

PM Rotel II (Dnr KS 2024/1318)

Promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25)

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Remisstid den 10 mars 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat promemorian *En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter*, till bland annat Stockholms stad för yttrande. I promemorian lämnas förslag, bland annat på ett antal ändringar i plan- och bygglagen (PBL), för bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblare och mer effektiv utbyggnad av fler häkten och anstalter på kort och längre sikt.

Utredningen föreslår att tidsbegränsat bygglov ska få ges för en åtgärd som avser kriminalvårdsanstalt eller häkte om det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov. Den som söker bygglovet behöver inte visa att behovet endast är tillfälligt. Tidsbegränsat lov får ges även om åtgärden uppfyller samtliga krav för permanent bygglov och som längst i 20 år.

För kriminalvårdsanstalter och häkten föreslås att bygglov ska få ges för fler åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser än som idag är tillåtet och regeringen föreslås få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret ser positivt på att frågan har utretts men anser att bygglovsundantagen är långtgående. I praktiken innebär det att detaljplanen blir verkningslös som förprovning av krav enligt plan- och bygglagen.

Socialnämnden välkomnar en översyn för att möjliggöra åtgärder som innebär en bättre samordning och samverkan mellan olika myndigheter och aktörer. Statens institutionsstyrelse som har liknande problem med lokalförsörjning bör inkluderas i en eventuellt ny reglering.

Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att förslagen är främmande för PBL-systemet och urholkar PBL-systematiken, och kan känna en oro för att det kommer att kunna ha spridningseffekter till andra områden som möter utmaningar och där huvudmannen vill kunna möta dessa till så låga kostnader som möjligt. Av den anledningen skulle kontoret ha föredragit om utredaren hade valt att begränsa förslagen till institutet med tidsbegränsade bygglov, där det finns en vana att arbeta utifrån en liknande logik och i liknande sammanhang.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är lovvärt att frågan om hur utbyggnad av häkten och anstalter kan ske snabbare sett till den platsbrist som råder. Det går dock att ifrågasätta om nuvarande lagstiftning innebär ett sådant hinder för möjligheten att bygga ut häkten att det är rimligt att omkullkasta och urholka den nuvarandesystematiken i plan och bygglagen (PBL) på ett sådant sätt som utredningen föreslår. Nuvarande flexibilitet inom gällande lagstiftning bör kunna fånga upp många av de frågor som utredningen lyfter. Risker för en urholkning av PBL är uppenbar när speciallagstiftning införs som kraftigt avviker från det generella systemet.

Förslaget som sådant innebär även en kortsiktig lösning på långvariga behov. Tidsbegränsade bygglov löser kortsiktiga behov men kan skapa en situation där Kriminalvården behöver hantera återställning eller ombyggnad när dessa lov löper ut. Tillfälliga lösningar riskerar därutöver att skjuta upp investeringar i mer permanenta och hållbara anläggningar. Båda dessa effekter riskerar leda till sämre förutsättningar för verksamheten och högre kostnader för kriminalvården.

Om förslaget helt eller i delar ska genomföras är det viktigt att Statens institutionsstyrelses förutsättningar beaktas och kan inkluderas då behovet av lokalförsörjning och brist på platser inom deras verksamhet också är omfattande idag.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets yttrande för stadens generella uppfattning om förslaget samt stadsbyggnadskontorets i specifika beaktande om påverkan på PBL-systematiken.

Stockholm den 5 mars 2025

Jan Valeskog

Bilaga

Remiss - Promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25), dnr KS 2024/1318-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) enligt följande.

Kriminalvården har i flera år flaggat för brist på platser i landets häkten och anstalter. Dömda kriminella står i kö för att avtjäna sina straff. Vi välkomnar därför regeringens föreslagna åtgärder för att avlasta Kriminalvården vilket bidrar till ett tryggare Stockholm.

Vi ifrågasätter stadens skepsis gentemot dessa nödvändiga – och tillfälliga – bygglov. De kommer enbart få beviljas ifall bygget uppfyller kriterier för permanent bygglov, alternativt att platsen för byggnaden helt kan återställas efter avlägsnande. Staden arbetar redan idag med tillfälliga bygglov enligt liknande principer för bostäder till studenter och nyanlända. Vi ser det därför som naturligt att mot bakgrund av dagens omfattande kriminalitet ge Kriminalvården samma förutsättningar att arbeta med tillfälliga etableringar.

Ärendet

I promemorian *En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter* lämnas förslag, bland annat på ett antal ändringar i plan- och bygglagen, för bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblare och mer effektiv utbyggnad av fler häkten och anstalter på kort och längre sikt.

Utredningen föreslår att tidsbegränsat bygglov ska få ges för en åtgärd som avser kriminalvårdsanstalt eller häkte om det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov. Den som söker bygglovet behöver inte visa att behovet endast är tillfälligt. Tidsbegränsat lov får ges även om åtgärden uppfyller samtliga krav för permanent bygglov, och som längst i 20 år.

För kriminalvårdsanstalter och häkten föreslås att bygglov ska få ges för fler åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser än som idag är tillåtet och regeringen föreslås få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 februari 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Mot bakgrund av den akuta platsbristen inom Kriminalvården ser stadsledningskontoret positivt på att Landsbygds- och infrastrukturdepartementet låtit utreda åtgärder för en snabbare utbyggnad av häkten och anstalter.

Stadsledningskontoret bedömer att de föreslagna åtgärderna kan bidra till att effektivisera plan- och bygglovsprocesserna för häkten och anstalter. Stadsledningskontoret bedömer samtidigt att plan- och bygglovsprocessen inte utgör ett huvudsakligt hinder för utbyggnadstakten och anser inte att de effektiviseringsvinster som uppnås motiverar riskerna med förslaget.

Stadsledningskontoret konstaterar att de föreslagna bygglovsundantagen är långtgående. I praktiken innebär det att detaljplanen blir verkningslös som förprövning av krav enligt plan- och bygglagen. Stadsledningskontoret anser inte att gällande regleringar är mindre relevanta för häkten och anstalter än andra verksamheter med motsvarande omgivningspåverkan. Vidare borde den flexibilitet som redan finns i PBL-systemet kunna hantera även Kriminalvårdens behov.

Stadsledningskontoret konstaterar att verksamheters lokalförsörjningsarbete är en central del av uppdraget, som förutsätter framförhållning och förmåga att förutse framtida behov. Stadsledningskontoret anser inte att det är ett hållbart förhållningssätt att Kriminalvården och andra statliga verksamheters utmaningar förväntas lösas genom undantag från de regleringar som gäller andra verksamheter.

Stadsledningskontoret vill slutligen betona vikten av att placering av Kriminalvårdens anläggningar sker i dialog med berörd kommun för att säkerställa lämpliga lägen. På många platser kan dessa anläggningar innebära ett välkommet tillskott av arbetsplatser och serviceunderlag. I rätt lägen och med lämplig utformning kan de också ha positiv omgivningspåverkan.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 januari 2025 följande.

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 januari 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Socialnämnden välkomnar en översyn av möjliga åtgärder för en bättre samordning och samverkan mellan olika myndigheter och aktörer för att säkerställa en effektiv plan- och byggprocess. Socialnämnden är medveten om att förslaget om ytterligare planavvikelser är begränsat till anstalter och häkten utifrån utredningens uppdrag men anser att möjligheten att utvidga förslaget till att omfatta andra samhällsviktiga verksamheter bör tas. Statens institutionsstyrelse som har liknande problem är en av de verksamheter som socialnämnden anser bör inkluderas. Nämnden anser även att sådana samhällsviktiga verksamheter bör inkluderas i den utredning som föreslås gällande markförsörjning i det fall förslaget antas. Socialnämnden vill även framhäva vikten av att noggrant överväga lokalisering när det gäller etablering av häkten och anstalter samt att kommunerna är involverade i planeringen och beslutsprocessen. Det bör även finnas tydliga krav på att häkten och anstalter görs tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 januari 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret har inga svårigheter att förstå kontexten och bakgrunden till förslagen. Det gör också att det är en svår remiss att besvara, eftersom det inte enkelt går att jämföra olika storheter från olika samhällsområden av så olika karaktär. Stadsbyggnadskontoret väljer därför att kommentera utifrån ett medvetet snävt

perspektiv, eftersom kontoret ändå inte kommer att ansvara för en slutlig avvägning i denna fråga.

Stadsbyggnadskontoret väljer att presentera sina synpunkter under två huvudrubriker. Dels övergripande synpunkter på förslaget. Dels direkta kommentarer utifrån den berörda verksamhetens perspektiv. Övergripande synpunkter

Kontoret finner att förslagen i utredningen är fullständigt främmande för PBL-systemet och urholkar PBL-systematiken. De föreslagna undantagen från krav för bygglov är långtgående och gör egentligen detaljplanen verkningslös som samlad förprövning av krav enligt 2 och 8 kapitlet i plan- och bygglagen och påverkar därmed rättssäkerheten inom det område som PBL avser. Skälen för nuvarande regleringar kan inte anses vara mindre avseende häkten och kriminalvårdsanstalter än andra verksamheter med motsvarande omgivningspåverkan. Den flexibilitet som redan finns i PBL-systemet, just för att möta hastigt uppkomna behov, borde kunna hantera även kriminalvårdens behov.

Stadsbyggnadskontoret ser en fara i att sudda ut gränserna mellan tidsbegränsade och ej tidsbegränsade lov, så som sker i förslaget. Det hade varit att avgränsa eventuella åtgärder till tidsbegränsade lov. Att även urholka detaljplanens funktion och överföra logiker från det tidsbegränsade lovets funktion till det ej tidsbegränsade lovet skapar förvirring.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig också frågande till om motivet verkligen är en extraordinär situation och ett behov av att påskynda en utveckling av verksamheten. En process för ett PBL-ärende är inte självklart särskilt utdragen i tiden jämfört med många andra anhängiga processer. Det som förslagen i större utsträckning kan ha betydelse för är kanske snarare kostnader, genom att färre uppställda villkor behöver följas och färre aspekter beaktas av de aktörer som ska genomföra utbyggnaden.

Stadsbyggnadskontoret ser också att rättsväsendet är en av statens grundläggande uppgifter, liksom att den rådande situationen är fruktansvärd och innebär enorma utmaningar, men inte att den är helt oväntad eller uppkommen av yttre faktorer som inte kunnat förutses eller befaras. Verksamhetens lokalbehov har alltid varit en central planeringsfråga. Kontoret ser därför en risk att ett genomförande innebär att det ses som en gångbar väg för att lösa även andra utmaningar som olika statliga verksamheter möter i framtiden. Det skulle i förlängningen innebära en återgång till de förhållanden som rådde före PBL, när lagen omfattade alla aktörer utom just staten.

Verksamhetspåverkan

Stadsbyggnadskontoret ser, liksom utredningen, att förslagen (förutsatt att de inte utsträcks till och används även på andra områden, vilket redan utredningen talar om är möjligt) skulle ha få eller små direkta konsekvenser på verksamhetens framdrift. Det kan dock potentiellt påverka resurskrav och resursallokeringar då stadsbyggnadsnämnden måste prioritera de ärenden som domstolarna prioriteringar, samt att vissa bedömningar som idag finansieras av plantaxa måste finansieras på

annat sätt. Det är dock avhängigt var Kriminalvården väljer att expandera. Detaljplaneringen påverkas inte direkt, eftersom den görs obehövlig i det konkreta fallet. Eventuella konsekvenser kommer sannolikt på längre sikt genom att planeringsförutsättningar påverkas över tid om och när byggnation etableras utan att vara en integrerad del av övrig planering och utan beaktande av de planeringsförutsättningar som gäller för övrig bebyggelse.

Bygglovsverksamheten påverkas i liten utsträckning eftersom den får färre saker att pröva och beakta, och villkoren för prövningen föreslås ske utifrån en nationell vägledning. Efter en genomgång av kontorets bygglovsavdelning har konstaterats att förslagen bedöms ha positiv och avsedd effekt för de aktörer som kontrakteras av Kriminalvården för att etablera häkten och anstalter. Det underlättar utbyggnad, minskar kraven på aktörerna, möjliggör etablering utan prövning mot detaljplan (eller behov av ändring av detaljplan), ger kortare överprövningsprocesser i förkommande fall, ger mer förutsägbara tidplaner, ger enhetlighet i handläggningen hos kommuner och länsstyrelser samt undanröjer hinder för användande av typhus i landet.

De nackdelar och utmaningar som identifierats är följande.

- Risk för kvalitetsförsämringar (förenklade bygglovsprocesser och avvikelser från detaljplaner kan leda till att vissa kvalitetsaspekter, t.ex. miljöhänsyn eller estetiska krav, åsidosätts)
- Ökad användning av typhus kan skapa standardiserade lösningar som inte alltid är optimala för alla lokala behov,
- Minskat inflytande för kommuner och andra aktörer (kommunernas möjlighet att påverka byggprojekt kan begränsas, särskilt vid införande av undantagsregler under extraordinära omständigheter, och lokala samhällen kan uppleva att deras åsikter kring placeringen av häkten och anstalter inte beaktas tillräckligt),
- Förslagen innebär en kortsiktig lösning på långvariga behov (tidsbegränsade bygglov löser kortsiktiga behov men kan skapa en situation där Kriminalvården behöver hantera återställning eller ombyggnad när dessa lov löper ut och tillfälliga lösningar riskerar att skjuta upp investeringar i mer permanenta och hållbara anläggningar),
- Administrativa och juridiska utmaningar (att ge häkten och anstalter prioriterad status, i likhet med riksintressen, kräver sannolikt omfattande juridiska och politiska utredningar då kriminalvårdsverksamhet skiljer sig från de riksintressen som finns idag men delar förutsättningar med många andra områden som ej omfattas av riksintressestatus, detta då de inte heller är kopplade till markhushållningen).

Ytterligare aspekter stadsbyggnadskontoret identifierat är:

- Miljöpåverkan (snabba bygglovsprocesser och avvikelser från gällande planer kan i praktiken innebära mindre hänsyn till miljöaspekter, exempelvis genom att byggnader placeras på känsliga naturområden eller med hög klimatpåverkan)

- Samhällsacceptans (förändringarna kan mötas av motstånd från lokalsamhällen som inte vill ha häkten eller anstalter i närheten, eller byggnader som avviker i gestaltning, om processen för lokalisering upplevs som odemokratisk.
- Långsiktig hållbarhet (även om tidsbegränsade bygglov och typhus löser akuta behov är det viktigt att samtidigt arbeta för permanenta, välplanerade lösningar som kan möta framtida krav på kriminalvårdens anläggningar och bebyggelsens utveckling)

Sammanfattande synpunkter

Sammantaget kan sägas att alla de för- och nackdelar, för alla aktörer som på ett eller annat sätt påverkas av förslagen, är logiska konsekvenser av att alla allmänna och enskilda intressen, förutom totalförsvaret och det som följer av MKB-direktivet, underordnas behovet av Kriminalvårdens lokalförsörjning och att denna kan ordnas snabbt och kostnadseffektivt.

Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att förslagen är främmande för PBL-systemet och urholkar PBL-systematiken, och kan känna en oro för att det kommer att kunna ha spridningseffekter till andra områden som möter utmaningar och där huvudmannen vill kunna möta dessa till så låga kostnader som möjligt. Av den anledningen skulle kontoret ha föredragit om utredaren hade valt att begränsa förslagen till institutet med tidsbegränsade bygglov, där det finns en vana att arbeta utifrån en liknande logik och i liknande sammanhang. Hur stor, extraordinär och oförutsägbart samhällets utmaning på området är kan dock inte stadsbyggnadskontoret bedöma. Kontoret väljer därför att varken tillstyrka eller avstyrka förslagen, utan konstaterar att det är främmande för PBL-systematiken, för tankarna till den ordning som rådde före PBL:s införande och är svårbedömt eftersom effekten är avhängig vilka lokalförsörjningsplaner Kriminalvården har.