

Yttrande över motion (Dnr 0479/18) – Motion av Ann Catrine Fogelgren (L) om att införa byggaktörsdrivna detaljplaner, H 2018 nr 19

Yttrande till Kommunstyrelsen, Motion om att införa byggaktörsdrivna detaljplaner (Dnr 0479/18).

Förslag till beslut i styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden

Styrelsen föreslår

Att varken avslå eller tillstyrka första att-satsen och bifalla andra att-satsen och översända yttrandet till Kommunstyrelsen

Sammanfattning

Motionen innehåller ett förslag om att ”uppdra åt byggnadsnämnden att ta fram förslag till pilotprojekt där större aktör kan driva fram planarbete samt att uppdra åt byggnadsnämnden att inrätta en samordnare som ska bistå med hjälp och ta beslut”.

Bristen på bostäder i Göteborg är ett betydande hinder för stadens utveckling och dess roll som regional motor för tillväxt. Många är de idéer som kommit fram under de senaste åren för att lösa bostadsbristen. Många är även de aktörer, såväl kommunala som privata som försöker bidra till att bostadsbristen byggs bort för att få en bostadsmarknad i balans. Förvaltnings AB Framtiden (FAB) med dess dotterbolag har som mål att från 2018 årligen färdigställa 1400 bostäder. Det är en stor utmaning som är både svår men också engagerande. Det är även en utmaning som också kräver att man vågar pröva förändring och ett nyfiket förhållningssätt för nya idéer hos alla inom den planerande samhällsstrukturen.

Detaljplanarbetet är med dagens lagstiftning och kommunernas krav på en god planering kopplad till politiska mål komplext och kräver kompetens och samarbetsförmåga. Resultaten av planering och byggande är mycket långsiktiga och förtjänar att göras med kunskap och skicklighet för att inte skapa stora problem i framtiden.

I debatten förordas olika lösningar alltifrån att kommunen själva färdigställer detaljplanen innan byggherren kommer in till att byggherren själv driver detaljplanarbetet och kommunen godkänner eller avslår förslaget.

Man kan principiellt sett se två ytterligheter i framtagandet av en detaljplan. Vi utgår då från att den formella beslutshandlingen är byggnadsnämndens/kommunfullmäktiges uppgift.

Den ena ytterligheten är att exploatören tar initiativ till en detaljplan och får om kommunen säger ja relativt omedelbart starta planarbetet och driva det relativt självständigt fram till ett

antagande/godkännande i byggnadsnämnden. Detta system finns inte i Sverige, möjligtvis ansatser till det i mindre kommuner med brist på egen kompetens och låg utbyggnadstakt.

Den andra ytterligheten är att kommunen själva tar initiativ till planen och själva driver den fram till antagande/godkännande i byggnadsnämnden. Detta sker t.ex. på kommunal mark i Örebro där markanvisning ges efter laga kraft med fast pris på marken där intresserade exploatörer konkurrerar med kvalitetskriterier.

Enligt PBL ska kommunerna bestämma var, när och hur bebyggelseutvecklingen ska ske.

Det finns flera drivkrafter för en exploatör att vilja involvera sig starkare i detaljplaneprocessen. Det kan handla om att vinna tid, att vinna kvalitet, att vinna kostnader och slutligen att vinna inflytande. Det senare kan i sin förlängning handla om en principiell och politisk fråga om vilket inflytande exploatörer ska ha över planeringsprocessen. Det regleras i PBL idag genom att framtagandet är en myndighetsutövning ett tydligt ansvar för byggnadsnämnden att se till att detaljplanen är en neutral produkt, förutom när-, var-, hur-frågorna men kan naturligtvis förändras i ny lagstiftning när det gäller detaljplanens roll i sig där det finns en viss opinion för att detaljplanekravet ska tas bort till förmån för mer översiktliga planer eller inga planer alls där det idag saknas detaljplaner, t.ex. genom att gå direkt på bygglov.

Frågan om när ska innehålla en bedömning när och i vilken ordning staden ska byggas ut avgörs av en kommunal prioritering och inte enbart av en exploatörs vilja. I kommuner med låg utbyggnadstakt är detta inget större problem då nya byggprojekt är välkomna och inte hamnar i ett kösystem om de för övrigt är goda projekt. I kommuner med hög utbyggnadstakt kan det bli ett problem då även goda projekt riskerar att hamna långt ner på listan av bl.a. kompetensbrist i kommunen eller att projektet är för tidigt i utbyggnad av t.ex. infrastruktur och/eller att det krävs mer övergripande utredningar/program innan man kan fastslå att det är en lämplig tidpunkt att påbörja ett detaljplanearbete. Ställningstagandet blir mer komplicerat om det är ett gott projekt utan komplikationer och ändå måste vänta av brist på resurser/kompetens i kommunen. Det är framför allt här som kraven från byggherrar på att få ta mer aktiv del i detaljplanearbetet har sitt ursprung.

Göteborgs stad tillämpar ett system med årliga startplaner som bygger på att det finns en lista över planer som anses kunna startas under nästkommande år med viss utblick några år till. Startplanen är dimensionerad och prioriterad utifrån de behov som anses finnas samt de resurser som finns tillgängliga för att genomföra planerna. För några år fanns ett drygt hundratal planer i Startplanen för att nu innehålla allt färre, nu ca 40 – 50 st. Då startades ca 60 - 70 planer per år medan det nu startas betydligt färre. Den främsta anledningen enligt staden är att det pågår så många planer och att det inte finns behov av så många fler pga en stor skapad planberedskap framför allt vad gäller bostäder.

Här uppstår naturligtvis ett problem att det finns en byggvilja som inte kan omhändertas. Vanligtvis är resursbristen inte ett ekonomiskt problem för kommunen utan helt enkelt kompetensbrist i synnerhet eftersom byggvilja och kompetensbrist är kommuniserande kärn. Kommunens möjligheter att attrahera arbetskraft blir allt svårare när byggtakten är hög. Det drabbar inte bara planförfattarsidan utan även tillhörande kompetenser på t.ex. trafikkontoret och fastighetskontoret. Det har tidvis varit så att stadsbyggnadskontoret har haft resurser medan andra förvaltningar inte haft det vilket stoppat upp planeringsarbetet.

Att i det läget starta detaljplaner för alla som vill och i princip fått positivt planbesked har därför blivit mycket svårt. Detta kan till viss del underlättas genom ett högre deltagande av intressenter men riskerar att de personer som arbetar i kommunen väljer att arbeta för exploatören istället vilket förvärrar resursbristen på kommunen och ökningen av den totala planeringskapaciteten uteblir. Detta är speciellt känsligt för mindre kommuner med en liten arbetsmarknadsregion men drabbar även större städer som Göteborg.

Till viss del kan problemet lösas om det enskilda planarbetet blir effektivare och snabbare. Det kan ske på två sätt; kraven på en detaljplan minskar såväl i process som innehåll eller att arbetet sker på ett mer kvalificerat sätt. I det första fallet innebär krav i lagstiftningen och kommunens egna ambitioner och mål att detaljplanearbetet blir komplext. Ett bättre samspel mellan kommun och exploatör skulle ändå kunna ge effektivitets- och tidsvinster om man kan koppla samman kommunens och byggherrens kompetenser på ett bra sätt.

Det finns en komplikation med att mer regelmässigt göra planarbetet beroende av exploatören genom att större byggherrar kommer att gynnas. Om man prioriterar stora starka byggherrar med hög kapacitet kan det kortsiktigt ge en ökad byggtakt men riskerar också att slå ut mindre byggherrar.

Det är därmed svårt att tänka sig att byggherren ensam ska kunna driva planarbetet och också kunna ha en exklusiv initiativrätt. Idag finns en sådan genom att lämna in ansökan om planbesked som ska besvaras av kommunen inom 4 månader. Principiellt ska kommunen inte säga nej till ansökan av enbart resursbrist utan är det ett bra förslag ställs förslaget i kö, en köplats där man i och för sig kan riskera att åka fram och tillbaka i kön.

Ytterligheten med att kommunen själv gör planen, som i Örebro, har visat sig vara ett effektivt sätt att få upp planproduktionen och bostadsbyggandet, men har varit beroende av relativt lättbyggd kommunal mark, där det varit möjligt att göra relativt flexibla planer. Snabbheten har också gynnats av ett bra samarbete mellan plan och exploateringsavdelning samt korta och snabba vägar mellan politik och förvaltning. Systemet förutsätter skickliga kommunala planerare som förstår byggbarheten i varje plan eller undviker att reglera för mycket. Göteborg har bestämt sig för att pröva ett antal sådana detaljplaner men inget resultat finns att redovisa ännu. Även om kommunen sköter all planläggning själv är det lämpligt att involvera exploatörskompetens då det ofta saknas sådan på planersidan.

Mittenalternativet att staden är ansvarig för planen men att exploatören ges möjligheter att medverka mer aktivt i planarbetet kan i många fall vara att föredra, i synnerhet om planerna är komplexa och kräver kunskap om byggekonomi, byggsystem, bygglogistik m.m. Är de komplexa krävs också en stark planeringskompetens och kunskap om de politiska målen som endast staden som kritisk massa besitter, framför allt i en stor kommun. Det senare handlar inte i första hand om enskilda skickliga personer utan om den samlade planeringskultur som finns i staden. Som vi pläderar för i det här remissvaret är det lämpliga att i många fall nyttja båda kompetenserna optimalt.

Samarbetet bör grunda sig på att det finns en medvetenhet om hur dessa roller ska utövas och med respekt för varandras kunskaper och uppdrag.

Framtiden anser den bästa framgångsvägen vara ett intensivt samarbete under detaljplanearbetet där kommunen tar ansvar för om, hur och när marken ska bebyggas medan exploatören bidrar med att se till att planen blir så effektivt byggbar som möjligt när väl de grundläggande besluten tagits. I det arbetet är det fullt möjligt att exploatören bidrar med tekniska utredningar i större omfattning än idag utom i de fall där man kan vara orolig för att utredningar blir partsinlagor t.ex. när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar, att bedöma standard på byggnader med kulturvärden, trafikutredningar etc.

Den nuvarande plantaxan i Göteborg är kopplad till att kommunen själva gör ett antal utredningar. Vilka utredningar som kommunen ska göra borde inte vara skrivet i sten och kan ses över i syfte att få en större handlingsfrihet i det konkreta arbetet.

Samhället ska enligt Plan- och Bygglagen ha det avgörande inflytandet över planeringen vilket måste beaktas.

Vi anser också att kommunen kan ta fram detaljplaner utan byggherrens aktiva medverkan, speciellt där exploatör inte är utsedd och planen kan göras relativt flexibel. Det är här viktigt att vara medveten om de olika kompetenser som är mer starka hos de olika parterna; kommunens planeringskunskaper och exploatörens kunskaper om effektiv och kostnadsmedveten produktion.

Genomförs ett detaljplanearbete utan exploatörer är risken stor att produktionskunskap inte är tillräcklig. Genomförs det utan kommunen är risken stor att kunskapen om angelägna samhällsmål inte är tillräcklig. Genom att göra planer mer flexibla minskar risken för fördyrande planbestämmelser.

Det är när dessa roller samspelar väl som ett gott resultat uppnås, speciellt om det uppstår ett klimat av ömsesidig respekt och ett dynamiskt arbetsklimat med en effektiv tids- och ansvarsplanering.

Motionären använder några generella uttryck som att exploatören ska kunna "ta fram" och "driva fram" detaljplanearbetet utan att klargöra tillräckligt mycket vad det innebär. Vi föredrar att verka för ett nära samarbete mellan det offentliga (kommun och stat) och exploatören där man gemensamt arbetar med den ansvarsfördelning vi redovisat ovan.

När det gäller samordnarrollen ser vi det som i första hand som en kommunal uppgift, men som kan läggas på en erfaren och självständig konsult som har både planerings- och byggkompetens.

Ekonomiska perspektivet

Genom en planprocess i nära samverkan mellan kommun och exploatör ökar förutsägbarheten och ger en större kontroll av slutresultatet vilket bör ge en lägre produktionskostnad. För oss inom allmännyttan skulle det i så fall innebära lägre hyra för hyresgästen. Kostnaden för framtagandet av själva detaljplanen är marginell i sammanhanget.

Barnperspektivet

Då förslaget i motionen innebär att stadsbyggnadskontoret och byggnadsnämnden fortsatt har ansvar för sakinnehåll, kvalitet och ensamrätt att besluta om samråd, granskning och antagande av en detaljplan ska förslaget inte innebära några negativa konsekvenser för barnperspektivet.

Jämställdhetsperspektivet

Inga särskilda konsekvenser.

Mångfaldsperspektivet

Inga särskilda konsekvenser.

Miljöperspektivet

Inga särskilda konsekvenser.

Omvärldsperspektivet

Ett nytt arbetssätt där byggaktören tar ett större ansvar skulle innebära Göteborg förmodligen blir den första större staden som prövar detta. Tidigare har det endast varit mindre kommuner som låtit byggaktörerna delta mer aktivt i planarbete och ett eventuellt införande i Göteborg skulle förmodligen röna ett stort intresse på en nationell nivå.

Ärendet

En motion har inkommit från Ann Catrine Fogelgren (L) om att införa byggaktörsdrivna detaljplaner.

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts lämna yttrande på ovanstående motion till Kommunstyrelsen.

Med hänvisning till ovan vill Framtiden

- Varken avslå eller tillstyrka första att-satsen.
- Bifalla andra att-satsen.

Förvaltnings AB Framtiden

Martin Blixt

Bilagor

1. Motionen

Expedieras Stadsledningskontoret



Handling 2018 nr 19

Motion av Ann Catrine Fogelgren (L) om att införa byggaktörsdrivna detaljplaner

Göteborg den 16 januari 2018

Under flera år har Liberalerna tagit olika initiativ för att förenkla planprocessen i Göteborg. Vi har bland annat drivit på genom yrkanden och motioner för att möjliggöra för exploatörer att ta ett större ansvar i arbetet med att ta fram detaljplaner. Genom ”Bostad2021” har arbetssätt till viss del ändrats och på senare tid får även exploatören i vissa fall planera allmän platsmark.

Dessvärre är det fortfarande inte möjligt ens för etablerade exploatörer med kapacitet att i större utsträckning bidra till framtagandet av egna detaljplaner i Göteborg. Samtidigt ser vi att ett flertal av kranskommunerna, bland annat Kungälv och nu senast Härryda, möjliggör för exploatörer att göra utredningar till egna detaljplaner.

Byggtakten har länge varit för låg för att möta efterfrågan. I dag är det ett problem att handläggare på stadsbyggnadskontoret får allt mer att göra och inte hinner med. Det syns också i statistiken att det blir allt färre nystarter av planer. Väntetiden för att komma in i startplanen efter planbesked är lång, något som hade kunnat snabbats upp genom att pröva byggaktörsdrivna planer. Det hade exempelvis kunnat användas för planer med småhus i mindre komplicerade områden med god kollektivtrafik som i dag tyvärr har små möjligheter att förverkligas. Det finns alltså både tid, resurser och pengar att spara om exploatörer tillåts göra mer själva av arbetet. Produktionstakten av planer i Göteborg kan också öka.

I Härryda inrättas nu ett snabbspår för större exploatörer i ett pilotprojekt. Där ser man fördelarna med att spara på kommunens resurser samtidigt som exempelvis större byggherrar med kompetens kan driva sin process snabbare i stället för att vänta länge i kö för att få starta sina planer. Plan- och bygglagen tillsammans med miljöbalken utgör ramverk, men kommunen gör fortsatt miljökonsekvensbeskrivningar. Till hjälp för exploatörerna finns en samordnare hos kommunen som också granskar handlingarna.

Vi tycker att det är hög tid för Göteborg att följa andra kommuners exempel på hur exploatörer kan ta ett större ansvar för framdrift av planer samtidigt som kommunen har kvar myndighetsutövningen. Därför föreslår vi att stadsbyggnadskontoret likt Härryda ska genomföra pilotprojekt där etablerade exploatörer med kapacitet får möjlighet att ta fram större del av detaljplan själva, med undantag för miljökonsekvensbeskrivningar och vissa beslut om planen som fortsatt ligger hos stadsbyggnadskontoret. Kommunen sköter alltså fortsatt myndighetsutövningen genom beslut om exempelvis samråd, granskning och miljökonsekvensbeskrivning. Vi föreslår också att det ska inrättas en samordnare som bistår exploatörerna och granskar handlingar i likhet med Härrydas exempel.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunfullmäktige föreslås besluta:

Att uppdra åt byggnadsnämnden att ta fram förslag till ett pilotprojekt där större aktör kan driva fram planarbete i enlighet med ovan

Att uppdra åt byggnadsnämnden att inrätta en samordnare som ska bistå med hjälp och ta beslut enligt ovan

Ann Catrine Fogelgren (L)