

Utlåtande 2005: RII (Dnr 311-3905/2004)

Översyn av gamla och inaktuella detaljplaner

Motion av Regina Öholm (m) (2004:54)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Motion (2004:54) av Regina Öholm (m) avslås.

Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson anför följande.

Motionen

I en motion (2004:54), *bilaga 2*, föreslår Regina Öholm att stadsbyggnadsnämnden skall uppdra åt stadsbyggnadskontoret att inleda en översyn av inaktuella detaljplaner som hindrar bostadsbyggande, att inleda detaljplaneändringar av gamla och inaktuella detaljplaner som inte överensstämmer med fysisk bebyggelse och uppenbart hindrar nya bostäder samt att uppdra åt stadsbyggnadskontoret att vidta åtgärder för att skapa tydliga och lika villkor för fastighetsägare som har att rätta sig efter gamla och inaktuella detaljplaner.

Remisser

Motionen har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden.

Stadsledningskontoret framhåller att stadsbyggnadskontorets och gatu- och fastighetskontorets arbete under det gångna året har koncentrerats på att fullfölja sitt uppdrag att bygga 20 000 lägenheter. Detta arbete måste prioriteras och de bästa bostadsprojekten skall således tas fram. Stadsledningskontoret föreslår därför att motionen avslås.

Stadsbyggnadsnämnden bedömer att det inte är många helt nya bostäder som förhindras av gamla detaljplaner. Däremot kan tillbyggnadsmöjligheterna

vara begränsade. Men även om en detaljplan i någon mening är inaktuell kan fastighetsägaren renovera och rusta upp byggnaden eller göra mindre tillbyggnader. Bygglov får t. ex. lämnas för inre åtgärder i byggnader som innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal.

Fastighetsägarens rättigheter och spelregler bygger på att gällande detaljplaner gäller lika för alla och att detaljplaner kan ändras genom en lagreglerad och öppen process, där berörda enskilda intressen och allmänna intressen vägs samman.

Om kontoret i enlighet med motionärens önskemål skulle avsätta omfattande resurser på ett tidsödande inventeringsarbete och därefter till stora kostnader genomföra detaljplaneändringar som kanske inte ens efterfrågas, skulle fullmäktiges uppdrag att planera för 20 000 nya lägenheter riskeras. Nämnden kan därför inte tillstyrka motionen.

Gatu- och fastighetsnämnden kan inte tillstyrka motionen. PBL:s regler om bl a genomförandetid ger normalt tydliga regler för ansvarsfördelning och planprocess och fastighetsägares rättigheter att vidta förändringar. Nya detaljplaner görs bara när någon är beredd att genomföra dem och då på byggherrens bekostnad. Att ge planstridig bebyggelse byggrätt kräver noggranna överväganden. I nuvarande situation måste de bästa bostadsbyggnadsprojekten prioriteras. Det finns inte möjlighet att med nuvarande resurser därutöver inventera äldre planers aktualitet.

Mina synpunkter

Ett av stadens övergripande mål är att bygga bostäder och utveckla Stockholm. Målsättningen är att planera för 20 000 lägenheter under innevarande mandatperiod. Detta kräver stora resurser av såväl stadsbyggnadskontoret som det nya markkontoret. Därför måste de planprojekt som har förutsättningar för ett snabbt genomförande prioriteras.

För att en detaljplaneändring skall vara motiverad bör det finnas någon som är beredd att genomföra byggnationen inom rimlig tid. Den som anser att gällande plan är ett hinder måste ta initiativ till och också finansiera planändringen, vilket är klart uttryckt i gällande lagstiftning.

Det är inte många helt nya bostäder som hindras av gamla detaljplaner. Däremot kan tillbyggnadsmöjligheterna vara begränsade. Men även om en detaljplan är inaktuell kan fastighetsägaren renovera och rusta upp byggnaden eller göra mindre tillbyggnader. Det innebär t.ex. att inredning av vindar med nya lägenheter ofta är möjligt. Även andra mindre avvikelser kan vara möjliga. Under mandatperioden har stadsbyggnadsnämnden hävt det generella förbudet

mot vindsinredningar och på så sätt gjort det möjligt att bygga på vindar i innerstaden.

Stadsbyggnadskontoret arbetar idag för att få fram nya bostäder i Stockholm. Om kontoret istället skulle avsätta resurser på ett tidsödande inventeringsarbete och därefter till stora kostnader genomföra detaljplaneändringar, som kanske inte ens efterfrågas, skulle kommunfullmäktiges uppdrag att planera för 20 000 nya lägenheter inte uppfyllas. Dessutom är det möjligt att förändringarna egentligen inte efterfrågas och därför har tid och pengar lagts ned förgäves.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi är positiva till motionens intentioner när det gäller att få tydliga regler för om-, ny- och tillbyggnader. Det handlar dock om en avvägning emellan att lägga ner resurser på att inventera de gamla detaljplaner som finns eller att lägga energi på att genomföra nya detaljplaner där möjligheten för snabbt genomförande föreligger.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2004:54) av Regina Öholm (m) avslås.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Kersti Py Börjeson

Anette Otteborn

ÄRENDET

I en motion (2004:54), se *bilaga 2*, föreslår Regina Öholm att stadsbyggnadsnämnden skall uppdra åt stadsbyggnadskontoret att inleda en översyn av inaktuella och detaljplaner som hindrar bostadsbyggande, att inleda detaljplaneändringar av gamla och inaktuella detaljplaner som inte överensstämmer med fysisk bebyggelse och uppenbart hindrar nya bostäder samt att uppdra åt stadsbyggnadskontoret att vidta åtgärder för att skapa tydliga och lika villkor för fastighetsägare som har att rätta sig efter gamla och inaktuella detaljplaner.

REMISSER

Motionen har remitterats till stadsledningskontoret (SLK), stadsbyggnadsnämnden (SbN) och gatu- och fastighetsnämnden (GFN).

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat 17 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontorets och gatu- och fastighetskontorets arbete har under det gångna året koncentrerats på att fullfölja sitt uppdrag att bygga 20 000 lägenheter. Detta arbete måste prioriteras och de bästa bostadsprojekten skall således tas fram. Stadsledningskontoret föreslår därför att motionen avslås.

Den planberedskap som motionären efterlyser är eftersträvansvärd. Enligt stadsbyggnadsnämnden bedömning är det dock inte många helt nya bostäder som förhindras av gamla detaljplaner. Däremot kan tillbyggandemöjligheterna vara begränsade. Vidare bör påpekas att stadens ekonomiska läge kräver att stadens nämnder gör noggranna prioriteringar när det gäller nya åtaganden. Både stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden har i sina remissyttrande påpekat att den inventering som motionären föreslår är mycket tidskrävande och skulle i dagsläget riskera det omfattande bostadsbyggande som är planerat.

Stadsledningskontoret hänvisar därutöver till stadsbyggnadsnämndens och gatu- och fastighetsnämndens yttrande avseende "lika spelregler" för fastighetsägare samt lagstiftningens syfte - att den som har nytta av en plan också skall bekosta den.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 20 januari 2005 att som svar på motionen överlämna och åberopa stadsbyggnadskontorets utlåtande.

Reservation anfördes av *Mats G Nilsson m fl* (m) med hänvisning till deras förslag till beslut, *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande, daterat 14 december 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Stockholm är en stor kommun och planläggningen av marken har pågått under lång tid. Det innebär att antalet gällande planer är mycket stort. I februari 2004 fanns över 14 000 gällande planer. I vissa stadsdelar fanns endast några enstaka och i andra flera hundra. Inom stadsdelen Norrmalm fanns t.ex. 331 gällande planer.

Många detaljplaner är i någon mening inaktuella. Det innebär inte att fastighetsägaren inte kan renovera och rusta upp byggnaden eller göra mindre tillbyggnader. Bygglov får lämnas för inre åtgärder i byggnader som innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal samt för att färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och för att göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende även om byggnaden/fastigheten inte överensstämmer med detaljplanen. Det innebär t.ex. att inredning av vindar med nya lägenheter ofta är möjligt, även om byggrätten redan är ianspråktagen eller om byggnaden eller någon del av byggnaden är planstridig så länge som tillbyggnaden inte blir volymskapande. Även andra mindre avvikelser kan vara möjliga. Däremot är det oftast, men inte alltid omöjligt att bygga ytterligare en våning utan att detaljplanen ändras. I ytterstaden är det största problemet gamla planer för radhusområden, där bebyggelsen ibland överhuvudtaget inte stämmer med detaljplanen varken i plan eller höjd. Där blir tillbyggnader helt omöjliga. Detaljplanen för Solhem som bara tillåter att en tiondel av tomten får bebyggas är ett annat sådant problem med en för gammal plan.

Det är dock inte bara gamla detaljplaner som hindrar fastighetsägare att göra vilka om- och tillbyggnader som helst. Många byggnader är kulturhistoriskt värdefulla och stora förändringar skulle innebära en otillåten förvanskning. Enligt stadsbyggnadskontorets bedömning är det inte många *helt nya* bostäder som förhindras av gamla detaljplaner. Däremot kan tillbyggnadsmöjligheterna vara begränsade.

En detaljplan enligt Plan- och bygglagen har i princip två syften. Det ena är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse. Det andra är att mera varaktigt reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningarna för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. I båda dessa situationer handlar det om att i planen precisera rättigheter och skyldigheter. Detaljplanen ger således byggrätt och reglerar med bindande verkan även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället, utan också markägarna emellan. En skillnad i Plan- och bygglagen i förhållande till äldre lagstiftning är att byggrätten endast garanteras under en begränsad tid, den s.k. genomförandetiden. Planen upphör därefter inte att gälla, men om det finns anledning att ändra eller upphäva den, kan kommunen göra det utan att de rättigheter som har uppkommit genom planen behöver beaktas.

När Plan- och bygglagen genomfördes diskuterades om gamla stads- och byggnadsplaner skulle upphöra att gälla, men man beslutade att dessa planer härnäst skulle betraktas som detaljplaner enligt PBL. Nya detaljplaner enligt PBL ska dock ha en genomförandeariktning. PBL:s syfte är att detaljplaner ska upprättas först när det finns ett konkret förändringsönskemål och en konkret genomförandevilja.

Byggrätten i gällande planer har ett ekonomiskt värde och när fastigheter säljs eller förvärvas påverkas priset av den gällande detaljplanen. Varje seriös fastighetsägare bör därför vara införstådd med vilka rättigheter och skyldigheter som finns för den aktuella fastigheten. Fastighetsägarens rättigheter och spelregler bygger just på att gällande detaljplaner gäller lika för alla och att detaljplaner kan ändras genom en lagreglerad och öppen process, där berörda enskilda intressen och allmänna intressen vägs samman. Även de boende i en fastighet kan ta reda på vilka regler och rättigheter som gäller för huset de bor i, eftersom gällande planer är tillgängliga och eftersom stadsbyggnadskontorets personal kan hjälpa till att tolka planerna, vilket kan vara svårt för en lekman.

Kontoret anser inte att det är komplicerat för en fastighetsägare att initiera en planändring. Att det kostar är helt enligt lagstiftningens syfte att den som har nytta av en plan också ska bekosta den. Genom detaljplaneändringen tillförs fastigheten ett ekonomiskt realiserbart värde och det är inte något som lagstiftaren ansett att samhället ska subventionera. När kommunen däremot väljer att upprätta en ny detaljplan för bevarande, ska kommunen stå för kostnaden och kommunen kan också bli ersättningskyldig om detaljplanen innebär en avsevärd inskränkning i fastighetsägarens möjligheter att utnyttja fastigheten.

När det gäller stadsbyggnadskontorets möjligheter att genomföra detaljplaneändringar i enlighet med fastighetsägarnas önskemål är problemet snarare kontorets begränsade resurser och att man därmed ibland tvingas vänta på att få sin plan genomförd. Trots att kontoret nu lägger stor kraft på att genomföra fullmäktiges uppdrag att planera för 20 000 nya lägenheter, handläggs många små detaljplaner på fastighetsägares begäran och väntetiderna är inte längre lika långa som för 1 – 2 år sedan. Om kontoret i stället i enlighet med motionärens önskemål skulle avsätta omfattande resurser på ett tidsödande inventeringsarbete och därefter till stora kostnader genomföra detaljplaneändringar som kanske inte ens efterfrågas, skulle bostadsbyggandet i stort riskeras. Kontoret kan därför inte tillstyrka motionen.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 25 januari 2005 att överlämna och återropa gatu- och fastighetskontorets utlåtande som svar på remissen.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 23 november 2004, har i huvudsak följande lydelse.

Kontorets synpunkter

Plan- och bygglagen (PBL) reglerar planprocessen och avvägningarna mellan allmänna och privata intressen. I planeringen sker nära samråd mellan byggherren och stadens organ, oftast på initiativ av den förre, ofta också av gatu- och fastighetskontoret som en dominerande fastighetsägare särskilt i ytterstaden. Om också meningarna i detaljer ibland är delade, är staden och byggherren eniga om att genomföra den färdiga planen.

För detaljplaner görs skillnad mellan planer med resp utan kvarvarande *genomförandetid*. Under denna tid – oftast 15 år - har fastighetsägaren (eller tomträttsHAVAREN) en mycket stark ställning vad gäller att genomföra planen. Mot hans bestridande får den bara ändras om det är nödvändigt p g a nya förhållanden, som inte kunde förutses vid planläggningen. Han har då också rätt till ersättning för skada om han inte får genomföra planen.

Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. Den gäller fortfarande och fastighetsägaren får genomföra den. Staden kan dock i detta fall vägra bygglov under en frist av två år och utarbeta en ny plan om gällande plan bedöms som föråldrad och olämplig.

I vissa fall framstår äldre planer som generellt olyckliga. Betydande problem har t ex skapats av planpraxisen under främst 1930-talet att utlägga förgårdsmark intill husliv som allmän plats. Där har stadsdelsnämnderna i dag svårt att ge den skötsel de boende förväntar sig. Dessutom kräver t ex uppsättande av byggnadsställningar för fasadunderhåll polistillstånd. Att genom fastighetsplaner och –regleringar överföra allmänplatsmarken till resp fastighet är en mycket stor uppgift som det i dag inte finns resurser för. Problemen kan dock delvis lösas genom att stadsdelsförvaltningen träffar skötselavtal med berörd fastighetsägare.

I stora tilläggsplaner har tidigare bostadsanvändning och vindsinredning reglerats för många fastigheter på en gång. Men varje fastighet har ett ”eget” läge vad gäller planens aktualitet och lämplighet. Normalt kan staden inte förutse vilka förändringar av en gällande plan som fastighetsägaren kan önska och i förväg ta ställning till dem. Man kan heller inte tänka sig att det går att ”likställa” alla fastighetsägare vad gäller om-, ny- och tillbyggnation oavsett ålder på plan, befintlig bebyggelse och exploateringsgrad. Förändringar av betydelse av fastighetens användning förutsätter normalt ny detaljplan eftersom PBL så starkt inskränker möjligheterna till planavsteg. Även vid s k enkelt planförfarande är det en grannliga uppgift att göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, om grannars och andra sakägares inflytande, stadsbild, kulturhistoriska aspekter etc. Att förutse utfallet av en planutredning innan den inletts är ofta inte möjligt.

Fastighetsägares osäkerhet om förändringsmöjligheterna löses oftast enkelt genom samråd med staden, begäran av förhandsbesked på bygglov o s v. I vissa fall blir dock bedömningarna svåra och tidsödande. Men fastighets-ägarens rättigheter framgår i allt väsentligt av plan- och bygglagens regler.

Kontoret anser således inte att det är möjligt eller meningsfullt att generellt inventera och bedöma planernas aktualitet och fastigheternas förändringsbarhet. Som motionären säger kan planen förhindra bostadsbyggande t ex prickmark som ej får byggas. Men det var också planförfattarens avsikt. Det samma gäller om planen förutsett att befintlig bebyggelse ska rivas – man har då tyckt sig ha goda skäl för ställningstagandet. Omprövning måste bli en omsorgsfull bedömning i dialog med fastighetsägaren. Denne har ändå möjlighet att vårda och underhålla byggnaden, men bygglov kan inte ges för större förändringar utan planändring. Att utan vidare ge byggrätt i ny plan för planstridig befintlig bebyggelse kan inte rimligen komma i fråga.

Motionärens beskrivning känner kontoret inte riktigt igen. Däremot gällde den på 50-70-talen, då många ogenomförda planer ("Lillienbergare") från 30-talet föreskrev rivningar och gatuutvidgningar på malmarna. Stora områden omfattades av byggnadsförbud. Detta var ett motiv till PBLs tillkomst.

I kontorets gluggutredningar, i stadsdelsöversyner t ex Kärrtorp och i projektet med 20.000 nya lägenheter mm har man sökt och funnit nya möjligheter till bostadsbyggande. Detta arbete måste fortsätta och intensifieras. Här påträffas ofta planer som måste förändras, t ex genom att parkeringsytor bebyggs. Då upptas diskussioner med en byggherre för en planöversyn.

Projektet med 20.000 nya lägenheter är en av stadens största utmaningar. Stadsbyggnadskontoret har inte resurser för en allmän aktualisering av gällande äldre planer. Det gäller också i hög grad gatu- och fastighetskontoret som måste delta i arbetet, särskilt förstås när det gäller tomträttsmark. I arbetet måste i stället de bästa bostadsprojekten prioriteras.

Planändringar måste uppfylla ett *aktualitetskrav*. Detaljplaner ska inte ändras om inte någon är beredd att genomföra den inom rimlig tid. Detaljplaner är färskvara och bör göras när förutsättningar för snabbt genomförande föreligger. Annars uppkommer nya problem framdeles. Det är inte rimligt att staden skall förutse fastighetsägarnas önskemål om nya planer och på sin bekostnad upprätta dem. Den som är missnöjd med gällande plan måste ta initiativ till och också finansiera planändringen.

Kontoret kan därför inte tillstyrka motionärens förslag. Varken stadsbyggnadskontoret eller gatu- och fastighetskontoret har resurser att ta initiativ i alla problem som kan bero på omoderna planer. Dagens arbetssituation framtvingar hårda prioriteringar. Plan- och bygglagen ger tydliga spelregler för kommun och byggherre. Eftersom staden inte ensidigt kan bedöma planernas aktualitet och förändringsbarhet blir en översyn inte meningsfull.

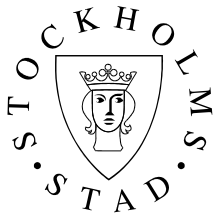
RESERVATIONER M.M.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Mats G. Nilsson (m) m.fl. med hänvisning till deras förslag till beslut enligt följande.

Stadsbyggnadsnämnden bifaller motionen, samt därutöver anför:

Gatu- och fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret bör följa upp motionen och genomföra en översyn av gamla och inaktuella detaljplaner så att riktlinjer och regler för om-, ny- och tillbyggnation är tydliga. Fastighetsägare som berörs av en gammal och inaktuell detaljplan skall inte tvingas initiera och bekosta en planändring för att klargöra vad som gäller för att få bygglov, ansvaret skall ligga på kommunen som ansvarar för upprättande av detaljplaner. Alla stadens fastighetsägare bör således få lika spelregler att få en bygglovsansökan prövad mot en aktuell detaljplan.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2004:54

2004:54

Motion av Regina Öholm (m) om översyn av gamla och inaktuella detaljplaner

Stockholm är en stad som växer och där det ställs höga krav på den fysiska planeringen. Bostadsbristen är stor, liksom behovet av nya byggrätter. Det är därför viktigt att beskrivningar av byggnader och kvarter, hänger med i takt med den fysiska utvecklingen. I stort sett regleras varje hus i staden av detaljplaner. För att bygglov skall kunna ges, skall bygglovsansökan överensstämma med detaljplanernas bestämmelser. Problemen uppstår då detaljplanerna är 50-70 år gamla eller så inaktuella att de inte överensstämmer med verklig bebyggelse och inte kan ge en rättvis chans för den som söker bygglov. Detta har sammantaget skapat en situation där fastighetsägare har långt ifrån lika möjligheter när det gäller om-, ny- och tillbyggnation.

En boendes självklara rättighet bör vara att kunna ta reda på vilka regler och riktlinjer som gäller för huset de bor i. Det torde också vara varje fastighetsägare rättighet att kunna söka bygglov för renovering, upprustning eller tillbyggnad utifrån detaljplanens innehåll. I vissa fastigheter skulle det också kunna leda till fler bostäder.

Idag finns ett flertal detaljplaner där hus uppförts efter att detaljplanen antagits och bebyggelsen finns således varken med på detaljplanekartan eller i detaljplanens bestämmelser. Ibland finns huset med i en helt annan utformning än vad detaljplanen beskriver. Ett flertal av dessa hus ses idag som värdefulla och ibland kulturhistoriskt värdefulla, men enligt detaljplanen utgör de ej tillåten bebyggelse, ibland till och med svartbyggen som egentligen borde rivas. Dessutom är det omöjligt att skapa nya bostadsmöjligheter i husen, när gällande plan inte tillåter byggrätter på befintliga bostäder i husen.

Det finns även detaljplaner som antagits efter att hus bebyggs, men där husen inte finns med i dess verkliga gestaltning eller med alls i detaljplanen. En fastighetsägare som berörs av dessa problem och vill söka bygglov, har en ytterst begränsad möjlighet att få bygglovet beviljat utan att en detaljplaneändring sker. Denne fastighetsägare har långt ifrån lika rättigheter som andra fastighetsägare, eftersom denne fastnat i en kommunalbyråkratisk rävsax som inte kan öppnas innan detaljplanen ändras.

Det är ofta komplicerat att som fastighetsägare initiera en detaljplaneändring och bekosta denna själv, trots att detaljplaneändringen till stor del skulle handla om att uppdatera detaljplanens innehåll till verklig befintlighet. Särskilt stora är problemen för små fastighetsägare. Eftersom kommunen har planmonopol vore det därför rimligt att de regler och förordningar kommunen sätter upp är lättfattliga och aktuella. Kommunen borde tillhandahålla alla fastighetsägare lika rättigheter att kunna tyda detaljplanernas bestämmelser utifrån en aktuellt perspektiv.

Att endast hoppas på att dessa detaljplaner ändras i sinom tid, räcker inte. Alla stadens fastighetsägare måste få samma rättigheter och lika spelregler att få en bygglovsansökan prövad mot en aktuell detaljplan. Allt annat riskerar att skada kommunens trovärdighet och hindra bostadsbyggande.

Jag föreslår med hänvisning till ovanstående att

1. uppdra till stadsbyggnadskontoret att inleda en översyn av inaktuella och detaljplaner som hindrar bostadsbyggande
2. uppdra till stadsbyggnadskontoret att inleda detaljplaneändringar av gamla och inaktuella detaljplaner som inte överensstämmer med fysisk bebyggelse och uppenbart hindrar nya bostäder
3. uppdra till stadsbyggnadskontoret att vidta åtgärder för att skapa tydliga och lika villkor för fastighetsägare som har att rätta sig efter gamla och inaktuella detaljplaner.

Stockholm den 14 oktober 2004

Regina Öholm