

Exploateringskontoret dnr E2013-000-00990

Stadsbyggnadskontoret dnr 2013-08950

Trafikkontoret dnr T2013-000-03119

Handläggare stadsbyggnadskontoret:

Arne Fredlund

Ann-Kristin Kaplan

Handläggare exploateringskontoret:

Lars Fyrvald

Handläggare trafikkontoret:

Erika Björnsson

KF/KS kansli

Stadshuset

105 35 Stockholm

Remiss av betänkandet: En effektivare plan- och bygglovprocess (SOU 2013:34)

Kommunstyrelsens dnr 001-813/2013

Arne Fredlund

Stadsbyggnadskontoret

t.f. förvaltningschef

Gunnar Jensen

Exploateringskontoret

t.f. förvaltningschef

Dan Firth

Trafikkontoret

t.f. förvaltningschef

Sammanfattning

Vi är i huvudsak positiva till betänkandets förslag, särskilt:

- Mer fokus på strategisk planering i tidiga skeden
- Att plan- och bygglovsprocesserna får samma tyngd
- Att överprövning av utformning av bebyggelse fokuseras till ett tillfälle
- Förenklad administration och moderna kommunikationsmöjligheter i såväl plan- som bygglovsprocess
- Att bostadsförsörjningen blir ett allmänt intresse

För områden med detaljplan där genomförandetiden har gått ut förordar kontoren En alternativ lösning (Betänkandets Bilaga 4).

Vi ser behov av justeringar enligt promemorian och föreslår att ändringarna träder i kraft samordnat med resultatet av betänkandet.

Utifrån genomgången av olika plan- och bygglovsprocesser bedömer vi att den vanligaste processen framöver, för Stockholms del, kommer vara enklare detaljplaner som utgår från översiktsplan/program följd av utformningsgranskning i bygglov.

Upplägg

Stadsbyggnadskontoret, Exploateringskontoret och Trafikkontoret har valt att svara gemensamt och samtidigt på remiss av betänkandet och promemorian för att på så sätt stärka helheten i stadsbyggnadsprocessen. Därför att hela texten skriven i vi-form. Då tidplanen inte möjliggör beslut i respektive nämnd skickas svaret direkt till Kommunstyrelsen.

I det följande lyfts några särskilda möjligheter och eventuella risker fram med förslaget samt några förslag till andra formuleringar och förtydliganden.

I Bilaga A framförs några övriga synpunkter på betänkandet och promemorian.

I Bilaga B visar vi ett antal exempel på hur förslaget till områdesplan skulle kunna användas i praktiken utifrån verkliga planeringsområden samt aktuella plan-bygglovsprocesser. Exemplena är valda för att visa att processer, ledtider och arkitektonisk kvalitet i slutresultatet *inte* i första hand hänger på dagens PBL-process utan kan förverkligas redan idag. Och att det händer i Stockholm!

I Bilaga C har vi tagit fram ett par räkneexempel på kostnader för utredningsunderlag i några aktuella programarbeten och jämfört dem med förväntade intäkter från bygglovsprövningen.

Områdesplan

Utredningen föreslår ett nytt planinstrument, områdesplan. Den innebär en mer detaljerad översiktsplan för ett begränsat område och ska precisera markanvändning och bebyggelse så långt att detaljplan blir frivilligt.

Förslaget är positivt eftersom det möjliggör att arbetssätten kan varieras och anpassas till olika situationer. Det är en bra grundtanke att främja områdesplanering och att fokus i dialogen med allmänheten ska ske i tidigt skede.

Vi kan också utnyttja dagens system för att fylla i stort sett samma syften som områdesplaner. Stockholm håller hög takt i bostadsbyggandet. Det grundas på en övergripande vision för utvecklingen och en aktuell, kommunövergripande översiktsplan som visar stadens strategi. I nivån mellan översiktsplan och detaljplan används i allt större utsträckning områdesvisa program, områdesprogram. De kan utvecklas vidare och uppnå samma syfte som områdesplaner vad gäller tidig dialog och att precisera

strategiska förutsättningar för förtätning, friområden, hälsa och säkerhet och andra övergripande allmänna intressen. I stället för att slopa detaljplaneringen kan inriktningen bli enklare och mer flexibla detaljplaner för att skapa byggrätt och ge klara grunder för byggnaders placering och omfattning. Enklare detaljplaner blir mer självklara, om utredningens förslag att bygglovprövningen får större mandat genomförs.

Innovationer och idéer

För ett omfattande bostadsbyggandet behövs en idédriven utveckling där alla aktörers innovationskraft behöver tas till vara.

Byggherrar väcker idag många bra idéer till nya bostadsprojekt som snabbt tas om hand av kommunen och ges plan- och exploateringsmässiga förutsättningar. I Stockholm kombineras satsningar på områdesprogram och stadsutvecklingsområden med många små kompletteringsprojekt som ofta initieras av enskilda byggherrar. Stadens markanvisningar ligger för närvarande till ca 70% i projekt som inte ingår i stadsutvecklingsområden. Många av dessa har initierats av byggherrar.

Kontoren vill med detta särskilt understryka vikten av att plan- och byggsystemet måste fungera effektivt både med avseende på projekt som initieras av andra parter och för kommunens egna satsningar på särskilda förändrings- och stadsutvecklingsområden.

Analysunderlag

För att områdesplaner ska tas fram kommer olika typer av analysunderlag behövas. Vi anser att det kan finnas behov av att specificera vilka grundläggande analyser som ska göras för en områdesplan. En tydlig koppling till 2 kapitlet i plan- och bygglagen kan vara en generell lösning. Vi vill särskilt lyfta fram behoven av följande perspektiv.

Service, rekreation och grönområden

Centralt för planeringen är först och främst att möjliggöra föreslagen användning tillsammans med samhällsservice, annan service och tillgång till olika typer av rekreations- och grönområden. Förtätning av stadsdelar innebär ofta att gröna värden påverkas och att möjligheterna till kompensationsåtgärder behöver utredas. Ofta görs landskapsanalyser som underlag för planeringen.

Allmän plats och trafik

Det är också särskilt viktigt att inom områdesplanens ramar möjliggöra funktionalitet, framkomlighet, säkerhet och drift av all-

männas platser och infrastruktur samt även främja god estetik, trygghet och trivsel i vår gemensamma miljö. Trafiksystem och nät för olika trafikantgrupper behöver läggas fast. För att säkerställa allt detta krävs trafik- och gaturumsanalyser.

I detaljplanen fastställs idag ofta plushöjder för gata och allmän plats. Att direkt i bygglov på en områdesplan lösa denna samordningsfråga kan innebära såväl höga kostnader som tidsfördröjningar.

Vi bedömer att det kan bli mycket svårt att fastställa gränsen mellan allmänna platser och kvartersmark i ett så tidigt skede som områdesplan, särskilt för nyexploateringsområden. I dessa fall vill vi poängtera att detaljplan alltid kommer att behövas för att säkerställa den allmänna platsens utformning och fastighetsrättsliga förhållanden.

Buller, luftkvalitet och risker

För att säkerställa grundläggande förutsättningar för hälsa, säkerhet och förebygga risker i planeringen kommer kartläggningar och analyser av buller, luftkvalitet och risker i förhållande till farligt gods, industrier etc krävas.

Geoteknik och dagvatten

För att säkerställa grundläggande förutsättningar för att marken är möjlig att bebygga kommer provtagningar och analyser av jord-, berg- och vattenförhållandena att behöva göras. I allt fler fall behövs även analyser och kartering av översvänningsrisker.

Kulturmiljö

I Stockholm byggs och förändras det mesta inom befintliga miljöer, vilket ställer krav på kulturmiljöinventeringar och –analyser. Detta underlag är särskilt viktigt i förhållande till riksintressena.

Ekologi och spridningssamband

Vid områdesplanering är det angeläget att ta fram underlag om konsekvenserna för Stockholms ekologiska infrastruktur. Inom stadsdelarna finns ett finmaskigt nät av livsmiljöer och spridningsvägar som kan ha betydelse för artrikedomen lokalt och vara högt uppskattade av närboende.

Behov av MKB enligt miljöbalken

Om plankravet upphävs måste bedömningen av behovet av en särskild miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt miljöbalken ske i samband med områdesplaneringen.

Dialog

Stockholm arbetar med dialogprojekt för att utveckla formerna för medborgarinflytande. Vi har konstaterat att områdesnivån är bäst för en meningsfull dialog. Det är där möjligheterna att påverka är störst och samtidigt skapas förståelse för stadens utveckling och behovet av förändringar. Kontoren ser ett stort värde i att fortsätta att utveckla nya dialogformer i samband med program och områdesplanering.

Samtidigt innebär det utmaningar. Vi har också erfarenhet av att medborgare har svårt att tolka och bedöma abstrakta planeringsunderlag. Det gäller både ”vita lådor” som representerar byggnadsvolymer i tidigt skede och detaljerade illustrationer, om det projekt som sedan genomförs får ett helt annat utseende. I båda fallen kan berörda grannar känna sig lurade.

Det är i samrådsskedet viktigt att säkerställa att berörda myndigheter får möjlighet att lämna synpunkter. Myndigheter är oftast stora organisationer där effektiviteten och rättssäkerheten ofta hänger på tydliga rutiner. Vi ser därför att det kan finnas behov att formalisera dessa samarbeten för att säkerställa att viktiga samhällsintressen inte ”hamnar mellan stolarna”.

Byggherrarna

Ur exploateringssynpunkt finns frågetecken om områdesplanernas fokus på att hantera allmänna intressen. Planeringens genomförbarhet förutsätter ett nära samspel mellan kommun och byggherrar. Det är svårt att se hur områdesplaner kan ge goda förutsättningar för sådana förhandlingar, eftersom de inte skapar någon bygg rätt. Därför finns en risk att områdesplaner utformas utan tillräcklig hänsyn till genomförbarhet och ekonomi.

Finansiering av områdesplaner

Utredningen föreslår att kommuner får ta betalt för områdesplaner, men med ett tak för kostnaden på 1/5 av bygglovavgiften. Vår bedömning är att det inte kommer att räcka för att finansiera arbete med områdesplaner.

I Bilaga C har vi tagit fram ett par räkneexempel på kostnader för utredningsunderlag i några aktuella projekt och jämfört dem med

den maximala avgift kommunen får ta ut enligt utredningens förslag. Exempler visar att kommunen inte kommer att kunna få sina kostnader täckta. Exempler visar även att kostnaden varierar kraftigt mellan olika program och inte är korrelerad till exploateringsgraden.

En slutsats är att kommunens kostnader för områdesplaner normalt blir högre än för dagens detaljplaneprogram. Utredningar som idag görs av byggherrar som underlag för detaljplaner, t.ex. om geotekniska förhållanden, buller och risker, måste flyttas till områdesplaneringen och bekostas av kommunen.

Att kostnader flyttas från detaljplaneskedet till områdesplan innebär en finansiell belastning för kommunen. Dels ökar kommunens faktiska kostnader, dels finns det risk att kommunen måste ligga ute med pengarna under längre tid. Vi ser en risk att ytterligare fördröjning av intäkterna för nedlagt arbete försenar hela plan- och byggprocessen.

Möjligheten att få tidig och full kostnadstäckning för planverksamheten har varit en förutsättning för Stockholms satsning på ökat bostadsbyggande. Genom att kommunen får kostnaderna täckta genom avgifter från byggherrarna har den ökade planverksamheten inte behövt belasta skattebetalarna.

Förslagsvis bör därför finansieringen av områdesplaner differentieras utifrån faktiska kostnader som exempelvis detaljplaner och bygglov redan idag, utan något begränsande tak.

Vi föreslår att betänkandets förslag att begränsa avgiften till en femtedel enligt nytt sista stycke i 12 kap 9 § pkt 2 utgår.

Processen

Områdesplaner innebär mer byråkrati, jämfört med program. Områdesplaner måste följa de regler som gäller översiktsplaneringen. Institutet områdesplan kan bli mer användbart om kravet tas bort på en särskild myndighetsgranskning efter samråd och det införs rätt att delegera antagandet till nämnder. Däremot är det svårt att se att det ska gå att undvika överklaganden av områdesplaner. De kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen på samma sätt som för övrig översiktsplanering.

En fördel med områdesplaner är att detaljplanekravet kan slopas. Det gäller så länge områdesplanen är aktuell. För fastighetsägare,

bygggherrar och allmänheten kommer det att bli svårt att veta var och när plankravet gäller. Osäkerheten om vilka tillstånd som behövs för att genomföra en åtgärd ökar. Vi bedömer att kommunerna i samråd med länsstyrelserna och lantmäterimyndigheten kan behöva ta fram system för att på ett överskådligt sätt redovisa vad som gäller. Eventuellt kan en sådan redovisning kompletteras med uppgifter om bygglovbefrielse respektive när bygglovbefrielse upphör.

Detaljplan

Utredningen föreslår att detaljplan blir frivillig, om det finns en områdesplan som uppfyller vissa krav. Vi är positiva till förslaget, men tror att detaljplan oftast kommer att behövas. Till skillnad mot utredningen tror vi att detaljplaner ska förenklas och normalt inte göras så detaljerade att de kan ersätta bygglov.

Detaljplaner idag är ofta projektanknutna, men de stämmer ändå sällan helt med det slutliga projektet. Planen bygger på skisser i ett tidigt projekteringsskede. Ofta ändras förutsättningarna under arbetet inför bygglov och byggstart. De detaljerade planerna innebär behov av avvikelser, både när husen ska byggas och för möjligheterna att möta skiftande behov i framtiden. Det är ett problem och det är välkommet att utredningen tar tag i frågan.

”Skelettplaner”

I Stockholm innebär de flesta nya bostadsprojekt ändringar av markens användning och behov av att reglera indelningen i kvartermark och allmänna platser, vilket enbart kan uppnås med detaljplaner. Kontoren tror därför att den vanligaste och mest effektiva plan- och bygglovprocessen kommer att omfatta både detaljplan och bygglov, men att detaljplanerna, med stöd av områdesplaner och en förstärkt bygglovprövning, kan göras enklare och mer flexibla. De skulle motsvara betänkandets ”skelettplaner”.

Vår bedömning är att skelettplaner behöver ange tillåten byggnadshöjd och viss mark som inte är lämplig att placera hus på. Annars blir byggrätten alltför osäker och konsekvenserna med hänsyn till omgivande grannar inte tillräckligt tydliga. Sådana bestämmelser räknas enligt 4 kap 16 § som utformningsbestämmelser, trots att de handlar mer om byggrättens avgränsning än husets utseende. Det är därför ett angeläget bygglovplikt får kombineras med enkla utformningsbestämmelser i en detaljplan. Annars upphävs en möjlighet att hantera plan- och byggprocesserna på ett effektivt och rationellt sätt med mer flexibla detaljplaner.

I utredningen anges att byggnadsverk inte ska kunna omfattas av både ”detaljerade utformningsbestämmelser” och av krav på efterföljande bygglovsprövning (sid 243). Trots detta finns inget förslag till författningsändring, som det är möjligt att ta ställning till. Vi vill i detta sammanhang ändå lyfta fram behovet av att i detaljplan även fortsättningsvis kunna fastställa placering av byggnader och samtidigt överlåta bedömningen av byggnadens arkitektur till det senare bygglovsskedet.

Startbesked direkt på detaljplan

Utredningen föreslår en ny huvudregel att det inte längre krävs bygglov inom områden där det finns detaljplan med pågående genomförandetid. Tanken är att det ska räcka att den som vill uppföra ett nytt hus eller göra en tillbyggnad ansöker om startbesked.

Ännu mer utredning i detaljplanen

Förfarandet kan i första hand användas när detaljplanen görs detaljerad så att bygggrätten inte kan utnyttjas på flera olika sätt utan byggnadens utformning och placering tydligt framgår av planen. Frågor som traditionellt utreds vid bygglov (tillgänglighet, parkering, avfallshantering och olägenhet för grannar m.m.) behöver lösas under planskedet. Vi ser att detta kan försena och fördyra processen.

Säkerställa genomförandet

Vi ställer oss frågande till hur man säkerställer att vissa delar i detaljplanen genomförs i enlighet med planens intentioner, t ex anläggande av parkering, när det inte blir ett bygglovsförfarande. En detaljplan innebär ingen skyldighet att utnyttja hela bygggrätten. Genomförandet kan därför resultera i att en byggherre avstår från att bygga vissa anläggningar. Därför behövs en kontroll av projektet genom bygglov. Alternativet att detaljplanerna komplieras med fler bestämmelser och villkor för genomförandet är sämre.

Bedömning av planenligheten

Eftersom förändringar ofta sker i sent skede är det tveksamt om många projekt kommer att vara 100 % planenliga och därmed utnyttja bygglovsfriheten. Det blir dessutom helt upp till byggnadsnämnden att i ärendet om startbesked bedöma om förslaget är helt planenligt. I denna prövning kan finnas inslag av bedömning. Det behöver klargöras om grannar i efterhand kan väcka talan och hur ett sådant tillsynsärende ska hanteras med hänsyn till skadestånd och rättelser.

Processen

Osäkerhet i fråga om nämndens befogenhet att anta planer ställer idag till problem och tidsspillan i onödan. Förslaget att förtydliga och utöka möjligheterna för stadsbyggnadsnämnden att anta detaljplaner är bra.

En kommuns beslut att förlänga en plans genomförandetid ska enligt förslaget vara relativt okomplicerat. Sådana beslut kan om förslaget genomförs bli väsentligt vanligare än idag. Beslutet kan dock överklagas (s. 308) av berörda fastighetsägare. Vilken status har en plan i fråga om genomförandetid om överprövningen av kommunens beslut tar lång tid? På vilka grunder kan en fastighetsägare angripa kommunens beslut och få det upphävt i högre instans? Kan en fastighetsägare även överklaga ett beslut om att *inte* förlänga en genomförandetid?

För Stockholm kommer det att bli mycket viktigt att bevaka att genomförandetiden för detaljplaner som ännu ej genomförts förlängs. Det gäller särskilt om planen ger högre byggrätt än den omgivande bebyggelsen. Med hänsyn till ovan nämnda oklarheter kring överprövningen av beslut om förlängd genomförandetid riskerar staden att förlora stora byggrättsvärden, om inte genomförandetiden kan förlängas.

Idag upphävs detaljplaner sällan efter överklagande på grund av att formkraven vid samrådet inte följts. Förslaget innebär att reglerna för information och kommunikering vid samråd får en ottydligare formulering i lagen. Det finns risk att detta öppnar för att kommunens förfarande oftare kommer att behöva prövas genom överklagande.

Minskad vetorätt vid ändringar

Kontoren beklagar att utredningen inte åtgärdat ett besvärligt hinder för nya bostadsprojekt. Det gäller möjligheten att ändra detaljplaner innan deras genomförandetid gått ut. Enligt plan- och bygglagen är det inte möjligt om någon berörd fastighetsägare motsätter sig det. Syftet med bestämmelsen är att värna om den byggrätt som kommit varje fastighetsägare till del inom planområdet. I rättstillämpningen har emellertid tolkningen utvidgats så att varje fastighetsägare inom planområdet har veto mot planändringar, vare sig de berörs av ändringen eller inte.

Vi föreslår att lagen ändras så att den tydligare framhåller syftet att värna fastighetsägarers rättigheter genom en ändring av:

4 kap 39 § PBL första stycket:

”En detaljplan får inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs genom inskränkning av sina rättigheter motsätter sig det.”

Framtidens detaljplaner

Sammanfattningsvis är vår bedömning att kombinationen av en enkel detaljplan som ger byggrätt (en ”skelettplan”) och prövning av det specifika projektet genom bygglov är ett effektivare och smartare system än förslaget med upphävd lovplikt som standard. Planen ger en tryggad byggrätt inför projekteringen av bebyggelsen samtidigt som bygglovet skapar möjlighet att medge förändringar av utformningen i sent skede. Problemen med dubbla överklaganden borde kunna lösas enklare genom att utformningen inte är en grund för överklagande vid bygglovet.

Vi föreslår att betänkandets förslag till bestämmelse i 9 kap 2a § utgår.

När kommunen bedömer att bygglov är onödigt ges tillräckliga möjligheter att upphäva bygglovplikten enligt gällande lag.

Efter genomförandetiden

Enligt förslaget ska i princip alla ”frivilliga” planbestämmelser upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Vi anser att konsekvenserna av detta förslag inte är tillräckligt utredda och vill visa på några särskilt kritiska punkter.

Osäkrare byggrätt

Vår bedömning är att det skapar en onödig osäkerhet om markens värde och byggrättens omfattning. Upphävandet av planbestämmelserna innebär i praktiken att planens byggrätt upphävs och ersätts av en generell byggrätt som utgår från omgivningens karaktär. Det kan medföra både ökningar och minskningar av byggrätten beroende på förhållandena. Om omgivningen har heterogen karaktär kan det vara svårt att fastställa byggrättens omfattning.

Kulturskydd och ersättningar

Skyddsbestämmelser till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse har i vissa detaljplaner särskilt införts. I vissa fall innebär sådana bestämmelser att kommunen kan bli skyldig att betala ersättning till fastighetsägaren. Kontoren anser att det blir väldigt märkligt om bestämmelserna efter några år upphör att gälla, både ur ett långsiktigt bevarandeperspektiv och ekonomiskt.

Tillgång till kvartersmark

Konsekvenserna av att u-, x-, z-områden upphör att gälla saknas i betänkandet. Om sådana ledningsrättigheter och allmänhetens tillträde inte har säkerställts genom servitut riskerar rättigheterna att försvinna.

”Fastighetsplaner”

I Stockholm görs ca 20-30 planändringar varje år för att upphäva gamla tomtindelningsplaner som gäller som fastighetsindelningsbestämmelser enligt PBL (2010:900). Behovet av sådana planändringar upphör nästan helt med utredningens förslag. En sådan ändring är välkommen då denna typ av planändringar i princip bara är administrativa. Det skulle även kunna lösas inom ramen för En alternativ lösning (Betänkandets bilaga 4).

En alternativ lösning

Vi delar betänkandets problembeskrivning med inaktuella detaljplaner och ser fram emot förändringar som möjliggör bygglov utan resurskrävande detaljplaneändringar. Till skillnad från utredningens huvudalternativ med upphävande av alla ”frivilliga” bestämmelser anser vi att alternativa lösningen enligt betänkandets bilaga 4 är betydligt mer underbyggt. Exemplena är utförligt beskrivna och också kopplade till syftet med planen. Konsekvenserna är också överblickbara då exemplena är tydliga.

Om förslaget skulle få oönskade effekter vid tillämpningen är det, enligt oss, betydligt enklare att bara ändra en lydelse om avvikelser i plan- och bygglagen än att återinför mångtusentals upphävda planbestämmelser.

Vi anser också att det är rimligt att avvikelser från detaljplaner med pågående genomförandetid inte omfattas av förändringarna.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 31b §, ytterligare mening första stycket.

”Efter genomförandetiden får större avvikelser göras från en detaljplan och dess syfte om åtgärden är förenlig med en aktuell områdesplan och länsstyrelsens granskningsyttrande.”

Arkitektur och kvalitet i stadsbyggandet

Vi vill särskilt uppmärksamma några av paragraferna i plan- och bygglagen som berör arkitektur och kvalitet i utformningen med syfte att spetsa formuleringarna ytterligare.

3 kap 5 a§

Kontoret är positivt till att stadsbyggnadsprinciper tydliggörs genom vad en områdesplan ska innehålla. Kontoret föreslår en mer redaktionell ändring för punkterna 3) och 4) för att öka samstämmigheten med 2 kap 6 § och föreslagen lydelse av nya 4 kap 25 a§ (se nästa rubrik nedan).

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

3 kap 5 a §

”Av en områdesplan ska framgå...

3) principer för bebyggelsestruktur och trafikförsörjning

4) bebyggelsens skala och utformning”

Kontoret bedömer också att förhållningssätt till befintlig bebyggelse och kulturmiljöfrågor behöver tydliggöras i lagtext utifrån det resonemang som finns i betänkandet (s 2012-211) och som kontoret delar. Det skulle särskilt kunna säkra upp tydlighet kring önskade rivningsförbud och samtidigt möjliggöra utveckling av befintlig bebyggelse. Vi föreslår därför ett tillägg med ett stycke i 3 kap 5 a§.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

3 kap 5 a §, nytt sista stycke

”I en områdesplan får även principer och förhållningssätt till befintliga natur- och kulturvärden framgå.”

4 kap 25 a§

Vi är mycket positiva till att krav på arkitektonisk kvalitet säkras i särskild ordning. Dock ser vi en betydande risk att utvecklingen av modern arkitektur kraftigt kommer begränsas om förslagen ska anpassas till omgivningens ”stil” och ”karaktär”. Begreppet ”byggnadsstruktur” bedömer vi också som något begränsande i stadsbyggnadssammanhanget. Även det nya begreppet ”mått” anser vi är något väl teknokratiskt.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

4 kap 25 a§

”Inom kvartersmark gäller efter genomförandetiden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens bebyggelsestruktur och skala”.

Vi menar att de befintliga paragraferna om förutsättningar för bygglov (8 kap 30 § pkt 4 samt 8 kap 31 § pkt 3) fortsättningsvis, med ett förstärkt bygglovmandat, väl stödjer de allmänna intressena i 2 kap.

Exempel på påbyggnad på Södermalm i "modern stil" där befintlig bebyggelse bevarats och samtidigt utvecklats.



9 kap 4 §

Vi ser en stor risk att särskilt betydande kulturvärden inom riksintressanta småhusområden och inom Nationalstadsparken kan gå förlorade vid föreslagen bygglovsbefrielse för tillbyggnader av en- och tvåbostadshus (9 kap 4 § pkt 4 respektive pkt 6). Vi föreslår därför ny lydelse för att balansera möjligheten till ökad bygglovsbefrielse för den enskilde mot de allmänna intressena om kulturvärden. Detta kan med fördel ses ihop med ökad bygglovsbefrielse för fasadändringar som beskrivs under rubriken Bygglovplikt nedan.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 4 §, nytt sista stycke

"En åtgärd som avses i 4 och 6 gäller inte om byggnaden omfattas av skydds- eller varsamhetsbestämmelser i detaljplan eller områdesplan, är byggnadsminnen eller ligger inom riksintressen för kulturmiljö, inom Nationalstadsparken eller inom kulturresevat."

Bygglov

Vi är positiva till betänkandets förslag att bygglovet stärks och att vissa enklare åtgärder inte längre ska behöva bygglov.

Bygglov stärks

Huvudorsaken till att detaljplaner görs mer och mer detaljerade är att plan- och bygglagen gjort bygglovprövningen relativt uddlös. Det är i praktiken bara när planen upprättas som en kommun har inflytande att påverka bebyggelsens utformning. Därför är det bra att utredningen föreslår att bygglovprövningen stärks. Om det lyckas skapar det förutsättningar för enklare och mer flexibla

detaljplaner som kombineras med att det enskilda projektet prövas vid bygglovets.

Bygglovplikt

Vi är positiva till minskad bygglovplikt för mindre ärenden där bygglovsprocessen idag mestadels är en administration som inte tillför större arkitektonisk kvalitet.

Fasadändringar för en- och tvåbostadshus

Vi anser att förslaget är något bakvänt då mindre tillbyggnader lovbefriats med lovplikt för väsentligt yttre ändring kvarstått (9 kap 2 c§). Kontoret föreslår därför att även väsentliga fasadändringar framöver ska vara bygglovsfria. Dock bör bygglovplikten inträda/styras till bebyggelseområden och byggnader av högt kulturvärde.

Vi föreslår helt ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 5 §

”För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader krävs det, trots 2c§, inte bygglov om åtgärden inte omfattas av skydds- eller varsamhetsbestämmelser i detaljplan eller områdesplan, är byggnadsminnen eller ligger inom riksintressen för kulturmiljö eller inom kulturresevat.”

Förtydligande om takkupor och små tillbyggnader

Vi anser att föreslagna förändringar i 9 kap 4 § 4-6 kan förtydligas något. Tillbyggnaden behöver definieras mer detaljerat och förslagsvis på samma sätt som för ”friggeboden”.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 4 § pkt 4

”göra en tillbyggnad som

- a) Inte har en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter*
- b) Är maximalt en våning*
- c) Är placerad i markplan och inte närmare gränsen än 4,5 meter*

Takkupornas lovplikt bör inte heller begränsas av byggteknik (eventuella ingrepp i bärande konstruktion). Om bärande konstruktion påverkas bör anmälanplikten falla ut lika idag för att säkerställa den byggtekniska kvalitén.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

9 kap 4 § pkt 6:

”utföra högst 2 stycken takkupor per takfall och som upptar maximalt halva aktuella takfall”.



I betänkandet föreslagna lovbeFriade takkupor och tillbyggnad kan motsvaras av exemplet här bredvid. Vårt förslag syftar till att tydliggöra att den lovbeFriade tillbyggnaden inte är menad som exempelvis en påbyggnad av befintlig veranda eller som tillbyggnad med en helt ny tornbyggnad i flera våningar. Vi har valt avgränsningen i volym med antal våningar och inte byggnadshöjd för att möjliggöra så väl till huvudbyggnaden anpassade tillbyggnader som möjligt.

Ytterligare bostad, lokal för handel etc

Idag krävs bygglov för att inreda ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap 2 § pkt b). Vi bedömer att dessa åtgärder har minimal områdespåverkan och mest påverkar byggnadens tekniska egenskaper (främst tillgänglighet och utrymning vid brand). När dessutom eventuella planbestämmelser om maximalt antal lägenheter slutar gälla efter genomförandetiden, anser kontoren att detta är en typ av reglering som kan förenklas ytterligare.

Vi föreslår därför att lovplikten utgår för att inreda ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri och ersätts med den enklare anmälanplikten för att säkerställa byggtekniska kvalitet. Därmed blir föreslagen ny punkt om lovbeFrielse för en- och tvåbostadshus (9 kap 4 § pkt 5) överflödigt och kommer inte heller orsaka tolkningsproblem när ett tvåbostadshus lovfritt inreder en ytterligare lägenhet och blir flerbostadshus.

Vi föreslår att punkten 9 kap 4 § pkt 5 plan- och bygglagen utgår.

Vi föreslår tillägg i plan- och byggförordningen:

6 kap 5 §, ny punkt:

”För åtgärder som inte kräver lov krävs det en anmälan vid ...

X. inredning av en ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri”

Bostadsförsörjning som allmänt intresse

Det är positivt att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet lyfts fram som ett allmänt intresse som planläggningen

ska främja. Det kan få betydelse vid avvägningar med motstående intressen.

Förslaget att alla kommuner ska redovisa hur man avser tillgodose bostadsbehovet under kommande tio år i översiktsplanen innebär en ökad samordning mellan bostadsförsörjning och fysisk planering. Förslaget behöver samordnas med Boverkets förslag till boendeprogram i översynen av bostadsförsörjningslagen, så att kommunerna inte tvingas till dubbelarbete. Det är bra att förslaget inte utformats som en återgång till de bostadsbyggnadsprogram som fanns tidigare. Vid ett omfattande bostadsbyggande som inte finansieras av offentliga medel är det omöjligt att med någon säkerhet säga var utbyggnaderna kommer att ske på längre sikt än några få år. I stället bör redovisningen fokusera på möjligheter och hinder för en långsiktig bostadsförsörjning.

Stockholm arbetar redan idag särskilt med bostadsförsörjningen som sådan i översiktsplanarbetet. Ett särskilt projekt Bostadspotential i Stockholm arbetas just nu fram som ett underlag inför stundande aktualisering av översiktsplanen.

Bilaga A – Övriga synpunkter

Länsstyrelsen roll

Vi är positiva till begränsningen av länsstyrelsens möjligheter att ingripa inom områden med områdesplaner, men tror att det kommer att få liten praktisk betydelse.

Enligt vår bedömning ställer förslaget mycket stora krav på länsstyrelserna och att deras arbetssätt och bedömningar ändras. Kontoren ifrågasätter om länsstyrelser normalt kommer att anse att områdesplaner är så uttömmande att det räcker för att avstå från möjligheterna att ingripa. Erfarenheterna från arbete med program visar att konflikter med statliga intressen sällan kan lösas på översiktlig nivå utan först i samband med ett konkret detaljplane-förslag.

Områdesplanens utformning och länsstyrelsens yttrande kommer avgöra detaljplanekravets omfattning. Vi ser att följderna kan bli att plankravet gäller för vissa fastigheter men inte för andra inom samma område utan att alla parter lättillgängligt förstår bakgrunden till skillnaderna.

En förutsättning är också att länsstyrelserna ges utökade resurser för att ta fram underlag om statliga intressen och för att ha kapacitet att hinna granska områdesplaner inom den föreskrivna tiden. Annars kommer de inte kunna medge undantag från detaljplanekravet av försiktighetsskäl och inte heller ge klartecken i fråga om hantering av statliga intressen. Då försvinner motivet att upprätta områdesplaner.

Handläggningstid bygglov

Enligt 8 kap 27 § ska bygglov och förhandsbesked handläggas inom tio veckor. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst 10 veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Vi vill tydliggöra att exempel på ärenden där sådan förlängning kan vara aktuellt är när ansökan om bygglov sker direkt på områdesplan eller på en detaljplan där genomförandetiden gått ut. Skälen för detta är att vissa utredningar, exempelvis trafiksäkerhet och kulturvärden behöver fördjupas för att i realiteten kunna jämföras med en planprövning som föreslås i nya paragrafen 9 kap 32 a.

Ur ett kundperspektiv vore det också önskvärt att möjliggöra en korrekt förlängning av handläggningstiden *om den sökande begär*

det. I dagsläget tvingas vi idag i vissa fall till den omständiga proceduren att avsluta ärenden och be sökanden skicka in en ny reviderad ansökan när sökanden exempelvis vill ha extra tid att rita om ett förslag så att det blir planenligt, tar hänsyn till inkomna synpunkter eller till annan utformning.

Kommunicering bygglov

Vi är särskilt positiva till att administrationen kring överklaganden och laga kraft förenklas och att modern teknik får utnyttjas. Det är också positivt att yttranden från sakägare ska inhämtas före beslut om bygglov då detta kan stärka förtroendet för processen.

För att inte tynga administrationen med föreslagna anslag på plats inför bygglov krävs en genomarbetad lista för undantagen (sista stycket av förslaget till ny paragraf i 9 kap 22 a§).

Många olika tider

Tid för kommunikationen med medborgarna varierar i förslaget. Yttrandetid efter samråd är 2 veckor (5 kap 18§), anslagstid på plats innan bygglov är 3 veckor (9 kap 22 §) och information på webben efter bygglov är 4 veckor (9 kap 41a§).

Vi ser ingen övertygande anledning till denna variation och föreslår att alla kommunikation ska ske inom 3 veckor.

Ekonomisk proportionalitet

Vi delar utredningens uppfattning, att enbart detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden ska behöva beslutas av kommunfullmäktige. Det kan spara kostnader och tid så att planer kan genomföras snabbare. Det undanröjer också en stor osäkerhet i gällande plan- och bygglag, om vilka planbeslut som får delegeras eller inte.

För att undvika framtida tolkningssvårigheter är det angeläget att i motiven för lagstiftningen förtydligar frågan om ekonomisk proportionalitet. Vad som kan medföra betydande ekonomiska åtaganden för en kommun ska bedömas i proportion mot omfattningen av kommunens totala budget. Det som räknas som betydande exploateringskostnader i en kommun kan uppfattas som ett begränsat åtagande i t.ex. en storstadsregion.

Områdesbestämmelser tas bort

Stora delar av Stockholm är planlagd med detaljplan. Dock gäller områdesbestämmelser exempelvis för stora delar av Djurgården. Vi bedömer att staden kommer hinna med att säkerställa relevant

kulturskydd genom övergångsbestämmelserna om 6 år för bibehållen lovplikt genom nya områdesplaner. Dock saknas finansiering eftersom utgifter fram arbetet med dessa områdesplaner inte kommer kunna täckas med möjliga framtida bygglovavgifter då ingen egentlig ny byggrätt är syftet med en sådan områdesplan. Vi ser därmed en risk att dessa områdesplaner inte kommer prioriteras.

Vi noterar att områdesbestämmelser är kvar i PM S/2013/4714/PBB. Vi föreslår att tiden för förändringarna enligt promemorian samordnas med betänkandet för att undvika flera olika varianter av plan- och bygglagen då det i sig skapar ineffektivitet i systemet. Att genomföra förändringar kring områdesbestämmelser för att ett par månader senare upphäva hela systemet stärker inte heller tilltron till systemet.

Eventuellt ny roll för förhandsbeskeden

En detaljplan respektive ett bygglov idag är mycket säkra underlag för investering i vidare projektering. Att gå direkt på bygglov från områdesplan, eller från en detaljplan efter genomförandetid enligt betänkandet, kommer för större projekt kräva omfattande utrednings- och projekteringsarbete. Vi ser här en möjlighet för byggherren att använda dagens förhandsbesked enligt 9 kap 17§ plan- och bygglagen i större utsträckning för att säkerställa byggrätt och därmed undvika så kallad förgävesprojektering. Risker finns dock att förhandsbeskedet växer i omfattning och blir ”en ny planeringsnivå” i plan- och bygglovsprocessen.

”Stadsbyggnadshandläggare”

I dagsläget är kompetensen hos plan- respektive bygglovshandläggare och inspektörer relativt särskilda, där varje område har djupare specialistkunskap. I och med föreslagna förändringar bedömer vi att behovet av djupare kompetens inom hela stadsbyggnadsområdet kommer öka, vilket i sig kräver viss kompetenssatsning. Samtidigt tror vi att uppdraget, särskilt inom dagens bygglovshandläggning, kommer bli mer attraktivt i och med ökade mandat och minskad administration vilket kan underlätta rekryteringar framöver.

Vi föreslår att staten ger såväl Boverket som högskolan särskilt anslag för kompetensutveckling i samband med ikraftträdandet.

Genomförandeskedet

Betänkande har fokuserat på förenklingar i plan- och bygglovsprocessen, utan att vidare föreslå förenklingar i genomförandeskedet, dvs 10 kap plan- och bygglagen.

Vi har uppmärksammat några delar som skulle förenkla administrationen och samtidigt öka förtroendet för systemet och föreslår därför även några förändringar i denna del.

10 kap 4 och 6 §§

Vissa lovpliktiga åtgärder sker väldigt momentant, exempelvis trädfällning, ändrad användning (utan några lov- eller anmälanpliktiga) bygg- eller rivningsåtgärder, ommålning av fasad, montage av mindre skyltar etc. Vi föreslår att det ska vara möjligt att helt avvara såväl kontrollplan som slutbesked i dessa ärenden.

Vi föreslår tillägg av ett stycke två i plan- och bygglagen:
10 kap 4 §

”För åtgärder som kräver lov eller anmälan men som inte omfattar bygg- eller rivningsåtgärder krävs inget slutbesked.”

Vi föreslår tillägg i plan- och bygglagen:

10 kap 6 a §

”Trots 6 § krävs ingen kontrollplan för åtgärder som kräver lov eller anmälan men som inte omfattar bygg- eller rivningsåtgärder.”

Vi noterar i sammanhanget också att 10 kap 6 § plan- och bygglagen i nuvarande lydelse inte omfattar marklov, vilket inte torde varit meningen. Paragrafen borde därför kompletteras i sin första mening.

Vi föreslår ny lydelse i plan- och bygglagen:

10 kap 6 §

”Byggherren ska se till att det finns en plan för kontrollen av en bygg, mark- eller rivningsåtgärd som avses i 3 § (kontrollplanen) med uppgifter om...”

Sakägarbegreppet

I betänkandet hänvisas vidare utredning av sakägarbegreppet till den utredning som överväger instansordningen. Vi vill understyrka att förtydliganden i denna del skulle kunna minska på en hel del administration och därmed förenkla processen ytterligare.

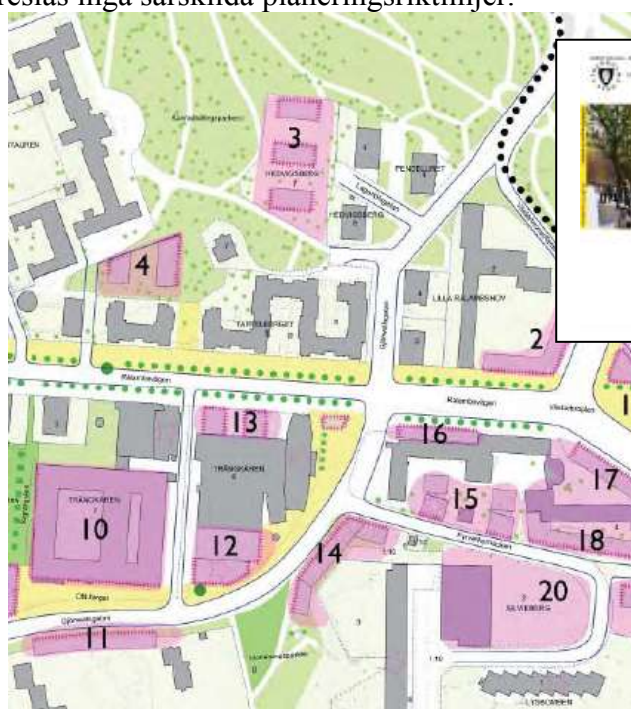
Bilaga B - Stockholmsexempel

Områdesplan

För att fördjupa kunskapen om hur områdesplanering skulle kunna fungera i praktiken har kontoret gått igenom ett antal pågående planeringsarbeten i olika skeden och typer i staden.

Områdesplan i ett förtätningsområde – exemplet Marieberg

Marieberg är ett område som är avsett för en omfattande förtätning med ca 1100 nya bostäder och 300.000 kvm lokalytor. Ett program har godkänts av stadsbyggnadsnämnden efter programsamråd. Där redovisas 21 platser som kan omvandlas. Det är tänkt att genomföras successivt genom att ta fram nya detaljplaner för respektive plats. För övriga delar av programområdet föreslås inga särskilda planeringsriktlinjer.



*Utsnitt ur program.
Platser som kan förtätas.*

Om utredningsförslaget genomförs skulle programmet kunna motsvaras av en områdesplan. En förutsättning är dock att programmet kompletteras. Länsstyrelsen ansåg i sitt yttrande om Marieberg att programmet inte räckte som underlag för att ta ställning till de statliga intressena. Exemplet illustrerar att det finns en risk att länsstyrelserna kommer att ställa mycket omfattande krav på områdesplanerna för att kunna ta ställning till de statliga intressena.

När fungerar det med bygglov direkt?

Om programmet för Marieberg utvecklas till en områdesplan kan sannolikt 8 av de 21 delprojekten genomföras utan planändring och i stället ges bygglov direkt med stöd av områdesplanen och genom att gällande planers innehåll till stor del upphävs efter genomförandetiden. De avser ny- och tillbyggnader på befintlig kvartersmark och projekt enligt gällande markanvändning.

För 5 av delprojekten står förslagen till nya bostäder i strid mot användningsbestämmelser om kontor eller allmänt ändamål i gällande planer. Även om bygglov föreslås få göra avvikelser från användningsbestämmelser har skillnaden mellan projekt och gällande plan bedömts vara för stor. Därför krävs sannolikt att gällande detaljplan först upphävs och sedan kan projektet genomföras med bygglov direkt. Det underlättas genom att utredningsförslaget föreslår att det ska bli lättare att upphäva detaljplaner.

Område 12 i programmet för Marieberg är avsett för bostäder eller kontor i ett tvärställt högt hus. Det nya huset ligger helt på kvartersmark. Med ett lite tydligare förslag beträffande bebyggelsens höjd borde en områdesplanen i detta exempel kunna ligga till grund för bygglov direkt, utan att en ny detaljplan behövs.



Områdesplan



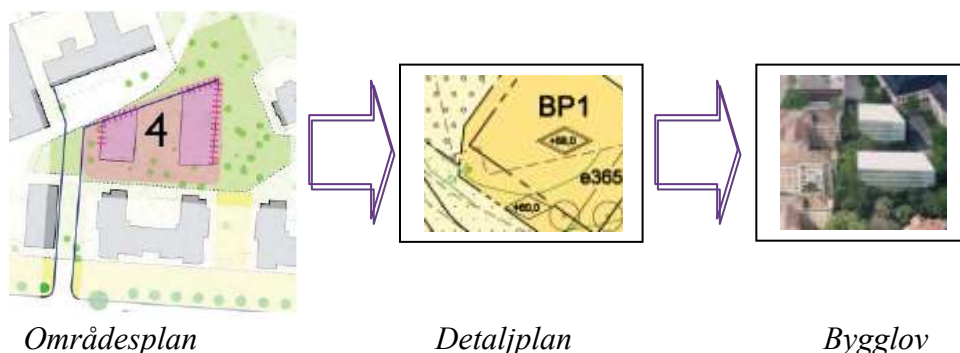
Bygglov

Det finns dock en osäkerhet. Om användningen ska ändras till bostäder måste gällande plan först upphävas. Annars kan användningsbestämmelsen ”kontor” i gällande plan bli ett hinder för bygglov. Om avvikelserna är begränsade kan det fungera ändå genom förslaget att bygglovavvikelse också ska kunna gälla användningen. Men här är detta inte tillräckligt.

När behövs detaljplan?

För 7 av projekten vid Marieberg krävs att detaljplanen ändras. Samtliga förutsätter ändringar av uppdelningen i allmänna platser och kvartersmark. Det gäller bostadsprojekt som helt eller delvis placeras på parkmark eller där projektet förutsätter nya eller ändrade gator. Det är enbart genom detaljplaner som kommunen kan reglera allmänna platser med någon rättsverkan.

För område 4 enligt programmet för Marieberg krävs detaljplan. De nya husen för bostäder och förskola byggs i en park bakom befintliga bostäder och förutsätter en ny gata över befintlig kvartersmark. Att skapa eller ändra avgränsning av allmän plats kan inte göras med rättsverkan, varken genom områdesplanen eller bygglovbeslut. Därför behövs detaljplan.



Det är inte troligt att planen görs så detaljerad att den kan ersätta bygglovet. Den ska redovisa markens användning och definiera byggrätten, så att byggherren har en säkerhet vid detaljprojekteringen. I planen införs bygglovkrav med avseende på byggnadens utformning.

Områdesplan förenklar detaljplanering – exemplet Stora Sköndal



Vid Stora Sköndal i södra Stockholm planeras just nu en ny trädgårdsstad med inslag av flerbostadshus. Med hjälp av en områdesplan och tidiga geotekniska undersökningar hade problemen att bygga i området kunnat klargöras tidigare.

Området är tidigare obebyggt och i huvudsak använt som deponi för rivningsmassor. Det innebär att särskilda åtgärder behövs för att stabilisera och sanera marken. Förhållandena har stor inverkan på byggkostnaderna och har fått avgörande inflytande på valet av

planstruktur och byggnadshöjder. Det hade varit bra att få dessa frågor klarlagda tidigt under processen, förutsatt att det hade kunnat ske i nära samverkan med berörda byggherrar.

Samtidigt behövs detaljplan för att lägga fast de allmänna platserna i området för respektive utbyggnadsetapp. Särskilt behövs uppgifter om gatuhöjder och relationen gatumark/kvartersmark. Höjdsättning är också strategisk för utbyggnad av va-, el- och dagvattensystem. Detaljplanen reglerar byggrätterna, som läggs till grund för dimensionering av gatubredder och ledningssystem. Planerna anger även övergripande principer för byggnadernas utformning och placering, som inte hade varit möjliga att formulera på områdesplanenivå.

Avsikten är att exakt utformning och placering av enskilda byggnader bestäms genom bygglov. Där granskas bl.a. att byggnader och tomter klarar tillgänglighetskraven och har trafiksäkra lösningar för parkering och utfarter. Vidare kontrolleras att detaljplanens villkor ifråga om bullerskydd och regler om grundläggning m.m. är uppfyllda.

Områdesplan för City

Den pågående omvandlingen av Stockholms City skulle kunna underlättas genom en områdesplan. I en sådan skulle det vara möjligt att kunna redovisa principer för förändringar och bevarande som innebär att ofta återkommande åtgärder blir möjliga att hantera som bygglov utan planändring.



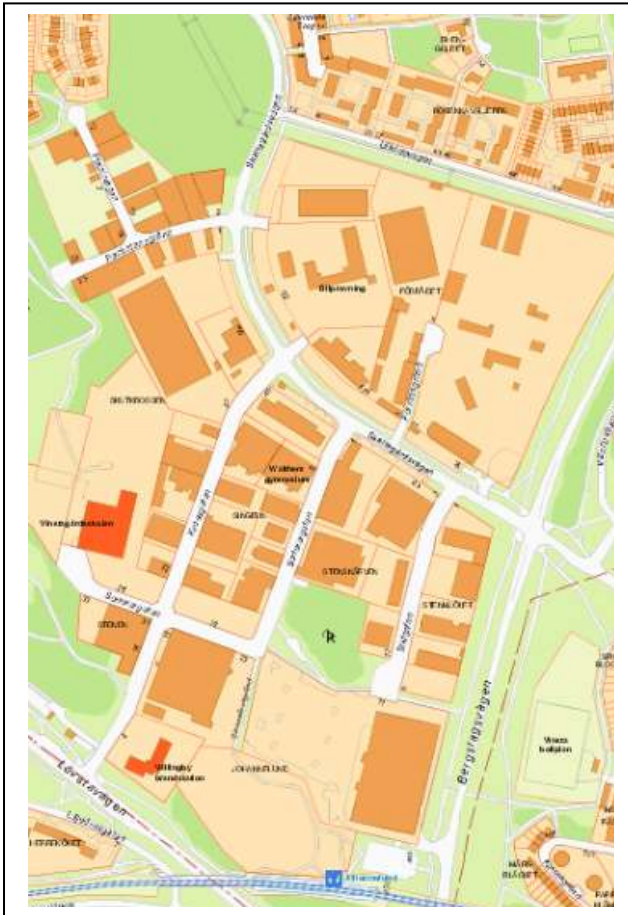
Ett exempel är förslaget att riva och ersätta det befintliga kontorshuset Snäcken 8 vid Tegelbacken med ett nytt kombinerat kontors- och bostadshus. Den nya byggnaden är avsedd att bli 2-3 våningar högre. Med utgångspunkt från en områdesplan skulle det vara möjligt att pröva bygglov direkt utan att först ändra detaljplanen. Tillskottet av bostäder är så begränsat att det kan hanteras som en avvikelse från användningsbestämmelserna.

Oftast innebär förändringar i city inga ändringar av indelningen i gator och kvarter. I det aktuella exemplet övervägs emellertid att förskjuta huvudbyggnaden för att skapa en öppning mot hotell Sheraton. I så fall behöver en del av den allmänna gatumarken tas i anspråk och en gaturamp integreras i byggnaden. Sådana åtgärder är inte möjliga utan planändring. Vi ser en risk att denna typ av strukturförändringar inom kvarter som är önskvärda ur stadens

långsiktiga perspektiv kan bli svårare att genomföra då byggherren försenas i sitt enskilda projekt om en detaljplan ska göras.

Hantering av ett industriområde som förändras – exemplet Vinsta

Vinsta industriområde i nordvästra Stockholm ligger vid en blivande trafikplats till Förbifarten. Området är utsatt för ett starkt spontant förändringstryck. Omkring hälften av industrianvändningen har redan ersatts av kontor, handel, skolor och i några fall även tillfälliga bostäder. Större delen av den pågående omvandlingen har hittills skett med tidsbegränsade bygglov, eftersom gällande plan enbart tillåter industri.



Kommunen har ännu inte bestämt sig om området skall återgå till ett renodlat industriområde, fortsätta utvecklas spontant till ett blandat verksamhetsområde eller få en mer planerad omvandling med större inslag av bostäder. Vilka möjligheter ger utredningsförslaget att hantera denna situation? Om kommunen bestämmer sig för att området ska behållas som ett industriområde räcker gällande planer. När de tidsbegränsade loven går ut återfår området successivt sin tidigare industrianvändning. Bygglov kan ges för olika åtgärder utan låsning av den äldre planens innehåll, utom beträffande indelningen i gatumark och kvartersmark samt industribestämmelsen.

Ifall kommunen hellre vill stödja den spontana utvecklingen till ett mångsidigt område kommer industribestämmelsen i gällande plan att bli ett hinder. Troligen behövs även en ändring av gator och allmänna platser för att få en struktur som passar bättre i ett blandat verksamhetsområde. I detta fall behöver kommunen göra en områdesplan som anger den avsedda inriktningen och följa upp det med att upphäva gällande detaljplan för industri. Bygglov kan då ges i enlighet med områdesplanens avsikter för användningen. Åtgärder kan genomföras successivt, fastighet för fastighet. För vissa delar där indelningen i gator och kvarter behöver ändras görs nya enkla detaljplaner (skelettplaner) och projekten prövas sedan genom bygglov.

Om kommunen hellre vill utveckla området med fler bostäder i kombination med icke störande verksamheter behövs en områdesplan med denna inriktning. En sådan omvandling måste genomföras mer planerat för att undvika konflikter mellan nya

bostadskvarter och kvardröjande industriell verksamhet. En etappindelning krävs där hänsyn också tas till pågående verksamheter och berörda fastigheters intressen. Därför behövs en eller flera detaljplaner som omfattar hela området och innebär en varierande detaljeringsgrad i förhållande till förutsättningarna i varje delområde. Även i detta fall är det bra om detaljplanerna kombineras med bygglov så att de inte behöver bli så detaljerade.

Ny bebyggelsestruktur i miljonprogramområde – exemplet Husby

Exemplet visar en situation när ett program relativt enkelt kan utvidgas till en områdesplan som möjliggjort att kompletteringsbebyggelse kan prövas med bygglov direkt. Husby byggdes 1973-1977 med enhetlig bebyggelse i fem och åtta våningar samt en strikt trafikseparering. Antalet befintliga bostäder är ca 4.800 lägenheter.

I förslaget till ny strukturplan från 2011 föreslås komplettering med drygt 1.000 lägenheter och två alternativ för en ny gatustruktur. Strukturplanen skulle kunna motsvara en områdesplan, om den kompletteras något beträffande användning och bebyggelsehöjder. Planen innehåller inte riktlinjer för befintlig bebyggelse, utan kan enbart ses som inriktning för ny bebyggelsestruktur. Den har inte inneburit några besvärliga avvägningar i förhållande till statliga intressen, men möjligen hade det behövts något mer om trafikbuller och dagvattenhantering för att tillgodose länsstyrelsens synpunkter.



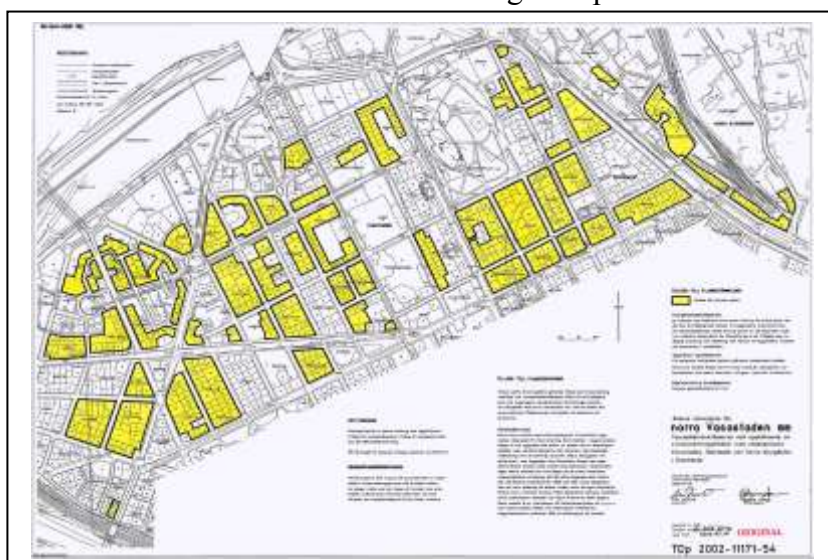
Strukturplanen med föreslagna förändringar. Blå färg = bygglov, gul färg = detaljplan, röd färg = detaljplan eller upphävande av gällande plan.

Om utredningens förslag genomförs kan strukturplanen kompletteras till en områdesplan och åtgärder genomföras direkt genom bygglovprövning för ca 1/3 av förslagen (blå markering). För 2/3 av åtgärderna krävs planändring genom att allmänna platser berörs på olika sätt (gul markering) eller genom att användningsbestämmelser i gällande plan inte tillåter bostäder (röd markering). I det senare fallet kan ett alternativ till planändring vara att upphäva gällande planer så att åtgärderna kan prövas enbart genom bygglov.

För att kunna antas som områdesplan behöver processen kompletteras genom att planen efter samrådet skickas till kommunala och statliga myndigheter för granskning i minst två månader, att ett granskningsutlåtande upprättas samt att planen stadsbyggnadsnämnden överlämnar planen till kommunfullmäktige för antagande.

Områdesplan för befintlig bebyggelse – exemplet innerstaden

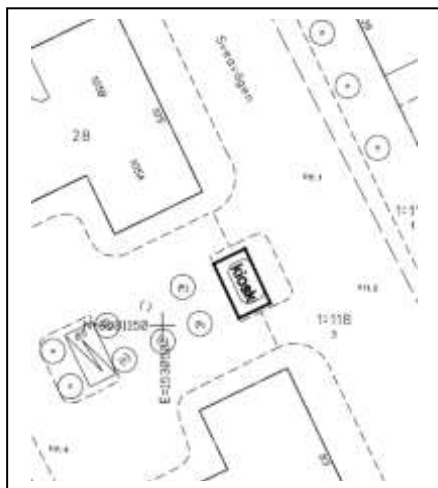
För den gamla 1800-tals bebyggelsen i Stockholms innerstad skulle områdesplaner kunna lösa ett besvärligt dilemma. Utredningens förslag innebär att gällande planers innehåll till största delen upphävs. Det är en fördel, eftersom det ger möjlighet att bevilja bygglov, trots att befintliga hus inte stämmer med de gamla planerna.



Kan områdesplaner ersätta tilläggsplaner? Bilden visar en tilläggsplan för norra Vasastaden för att upphäva vindsinredningsförbud.

Samtidigt innebär förslaget en risk för att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse rivs. Ofta går det att bygga nya hus av ungefär samma höjd som de gamla, men med fler våningar på grund av att 1800-talets takhöjder var högre än dagens. Med dagens bostadsrättspriser innebär det en ekonomiskt mycket fördelaktig

affär. Genom regleringen i 1874 års byggnadsstadga har stenstaden en variation så att hus mot bredare gator och i kvartershörn fick byggas högre än de som ligger mot smalare gator och mitt i kvarteren. Det finns en betydande risk att denna variation upphävs om den automatiska byggrätten som utgår från omgivningen ersätter byggrätten i gamla planer.



Frimärksplan för att tillåta befintlig kiosk vid Sveavägen.

För att slippa återinföra plankrav för innerstaden kan det vara en god idé att anta områdesplaner som anger stadens avsikter att bevara 1800-talets stadsmiljöer och att rivningslov normalt inte kommer att beviljas. Sådana kan antas stadsdelsvis. Då kan ställningstagandet till enskilda åtgärder ske genom bygglov utan hinder av gamla inaktuella detaljplaner. Områdesplanerna skulle även kunna utformas som en kunskapskälla för fastighetsägare med råd om hur olika förändringsbehov kan hanteras med hänsyn till kulturvärdena.

Sådana områdesplaner skulle kunna ersätta de omfattande planändringar som gjorts genom tilläggsplaner för enskilda frågor. Sådana har gjorts t.ex. för stora områden för att införa djupbyggnadsbegränsningar, ange bostadsanvändning och för att upphäva vindsinredningsförbud kombinerat med varsamhetsbestämmelser.



Frimärksplan för ett nytt gårdshus i Vasastaden

Genom områdesplaner skulle även behovet av små detaljplaner, frimärksplaner, för enskilda fastigheter eller delar av fastigheter i innerstaden i huvudsak försvinna.

En svårighet är dock hur områdesplaner av detta slag ska kunna finansieras. Eftersom de sällan innehåller någon mer betydande möjlighet till nyexploatering är det inte sannolikt att kostnaderna för upprättandet kan täckas genom avgifter.

Områdesplaner skulle också kunna användas i stället för detaljplaner för andra områden med kulturvärden, som t.ex. Stockholms karaktäristiska småstuguområden från 1910-1930 och andra värdefulla kulturmiljöer skulle också kunna ges stöd för bygglovhanteringen genom områdesplaner.

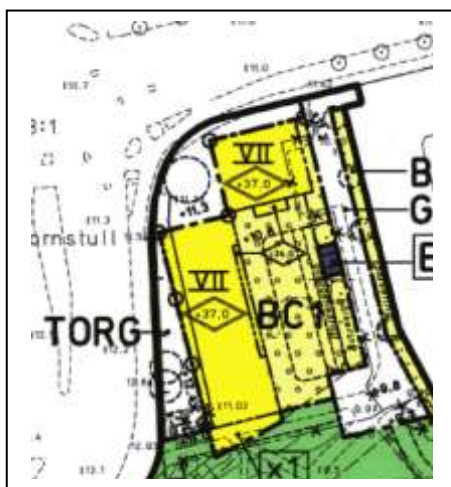
Detaljplan

Genom att förstärka bygglovprövningen skapas förutsättningar för enklare detaljplaner. Utredningen har utgått från att detaljplaner kommer att bli mer detaljerade och knutna till enskilda projekts utformning. Vår bedömning är tvärtom. Det är effektivare att använda detaljplaner för att definiera byggrätt och reglera allmänna platser och markens användning, men planerna bör inte

bör göras alltför detaljerade, eftersom det oftast innebär att de snabbt blir överspelade och enbart medför problem.

Skelettdetaljplan + bygglov – exemplet Hornstull

Planen för Hornstull är exempel på en vanlig typ av detaljplan som inte passar in i utredningsförslagets system. Det gäller en detaljplan för ett enstaka bostadshus i sju våningar vid Hornstull på Södermalm. Det är inte rimligt att anta att varje sådant projekt ska föregås av områdesplanering. Eftersom marken enligt gällande plan skulle användas som park hade det inte varit möjligt att ge bygglov direkt med stöd av förslaget om automatisk byggrätt för kompletteringar av samma karaktär m.m. som omgivningen.



Detaljplanen visar höjdbestämmelser och mark som inte får bebyggas



Illustration

Byggnadens placering och utformning är i detaljplanen reglerad genom bestämmelse om mark som inte får bebyggas, höjddangivelser samt tillåtet våningsantal. Utformningen i övrigt regleras inte utan återges enbart genom illustrationer. Planen innehåller således bestämmelser med stöd av 4 kap 16 § 1:a stycket 1 PBL och får därmed enligt utredningens förslag inte kombineras med bygglovplikt. Det innebär ett problem. Byggnaden medför betydande påverkan på boendemiljön för en grannfastighet och den uppförs i en känslig miljö av riksintresse för kulturmiljövården. Det innebär att kommunen har ett berättigat intresse av att påverka utformningen mer än vad som styrs av detaljplanen.

Om detaljplanen inte får kombineras med bygglov måste den i stället göras mer detaljerad med bestämmelser om fasad- och takutformning, material, färgsättning m.m. ifall kommunen vill behålla inflytande över dessa frågor. Det finns inte möjligheter att pröva och eventuellt neka utformning om bygglov hoppas över och projektet går direkt till startbesked.

En mer detaljerad plan innebär att de byggnads- och fasadritningar som traditionellt har prövats vid bygglovet i stället måste tas fram under planarbetet och att byggnadsprojekteringen behöver drivas längre under planskedet än vad som hittills varit vanligt. Planen vid Hornstull överklagades och det tog det 2 år och 9 månader från planens antagande till bygglov. Projekteringen hade därmed behövt ske nästan tre år innan byggstart enligt utredningens förslag.

Alternativet att i stället ta bort alla bestämmelser om ”placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter” enligt 4 kap 16 § 1:a stycket 1 PBL är ännu sämre. Det hade visserligen

inneburit att planen kunde kombineras med bygglovplikt, men då hade byggherren inte kunnat vara säker på vilken byggrätt planen medför utan frågan om byggrättens omfattning hade avgjorts först vid bygglovet och eventuellt överklagande av detta.

Det är olyckligt om lagens konstruktion medför onödigt detaljerade detaljplaner och förtida projektering. Därför behöver utredningens villkor för införande av bygglovplikt tas bort.

Skelettdetaljplan + bygglov – exemplet Triglyfen



Kvarteret Triglyfen i västra Stockholm föreslås kompletteras med ett punkthus i 16 våningar. Gällande detaljplan har ingen genomförandetid kvar. Ändå finns ingen möjlighet att medge bygglov direkt, med hänvisning till områdets karaktär. Omgivande bebyggelse är 3-4 våningar. Det är inte heller försvarbart att göra en områdesplan för en enstaka komplettering. Alltså behövs detaljplan.

Samtidigt är det värdefullt att ha kvar bygglovprövningen. En plan ger byggrätt men innebär inte någon skyldighet att bygga allt som är möjligt. I det aktuella exemplet räcker utrymmet inte för att ordna markparkering. Planen ger möjlighet att komplettera med garage under mark. Men utan uppföljning genom bygglovprövning finns en risk att garaget inte byggs och att parkeringen hamnar på gatan.

Som ett alternativ kan planen kompletteras med en ny bestämmelse som innebär tvingande regler om hur parkeringen ska ordnas. Det innebär emellertid att planens flexibilitet minskar. Om man i efterhand ser att det i stället går att lösa parkeringsbehovet med parkeringsköp blir planen ett hinder. Systemet med en detaljplan som skapar möjligheter och en bygglovprövning som kontrollerar ett specifikt projekt är ett mycket smartare system.

Exemplet visar att möjligheten till bygglovprövning behövs finnas kvar även för detaljplaner som innehåller utformningsbestämmelser i form av prickmark (mark som ej får bebyggas) och högsta byggnadshöjd. Som utredningens förslag är utformat får

utformningsbestämmelser i en detaljplan inte kombineras med bygglovplikt.

Skelettdetaljplan + bygglov – exemplet Krejaren

Kvarteret Krejaren 2 vid Östermalmstorg i Stockholm är ett exempel på en detaljplan där man förutsatt att fasaderna skulle bearbetas vidare i bygglovskedet. Efter åtskilliga möten, tester på plats och överväganden blev det slutgiltiga resultatet ”tillräckligt bra” i förhållande till dåvarande lagstiftning.

Kontoret bedömer att betänkandets förslag till ny paragraf 9 kap 32 a skulle möjliggjort en starkare bygglovprövning i detta ärende vilket staden ser som mycket positivt.



Illustration detaljplan



Illustration bygglov



1. Planbeskrivningens föreslagna containerhus



2. Bygglövsansökans förslag till utformning

Projektdetaljplan + bygglov – exemplet Forskningen

Kvarteret Forskningen har i betänkandet (Fig 3.3) tagits upp som ett exempel på en projektanpassad och detaljstyrd detaljplan och med beskrivningen ”som framgår av principskissen är byggnadens utformning i allt väsentligt redan bestämd när detaljplanen upprättas”.

Kontoret vill därför särskilt återkoppla vad som hänt efter detaljplanen vann laga kraft. Inför bygglovsansökan återkom byggherren med en förfrågan kring den i detaljplanen föreslagna utformningen då den tekniska utredningen visat på avsevärda problem. Såväl ur byggnadsteknisk som fukt, energi- och tillgänglighetsmässig synvinkel upplevdes byggnadssättet med staplade återanvända containrar som svårmotiverat. De angivna måtten ansågs allt för begränsande och medförde sämre utnyttjande av bruttoarean, med problem med isolerade väggar samt förläggning och rationell dragning av stammar.

Kontoret bedömde förslaget stred mot detaljplanen, eftersom annan byggteknisk lösning än containrar föreslagits. Avvikelsen ansågs dock som liten och förenlig med planens syfte.



Med detta exempel vill kontoret belysa att något som ”ser färdigt ut” i en detaljplaneillustration mycket väl inte behöver vara genomritat i fasad, plan, sektion och detalj och därmed inte säkerställt att det är genomförbart. I detta fall hade alltså bygglov behövts då avvi-

kelserna varit för stora för att ge startbesked.

Projektdetaljplan + startbesked – exemplet Orgelpipan

Kvarteret Orgelpipan 6 i Stockholms city är ett annat exempel på en projektanpassad detaljplan med utförliga utformningsbestämmelser och fasadillustrationer. Till skillnad från exempel 1 är illustrationerna nästan identiska mellan detaljplan och bygglov.

Tiden mellan detaljplanens antagande, laga kraft och beviljat bygglov sammanfaller också: Detaljplanen antogs 2012-11-22 och vann laga kraft 2013-03-29. Bygglovet inkom 2012-12-20, var komplett 2013-05-17 och bygglov beviljades 2013-06-13.

Med detta exempel vill kontoret visa att plan- och bygglovsprocessen redan idag kan ske parallellt, och också gör det på ett effektivt sätt och med kvalitet i arkitekturen.



Vy från Vasagatan mot öster



Byggnaden sett från Vasagatan

Illustration detaljplanekarta Illustration bygglov

Bygglov direkt utanför planlagt område – exemplet Ångbåtsmuseum

Vattnet utanför Strandvägen i Stockholm är inte planlagt och strandskyddet är upphävt. Kajen är planlagd som strandgatan med stadsplan från 1861. Sökanden inkom med ansökan om

bygglov för ångbåtsmuseum och tillhörande restaurang på pontoner 2011-08-29. Efter omfattande samtal och flera alternativ var ansökan komplett 2012-06-08, med revideringar 2012-09-25. Bryggan är ”hemmahamn” för ångbåtarna och bedömdes som som lämpliga att ligga vid kaj. Den lägre pontonen möjliggör nu angöring för tre av de fyra låga ångbåtarna. Bygglov beviljades för tidsbegränsad åtgärd 2012-11-22.

Med detta exempel vill kontoret lyfta fram ett relativt stort projekt som redan idag i ett känsligt läge med stort allmänt intresse gått direkt in i bygglovsprocessen, dvs utan detaljplan. Volym, antal våningar och arkitektoniska detaljer omarbetades. Processen att ta fram ett förslag som kontoret bedömde kunde beviljas tog 9 månader. Kontoret är mycket nöjd med det nu uppförda projektet.



Illustration i bygglovet



Fotografi från platsen

Illustrationer i plan- och byggprocessen

Vi vill genom följande exempel från planeringen av ett nytt handelshus vid Hornstull på Södermalm i Stockholm visa på svårigheterna med illustrationer och deras tolkningar i plan- och byggprocessen.

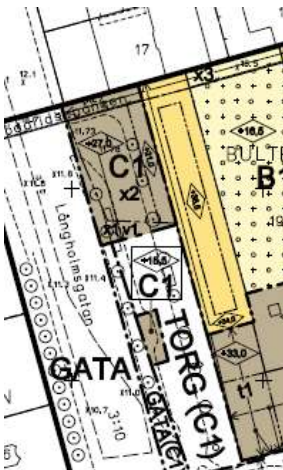
Planen innehåller inga utformningsbestämmelser, men är illustrerad. Boenden i det intilliggande bostadshuset (vita till höger i bild) har ”känt sig lurade” då de sett framför sig en utsikt av grönt tak och i stället fått en uteservering på taket. Illustrationen har alltså upplevts som en utlovad beskrivning av vad som kommer byggas.



Illustration vid antagandet



Illustration vid bygglov



Plankarta



Fotografi från platsen

Bilaga C. Några exempel på programkostnader

Nedan redovisas några programområden, deras programkostnad, ungefärlig bygggrätt och maximal avgift som får tas ut för områdesplaner enligt utredningens förslag (beräknad som 1/5 av ungefärlig bygglovintäkt). Programkostnaden är därefter ställd i relation till ungefärlig bygglovintäkt för att visa på relationen kostnad områdesplan – bygglov i dyraste scenariot.

Syftet är att visa kostnaderna i förhållande till utredningens förslag till maximal avgift för områdesplaner.

Område	Programkost ¹	Bygggrätt	Max avgift ²
Marieberg	1,5 mkr	1 100 lgh 300 000 kvm lokaler	0,5-0,6 mkr
Husby	1,2 mkr	1000 bostäder	0,5-0,6 mkr
Midsommar- kransen	4,1 mkr	1300-1600 lgh	0,6-1 mkr
Årstafältet	3,7 mkr	4000 lgh	2-2,5 mkr
Södra Värtan	3,2 mkr	1000-1200 lgh	0,5-0,8 mkr

¹ Kostnaderna i tabellen avser stadsbyggnadsnämndens faktiska kostnader för respektive program, men omfattar inte de ökade kostnader som följer av utökade krav på underlag och utredningar för områdesplaner, eller av att kommunen under arbetet med områdesplaner behöver utföra utredningar som annars tagits fram som underlag till detaljplaner av byggherrar. Kostnaderna omfattar inte heller de utredningar och konsultinsatser exploateringskontoret låtit genomföra som stöd för respektive programarbete.

² Avgiften får max motsvara 1/5 av bygglovavgiften. Beräkningen är gjord efter dagens bygglovtaxa i Stockholm där intervallet motsvarar ett antal bygglovsansökningar om motsvarande 5000 kvadratmeter respektive 10000 kvadratmeter. 5000 kvadratmeter motsvarar i exemplet ca 56 lägenheter om 90 kvadratmeter vardera.