

Utlåtande Rotel I (Dnr 2017/000220)

Planläggning innan markanvisning

Motion (2017:4) av Joakim Larsson (M)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen besvaras med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Joakim Larsson (M) skriver i en motion till kommunfullmäktige att stadens förfarande där markanvisning föregår planläggning bidragit till att planprocessen tagit längre tid än nödvändigt och att enskilda projekt till följd av kompromisser krymper i omfattning. Larsson anser att ett omvänt förfarande skulle innebära en trygghet för stockholmarna och en ekonomisk trygghet för byggbolagen.

Joakim Larsson föreslår att kommunfullmäktige beslutar att uppdra åt exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden att under år 2017 gemensamt utarbeta en plan för att delvis övergå till ett arbetssätt där områdes- och/eller detaljplaner först antas och att områden först därefter markanvisas.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden. Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden har inkommit med ett gemensamt svar.

Stadsledningskontoret konstaterar att enligt kommunfullmäktiges budget ska Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden pröva nya metoder

såsom större generella detaljplaner och processer där detaljplaner föregår markanvisningar.

Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden bedömer att motionärens förslag ligger i linje med uppdraget i budgeten att pröva nya metoder. I projekt Fokus Skärholmen prövas en kombination av förenklade och mer generella detaljplaner i kombination med senare markanvisningar.

Mina synpunkter

Motionären efterfrågar ett system för stadsplanering där detaljplaneprocessen föregår markanvisningar. Det är en välkommen idé och något som denna majoritet också tagit initiativ till tidigt under mandatperioden. Redan i budget för 2016 gavs följande uppdrag: ”Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska utveckla arbetet och en metod för att ta fram större generella detaljplaner och processer där detaljplaner föregår markanvisningar ska prövas. Detta syftar till att öka volymen i bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare planprocesser. Ett första sådant projekt ska genomföras i Skärholmens stadsdelsnämndsområde, med ambitionen att över 4 000 nya bostäder ska byggas.”

Ansvariga nämnder arbetar mycket aktivt med detta uppdrag och lärdomar dras och kommer att dras utifrån detta. Målsättningen är att erfarenheterna som dras ska kunna användas i flera stadsutvecklingsområden i framtiden. Däremot kan jag konstatera att ett renodlat sådant förfarande dock är mindre lämpligt. Stockholm växer idag i huvudsak på mark som antingen tidigare används för industri eller på mark som tidigare har ansetts svår eller olämplig att bebygga. Detta innebär ofta komplicerade grundläggningsförhållanden eller dyra kostnader för markrening och liknande. Det gör att i de flesta planer krävs medverkan av byggaktörer för att säkra genomförbarheten.

Avslutningsvis vill jag påpeka att det är intressant att motionären själv var med och genomförde den så kallade Stockholmsmodellen där byggaktörerna själva fick ta fram idéer och söka markanvisningar på stadens mark, där markanvisning alltid föregick planläggning. Genom nya arbetsmetoder och områdesplanering rör vi nu oss ifrån en renodlad Stockholmsmodell.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2017:4) om planläggning innan markanvisning av Joakim Larsson (M) bifalls
2. Därutöver anfördes följande.

Bostadskrisen gör sig allra mest gällande i Stockholm. Här är det som svårast för ungdomar och nyanlända som vill studera eller börja arbeta att få tag i en bostad. Detta trots att bostadsbyggandet i Stockholm de senaste åren kommit upp i de högsta nivåerna sedan 1970-talet. Men det är inte tillräckligt då bostadskön och efterfrågan ökar i högre takt än byggandet. Stockholm behöver fler bostäder och färre regleringar, hinder och riksintressen. Samtidigt som det krävs förenklingar i lagstiftningen, plan- och bygglagen, Boverkets byggregler med mera, så är det minst lika viktigt att vi använder gällande lagstiftning så som den är tänkt att användas.

I Stockholms stad har vi under många år haft en arbetsordning för stadsplaneringen där markanvisningar har genomförts innan en plats planläggs. Först efter markanvisningsskedet har planprocessen startat. Detta förfarande har med största sannolikhet bidragit till att planprocessen har tagit längre tid än nödvändigt, inte minst med tidiga protester i vissa fall med långdragna överklaganden som följd. Resultatet blir inte alltför sällan en kompromiss där omfattningen på enskilda projekt krymper. Detta leder givetvis till en rättsosäkerhet i stadens processer, en ekonomisk otrygghet för byggbolagen, men också en osäkerhet för stockholmarna som vet vad som planeras i staden först när en aktör fått en ”option” på marken.

Ett omvänt förfarande skulle ge såväl en trygghet för stockholmarna genom förvisningen av vad som är tillåtet att utveckla i deras närområden, men också en ekonomisk trygghet för byggbolagen genom det faktum att detaljplaner i större utsträckning redan har vunnit laga kraft och därmed inte kan överklagas i tid och otid.

För att möta framtidens behov är det väsentligt att vi kan åstadkomma tydligare och effektivare planeringsförutsättningar för bostäder, företagande och samhällsservice. Detta kan med fördel göras genom att vi delvis övergår till ett arbetssätt där områdes- och/eller detaljplaner först antas och att områden först därefter markanvisas.

I detta hänseende förefaller det som att finansborgarrådet delvis misstolkat utgångspunkterna i motionen. Det handlar om att stadens nämnder har i uppgift att dra upp de stora visionära penseldragen om vilket Stockholm vi vill se för framtiden. Med detta avses byggnaders höjder och bredd, torgbildningar, antal skolor, parker, gator etc., medan gestaltningsmässiga detaljer bestäms i bygglovsskedet efter att detaljplanerna har vunnit laga kraft. Det är rimligt att tänka sig att väl utformad och planlagd mark därtill värderas högre av marknaden, då enskilda aktörer slipper hela den långa plan- och överklagandeprocessen. Fördelarna med ett sådant förfarande blir

då större för samtliga parter. Det behövs, precis som stadsledningskontoret påpekar, prövas fler och nya metoder för att öka volymen i bostadsbyggandet och skapa snabbare processer.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen besvaras med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 11 april 2018

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Markus Nordström och Lars Jilmstad (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Joakim Larsson (M) skriver i en motion till kommunfullmäktige att stadens förfarande där markanvisning föregår planläggning bidragit till att planprocessen tagit längre tid än nödvändigt och att enskilda projekt till följd av kompromisser krymper i omfattning. Larsson anser att ett omvänt förfarande skulle innebära en trygghet för stockholmarna och en ekonomisk trygghet för byggbolagen.

Joakim Larsson föreslår att kommunfullmäktige beslutar att uppdra åt Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden att under år 2017 gemensamt utarbeta en plan för att delvis övergå till ett arbetssätt där områdes- och/eller detaljplaner först antas och att områden först därefter markanvisas.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden. Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden har inkommit med ett gemensamt svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 22 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att enligt kommunfullmäktiges budget ska exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden pröva nya metoder såsom större generella detaljplaner och processer där detaljplaner föregår markanvisningar. Syftet är att öka volymen i bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare planprocesser.

Den så kallade Stockholmsmodellen bygger på att byggherrar är aktiva och på egna initiativ tar fram möjliga projekt och ansöker om markanvisning för dessa. Några av modellens fördelar är att byggherrens kunskap marknadsförutsättningar och genomförbarhet tas tillvara i ett tidigt skede, samtidigt som byggherren också står för all ekonomisk risk i samband med detaljplanearbetet.

En omvänd ordning, där detaljplan föregår markanvisning, har många fördelar, men det innebär också ekonomiska osäkerheter för staden, som behöver hanteras.

En process med större generella detaljplaner innan markvisning prövas inom ramen för projekt Fokus Skärholmen, för delområden där detta bedömts vara en lämplig modell. I projektet görs många viktiga erfarenheter.

Stadsledningskontoret förutsätter att stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden tar tillvara erfarenheterna från Fokus Skärholmen, utvecklar och tillämpar planprocesser där detaljplan föregår markanvisning även i andra områden.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige anse motionen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 maj 2017 att åberopa kontorens gemensamma tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Abit Dundar (L), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Susanne Wicklund (C) och Michaela Hollis (KD) som hänvisade till reservation anförd av Moderaterna och Liberalerna.

Exploateringskontorets och stadsbyggnadskontoretss gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 21 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden har ett uppdrag i budget 2017 att pröva nya metoder för effektiva processer såsom större generella detaljplaner och processer där detaljplaner föregår markanvisningar. Syftet är att öka volymen i bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare processer. Stadsbyggnadskontoret arbetar tillsammans med exploateringskontoret för att hitta en metod för att ta fram större generella detaljplaner.

Några iakttagelser från utvecklingsprojektet:

- o En generell plan bör endast vara alternativet i vissa fall.
- o När en planbeskrivning är tydlig i sitt innehåll/motivering är den ett gott stöd vid efterföljande bygglov.
- o En detaljerad plan är också en trygghet för byggherren då den är mer förutsägbar.

En återkommande fråga har varit vilka områden/projekt som är lämpliga där generella planer i första hand kan testas:

- o I stadsutvecklingsområden
- o Där gränzonen mot befintlig bebyggelse är omhändertagen
- o På stadens egen mark

Plan- och bygglagen har successivt ändrats för att ge genomförandefrågorna ett starkare inflytande över utformningen av detaljplaner. Vid komplettering i värdefull stadsmiljö, nära befintlig bebyggelse eller vid tekniskt komplicerade projekt är det därför fortfarande vanligast att detaljplaner upprättas i nära samverkan med en eller flera byggherrar, så att de blir kostnadseffektiva och möjliga att genomföra samt att konsekvenserna för berörda framgår.

Att välja en omvänd process får ekonomiska konsekvenser för kommunen. För detaljplaner som utarbetas efter markanvisning kan kommunen få sina kostnader täckta löpande under arbetets gång. Vid en omvänd process kommer kommunen att ligga ute med alla kostnader för planering, konsulter m.m. tills planen är klar. Finansieringen av detta behöver klarläggas.

En annan ekonomisk aspekt som bör beaktas är förhållandet till stadens investeringsregler där kalkylosäkerheten i investeringsbesluten kan bli större utan byggherrar som medverkar. Detaljplaner som drivs utan att samtliga genomförande aktörer deltar riskeras att inte utformas på ett optimalt sätt vilket kan leda både till att staden får kostandsfördyrningar i genomförandet av allmän plats och staden dessutom får sämre betalt för byggrätterna därför att dessa är svårare att genomföra.

Staden saknar till viss del den husbyggnadskompetens som krävs för att sänka byggkostnaderna och uppnå ett kostnadseffektivt husbygge. Det gäller främst där topografiska och tekniska förhållanden är svåra och där miljöförhållanden eller hänsyn till grannar innebär särskilda krav på att byggrätternas placering och utformning. Här är byggherrarnas kunskaper mycket viktiga. Detaljerade byggrätter måste utformas tillsammans med byggherrar. Det gäller särskilt i områden där de ekonomiska förutsättningarna för bostadsprojekten är sämre.

I projektet Fokus Skärholmen testas delar av idéerna som framkommit. Även i delar av andra projekt har en omvänd process använts med såväl positiva som negativa erfarenheter. Det gäller främst detaljplaner för stadsutvecklingsområden, där planer upprättats som omfattar många kvarter innan markanvisningar gjorts för hela eller delar av respektive plan, t ex i Hagastaden och Norra Djurgårdsstaden.

En omvänd process används för stadsutvecklingsområden i flera andra kommuner. Exempelvis utvecklas stora delar av Barkarbystaden i Järfälla genom detaljplaner med efterföljande markanvisning. I det fallet har detaljplanerna gjorts relativt generella. Styrningen av markens användning och bebyggelsens utformning sker där till stor del i samband med markanvisningarna.

En lagändring vid halvårsskiftet 2017 kan innebära nya möjligheter för en bättre samordning mellan markanvisning och detaljplan. Kommunen får då rätt att kräva länsstyrelsen på bindande planeringsbesked om övergripande planeringsfrågor, som riksintressen, hälsa och säkerhet mm. Det kan då vara intressant för kommunen att tidigt utreda sådana övergripande frågor och få länsstyrelsens planeringsbesked.

Exploateringskontorets och stadsbyggnadskontorets förslag

En lämplig samordning mellan markanvisning och planarbete beror av flera olika förutsättningar som varierar mellan olika projekt. Exploateringsnämnden och

stadsbyggnadsnämnden bedömer att motionärens förslag ligger i linje med uppdraget i budgeten att pröva nya metoder. I projekt Fokus Skärholmen prövas en kombination av förenklade och mer generella detaljplaner i kombination med senare markanvisningar.

Avsikten är att detta försök utvärderas tillsammans med erfarenheterna från Hagastaden och Norra Djurgårdsstaden. Effekterna av ovannämnda lagändring bör även avvaktas. Även de ekonomiska konsekvenserna för kommunen behöver klargöras. Nämnderna föreslår att resultatet av det pågående arbetet avvaktas innan nya beslut tas.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 maj 2017 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorens gemensamma tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Björn Ljung (L), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Hanna Jokio m.fl. (alla S), Cecilia Obermüller m.fl. (alla MP) och Maria Hannäs (V), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets och exploateringskontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 21 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Se under Exploateringsnämnden.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Abit Dundar (L), enligt följande.

att nämnden beslutar att tillstyrka motionen och att därutöver anföra:

Bostadskrisen gör sig allra mest gällande i Stockholm. Här är det som svårast för ungdomar och nyanlända som vill studera eller börja arbeta att få tag i en bostad. Detta trots att bostadsbyggandet i Stockholm de senaste åren kommit upp i de högsta nivåerna sedan 70-talet. Men det är inte tillräckligt då bostadskön och efterfrågan har högre takt än byggandet. Stockholm behöver fler bostäder och färre regleringar, hinder och riksintressen.

Samtidigt som det krävs förenklingar i lagstiftningen, Plan- och bygglagen, Boverkets byggregler med mera, så är det minst lika viktigt att vi använder gällande lagstiftning så som den är tänkt att användas. I Stockholms stad har vi under många år haft en arbetsordning för stadsplaneringen där markanvisningar har genomförts innan en plats planläggs. Först efter markanvisningsskedet har planprocessen startat.

Detta förfarande har med största sannolikhet bidragit till att planprocess tagit längre tid än nödvändigt, inte minst med tidiga protester i vissa fall med långdragna överklaganden till följd. Resultatet blir inte alltför sällan en kompromiss där omfattningen på enskilda projekt krymps. Detta leder givetvis till en rättsosäkerhet i stadens processer, en ekonomisk otrygghet för byggbolagen, men också en osäkerhet för stockholmarna som vet vad som planeras i staden först när en aktör fått en ”option” på marken. Ett omvänt förfarande skulle ge såväl en trygghet för stockholmarna genom förvisningen av vad som är tillåtet att utveckla i deras närområden, men också en ekonomisk trygghet för byggbolagen genom det faktum att detaljplaner i större utsträckning redan har vunnit laga kraft och därmed inte kan överklagas i tid och otid.

För att möta framtidens behov är det väsentligt att vi kan åstadkomma tydligare och effektivare planeringsförutsättningar för bostäder, företagande och samhällsservice. Detta kan med fördel göras genom att vi delvis övergår till ett arbetssätt där områdes- och/eller detaljplaner först antas och att områden först därefter markanvisas. I detta hänseende förefaller det som att exploateringskontoret delvis misstolkat utgångspunkterna i motionen. Det handlar om att stadens politiker och tjänstemän har i uppgift att dra upp de stora visionära penseldragen om vilket Stockholm vi vill se för framtiden. Med detta avses byggnaders höjder och bredd, torgbildningar, antal skolor, parker, gator etc., medan gestaltningssmässiga detaljer bestäms i bygglovsskedet efter att detaljplanerna vunnit laga kraft. Det är rimligt att tänka sig att väl utformad och planlagd mark därtill värderas högre av marknaden, då

enskilda aktörer slipper hela den långa plan- och överklagandeprocessen. Fördelarna med ett sådant förfarande blir då större för samtliga parter.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Björn Ljung (L), enligt följande.

Se under Exploateringsnämnden.

Särskilt uttalande gjordes av Hanna Jokio m.fl. (alla S), Cecilia Obermüller m.fl. (alla MP) och Maria Hannäs (V) enligt följande.

Förfarandet att gå fram med detaljplanering och att genomföra markanvisningar i ett senare steg är något stadsbyggnadsnämnden ser positivt på. Vår majoritet vill arbeta enligt de nya antagna styrdokument. Denna majoritet har tagit flera steg för att utveckla stadsbyggnadsprocessen och införa nya metoder för att effektivisera och öka kvaliteten i planeringen. Projektet Fokus Skärholmen är det tydligaste exempel där snart 4000 lägenheter i detaljplan kan gå ut på samråd. Dessa projekt hade aldrig varit möjliga om vår majoritet inte visat politiskt vilja samt tillskjutit resurser till stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden. Vi är såklart glada att moderaterna kommit upp på banan. Men sett till deras senaste budgetreservation finns inget som talar för att de i realiteten vill driva en sådan politik de motionerar för.