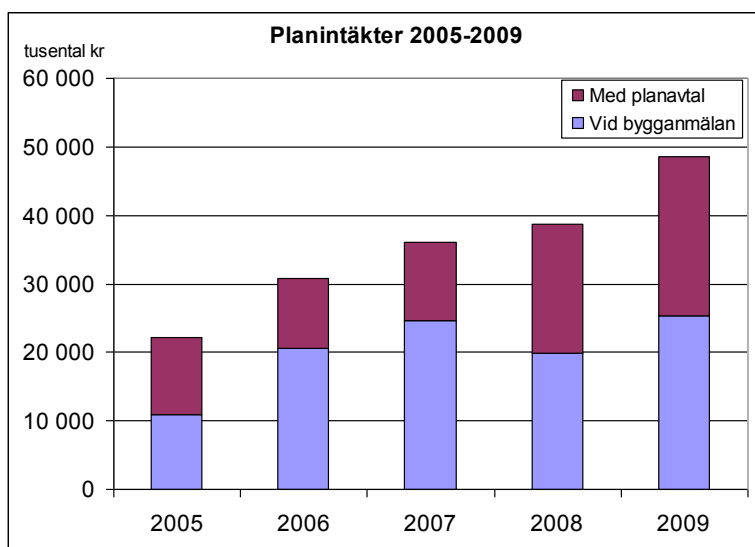
Som nämnts inledningsvis baseras gällande plantaxa på en modell som tagits fram av Kommunförbundet. Denna ”grundmodell” för planavgift är framtagen i syfte att ge kommunen ersättning för de genomsnittliga kostnaderna för planarbetet satt i förhållande till den byggrätt som detaljplanen ger. Byggrätten anges i antal kvadratmeter bruttoarea (BTA). Planavgiftens storlek bestäms enligt en formel ($G \cdot n \cdot OF \cdot 25 \cdot PF$) som baseras på byggrättens storlek. Planavgiften betalas i samband med att den i detaljplanen uppkomna byggrätten utnyttjas, dvs. i samband med att bygganmälan lämnas, vilket kan ske så länge det finns outnyttjad byggrätt i detaljplanen.

Stockholms gällande plantaxa, liksom Kommunförbundets taxa, ger dock möjlighet att frånga denna modell och istället träffa avtal med en beställare av planarbete som ersätter kommunen för kostnaderna i det enskilda ärendet. Planbeställare befrias då från avgift i samband med bygglov/bygganmälan, och debiteras i stället löpande allteftersom kostnaderna upparbetas.

Problembeskrivning

Nackdelarna med den nuvarande ”grundmodellen” är att intäkterna debiteras vartefter den nya bebyggelsen sker, vilket kan vara många år efter att nämndens kostnader har uppkommit, och om fastighetsägaren av något skäl avstår från att utnyttja sin rätt att genomföra bebyggelse har planarbetet skett förgäves, dvs. utan ersättning till kommunen.

Eftersom det orsakar problem med styrningen av planverksamheten att bedriva planarbetet utan ett planavtal, då alltså tidpunkten för planintäkten inte är känd, har stadsbyggnadsnämnden sedan ett par år tillbaka haft en inriktning mot att minska antalet projekt som startas utan planavtal. Av nedanstående diagram framgår att andelen intäkter från planärenden utan avtal visserligen har minskat men ännu utgör ca 50 % av de totala avgiftsintäkterna. Det är osäkert i vilken takt dessa intäkter kommer att avta.



Att den nuvarande taxan har två metoder att grunda debiteringen på orsakar oklarheter både externt och internt. Formeln som används i ”grundmodellen” är dessutom svår att förstå och förklara.

Stadsbyggnadskontoret har gjort en kostnadsuppföljning av samtliga detaljplaner som antagits av nämnden alternativt godkänts av kommunfullmäktige under åren 2006-08. Resultatet av utredningen visar att i de fall planavgift debiteras med stöd av ”grundmodellen” är kostnadstäckningen otillräcklig när byggrätten är mindre än ca 10 000 kvadratmeter, dvs. majoriteten av planer. För planer med byggrätt över ca 10 000 kvadratmeter är kostnadsbilden otidlig, dvs. kopplingen mellan byggrättens storlek och kostnaden är svag.

Under senare tid har antalet detaljplaner som inte genererar några byggrätter, och därmed inte några intäkter, ökat. Det gäller t.ex. infrastrukturplaner, såsom Citybanan,

Förbifart Stockholm, Norra Länken, Tvärbanan etc. I stadens budget 2008 och 2009 har kommunfullmäktige försökt att bidra till nämndens finansieringsproblem genom att förmå övriga inblandade nämnder (t.ex. trafik- respektive exploateringsnämnden) att teckna planavtal i vissa fall. Detta har dock inte lyckats med hänvisning till särskilda omständigheter. För stadsbyggnadsnämnden är det därför av vikt att taxan på ett tydligare sätt ger rätt att kräva att avtal tecknas.

Ett skäl till låg kostnadstäckningsgrad för stadsbyggnadsnämnden utgörs av det faktum att i detaljplanearbetet ingår i många fall ett *programskede* i enlighet med PBL (5 kap.18 §). Programmet kan antingen omfatta ett större område, som sedan följs upp med flera detaljplaner, eller endast omfatta det område, för vilken en detaljplan är beställd. Program för större områden kan dels vara områden med en eller flera privata och offentliga fastighetsägare, som tillsammans vill utveckla området (exempelvis: Lövholmen, Norra Djurgårdsstaden, Årstafältet), dels områden med mer splittrad ägarbild, men där staden genom exploateringsnämnden vill utveckla området (exempelvis: NV Kungsholmen, Gullmarsplan, Ulvsunda).

Enligt stadsbyggnadskontorets mening bör kostnader för alla former av programarbete betalas av planbeställaren, vilket inte är fallet idag. Detta kan ske i första hand genom att ett planavtal träffas redan vid beställningen av programarbetet och i andra hand, om ett sådant avtal inte finns, genom att programkostnaderna fördelas på de planbeställningar som följer av programmet.

Ett ytterligare skäl till dålig kostnadstäckningsgrad är att planarbete av många olika anledningar kan avbrytas innan planen vinner laga kraft. Det kan ske när som helst under planprocessen. Om inte planavtal upprättats så debiteras ingen planavgift.

Sammantaget finns flera skäl att göra stora förändringar i taxan för att möta kommunfullmäktiges förväntningar om ökade intäkter och förbättrad kostnadstäckningsgrad.

Ändringar inom området planavgifter

De ändringar som föreslås inom området planavgifter syftar till att förenkla taxan, men därutöver avser kontoret med förslagen att förbättra kostnadstäckningen för den del av planverksamheten som får finansieras med planavgift. Den del av planverksamheten som får finansieras med planavgifter är upprättande, ändring och upphävande av detaljplaner inklusive program och områdesbestämmelser.

Nya detaljplaner

För att på sikt komma till en situation då nämndens planavgifter kan debiteras så nära uppkomsten av kostnaderna för planarbetet som möjligt föreslår stadsbyggnadskontoret:

- att taxemodellen med avgiftsdebitering vid bygganmälan, som baseras på nyttjande av byggrätter, upphör att gälla. För redan gällande planer som har tillkommit utan planavtal debiteras planavgift enligt principer nedan om bebyggelse tillkommer eller ändringar sker.
- att planavgift utgår som ersättning för kommunens kostnader i det enskilda

- planärendet
- att ett planavtal alltid¹ ska upprättas där det framgår att planbeställaren ersätter stadsbyggnadskontoret löpande under planarbetet för de kostnader som uppkommer.
 - För kontorets egen personal debiteras den genomsnittliga timkostnaden inklusive sociala avgifter för olika personalgrupper (planhandläggare, karritare, stadsmättningspersonal).
 - I timkostnaden ingår ett påslag för kontorets overhead-kostnader i form av lokaler, IT, utredningar för planverksamheten, arbetsledning mm.
 - I de fall detaljplaner görs av konsulter debiteras en avgift som baseras på konsultens fakturerade kostnad plus ett påslag för administration.
 - Eventuella utredningar som görs av stadsbyggnadsnämnden kan vidarefaktureras.

Gällande detaljplaner utan planavtal

Planavgifter kommer att debiteras för gällande detaljplaner som har tillkommit utan att ett planavtal har upprättats så länge det finns outnyttjade byggrätter i dessa. För dessa planer föreslås:

- att avgiften för ny- och tillbyggnader fortsättningsvis ska debiteras i samband med att bygganmälan inges,
- att avgiften utformas enligt en ny formel², som räknas fram genom en statistisk bearbetning av kontorets kostnader för de detaljplaner som antagits under de tre senaste åren,
- att en minimiavgift bestäms,
- att avgiften för ändrad användning utgår med 25 % av motsvarande avgift för nybyggnad, dock alltid minst det ovan nämnda minimibeloppet.
- att ingen avgift utgår vid ny- och tillbyggnad upp till 25 m².

Planavtal

Med anledning av den ökade betydelsen av planavtalen föreslår stadsbyggnadskontoret:

- att det i taxan regleras bestämmelser om planavtalen, så att det framgår t ex:
 - vem som är behörig att beställa en detaljplan och därmed att teckna planavtal
 - hur kostnaderna regleras i fall då flera beställare gör en gemensam planbeställning
 - när planavtalet senast ska vara undertecknat (i förhållande till planprocessen)
 - vilka krav som ställs på stadsbyggnadsnämnden/kontoret i samband med

¹ Undantag endast i de fall då det är stadsbyggnadsnämnden som ger stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utföra särskilt planarbete som annars skulle ha finansierats genom avgift.

² Baserad på ianspråktaga byggrätters bruttoarea (BTA)

- upprättande av avtalet, t ex att upprätta budget och tidplan
- när planavgifterna ska betalas
- hur de ekonomiska riskerna under planprocessen fördelas, om t. ex. planarbetet måste avbrytas
- att planbeställaren står för de tekniska och gestaltningsmässiga utredningar som behövs för planarbetet
- att planbeställaren befrias från planavgift vid bygganmälan.

Program mm

För att öka kostnadstäckningen förslår stadsbyggnadskontoret:

- att i den mån upprättandet av en detaljplan kräver ett programskede enligt PBL 5 kap 18§ ska nämndens kostnader för detta ingå i de kostnader som ligger till grund för planavgift.
- att planbeställaren står för de ekonomiska riskerna i planprocessen genom att stå för de under planarbetet vid stadsbyggnadskontoret upparbetade kostnader (betalda och obetalda) i de fall ett planarbete avbryts av följande skäl:
 - att nya omständigheter har tillkommit eller blivit kända, som inte kunde förutses av parterna vid undertecknandet av planavtalet, vilka gör det olämpligt att fullfölja planiden/-beställningen.
 - att planarbetet avbryts av planbeställaren
 - att planen inte vinner laga kraft trots att den är antagen av stadsbyggnadsnämnden eller godkänd av kommunfullmäktige (genom beslut av länsstyrelse eller regering pga. överklagande eller överprövning)

Juridisk bedömning

Stadsbyggnadskontoret har låtit en utomstående jurist, advokat Annika Gustavsson, göra en juridisk bedömning av förslaget att låta planavgiften utgå från självkostnaden i det enskilda fallet.

Hon sammanfattar sin bedömning enligt följande:

”Avgiftsmodellen är enligt vår bedömning förenlig med såväl självkostnadsprincipen som likställighetsprincipen. Det förra då det samlade avgiftsuttaget inte överstiger kommunens kostnader för verksamheten och den senare då kostnaden fördelas på enskilda nyttjarna utifrån en objektiv och rättvis grund. Även om ordalydelsen i 11 kap. 5 §, tredje stycket PBL talar för att en genomsnittskostnad bör räknas ut, är det inte en ändamålsenlig metod i detta fall, dvs. när det gäller plantaxekostnader. Enligt min uppfattning passar metoden med genomsnittskostnaden bättre vid hantering av kostnader för bygglovsärenden, medan det vid uttag av planavgift finns skäl som talar för en mer renodlad självkostnadsberäkning. Det finns enligt vår mening därför fog att anta den föreslagna metoden.”

Konsekvenser av införande av ny taxa

Genom att endast ha en metod för debitering kommer möjligheterna att styra den egna verksamheten att underlättas, då rutiner och processbeskrivningar kommer att vara enhetliga, t ex när det gäller tidrapportering och kraven på att upprätta budget och

tidplaner för varje planärendande.

Genom att taxan är beroende av stadsbyggnadskontorets kostnader för det enskilda ärendet skapas ett incitament för planbeställaren att medverka till att förenkla processen, t ex genom att vara väl förberedd.

Den nya formeln för gällande detaljplaner som saknar planavtal har en bättre överensstämmelse med nämndens kostnader än den tidigare formeln. Därigenom kommer en viss förbättring av kostnadstäckningen att ske, dock kommer antalet ärenden med tiden att avta.

För planärenden med planavtal, där planarbete pågår då den nya taxan införs, gäller träffade avtal.

För planärenden utan avtal, där planarbete pågår de den nya taxan införs, ska planbeställarna erbjudas att träffa avtal enligt den nya taxan.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av de förändringarna redovisas i en tabell nedan. För att tydliggöra konsekvenserna har intäktsnivån för 2010 anpassats till en ”normalnivå” vad gäller produktionsvolymen av antagna eller godkända detaljplaner till ca 90-100 per år.

Följande förändringar väntas bli resultatet av förändringarna:

- 1) Avgifterna från planer med avtal beräknas minska något till följd av att timkostnaden blir lägre med den nya modellen.
- 2) Avgifterna från infrastrukturplaner och andra planer och program som tidigare inte debiterats någon beställare ökar successivt i takt med att de pågående planerna ersätts med planer med beställare.
- 3) Avgifterna från gällande planer utan avtal ökar inledningsvis då taxenivån höjs, men på sikt minskar de allteftersom de gamla planerna blir färdigbyggda och inga ny tillkommer.

Planavgifter 2010-2015, mnkr

	2010 jan-juni	2010 juli-dec	2010	2011	2012	2013
Nuvarande taxa						
planer med avtal, egen personal	14	15	29	29	29	29
planer med avtal, konsultstöd	4	5	9	6	6	6
planer utan avtal	9	8	17	20	20	20
programarbete av olika slag	0	0	0	0	0	0
Summa planavgifter	27	28	55	55	55	55
Ny taxa fr o m 2010-07-01						
planer med avtal, egen personal	14	15	29	32	36	36
planer med avtal, konsultstöd	4	5	9	6	6	6
planer utan avtal	8	9	17	17	15	15
programarbete av olika slag	0	5	5	12	13	13
Summa planavgifter	26	34	60	67	70	70
Förändring			+ 5	+ 12	+ 15	+ 15

I Verksamhetsplan och budget för 2010 beräknas intäkterna från planavgifter uppgå till ca 60 mnkr, vilket baseras på en produktion av ca 120 detaljplaner. Denna högre volym ska uppnås genom en särskild satsning för att minska kön av planbeställningar.

Bygglövsverksamheten

Problembeskrivning

En brist med den nuvarande taxan är att den till stor del innehåller avgifter som beräknas med hjälp av formler som är svårbegripliga för gemene man och även i övrigt kan förbättras genom diverse förtydliganden. Vidare går det inte i förväg att beräkna den totala kostnaden för ett ärende då det ofta kan tillkomma tilläggsavgifter för olika typer av särskilda handläggningsåtgärder. Att avgifterna är uppdelade på två debiteringstillfällen innebär att bygganmälsavgiften för många kommer som en obehaglig överraskning.

Ändringar inom området bygglovavgifter

Inom området bygglovavgifter, som innefattar avgift för bygglov, marklov, rivningslov och bygganmälan mm, föreslås flera ändringar som kommer att bidra till det övergripande målet att förenkla taxan och samtidigt syftar till ökad rättssäkerhet.

De viktigaste ändringarna är följande:

- Taxan kommer att förtydligas, t ex genom att den kompletteras med fler och bättre definitioner.
 - De sökande kan med stor sannolikhet hitta ”sitt ärende” i taxan och be-

höver inte kontakta stadsbyggnadskontoret för att be om en preliminär bedömning av avgifternas storlek.

- Avgift för bygganmälan debiteras samtidigt med avgiften för bygglov.
 - I taxan kommer de båda avgifterna att slås ihop till ett belopp. En procentsats kommer att fastställas som generellt kommer att användas för att bestämma fördelningen mellan de båda delarna. I de enskilda fall då den sökande meddelar att det beviljade lovet inte kommer att utnyttjas kommer nämnden att göra en återbetalning av den del av avgiften som motsvarar anmälsdelen. Bygganmälsärende som inte kräver bygglov debiteras som tidigare.
 - För nämnden innebär detta en förenkling och en effektivisering, då antalet fakturor i det närmaste kan halveras.
 - För många sökanden kan det vara en fördel, då det i dag inte är uppenbart att det är två avgifter som ska betalas och bygganmälsavgiften kommer ofta som en överraskning.
 - Förändringen bedöms ligga i linje med förslaget till ny plan- och bygglagstiftning.
- Tillägg för remisser, kungörelser och grannhörande tas bort.
 - Nämndens kostnader för dessa åtgärder slås ut på samtliga ärenden, så att alla ärenden av viss typ kommer att kosta lika mycket oavsett om det t. ex. har grannhöret eller ej.
 - Fördelen för den sökande är att den totala avgiften är känd i förväg.
- Återtagande av ärende blir avgiftsfritt.
 - Med denna förenkling vill kontoret uppnå effekten att det blir lättare att motivera sökanden att ta tillbaka en ansökan som inte är genomtänkt eller komplett.
 - Den ekonomiska konsekvensen för nämnden är obetydlig då avgiften för närvarande uppgår till mellan 374 kr och 749 kr samt tillägg för eventuellt grannhörande.
- Avgiften för avslagsärenden kommer att variera beroende på vad ärendet avser; ju högre avgift för bygglov desto högre avgift för avslag (i nämnden), dvs. ett avslag kommer att kosta hälften av ett bifall.
 - Motiveras av att kontoret lägger ned ett omfattande arbete på avslag, men kunden får inte den produkt den sökt för.

Konsekvenser av förslagen

Ett resultat av förenklingarna är att det inte kommer att vara nödvändigt att ha särskild personal, vars uppgift att beräkna och debitera avgifter. Det arbetet kan fördelas på fler personer.

Den nya taxan kräver att ett nytt IT-stöd utvecklas. En förstudie för detta pågår och utvecklingsarbetet beräknas kunna starta omgående. Oavsett om taxan förändras eller ej finns ett behov av att ändra IT-stödet, bland annat beroende på övergången av IT-drift till Volvo IT. Det nya IT-stödet för debitering beräknas vara klart att ta i drift vid

halvårsskiftet 2010.

Med de genomförda förenklingarna i avgiftsuttaget och med en förbättrad layout ska det vara rimligt att publicera taxan på stadens hemsida.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna förändringarna inom bygglovsområdet beräknas totalt sett inte innebära någon förändring av intäkterna, men med anledning av att bygganmälsavgifterna kommer att debiteras i ett tidigare skede så kommer intäkterna tillfälligt (under ca 2 år) att vara högre. De årliga intäkterna varierar delvis med volymen av handlagda ärenden, men i princip kan förändringen beskrivas som i tabellen nedan.

Bygglovsavgifter 2010-2013, mnkr

	2010 jan-juni	2010 juli-dec	2010	2011	2012	2013
Nuvarande taxa						
Bygglov	15	15	30	30	30	30
Bygганmälan	10	10	20	20	20	20
Summa avgifter	25	25	50	50	50	50
Ny taxa fr o m 2010-07-01						
Bygglov	15	0	15	0	0	0
Nya bygglov-/bygganmälan	0	25	25	50	50	50
Gamla bygganmälan	10	5	15	10	5	0
Summa avgifter	25	30	55	60	55	50
Förändring			+ 5	+ 10	+ 5	+ 0

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 maj 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden har i kommunfullmäktiges budget 2009 i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa. I kommunfullmäktiges budget för 2010 anges att en effektivisering av plan- och byggprocessen ska ske genom bland annat ökad tillämpning av planavtal samt genom att en ny plan- och bygglovstaxa implementeras under första halvåret 2010. Stadsbyggnadsnämnden har den 11 mars 2010 beslutat om förslag till ny taxa, som avses att gälla från och med den 1 augusti 2010, och överlämnat förslaget till kommunfullmäktige för beslut.

Huvuddragen i förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet är att

en större andel av planverksamheten avgiftsfinansieras och intäkterna tidigareläggs. För planavgifter sker en övergång från dagens ”grundmodell” för planavgifter med möjlighet att träffa planavtal till en modell där planavtal alltid upprättas.

I den mån upprättande av detaljplan kräver ett programskede enligt PBL, 5 kapitlet 18 §, ska stadsbyggnadsnämndens kostnader för detta ingå i de kostnader som ligger till grund för planavgift. Taxan förenklas och förtydligas inom området bygglovavgifter.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget till ny taxa ger förutsättningar för en förbättrad intern styrning inom stadsbyggnadsnämnden, bättre korrelation mellan kostnader och intäkter i tid för planarbete, ökad kostnadstäckning för programarbete samt ökad service gentemot byggherrar. Förslaget bedöms ge en positiv inverkan på byggandet i staden främst för att stadsbyggnadsnämnden med förbättrade styrmedel kommer att kunna producera fler planer. Stadsledningskontoret poängterar att tillämpningen av taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet ska ske utifrån gällande plan- och bygglagstiftning. Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till ny taxa i enlighet med stadsbyggnadsnämndens förslag. Mall för planavtal som upprättas till följd av beslut om ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet utarbetas av stadsbyggnadsnämnden i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Bakgrund

Stadsbyggnadsnämnden har i kommunfullmäktiges budget 2009 med inriktning för åren 2010 och 2011 i uppdrag att utarbeta en ny plan- och bygglovstaxa. I kommunfullmäktiges budget för 2010 med inriktning för åren 2011 och 2012 anges att en effektivisering av plan- och byggprocessen ska ske genom bland annat ökad tillämpning av planavtal samt genom att en ny plan- och bygglovstaxa implementeras under första halvåret 2010. Vidare anges att stadsbyggnadsnämnden ska effektivisera sin verksamhet och uppnå väsentlig resultatförbättring.

Den 10 december 2009 har stadsbyggnadsnämnden fattat beslut om inriktning för ändring i taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet. Utifrån denna inriktning och uppdrag i kommunfullmäktiges budget har nämnden arbetat fram ett förslag till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet som föreslås börja gälla från och med den 1 augusti 2010. Stadsbyggnadsnämnden har den 11 mars 2010 beslutat om förslag till ny taxa och överlämnat förslaget till kommunfullmäktige för beslut.

Ärendet

Den nuvarande taxan för stadsbyggnadsnämndens verksamhet fastställdes av kommunfullmäktige 1995 och grundar sig på en modell som togs fram av Svenska kommunförbundet 1987. Kommunfullmäktige har därefter godkänt ett antal mindre justeringar. Modellen är konstruerad som en formel där ett antal faktorer multipliceras så att en avgift erhålls i kronor. Stadsbyggnadsnämndens taxa omfattar verksamheterna bygglov, plan och stadsmätning.

De juridiska förutsättningarna för taxan ges av plan- och bygglagen, PBL (SFS

1987:10) 11 kapitlet 5 § där det anges vilka slags åtgärder som kommunen får ta ut avgift för. Grunderna för beräkning av avgifterna ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Avgiften får inte vara högre än vad som motsvaras av kommunens genomsnittliga kostnader. De delar av taxan som inte grundar sig på PBL har stöd i kommunallagen (SFS 1991:900) eller annan lagstiftning.

Huvuddragen i förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet vilken föreslås ska gälla från och med den 1 augusti 2010 är:

- Taxan förenklas och förtydligas inom området bygglovavgifter vilken bland annat innefattar avgift för bygglov, marklov, rivningslov och bygganmälan.
- En större andel av planverksamheten avgiftsfinansieras och intäkterna tidigareläggs. För planavgifter sker en övergång från dagens ”grundmodell” för planavgifter med möjlighet att träffa planavtal till en modell där planavtal alltid upprättas. Kostnader för programarbete debiteras beställaren istället för att finansieras inom stadsbyggnadsnämnden.
- Planavgiften fastställs till 30 000 kronor för enskilt ägda en- och tvåbostadshus. För gällande detaljplaner utan planavtal bestäms minimiavgiften för övriga byggnader till 90 000 kronor för nybyggnad upp till 59 kvadratmeter. Planändring som gäller mindre ny- och tillbyggnader upp till 25 kvadratmeter är avgiftsfri.

Bygglovsverksamheten

Nuvarande taxa förtydligas. Konstruktionen för avgiftsberäkningar förenklas och ärendena delas in i kategorier efter komplexitet. Tillägg för remisser, grannehöranden m.m. ingår i avgiften istället för att debiteras som tillägg. Detta innebär att den totala kostnaden för ett bygglovsärende kommer att vara känt i förväg. Återtagande av ärende blir avgiftsfritt. Avgiften för bygglov och bygganmälan debiteras samtidigt, vilket innebär en effektivisering och förenkling för stadsbyggnadsnämnden då antalet fakturor kan halveras samt en fördel för sökande då det idag kan upplevas som oklart att det är två avgifter som ska betalas.

Planverksamheten

Den nuvarande plantaxan baseras på en grundmodell där planavgiftens storlek bestäms via en formel som baseras på byggrättens storlek. Planavgiften betalas i samband med att byggrätten utnyttjas. Detta innebär att intäkterna kan tillfalla staden flera år efter att kostnaderna uppkommit samt att i de fall som fastighetsägaren väljer att inte utnyttja byggrätten så har planarbetet skett utan ersättning. Dagens taxa ger dock möjlighet att frånga grundmodellen och istället träffa avtal med beställare av planarbete. Planbeställaren debiteras då löpande allteftersom kostnaderna upparbetas.

Enligt förslaget till ny taxa delas den nya taxan för planavgifter in i två delar. Dels

en taxa för nya planer och områdesbestämmelser för vilka beslut om påbörjande fattas efter 1 augusti 2010, och dels en taxa för gällande planer utan planavtal som vunnit laga kraft före den 1 augusti 2010. För övriga planer tillämpas övergångsbestämmelser. För nya planer föreslås att planavgift utgår som ersättning för kommunens kostnader i det enskilda planärendet och att ett planavtal alltid upprättas. Detta innebär också att såväl stadens övriga nämnder som landstinget och staten ska teckna avtal för planarbete. För gällande detaljplaner utan planavtal debiteras planavgift så länge det finns outnyttjade byggrätter i dessa och tidpunkten för fakturering tidigare läggs från byggnämälansskedet till bygglovsskedet.

För detaljplaner som kräver ett programskede enligt PBL 5 kapitlet 18 § föreslås att stadsbyggnadsnämndens kostnader för detta ska ingå i de kostnader som ligger till grund för planavgift. Detta föreslås även gälla för program som upprättats eller påbörjats före den 1 augusti 2010. Vad gäller avgiftsuttag för programarbete anges i PBL, 11 kapitlet, 5 §, att byggnadsnämnden får ta ut planavgift för att täcka sådana åtgärder som erfordras för att enligt lagen upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Då det i PBL, 5 kapitlet 18 §, anges att en detaljplan *ska* grundas på ett program som anger utgångspunkterna och mål för planen, innebär detta enligt stadsbyggnadsnämnden ställningstagande, att planavgift får tas ut för programarbete då detta kan tolkas som en obligatorisk uppgift för en kommun.

Stadsmättningsverksamheten

Förslaget till ny taxa innebär för stadsmättningsverksamheten att taxan till stora delar förenklas genom att avgifterna presenteras som belopp i stället för formler för beräkning av avgiften. I avsikt att öka kostnadstäckningsgraden höjs taxorna för flera tjänster, bland annat nybyggnadskarta med cirka åtta procent.

Juridisk bedömning

I PBL anges vilka slags åtgärder som får beläggas med avgift. Vidare sägs att avgifterna inte får vara högre än vad som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnader. I stadsbyggnadsnämndens förslag till ny taxa föreslås att planavgiften ska utgå som ersättning för kommunens kostnader i det enskilda planärendet. Stadsbyggnadsnämnden har låtit en utomstående jurist på advokatfirman Andemyr Gustafsson Linden HB göra en juridisk bedömning av förslaget att låta ersättning utgå för kommunens kostnader i det enskilda planärendet. Den juridiska bedömningen är att förslaget är förenligt med såväl självkostnadsprincipen som likställighetsprincipen då det samlade avgiftsuttaget inte överstiger kommunens kostnader för verksamheten samt att kostnaderna fördelas på nyttjarna utifrån en objektiv och rättvis grund.

Ekonomiska konsekvenser

Den nya taxan kommer i sig inte enligt stadsbyggnadsnämnden att medföra någon väsentlig förändring av intäktsnivån, utöver en tillfällig ökning ett antal år, då nya planer ersätts direkt genom planavtal samtidigt som många tidigare upprättade planer fortsätter att generera intäkter. Då byggnämälansavgiften kommer att debiteras i ett

tidigare skede kommer detta också bidra till att intäkterna tillfälligt kommer att vara högre. Konjunktur och det åtgärdsprogram som antagits av stadsbyggnadsnämnden i samband med beslut om verksamhetsplan 2010 beräknas få större påverkan på intäktsutvecklingen för nämnden. Stadsbyggnadsnämnden bedömer att förslaget i stort kommer att ge en positiv inverkan på byggandet i staden främst för att nämnden med förbättrade styrmedel ska kunna producera fler planer.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning i samråd med juridiska avdelningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret anser att förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet är i linje med det uppdrag som angivits i kommunfullmäktiges budget åren 2009 och 2010.

Stadsledningskontoret instämmer med stadsbyggnadsnämnden att förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet kommer att innebära flera förbättringar för byggherrar. Bland annat kommer bygglovsavgifterna direkt framgå av taxan och planändringar för mindre ny- och tillbyggnader samt återtagande av bygglovsärenden blir avgiftsfria. Vidare blir kostnaderna för planarbete med planavtal tydligare då budget och tidplan upprättas i ett tidigt skede samt att byggherren kan vara med och påverka storleken på planavgiften genom att underlätta arbetet med att ta fram underlag m.m.

Stadsledningskontoret anser liksom stadsbyggnadsnämnden att den nya taxan inte i sig kommer att medföra någon väsentlig förändring av intäktsnivån på lång sikt utan att konjunktur och det åtgärdsprogram som antagits av stadsbyggnadsnämnden i samband med beslut om verksamhetsplan 2010 beräknas få större påverkan för intäktsutvecklingen för nämnden. Stadsledningskontoret bedömer att på kort sikt, 2011 till

	2010 jan-juni	2010 juli-dec	2010	2011	2012	2013
Nuvarande taxa						
planer med avtal, egen personal	14	15	29	29	29	29
planer med avtal, konsultstöd	4	5	9	6	6	6
planer utan avtal	9	8	17	20	20	20
programarbete av olika slag	0	0	0	0	0	0
Summa planavgifter	27	28	55	55	55	55
Ny taxa fr o m 2010-07-01						
planer med avtal, egen personal	14	15	29	32	36	36
planer med avtal, konsultstöd	4	5	9	6	6	6
planer utan avtal	8	9	17	17	15	15
programarbete av olika slag	0	5	5	12	13	13
Summa planavgifter	26	34	60	67	70	70
Förändring			+ 5	+ 12	+ 15	+ 15

2013, kommer intäkterna att öka med cirka 12-15 mnkr per år främst till följd av att nya planer ersätts direkt genom planavtal samtidigt som många tidigare upprättade planer fortsätter att generera intäkter samt att debitering av byggnämnlansavgiften förläggs till ett tidigare skede.

Tabell: Uppdaterad prognos planavgifter, Källa: Stadsbyggnadskontoret

De ökade intäkterna bedöms av stadsledningskontoret, utifrån uppdaterad prognos från stadsbyggnadskontoret, bestå främst av ökade intäkter från programarbete. Stadsledningskontoret konstaterar att det av förarbetena till plan- och bygglagens 11 kapitel 5§ (1985/86:1) framgår att "Det första skedet i ett planarbete består ofta av att man tar fram idéer eller skissförslag i form av planillustrationer eller program som politiskt ska förankras. Kostnaderna i detta skede ska alltså inte kunna tas ut med planavgiften. Den får avse enbart de kostnader som uppkommer i planarbetets andra skede, vilket består i att formella planhandlingar för detaljplaner, områdesbestämmelser eller fastighetsplaner upprättas och att planförslagen förs fram till antagande. Hit hör till exempel kostnader för administration, såsom personal- och kontorskostnader och kostnader för grundförstärkning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning." Stadsbyggnadsnämnden har dock bedömt och motiverat möjligheten till att ta betalt för programskede mot bakgrund av den ändring av PBL som skedde i mitten av 1990-talet då ordalydelsen i 5 kapitlet 18 § ändrades från att "detaljplan bör grundas på ett program" till att "detaljplan ska grundas på program som anger utgångspunkter

och mål för planen, om det inte är onödigt". Detta kan enligt stadsbyggnadsnämnden tolkas som att programarbete numer kan anses som en obligatorisk uppgift för en kommun och därför kan innefattas i de kostnader som enligt PBL erfordras för att upprätta en detaljplan.

Stadsledningskontoret bedömer att ökade intäkter för planarbete till viss del kommer att finansieras av stadens stora investerande nämnder, trafik- och renhållningsnämnden samt exploateringsnämnden. Kostnader för både detaljplanearbete och program kommer att belasta de enskilda investeringsprojekten och därmed respektive nämnds investeringsbudget. Sammanfattningsvis kan sägas att viss del av ökade driftintäkter för staden kommer att motsvaras av ökade investeringsutgifter. Stadsledningskontoret kan dock konstatera att de ökade investeringsutgifterna bedöms utgöra en mycket liten andel i förhållande till total investeringsvolym för respektive nämnd.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att stadsbyggnadsnämnden bedömt en ökad kostnadstäckning för "förgävesarbete" i och med att planavtal tecknas. Stadsledningskontoret konstaterar dock att gällande plan- och bygglagstiftning inte ger någon rättslig grund för att ta betalt för förgävesprojektering och förutsätter därför att stadsbyggnadsnämnden särskilt beaktar detta vid utformning av planavtal.

Vidare har stadsbyggnadsnämnden i sitt tjänstutlåtande angett att antalet planer som inte genererar några byggrätter och därmed inte några intäkter har ökat och att stadsbyggnadsnämnden anser att det därför är av vikt att taxan på ett tydligare sätt ger rätt att kräva att avtal tecknas. Också här poängterar stadsledningskontoret att taxans tillämpning ska ske utifrån gällande plan- och bygglagstiftning där det anges vilka åtgärder en kommun har rätt att ta ut planavgift för.

Trots att förslaget till ny taxa på sikt inte bedöms medföra någon väsentlig förändring av intäktsnivån anser stadsledningskontoret att förslaget till ny taxa ändå kommer att medföra väsentliga förbättringar. Stadsbyggnadsnämndens roll i respektive projekt tydliggörs och nämnden får en bättre korrelation mellan intäkter och kostnader och kommer därmed att kunna avsätta de resurser som krävs för att möta efterfrågan på detaljplane- och programarbete. En tydlig effekt bedöms bli en väsentligt kortad plankö.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det av taxeförslaget inte framgår i vilken utsträckning den föreslagna taxan har tagit hänsyn till planerade förändringar i PBL. Stadsledningskontoret har inte analyserat förslag till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet utifrån förslaget till ny lagstiftning. Stadsledningskontoret bedömning är dock att det kommer att krävas en översyn och anpassning av stadsbyggnadsnämndens taxa i samband med att den nya lagstiftningen träder i kraft, vilket avses till den 2 maj 2011.

Vid jämförelse med några andra kommuner, Göteborg, Huddinge, Nacka och Täby, som stadsbyggnadskontoret gjort kan stadsledningskontoret konstatera att planavgifterna för Stockholm, enligt ny taxa, i vissa fall bedöms ligga högre och i vissa fall lägre. Planavgiften för till exempel en- och tvåfamiljshus om 150 kvadratmeter är med den nya taxan 30 000 kronor, vilket är lägre i jämförelse med Göteborg och Täby men högre i jämförelse med Huddinge och Nacka. För nya planprojekt med flerbostadshus

om cirka 250 lägenheter blir avgiften lägre i Stockholm jämfört med Göteborg och Täby (för planer med normalt förfarande) och högre än avgifterna i Huddinge, Nacka och Täby (med enkelt förfarande). Avgifterna i jämförelsekommunerna beräknas utifrån byggrättens storlek.

Stadsledningskontoret bedömer att den nya taxan som föreslås kommer innebära förbättrad intern styrning inom stadsbyggnadsnämnden, bättre korrelation mellan kostnader och intäkter i tid för planarbete, ökad kostnadstäckning för programarbete samt ökad service gentemot byggherrar. Förslaget bedöms ge en positiv inverkan på byggandet i staden främst för att nämnden med förbättrade styrmedel kommer att kunna producera fler planer. Vidare bedömer stadsledningskontoret att kostnadstäckningsgraden, räknat exklusive bostadsanpassning, för stadsbyggnadsnämndens verksamhet kommer att öka från dagens nivå om cirka 65 till 67 procent till en kostnadstäckning på mellan 70-75 procent. Jämfört med 2004 är detta en väsentlig ökning då kostnadstäckningsgraden låg på cirka 40-45 procent.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet i enlighet med stadsbyggnadsnämndens förslag. Stadsledningskontoret poängterar att tillämpningen av taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet ska ske utifrån gällande plan- och bygglagstiftning. Mall för planavtal som upprättas till följd av beslut om ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet utarbetas av stadsbyggnadsnämnden i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Stadsledningskontoret föreslår kommunfullmäktige att godkänna ”Ny taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet” i enlighet med stadsbyggnadsnämndens förslag att gälla från och med det första månadsskiftet efter att kommunfullmäktiges beslut vunnit laga kraft.