

PM Rotel II (Dnr KS 2019/388)

## **Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9)**

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 10 juni 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

**Föredragande borgarrådet Joakim Larsson** anför följande.

### Ärendet

Stockholms stad har fått betänkandet Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9) på remiss från Näringsdepartementet. Utredningen ska undersöka behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i detaljplaneringen och hur en sådan kan utformas. Syftet är främst att korta handläggningstider men även att bättre tillvarata branschens kompetens och frigöra kommunala resurser.

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i plan- och bygglagen (2010:900) om att kommunen, om det har begärts av planintressenten, i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplaneläggningen. Om planintressenten ges ett positivt planbesked ska denna genom kommunen kunna inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behöva upprättas under den fortsatta planprocessen. Länsstyrelsen ska yttra sig utifrån de så kallade ingripandegrunderna, det vill säga de frågor länsstyrelsen bevakar utifrån statens intressen. Planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag ska förtydligas och om en planintressent tar fram planeringsunderlag ska detta redovisas i planbeskrivningen.

Ändringarna förslås träda i kraft den 1 april 2020.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd och Rådet till skydd för Stockholms skönhet. Älvsjö stadsdelsnämnd har avstått från att inkomma med svar eftersom remissen faller utanför nämndens ansvarsområde och kompetens.

*Stadsledningskontoret* delar utredningens slutsats att de inslag i kommunernas planhantering som utgör myndighetsutövning inte bör överlåtas till en planintressent samt att planintressenters möjlighet att medverka vid detaljplaneläggning är begränsade med hänsyn till jäv, regler om objektivitet, medborgarinflytande och demokrati.

tiskt förankrade planbeslut. Beredande åtgärder såsom framtagande av planeringsunderlag, finansiering av planprogram och tidiga utredningsskeden kan med fördel utföras av privata planintressenter och möjligheten att vid positivt planbesked inhämta yttrande från länsstyrelsen är positivt.

*Exploateringsnämnden* har i sak inga invändningar mot utredningens förslag då dessa förväntas ha en begränsad påverkan på exploateringsnämndens ordinarie verksamhet. Exploateringsnämnden ser vidare positivt på förslag som på ett eller annat sätt leder till en ökad effektivitet i stadsbyggnadsprocessen.

*Fastighetsnämnden* ser positivt på att lagen förtydligas och i viss mån utvecklas för ökad förutsägbarhet, tydlighet och transparens. Det är bra att initiativrätten enligt utredningen inte ska stärkas för planintressenten då en planprocess utgör myndighetsutövning. Vidare anser nämnden att uttrycket ”privat initiativrätt” är vilseledande då det snarast handlar om ökad medverkan i planprocessen.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* anser att så länge det kommunala planansvaret kvarstår kommer förslaget inte ha någon stor påverkan på planprocessen i Stockholm. Privata aktörer bidrar redan i dagsläget med utredningar och andra planeringsunderlag. Att det tydliggörs vilka utredningar som gjorts av planintressenten anser förvaltningen vara positivt och ökar transparensen i planprocessen.

*Stadsbyggnadsnämnden* ställer sig i huvudsak positivt till utredningens utgångspunkter, slutsatser och förslag. Stockholms stad har sedan länge drivit en stadsbyggnadsprocess som i hög grad involverar enskilda planintressenter. Denna medverkan har stor betydelse för att stadens detaljplaner ska vara genomförbara. Kontoret arbetar kontinuerligt tillsammans med branschen i syfte att utveckla formerna för denna samverkan.

*Rinkeby-Tensta stadsdelsnämnd* avstår från att ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

*Skärholmens stadsdelsnämnd* anser sig inte ha tillräcklig sakkunskap i ämnet för att kunna svara på remissen på ett väl underbyggt sätt och avstår därför från att lämna synpunkter.

*Rådet till skydd för Stockholms skönhet* ställer sig positivt till betänkandets förslag men anser att, genom att ändra sin planeringsordning och utveckla sin markreserv till en planreserv, kommunerna redan äger makten att uppnå bättre resultat i betänkandets anda med gällande lagstiftning.

## Mina synpunkter

Att uppnå ökad effektivitet i byggprocesser är en angelägen fråga för att kunna hålla uppe byggtakten i staden och nå målet om att bygga 140 000 nya bostäder till 2030. Frågan om effektivisering av detaljplaneprocessen återfinns i Stockholms stads budget för 2019. För att kunna nå det högt ställda bostadsmålet och bibehålla byggtakten genom konjunkturcykler behöver staden samarbeta med de privata byggaktörerna och ta tillvara deras kompetens och innovationskraft.

Stadsbyggnadsnämnden har därför i budgeten fått i uppdrag att ta fram en process för att arbeta med byggaktörsdrivna detaljplaner. Syftet är främst att korta handläggningstiderna i planprocessen men också att ta till vara kompetens och frigöra kommunala resurser.

I Stockholm tas sedan lång tid tillbaka de flesta detaljplaner fram med medverkan av planintressenten och vi arbetar kontinuerligt tillsammans med branschen i syfte att

utveckla formerna för denna samverkan. Staden arbetar således redan med detaljplaner på ett sätt som ligger i linje med intentionerna i utredningen. Det är exempelvis mycket vanligt att planintressenten ansvarar för att ta fram planeringsunderlag och att utformningen av själva planförslaget görs i samverkan med planintressenten, även om staden genom sitt planmonopol har sista ordet. Vi välkomnar utredningens förslag förtydligar denna samverkan och öppnar upp för ytterligare möjligheter att på ett transparent sätt öka effektiviteten i stadsbyggandet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 23 maj 2019

JOAKIM LARSSON

#### **Bilaga**

Remissmissiv Betänkandet Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9)

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

Stockholms stad har fått betänkandet Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning (SOU 2019:9) på remiss från Näringsdepartementet. Utredningen ska undersöka behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i detaljplaneringen och hur en sådan kan utformas. Syftet är främst att korta handläggningstider men även att bättre tillvarata branschens kompetens och frigöra kommunala resurser.

Utredningen konstaterar att kommunerna bör behålla de uppgifter i planprocessen som utgör myndighetsutövning samt det övergripande ansvaret för planprocessen. Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i plan- och bygglagen (2010:900) om att kommunen, om det har begärts av planintressenten, i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplanläggningen. Om planintressenten ges ett positivt planbesked ska denna genom kommunen kunna inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behöva upprättas under den fortsatta planprocessen. Länsstyrelsen ska yttra sig utifrån de så kallade ingripandegrunderna, det vill säga de frågor länsstyrelsen bevakar utifrån statens intressen. Planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag ska förtydligas. Om en planintressent tar fram planeringsunderlag ska detta redovisas i planbeskrivningen. Tidsfristen om fyra månader för planbesked och planintressentens partsställning och klagorätt påverkas inte av förslaget.

Med en privat initiativrätt i enlighet med utredningens förslag tillåts en planintressent att i något större utsträckning vidta beredningsåtgärder i planprocessens tidiga skeden. Förslagen påverkar dock inte kommunens ansvar, vare sig över planprocessen i sin helhet eller över den fysiska planeringen i stort på lång sikt. Det är kommunens ansvar att tillse att planeringsunderlaget möjliggör en korrekt och tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i planläggningen. Det är också kommunen som i enlighet med det kommunala planmonopolet ensam avgör om planläggning över huvud taget ska komma till stånd, liksom om det finns skäl att exempelvis avbryta planarbetet eller att i slutändan inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Ändringarna förslås träda i kraft den 1 april 2020.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd och Rådet till skydd för Stockholms skönhet. Älvsjö stadsdelsnämnd har avstått från att inkomma med svar eftersom remissen faller utanför nämndens ansvarsområde och kompetens.

Innehållsförteckning	Sid
Stadsledningskontoret.....	5
Exploateringsnämnden.....	5
Fastighetsnämnden.....	7

Miljö- och hälsoskyddsnämnden .....	7
Stadsbyggnadsnämnden .....	8
Rinkeby-Tensta stadsdelsnämnd .....	12
Skärholmens stadsdelsnämnd .....	12
Rådet till skydd för Stockholms skönhet .....	12

## **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 23 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

### **Stadsledningskontorets synpunkter och förslag**

Den svenska plan- och bygglagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på att fysisk planläggning är en kommunal angelägenhet. Det så kallade kommunala planmonopolet är uttryckligen reglerat i 1 kap. 2 § plan- och bygglagen, PBL, men är också intimt förknippat med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Kärnan i det kommunala planmonopolet är att kommunen ensam avgör både om, när och hur mark- och vattenområden ska detaljplanläggas. Planmonopolet ger kommunen en stark position, såväl gentemot staten och planintressenter som gentemot övriga aktörer och berörda. Eftersom monopolet ger kommunen en exklusiv rätt att påbörja ett planarbete kan en planintressent aldrig kräva att detaljplanläggning ska ske, inte ens i de fall där intressenten äger området i fråga.

Stadsledningskontoret delar utredningens analys av de möjligheter och begränsningar som finns för den enskildes medverkan vid detaljplanläggning och slutsatsen att de inslag i kommunernas planhantering som utgör myndighetsutövning inte bör överlåtas till en planintressent.

Stadsledningskontoret delar vidare utredningens slutsatser om att planintressenters möjlighet att medverka vid detaljplanläggning är begränsade, med hänsyn till jäv, regler om objektivitet, medborgarinflytande och demokratiskt förankrade planbeslut. De inslag i kommunernas planhantering som utgör myndighetsutövning bör inte överlåtas till en planintressent. Beredande åtgärder såsom framtagande av planeringsunderlag, finansiering av planprogram och tidiga utredningsskeden kan med fördel utföras av privata planintressenter och effektivisera handläggningen framför allt i tidiga skeden. Det görs till stor del redan i Stockholm.

Stadsledningskontoret anser att planintressentens möjlighet vid positivt planbesked att inhämta yttrande från länsstyrelsen är positivt. Därutöver förtydligas länsstyrelsens uppdrag att samordna och väga samman statens intressen, vilket kommer underlätta efterföljande planering och kan effektivisera planeringsprocessen avsevärt.

## **Exploateringsnämnden**

**Exploateringsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2019 följande.

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

**Exploateringskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 3 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen har utifrån sina slutsatser lagt fram fyra förslag som redogörs för nedan.

**Kommunen ska i planbeskedet ange vilka planeringsunderlag som kan behövas**

Utredningen anser att tiden mellan kommunens beslut om positivt planbesked och tidpunkten då det egentliga detaljplanearbetet påbörjas i vissa situationer borde kunna användas mer effektivt än vad som är fallet idag. Det bör därför införas en bestämmelse i PBL om att kommunen i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplanläggningen.

Därmed kan planintressenten använda tiden fram till att det egentliga detaljplanearbetet påbörjas till att ta fram det underlag som kommer att behövas för planläggningen.

**Planintressenten bör få inhämta yttrande från länsstyrelsen**

Om en planintressent beviljas positivt planbesked, ska kommunen på planintressentens begäran i beskedet kunna medge att denna tillåts inhämta yttrande från länsstyrelsen.

Behovet av kompletteringar efter samrådet bör kunna minska, om planintressentens ges möjlighet att vidta vissa förberedande åtgärder innan kommunen inleder planarbetet eller under planarbetets initialskede.

Möjligheten att inhämta yttrande från länsstyrelsen förutsätter att den planläggning som planbeskedet avser är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och att det kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser.

**Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag**

Enligt utredningen bör det av PBL framgå att det för detaljplanearbetet, utöver grundkartor och fastighetsförteckning, även ska finnas det planeringsunderlag som i övrigt behövs.

**Om en planintressent tar fram planeringsunderlag, ska det redovisas i planbeskrivningen**

Av planbeskrivningen ska det tydligt framgå om någon enskild tagit fram planeringsunderlag i det aktuella planärendet och om så skett vilka underlag det är fråga om.

Med en privat initiativrätt i enlighet med förslaget tillåts en planintressent att i någon större utsträckning vidta berednings-åtgärder i planprocessens initialskede. Förslaget påverkar dock inte kommunens ansvar, vare sig över planprocessens i sin helhet i det enskilda fallet eller över den fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Regeringen föreslås ta initiativ till att låta ta fram ytterligare vägledning om vilka underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar.

**Exploateringskontorets synpunkter**

Exploateringskontoret har i sak inga invändningar mot de förslag som utredningen föreslår. De föreslagna ändringarna förväntas ha en begränsad påverkan på exploateringsnämndens ordinarie verksamhet.

Exploateringskontoret ser positivt på förslag som på ett eller annat sätt leder till en ökad effektivitet i stadsbyggnadsprocessen.

Tidigt i exploateringsprocessen görs en intern bedömning om vilka strategiska utredningar som behöver göras. Förslaget om att införa en bestämmelse i PBL om att kommunen i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplanläggningen har exploateringskontoret således inget att invända mot.

Enligt det avtal som tas fram inför markanvisning ska byggaktören stå för de utrednings- och projekteringskostnader som behövs för detaljplanearbetet och för att parterna ska kunna träffa en överenskommelse om exploatering.

Enligt Stockholms stads budget 2019 ska stadsbyggnads-nämnden utveckla processer där byggaktörers innovationskraft tas till vara och där handläggningstiderna kortas genom byggaktörsdrivna planprocesser. Denna skrivning i stadens budget tycks stämma väl överens med intentionerna i denna utredning, att ledtiden från projektidé till att den färdiga byggnaden

kan tas i anspråk förkortas. Dessutom kan kommunala planeringsresurser i viss utsträckning nyttjas bättre.

### **Fastighetsnämnden**

**Fastighetsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2019 följande.

1. Fastighetsnämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på slutbetänkande gällande privat initiativrätt.
2. Fastighetsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen

**Fastighetskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 1 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret ser positivt på att lagen förtydligas och i viss mån utvecklas för ökad förutsägbarhet, tydlighet och transparens.

Kontoret tycker det är bra att initiativrätten enligt utredningen inte ska stärkas för planintressenten då en planprocess utgör myndighetsutövning. Myndighetsutövning ska vara korrekt och tillförlitlig med tillämpning av de grundlagsfästa legalitets- och objektivitetsprinciperna.

Avslutningsvis anser kontoret att uttrycket ”privat initiativrätt” är vilseledande då det snarast handlar om ökad medverkan i planprocessen.

### **Miljö- och hälsoskyddsnämnden**

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2019 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen bedömer att privata initiativ kan medföra ett visst merarbete för kommuner. Förslaget bedömer att det inte innebär ett omfattande merarbete för kommunen att ange vilka utredningar som behövs vid ett positivt planbesked. Eftersom det är frågor som ändå måste bedömas av kommunen för att den ska kunna avgöra om ett positivt planbesked kan ges eller inte.

En potentiell konsekvens för miljön som utredningen lyfter är det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Förslaget kan medföra farhågor om att de underlag som tas fram av privata aktörer inte är tillförlitliga i alla delar. Detta kan uppfattas som negativt från miljösynpunkt. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten. På så sätt innebär bestämmelsen en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner.

Förslaget innebär inte någon förändring i vilka hänsyn som ska tas till miljön vid planläggning.

Kommunen kommer även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Förslagen bör inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen anser att så länge det kommunala planansvaret kvarstår kommer förslaget inte ha någon stor påverkan på planprocessen i Stockholm. Privata aktörer bidrar redan i dagsläget med utredningar och andra planeringsunderlag. Att det tydliggörs vilka utredningar som gjorts av planintressenten anser förvaltningen vara positivt och ökar transparensen i planprocessen.

### **Stadsbyggnadsnämnden**

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2019 följande.

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

**Stadsbyggnadskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 11 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Bakgrund*

##### **Tillkännagivande från riksdagen**

Civilutskottet ansvarar i riksdagen för frågor som rör bl.a. bostäder, fysisk planering och byggande. I ett betänkande<sup>1</sup> från 2015 behandlade utskottet frågan om privat initiativrätt till detaljplan. Utskottet uttalade därvid bl.a. följande.

Under de senaste åren har problemen med att tillräckligt snabbt genomföra planläggningen av mark som ansetts vara lämplig för exploatering ofta pekats ut som en av huvudorsakerna till ett otillräckligt bostadsbyggande. Det handlar då både om att det anses ta för lång tid innan arbetet med en planläggning kan påbörjas och att själva planprocessen sedan drar ut på tiden. I båda fallen kan det finnas ett flertal samverkande orsaker till tidsåtgången. De krav som finns uppställda i plan- och bygglagstiftningen för att garantera en demokratisk process och att ett flertal allmänna och enskilda intressen ska beaktas i planläggningen sätter givetvis upp vissa ramar för hur detaljplanearbetet kan bedrivas. Inte sällan har emellertid orsaken till att detaljplanläggningen fördröjs ansetts vara att många kommuner har otillräckliga resurser för planarbetet. Det kan medföra att önskvärda exploateringar inte kommer till stånd trots att det finns byggherrar som har kapacitet och vilja att påbörja byggprojekten. Det svenska kommunala planmonopolet innebär att berörda fastighetsägare och byggare i dag har mycket begränsade möjligheter att initiera och på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram en nödvändig detaljplan. (...)

Utskottet anser mot den redovisade bakgrunden att det finns skäl att nu åter överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplanläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten för övervägandena bör vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Regeringen bör således låta utreda hur regler som medger en sådan privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

#### *Utredningens utgångspunkter*

##### **Vad innebär privat initiativrätt?**

Utredningen konstaterar att det redan idag finns möjligheter för en enskild planintressent att ta initiativ till planläggning, bl.a. med stöd av bestämmelserna om planbesked i 5 kap. 2–5 §§



PBL. Det är också mycket vanligt att kommunernas arbete med detaljplaner startas efter förfrågan från en enskild. Utredningen har därför valt att i betänkandet definiera begreppet privat initiativrätt som någon form av privat planläggning eller i vart fall förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplanläggningen.

#### **Kommunen behåller ansvaret för planprocessen**

En detaljplan som vunnit laga kraft är ett juridiskt bindande dokument som ofta ger väsentliga rättsverkningar under lång tid för såväl kommunen som för enskilda. Kommunens arbete med att ta fram en detaljplan och hur kommunen ska agera i förhållande till enskilda som påverkas av detaljplanen är bl.a. mot denna bakgrund noggrant reglerat i PBL. Utredningen konstaterar att stora delar av planprocessen utgör s.k. myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses beslut och åtgärder som en myndighet vidtar och som ytterst är ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Karaktäristiskt för dessa situationer är att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte grundas i ett frivilligt åtagande. I begreppet myndighetsutövning innefattas i princip såväl beslutfattande som beredningsåtgärder vid handläggningen av ett ärende.

Utredningen bedömer att det kommunala planmonopolet utgör ett starkt uttryck för samhällets makt över medborgarna och innebär att den enskilde – oavsett om den är markägare eller inte – befinner sig i beroendeställning och därmed i en utsatt position. Flera europarättsliga och grundlagsfästa principer, avsedda att värna den enskildes rättssäkerhet, är därmed tillämpliga på detaljplaneringen. Som exempel kan nämnas den s.k. objektivitetsprincipen som innebär att planmyndigheten inte får styras av ovidkommande hänsyn, utan ska vara saklig och opartisk. Det får inte finnas omständigheter som negativt påverkar tilltron till objektiviteten i planmyndighetens agerande. Andra grundläggande rättsprinciper som gör sig gällande i ett planärende är egendomsskyddet i regeringsformen och den s.k. proportionalitetsprincipen som alltid ska iaktas vid myndigheters ingrepp i enskilda intressen. Ytterligare exempel är bestämmelserna om offentlighet och sekretess.

Reglerna om jäv i bl.a. kommunallagen ska säkerställa att objektivitetsprincipen iaktas och att allmänhetens förtroende för myndigheter upprätthålls. Jävsreglerna gäller alla som tar befattning med ett ärende på sådant sätt att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Fristående uppdragstagare – t.ex. en konsult – omfattas dock enligt utredningen generellt inte av jävsbestämmelserna, även om de fått ett uppdrag från myndigheten. Om kommunen anlitar konsulter eller motsvarande i detaljplanläggningen, ställs således krav på säkerställandet av att de bedömningar som görs är sakliga och opartiska. Detta bör, enligt utredningen, gälla i än högre utsträckning när planintressenten själv bidrar med konsultstöd eller utredningar. Det är till slut alltid kommunen som ansvarar för att ett detaljplaneärende blir utrett i den omfattning som krävs. Kommunens utredningsansvar är i vissa fall kopplat till en skadeståndsskyldighet, som gäller även om en utredning eller ett beslutsunderlag i övrigt upprättats av en planintressent eller en konsult knuten till denne.

Utredningens slutsats är att uppgifter i detaljplanläggningen som innefattar myndighetsutövning inte bör överlämnas till en enskild planintressent eftersom grundläggande regler om bl.a. objektivitet och jäv då skulle äventyras. Någon efterfrågan på ta över ansvaret för dessa delar av planprocessen har inte heller framförts till utredningen av företrädare för byggbranschen. Kommunen bör därför behålla det övergripande ansvaret för planprocessen. Denna utgångspunkt hindrar dock inte att planintressenten tillåts medverka i planläggningen och inte heller att denna medverkan förtydligas och utvecklas.

#### **Planintressentens medverkan förtydligas och utvecklas**

Enligt utredningen finns det i PBL inte några hinder mot att kommunen i ett planärende uppdrar åt enskilda, t.ex. konsulter eller planintressenten själv, att upprätta både själva planförslaget och underlag till förslaget. Redan idag bygger många detaljplaner på underlag som tas fram av konsulter på uppdrag av planintressenten. Utredningens bedömning är att det från byggbranschen finns ett önskemål om att enskilda planintressenter ska kunna genomföra vissa

beredningsåtgärder som inte innebär myndighetsutövning. Nyttan av ökad medverkan från planintressenten är att det kan gå snabbare att ta fram detaljplaner och att kommunens planeringsresurser kan utnyttjas bättre. Utredningens slutsats är därför att möjligheten för enskilda att bidra i planärenden bör förtydligas och i viss mån utvecklas i PBL. I första hand är det tiden mellan ett positivt planbesked och den tidpunkt då det egentliga planarbetet påbörjas som bör kunna användas mer effektivt än idag.

#### *Utredningens förslag till reformer i PBL*

##### **Bedömning av utredningsbehov m.m. i planbesked**

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i PBL om att kommunen – om det har begärts av planintressenten – i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas i planarbetet. Det handlar om en preliminär bedömning av utredningsbehovet, som inte är bindande. Planeringsunderlag som bör kunna anges är t.ex. en naturvärdesinventering eller en arkeologisk utredning. Därmed kan planintressenten använda tiden fram till att kommunens planarbete påbörjas till att ta fram det underlag som kommer att behövas vid planläggningen.

Utredningen föreslår vidare att kommunen i planbeskedet ska ange en bedömning av när planläggningen kommer att inledas.

Utredningen menar att dagens tidsfrist om fyra månader för att meddela planbesked inte bör förlängas. Kommunen behöver därför enligt förslaget bara ange planeringsunderlag som den haft tidsmässiga förutsättningar att bedöma behovet av. Eventuella kostnadsökningar med anledning av ökade arbetsinsatser i samband med planbeskedet får finansieras via avgift.

##### **Planintressenten får inhämta yttrande från länsstyrelsen**

Utredningen föreslår att om en planintressent beviljas ett positivt planbesked, ska kommunen på planintressentens begäran i beskedet kunna medge att denna tillåts inhämta ett yttrande från länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som behövs för att ta ställning till konsekvenserna för de statliga ingripandegrunderna, exempelvis riksintressen, miljö kvalitetsnormer och strandskydd.

Utredningen menar att behovet av bl.a. kompletterande utredningsinsatser bör kunna minska, om planintressenten tidigt ges möjlighet att inhämta yttrande från länsstyrelsen. Även denna reform kan därför bidra till effektivisering. Förslaget medför en ny ärendekategori hos länsstyrelserna som gemensamt föreslås tillföras medel för tre nya årsarbetskrafter.

##### **Möjligheten att bidra med underlag förtydligas**

Utredningen föreslår att det i PBL förtydligas att planeringsunderlag får upprättas av annan än kommunen. Denna möjlighet finns, som framgår ovan, redan idag. Förslaget innebär inte någon förändring när det gäller kommunens ansvar för att i egenskap av planmyndighet se till att underlaget är korrekt och medger en tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressena i ärendet.

##### **Ökad transparens om planeringsunderlag**

Planintressentens förtydligade och utvecklade möjligheter att medverka i planläggningen, föreslås kompletteras genom att det av planbeskrivningen tydligt ska framgå om någon enskild tagit fram planeringsunderlag och – om så skett – vilka underlag det är fråga om. Härigenom skapas en ökad transparens vad gäller planintressentens medverkan i planläggningen, vilket ger incitament för planmyndigheten att säkerställa att avvägningarna på grundval av underlaget sker på ett korrekt sätt.

##### **Inget avgränsningssamråd vid planprogram**

Utredningen föreslår även ändringar i PBL som inte berör frågan om privat initiativrätt. Förslagen avser planprogram. För det första förtydligas i lagtexten att det är upp till kommunen att bedöma om ett program behövs. Att planprogram är frivilliga gäller redan idag. För det

andra föreslås ändringar i förfarandereglererna vid miljöbedömning av planprogram. Förslagen innebär att miljöbalkens krav på avgränsningssamråd inte ska gälla vid arbetet med ett planprogram. Däremot ska miljöbalkens krav på undersökningssamråd tillämpas.

#### **Stadsbyggnadskontorets synpunkter**

Stadsbyggnadskontoret bedömer att Översiktsplaneutredningen i betänkandet *Privat initiativ- rätt – Planintressentens medverkan vid planläggning* på ett gediget, förtjänstfullt och i allt väsentligt rättvisande sätt tagit sig an de frågor som man fått i uppdrag att utreda. Kontoret delar utredningens analys av de möjligheter och begränsningar som finns för den enskildes medverkan vid detaljplaneläggning – med beaktande av grundläggande principer om rättssäkerhet, medborgarinflytande och en demokratisk förankring av planbeslut.

Kontoret ställer sig bakom slutsatsen att de inslag i kommunernas planhantering som utgör myndighetsutövning inte bör överlåtas till en planintressent. En sådan överflyttning skulle skapa svåra gränsdragningsproblem bl.a. när det gäller frågor om objektivitet och jäv. Däremot kan, som utredningen konstaterar, andra beredningsåtgärder ofta med fördel utföras av en enskild planintressent. I Stockholm tas sedan lång tid tillbaka de flesta detaljplaner fram med medverkan av planintressenten. Staden arbetar således redan med detaljplaner på ett sätt som ligger i linje med intentionerna i utredningen. Det är exempelvis mycket vanligt att planintressenten ansvarar för att ta fram planeringsunderlag. Utformningen av själva planförslaget görs också ofta i samverkan med planintressenten, där dock staden genom sitt planmonopol alltid har sista ordet. Kontoret välkomnar att möjligheten för enskilda att bidra med planeringsunderlag uttryckligen bekräftas i PBL.

Utredningens förslag att kommunen i planbeskedet ska bedöma vilket planeringsunderlag som kan behövas, syftar till att effektivisera planarbetet. Avsikten är att en snabbare process ska uppnås om erforderliga utredningar tas fram av planintressenten redan innan den formella planprocessen påbörjas. Kontoret ser positivt på förslag som på olika sätt kan förväntas leda till ökad effektivitet i stadsbyggandet. Förslaget kan visserligen innebära ett visst medarbete för kontoret, men en översiktlig bedömning av utredningsbehovet görs ofta redan idag i samband med beredning av planbesked.

Kontoret vill framhålla att ett positivt planbesked inte är bindande för staden och att beslut om planbesked i Stockholm ofta fattas på delegation. Att som planintressent ta fram utredningar med stöd av ett positivt planbesked innebär således ett större ekonomiskt risktagande i jämförelse med att vänta till ett formellt beslut att starta planläggningen har fattats av stadsbyggnadsnämnden. Kontoret vill också betona vikten av att utredningar som tas fram innan den formella planprocessen bör ta sikte på grundläggande förutsättningar och inte utgå från eller anpassas till ett visst projektförslag. Detta för att undvika låsningar inför den politiska prövningen och den formella planstarten. Det bör också framhållas att stadens handläggaresurser behövs för att hantera pågående planarbeten, varför planintressenter inte kan räkna med stöd vid t.ex. kravställande av utredningar som tas fram innan planstart.

Utredningens förslag att en planintressent ska ha möjlighet att inhämta en tidig bedömning av utredningsbehovet från länsstyrelsen kan medföra en effektivisering av planprocessen. En avgörande förutsättning för detta är emellertid att länsstyrelserna tillförs tillräckliga anslag för att hantera denna nya arbetsuppgift.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig sammanfattningsvis i huvudsak positivt till utredningens utgångspunkter, slutsatser och förslag. Stockholms stad har sedan länge drivit en stadsbyggnadsprocess som i hög grad involverar enskilda planintressenter. Denna medverkan har stor betydelse för att stadens detaljplaner ska vara genomförbara. Kontoret arbetar kontinuerligt tillsammans med branschen i syfte att utveckla formerna för denna samverkan. Detta ligger i linje med nämndens budgetuppdrag att utveckla processer där privata byggaktörers kompetens och innovationskraft tas tillvara och där handläggningstiderna kortas ner genom byggaktörsdrivna detaljplaner.

När det slutligen gäller utredningens förslag om planprogram vill kontoret framhålla följande. Redan idag är det upp till kommunen att avgöra om ett planprogram ska tas fram eller

inte. Planprogram är således frivilliga. Kontoret ställer sig bakom att detta förtydligas i PBL. Det är vidare positivt att kravet på avgränsningssamråd för planprogram slopas. Kontoret anser emellertid att även kravet på undersökningssamråd bör slopas. Eftersom reglerna om miljöbedömning enligt 6 kap. 3 § miljöbalken endast gäller planer och program som krävs i lag eller annan författning bör det inte finns några hinder mot detta, då planprogrammet är frivilligt. Det bör vara upp till kommunen att i det enskilda fallet avgöra om ett s.k. undersökningssamråd är meningsfullt eller inte i samband med framtagande av planprogram.

### **Rinkeby-Tensta stadsdelsnämnd**

**Rinkeby-Tensta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 11 april 2019 följande.

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

**Rinkeby-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 4 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen avstår från att ha synpunkter på förslagen i betänkandet.

### **Skärholmens stadsdelsnämnd**

**Skärholmens stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2019 följande.

1. Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens svar på remiss av betänkandet Privat initiativrätt – planintressents medverkan vid detaljplaneläggning och överlämnar den till kommunstyrelsen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

**Skärholmens stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad består av femton fackförvaltningar och fjorton stadsdelsförvaltningar. Dessa har olika ansvarområden: fackförvaltningarna har ansvar för övergripande frågor som är gemensamma för hela staden medan stadsdelsförvaltningar ansvarar för frågor som har mer lokal anknytning.

Förvaltningen gör bedömningen att betänkandet Privat initiativrätt – en planintressents medverkan vid detaljplaneläggning är av mer övergripande karaktär. Förvaltningen anser sig inte ha tillräcklig sakkunskap i ämnet för att kunna svara på remissen på ett väl underbyggt sätt till skillnad från exempelvis stadsbyggnadsnämnden som har hand om detaljplaneläggning av kommunal mark i Stockholm. Förvaltningen föreslår därför att stadsdelsnämnden avstår från att lämna synpunkter på remissen.

### **Rådet till skydd för Stockholms skönhet**

Rådet till skydd för Stockholms skönhet yttrande daterat den 1 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Skönhetsrådet ställer sig positivt till betänkandet. Skönhetsrådet anser att flera av förslagen medverkar till att tydliggöra hur planeringsunderlag tagits fram och av vem. Det är särskilt viktigt när det gäller remissinstansernas värdering av innehållet i underlagsmaterialet då det inte är ovanligt att detta är beställt av planintressenten. Rådet anser det vidare riktigt att kommunen tidigt ska meddela vilka underlag som anses behövas och att intressenterna ska kunna ta tidiga kontakter med länsstyrelsen. En tydligare vägledning i PBL om planeringsförutsättningar är också välkommen för att få en större helhetssyn i och mellan landets kommuner, inte minst då det gäller kulturhistoriska värden.

Skönhetsrådet önskar inskräpa att utredningens huvudfråga, om snabbare processer kopplat till initiativrätten, är betydligt bättre att adressera inom gällande lagsystem än genom återkommande förändringar som riskerar att göra planeringsprocessen mindre transparent och stringent. Huvudansvaret för detta vilar på landets kommuner. Rådet har vid upprepade tillfällen, inte minst vid remissbehandlingen av Stockholms översiktsplan, önskat ett större mått av sammanhållen planering. Rådets uppfattning är att en riktig planeringsordning bör utgå från kommunens ansvar att ta fram generella detaljplaner omfattande större områden före markanvisning. Idag arbetar exempelvis Stockholm stad bakvänt i och med den s.k. "Stockholmsmodellen" där frimärksplaner drivs fram efter styckevis markanvisning på privat initiativ. Rådet anser att staden istället själv bör utveckla sin markreserv till en planreserv. Detta skulle både innebära en helhetsplanering för att skapa såväl bättre sammanhängande stadsdelar som att eliminera planrisken för intressenten. En sådan ordning, som är fullt möjlig utan förändringar av PBL, skulle enligt rådets uppfattning ge snabbare processer och ett bättre slutresultat. Kommunen skulle dessutom tillgodogöra sig markvärdesstegringen eftersom marken i en sådan ordning inte säljs förrän planen vunnit laga kraft.

Skönhetsrådet ställer sig sammanfattningsvis positivt till betänkandets förslag, men anser att kommunerna redan äger makten att uppnå bättre resultat i betänkandets anda med gällande lagstiftning.