

2010-02-01

Dnr MSN 2009/64 214

RIKTLINJER FÖR

DETALJPLANER MED ENKELT PLANFÖRFARANDE

Lämplighetsbedömning vid begäran om planläggning

Miljö- och stadsbyggnadsnämndens beslutade 2010-02-17, 55 §:

Följande riktlinjer ligger till grund för bedömningen om planläggning är lämplig eller inte, vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. För att förstå bakgrunden till riktlinjerna och hur dessa ska tolkas bör riktlinjerna läsas tillsammans med tjänsteskrivelse i samma ärende, daterad 2010-02-01.

Småhusändamål

Följande gäller för enskilda fastighetsägare som äger småhusfastighet och begär planläggning för utökad eller ändrad byggrätt för bostaden eller komplementbyggnad (garage, uthus m.m.) alternativt begär planändring för att kunna stycka av/ändra enstaka fastighet:

- Planläggning nekas under pågående planering eller genomförandetid.
- Planläggning nekas om det finns detaljplan eller annan plan, dock sparas förfrågningar systematiskt för en senare bedömning av om det finns ett samlat behov av planändring.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Postadress
Nacka kommun
131 81 Nacka

Besöksadress
Granitvägen 15

Telefon
Växel 08-718 80 00
Direkt 08-718 94 45
Mobil 070-431 94 45
Fax 08-718 94 54

E-post
angela.jonasson@nacka.se
www.nacka.se
Organisationsnummer
212000-0167

Kommersiell verksamhet

Följande gäller för fastighetsägare som äger fastighet som används/ska användas för någon kommersiell verksamhet och begär planläggning för utökad eller ändrad byggrätt för verksamheten alternativt ändrad användning av fastigheten:

- Planläggning nekas under pågående planering eller genomförandetid.
- Planläggning nekas om det finns detaljplan eller annan plan, om inte en ändring bidrar till samhällsutvecklingen eller är nödvändig för verksamhetens fortlevnad.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet, uppenbara problem för allmänhet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Samhällsnyttig verksamhet

Följande gäller för fastighetsägare som äger fastighet som används/ska användas för någon samhällsnyttig verksamhet t.ex. förskola, vård m.m. och begär planläggning för utökad eller ändrad byggrätt för verksamheten alternativt ändrad användning av fastigheten:

- Planläggning nekas under pågående planering eller genomförandetid, om det inte finns ett intresse av stor allmän vikt.
- Planläggning nekas om det finns detaljplan eller annan plan, om inte en ändring bidrar till samhällsutvecklingen eller är nödvändigt för verksamhetens fortlevnad.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet, uppenbara problem för allmänhet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Pågående stadsbyggnadsprojekt

Följande gäller för fastighetsägare/exploatör som äger fastighet/fastigheter inom något av kommunens pågående stadsbyggnadsprojekt, och begär planläggning under tiden projektet håller på att genomföras:

- Planläggning nekas under pågående genomförandetid, om det inte finns ett intresse av stor allmän vikt eller särskilda skäl, dock får en ändring inte strida mot detaljplanens intentioner. Ett särskilt skäl kan vara att genomförandet inte fungerar av tekniska eller ekonomiska skäl.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet, uppenbara problem för allmänhet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden
17 februari 2010

§ 55

MSN 2009/64-214 R2610.2009
Dnr KFKS-2007/12-214

Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande

Beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjerna.

Ärendet

Planenheten har tagit fram riktlinjer för lämplighetsbedömningen vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. Syftet med riktlinjerna är dels att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig, dels att kunna ge bättre information om plan- och bygglagens regler och kommunens kriterier vid bedömningen.

Med stöd av riktlinjerna från nämnden kan planenhetens rutiner vid initieringen förbättras och en mer medveten prioritering ske av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner. Riktlinjerna ska tillämpas vid lämplighetsbedömningen av planärenden som ännu inte påbörjats. För planärenden som nämnden redan har fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att påbörja som planarbete med enkelt planförfarande, gäller inte riktlinjerna.

Handlingar i ärendet

Planenhetens tjänsteskrivelse 2010-02-01

Bilagor:

Riktlinjer 2010-02-01

Länsstyrelsens samrådsyttrande 2009-11-17 över förslag till ändring av del stadsplan S 123 avseende Solsidan 17:12, Nacka kommun



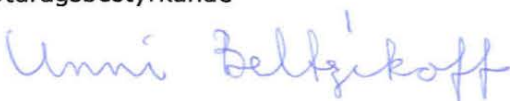
Beslutsgång

Nämnden beslöt i enlighet med förslaget till beslut.

Anteckningar

Cathrin Bergenstråhle (M) gjorde med instämmande av Börje Wessman (M), Lennart Nilsson (FP), Bernt Enström (KD), Kaj Nyman (S) och Lars Wessman (S) följande anteckning till protokollet:

”Riktlinjerna ska vara en bedömningsgrund som tillämpas i de allra flesta fall. Dock ska avsteg kunna göras i undantagsfall i enlighet med vad som gäller för nämndens övriga antagna riktlinjer.”

ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
		

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjerna.

Sammanfattning

Planenheten har tagit fram riktlinjer för lämplighetsbedömningen vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. Syftet med riktlinjerna är dels att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig, dels att kunna ge bättre information om plan- och bygglagens regler och kommunens kriterier vid bedömningen.

Med stöd av riktlinjerna från nämnden kan planenhetens rutiner vid initieringen förbättras och en mer medveten prioritering ske av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner. Riktlinjerna ska tillämpas vid lämplighetsbedömningen av planärenden som ännu inte påbörjats. För planärenden som nämnden redan har fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att påbörja planarbete med enkelt planförfarande, gäller inte riktlinjerna.

Ärendet

En arbetsgrupp på planenheten har tagit fram riktlinjer för lämplighetsbedömningen vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig. Syftet är också att kunna ge bättre information till fastighetsägare, politiker, tjänstemän och andra om reglerna i plan- och bygglagen och vilka kriterier kommunen använder sig av vid bedömningen.

Planenheten informerade om behovet av riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande på nämnden den 9 december 2009 och den 27 januari 2010. Denna tjänsteskrivelse skiljer sig endast marginellt mot tjänsteskrivelse till nämnden i januari 2010. I tjänsteskrivelsen har framför allt vissa redaktionella ändringar gjorts. När det gäller riktlinjerna, enligt bilaga 1, har dessa kompletterats och justerats något, i förhållande till tidigare, för att de ska bli tydligare.

När riktlinjer för lämplighetsbedömningen har antagits kommer planenheten att utarbeta ett informationsmaterial som beskriver hur detaljplaner med enkelt planförfarande hanteras i Nacka. Det bör framför allt finnas en bättre vägledning på kommunens hemsida.

Postadress
Nacka kommun
131 81 Nacka

Besöksadress
Granitvägen 15

Telefon
Växel 08-718 80 00
Direkt 08-718 94 45
Mobil 070-431 94 45
Fax 08-718 94 54

E-post
angela.jonasson@nacka.se
www.nacka.se
Organisationsnummer
212000-0167

Plan- och bygglagen – lagstiftarena avsikt och kommunens tolkning

Planläggning är en kommunal angelägenhet

Enligt plan- och bygglagen (PBL) är det ”en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten” (PBL 1:2). ”Reglering av markens användning och av bebyggelse sker genom detaljplaner.” (PBL 1:3). Med det menas att det är kommunen, dvs. politikerna, som har ansvaret för att initiera planläggning på de platser det finns ett behov av detta. Det kommunala planmonopolet innebär dessutom att kommunen har rätt att bestämma vad marken ska användas till.

Begäran om planläggning kan inte ”beviljas” eller ”avslås”

I PBL står det att ansökan om bygglov får ställas till kommunen. Det betyder att miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka ska fatta beslut om att *bevilja* eller *avslå* en sådan ansökan. När det gäller detaljplaner står det inget i PBL om att en ansökan om detaljplan kan ställas till kommunen. Eftersom det, enligt PBL, inte finns något sådant ansökningsförfarande kan inte heller kommunen fatta beslut om beviljande eller avslag. De förfrågningar som kommer in ska snarare ses som ”medborgarförslag” som politikerna kan ha till sin hjälp när de bestämmer vilka områden som ska planläggas eller inte.

I praktiken har dock i Nacka utvecklats ett slags ”ansökningsförfarande” även för detaljplaner. Kunderna förväntar sig att deras ansökan ska prövas och att beslutet sedan kan överklagas, precis som vid bygglov. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har även, något felaktigt, använt sig av begreppet avslag när begäran om planläggning har prövats negativt.

I fortsättningen ska miljö- och stadsbyggnadsnämnden besluta att *planläggning inte är aktuell/inte inleda planarbete* när ett negativt besked om planläggning behöver prövas i nämnden. Vid ett positivt besked om planläggning ska nämnden på samma sätt som tidigare fatta beslut om att *ge planenheten i uppdrag att påbörja planläggning*.

När kan detaljplan användas

Enligt plan- och bygglagens kapitel 4 om detaljplan gäller följande enligt 1 §:

”Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked, och
3. bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.”

Den första punkten innebär att lagstiftaren främst avsett att detaljplaner ska tas fram för sammanhängande områden. Det blir väldigt tydligt om man tänker på kommunens småhusområden, för vilka detaljplaner har tagits fram under olika tidsepoker. Inom dessa detaljplaneområden har fastigheterna inom området oftast getts likartade bestämmelser när det gäller tomtstorlekar och bygggrätter. Kommunen har genom att anta en detaljplan en gång tagit ställning till vilken exploatering som är lämplig mot bakgrund av områdets unika förutsättningar.

Planläggning av en enskild fastighet, enligt punkten två, är tänkt att användas om förändringen får en betydande inverkan på omgivningen, t.ex. en förskola mitt i ett småhusområde eller en verksamhet med miljöpåverkan. I Nacka kan vi utgå från att det råder stor efterfrågan på mark i de allra flesta områden.

När det gäller den tredje punkten har lagstiftaren främst avsett alla de områden som redan har en detaljplan, men där förutsättningarna har ändrats så att det finns behov av en planändring i ett sammanhang, dvs. ett helt område. Alternativt kan det med tiden skett en omvärdering av t.ex. det kulturhistoriska värdet av ett tidigare planlagt och utbyggt område, varför detta behöver skyddas i högre grad för att kunna bevaras.

När bör detaljplan inte användas

Av ovanstående drar planenheten slutsatsen att s.k. frimärksplaner, detaljplaner som syftar till att utöka byggrätten för en enskild småhusfastighet, inte varit lagstiftarens avsikt i första hand. Om det redan finns en detaljplan bör en planändring göras för ett sammanhängande område, så att fastigheter med liknande användning får liknande rättigheter.

Ovanstående har bekräftats i ett rättsfall som planenheten fått ta del av i samband med handläggningen av ett pågående planärende med enkelt planförfarande, gällande fastigheten Solsidan 17:12 som är bebyggd med ett småhus. Se bilaga 2.

Under samrådet av förslag till detaljplan för Solsidan 17:12 har länsstyrelsen lämnat ett skriftligt yttrande över förslaget. Av yttrande framgår att länsstyrelsen inte har något i sak emot att byggrätten för fastigheten ändras från 1/9 till 1/7 av tomtarean, men att mot bakgrund av ett tidigare regeringsbeslut i annat ärende, borde kommunen ha övervägt planändring för hela området som befintlig stadsplan 123 omfattar.

Det regeringsbeslut från den 21 februari 2002 som länsstyrelsen hänvisar till handlade om ett liknande fall som innebar utökad byggrätt för en småhusfastighet. Regeringen ansåg att ”förtroendet och förståelsen för och tilltron till planering och detaljplaners betydelse undermineras genom att byggrätten i så fallande grad ändras för en fastighet inom ett större område med homogena planbestämmelser.” Enligt regeringen blir det också väldigt svårt att neka andra fastighetsägare i området som senare vill planändra för att få en utökad byggrätt. Med hänsyn till ovanstående upphävde regeringen planläggningsbeslutet.

Genomförandetid

Enligt plan- och bygglagen får en planändring inte göras under den s.k. genomförandetiden (PBL 5:11). Genomförandetiden utgör en obligatorisk bestämmelse i detaljplan och sätts till mellan 5 och 15 år. I Nacka räknas tiden oftast från det datum detaljplanen vinner laga kraft. Genomförandetiden är en garanti för fastighetsägarna i området att de rättigheter som detaljplanen medger inte kommer att förändras under den utsatta tiden. När genomförandetiden gått ut gäller detaljplanen fortfarande, till dess kommunen beslutat om en ändring eller upphävande.

En planändring under genomförandetiden kan endast drivas igenom om ingen berörd fastighetsägare är emot förändringen. Undantaget är enligt PBL om det finns något av allmän vikt som inte kunde förutses när detaljplanen togs fram. Eftersom planarbete är en process där man ofta inte vet vilka synpunkter som kommer in under samrådet tar

kommunen en risk när man gör planändring under genomförandetiden. Om någon fastighetsägare (nya kan komma in) visar sig negativ till ändringen måste planarbetet avbrytas. När ett detaljplanearbete måste avbrytas har kommunen förlorat både den tid och kostnad som lagts på planarbetet. Enligt PBL är det endast möjligt att ta betalt av den som får nytta av detaljplanen, dvs. om detaljplanen vinner laga kraft.

Med hänvisning till PBL har planenheten hittills nekat planändring i de fall där genomförandetid har funnits. Planändring under genomförandetiden har endast föreslagits när det funnits ett allmänt intresse, kommunen begått något fel eller när de tekniska eller ekonomiska förutsättningar radikalt har ändrats i några av våra större stadsbyggnadsprojekt.

Kriterier för enkelt planförfarande

Enligt plan- och bygglagen kan ett enkelt planförfarande användas när vissa kriterier är uppfyllda (PBL 5:28). Enkelt planförfarande kan användas när förslaget:

- är av begränsad betydelse
- saknar intresse för allmänheten
- är förenligt med översiktsplanen (och länsstyrelsens granskningsyttrande)

Att förslaget ska vara av begränsad betydelse innebär att sakägarkretsen inte bör vara för stor och att frågan som behandlas bör var av rutinkaraktär, dvs. något som kommunen normalt brukar ta ställning till i detaljplan. Om förslaget har ett intresse för allmänheten, dvs. är av intresse även för de som inte ingår i sakägarkretsen, bör ett normalt planförfarande användas. Förslaget måste vara förenligt med översiktsplanen eller i alla fall inte strida mot översiktsplanens intentioner eller länsstyrelsens granskningsyttrande.

Kommunfullmäktige är den instans som antar detaljplaner. I Nacka har kommunfullmäktige delegerat ansvaret för detaljplaner med enkelt planförfaranden till miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Nämnden har både ansvar för att starta planarbeten och att anta detaljplaner med enkelt planförfarande.

Inkomna förfrågningar

Planenheten har under senare år fått ta emot ca 30 skriftliga och även ganska många muntliga förfrågningar om planläggning med enkelt planförfarande per år. Antalet förfrågningar ser inte ut att minska. I tid räknat ägnade planenheten under 2009 ca 400 timmar till initieringsskedet, dvs. att ta emot, hålla kontakten med fastighetsägaren/ombudet och bedöma lämpligheten av inkomna förfrågningar.

De flesta av de skriftliga förfrågningarna som kommit in till planenheten har lett till att miljö- och stadsbyggnadsnämnden fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att starta ett planarbete. Nämnden har endast fattat beslut om att planläggning inte är lämplig i 2-3 fall per år. Vissa förfrågningar har avbrutits på grund av att fastighetsägaren tvekat inför den tid och kostnad ett planarbete innebär eller att det funnits andra lösningar. I slutändan resulterar planenhetens arbete i att ett 20-tal detaljplaner med enkelt planförfarande antas varje år.

Typer av begäran

Bland de som har lämnat in en skriftlig begäran om planläggning med enkelt planförfarande under 2009 har planenheten identifierat fyra huvudtyper av förfrågningar. Det gäller begäran om planläggning för:

- Småhusändamål, utökad/ändrad byggrätt för bostad/garage, styckning
- Kommersiell verksamhet, utökad/ändrad byggrätt eller användning
- Samhällsnyttig verksamhet, utökad/ändrad byggrätt eller användning
- Ändringar inom pågående stadsbyggnadsprojekt

Den första typen av begäran kommer ofta från en enskild fastighetsägare som lämnat in en förfrågan om en frimärksplan för den egna småhusfastigheten. Vanligast är att fastighetsägaren vill bygga ut sin bostad eller garage alternativt stycka av tomten. Utbyggnaden/ändringen ryms dock inte inom gällande detaljplan. Det förekommer att ärendet tidigare prövats av kommunen och att fastighetsägaren ser en planändring som en (sista) möjlighet att få igenom sitt önskemål. Fastighetsägaren kan ha fått avslag vid tidigare bygglovprövning, i enstaka fall på grund av olovligt bygge (svartbygge). Alternativt kan fastighetsägaren ha fått ett negativt besked från lantmäterimyndigheten för att en avstyckning står i strid med detaljplan och/eller fastighetsplan.

När det gäller de två typerna av begäran som berör någon verksamhet kommer förfrågan ofta från någon mindre fastighetsägare, företag eller förening. När det gäller kommersiell verksamhet, kan det t.ex. handla om en kiosk eller ett litet varv. När det gäller samhällsnyttig verksamhet kan det handla om en förskola eller liknande. Båda kan vara befintliga verksamheter som har en användning/omfattning som saknar stöd i detaljplan. Det är inte ovanligt att det är en fungerande verksamhet som fått tillfälligt bygglov som inte är möjligt att förlänga.

När det gäller den sista typen av begäran handlar det om kommunens pågående stadsbyggnadsprojekt. Kommunen har tagit fram detaljplaner för t.ex. Finnboda, Sickla strand, Saltsjöqvarn, Tollare m.fl. områden. I samband med att områdena projekteras och byggs ut, en process som kan ta många år, upptäcker exploatören eller kommunen att vissa saker inte fungerar som det var tänkt när området planerades. De tekniska eller ekonomiska förutsättningarna kan ha ändrats radikalt. Det är inte ovanligt att planändringar kan behöva göras, även under pågående genomförandetid.

Behov av riktlinjer

Vilka planarbeten som har startats har i hög grad bestämts av vilka förfrågningar som kommit in. Utan prövning i nämnden har planenheten endast kunnat avvisa förfrågningar som varit uppenbart olämpliga eller om det funnits pågående genomförandetid i gällande detaljplan. Planenheten ser ett behov av att miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen av följande skäl:

- Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig
- Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem
- Planläggning som berör flera fastigheter prioriteras istället för frimärksplaner
- Planenhetens rutiner vid initieringen kan förbättras
- Information kan ges om kommunens kriterier för enkelt planförfarande
- Kunderna i Nacka blir nöjdare

Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig
Genom att miljö- och stadsbyggnad antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen blir det tydligt för alla parter vilka grunderna är för att få till stånd en planläggning. Det ger bättre förutsättningar för att ärenden av samma typ behandlas på likartat sätt. Med riktlinjer kan planenheten lämna besked i tidigt skede vid kontakter med fastighetsägare. De besked som planenheten kan lämna kommer också accepteras i högre grad om det finns antagna riktlinjer att hänvisa till. Det kan på sikt minska antalet skriftliga förfrågningar där planläggning är uppenbart olämplig.

Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem
Under 2009 har den genomsnittliga arbetstiden för planhandläggare fördelats enligt följande: ca 30 % förnyelseplanering, ca 30 % exploateringsprojekt, ca 10 % enkla planförfaranden och ca 30 % övrigt. Önskemålen om planläggning, både med normalt och enkelt planförfarande har under senare år varit något större än vad organisationen har haft kapacitet för vilket lett till behov av en diskussion om prioriteringar.

Planenheten har uppfattat att det är politikernas önskemål att det sker en fortsatt prioritering av förnyelseområden, infrastrukturprojekt och större stadsbyggnadsprojekt (vilka huvudsakligen innehåller långsiktig planläggning med normalt planförfarande). Hanteringen av enkla planförfaranden bör inte öka på bekostnad av stadsbyggnadsprojekten, utan bör högst uppgå till 10 % av resurserna.

Bland ärendena som hanteras med enkelt planförfarande bör även en prioritering ske av detaljplanering som syftar till att lösa problem på lång sikt och inte för att lösa akuta problem, t.ex. som uppkommit på grund av att en familj blivit trångbodd. Det finns ju alltid en möjlighet för familjen att flytta. Det kan tyckas inhumant, men plan- och bygglagen tar ingen hänsyn till personliga problem utan syftar till en lämplig användning av marken. Det blir en ohållbar situation i längden om detaljplaner ska ändras efter enskilda fastighetsägares önskemål.

Om kommunen tagit ställning till vilken markanvändning som är lämplig i en detaljplan bör detta ställningstagande hävdas även efter genomförandetiden, om inte förutsättningarna ändrats för hela området. Eftersom planläggning är en lång och komplicerad process bör en långsiktigt hållbar planering, dvs. detaljplaner som står sig i längden, prioriteras framför flera planändringar av samma fastighet.

För att klara av planläggning när resurserna varit begränsade, har planenheten prövat att använda konsulter för detaljplaner med enkelt planförfarande. Planenhetens erfarenheter av detta har tyvärr varit mindre bra. Det beror på att konsulter endast kan hjälpa till delar, t.ex. planhandlingarna. Största delen av arbetet handlar dock om administration, politisk hantering samt internt och externt samråd, vilket måste hanteras av planenheten. Kvaliteten på konsulternas arbete har ibland varit så dålig att planenheten har behövt göra om arbetet. Tidsvinsten av att använda konsult har därför ofta uteblivit.

Planläggning som berör flera fastigheter prioriteras istället för frimärksplaner
Det är således bättre att samla ihop ett antal förfrågningar och planändra ett större område med för små byggrätter för småhusändamål i ett sammanhang än att planlägga en fastighet i taget. Genom att planändra enskilda fastigheter på det sätt som kommunen har gjort tidigare sker inte bara ett slöseri med resurser. Kommunen hamnar i en ond cirkel i de fall en granne senare kommer in med en liknande begäran om planläggning. En sådan ny begäran är svår att neka.

Planenheten bör löpande kartlägga förfrågningar som kommer in samt i dialog med bygglovenheten och lantmäterienheten uppmärksamma äldre detaljplaner som blivit omoderna och är i behov av planläggning. Om antalet frimärksplaner för enskilda fastighetsägare minskar kan dessa resurser istället läggas på planändring av omoderna detaljplaner. Frågan om omoderna detaljplaner kan även uppmärksammas som en kommunal angelägenhet i kommunens översiktsplan.

Planenhetens rutiner vid initieringen kan förbättras

I Miljö & Stadsbyggnads kvalitets- och miljöledningssystem finns rutiner för hur arbetet med detaljplaner med enkelt planförfarande ska gå till. Planenheten arbetar löpande med förbättringar av rutinerna. Om miljö- och stadsbyggnadsnämnden godkänner riktlinjerna för lämplighetsbedömningen kommer rutinerna att kunna förbättras och bli ännu tydligare, framför allt när det gäller initieringsskedet.

På grund av ett högt tryck på prioriterade stadsbyggnadsprojekt och en hög arbetsbelastning i övrigt har inkomna skriftliga förfrågningar fortfarande en lång väntetid i initieringsskedet. Under 2009 har väntetiden för en lämplighetsbedömning uppgått till 6 månader, när det gäller de mest komplicerade förfrågningarna. Målsättningen är att väntetiden för att få ett skriftligt svar, om planläggning är lämplig eller inte, ska uppgå högst 3 månader under 2010.

Med stöd av riktlinjerna föreslår planenheten att skriftliga besked om lämpligheten av planläggning ska kunna lämnas av planenheten på uppdrag av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Frågningarna och planenhetens bemötande anmäls löpande till miljö- och stadsbyggnadsnämnden. I anmälningspärmen kan då nämnden följa planenhetens bedömningar. Eftersom det är nämndens uppgift att initiera planarbeten med enkelt planförfarande, där behov finns, kan nämnden när som helst föreslå planläggning för ett område. I tveksamma fall, där tillräckligt stöd saknas i riktlinjerna eller riktlinjerna inte är tillräckligt tydliga, tas förfrågningar upp för prövning i nämnden.

Riktlinjerna ska tillämpas vid lämplighetsbedömningen av planärenden som ännu inte påbörjats. För planärenden som nämnden redan har fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att påbörja planarbete med enkelt planförfarande, gäller inte riktlinjerna. Det innebär att det under en övergångsperiod blir en pedagogisk uppgift att förklara varför ärenden behandlas olika och varför kommunen börjar med en mer medveten prioritering av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner.

Information kan ges om kommunens kriterier för enkelt planförfarande

Planenheten kommer att påbörja arbetet med att ta fram ett informationsmaterial som beskriver hela hanteringen av detaljplaner med enkelt planförfarande. Informationsmaterialet bör både kunna lämnas ut skriftligen men framför allt kunna ses på kommunens hemsida. I informationen ska ingå riktlinjerna för lämplighetsbedömningen, plan- och bygglagens regler, hur planprocessen normalt ser ut och hur man går tillväga vid begäran om planläggning.

Planenheten behöver lite tid för att utarbeta ett lite mer kundanpassat informationsmaterial. Det vore därför bra om riktlinjerna kan antas i sin nuvarande form, som text, för att planenheten ska kunna hantera ett antal ärenden som planenheten fått avvakta med i väntan på att riktlinjerna behandlas.

Fortsatt utredning av kostnader och intäkter

I samband med att planenheten studerat hanteringen av detaljplaner med enkelt planförfarande har kunnat konstateras att kostnaderna och intäkterna för planläggning med enkelt planförfarande behöver ses över.

Under 2009 har kostnaderna för planläggningen för planenheten varit högre än intäkterna. En av orsakerna är att planenheten endast kan ta betalt av sökanden om berörda får någon nytta av detaljplanen. I de fall planarbetet har avbrutits eller aldrig fullföljts får planenheten ingen kostnadstäckning. Planenheten kan inte heller ta betalt av sökanden för initieringsskedet, innan det finns beslut eller en uppgörelse med fastighetsägaren om hur kostnaderna ska regleras.

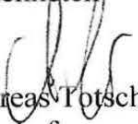
Planenheten håller även på att utveckla formen för hur kommunen ska träffa en uppgörelse med sökanden om kostnaderna för planarbetet. Planenheten prövar om det är möjligt med en övergång till detaljplaneavtal i högre grad än tidigare. Under 2010 kommer planenheten fortsätta att studera kostnaderna och intäkterna för planarbeten med enkelt planförfarande.

Arbetsgrupp för detaljplaner med enkelt planförfarande

På planenheten finns det en arbetsgrupp som studerar hanteringen av detaljplaner med enkelt planförfarande och som föreslagit riktlinjer för lämplighetsbedömningen.

I arbetsgruppen har planarkitekt Sofia Rudenschöld, planarkitekt Tord Runnäs, biträdande planchef Angela Jonasson och planchef Andreas Totschnig ingått. Även kommunjurist Sylvia Ryel har deltagit i arbetet. Arbetsgruppen kommer att fortsätta att arbeta med förbättringar av detaljplaner med enkelt planförfarande under 2010.

Planenheten


Andreas Totschnig
Planchef


Angela Jonasson
Planarkitekt

- | | |
|----------|---|
| Bilaga 1 | Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande |
| Bilaga 2 | Länsstyrelsens yttrande över Solsidan 17:12 |

Bilaga 1 Riktlinjer

2010-02-01

Dnr MSN 2009/64 214

1

II

RIKTLINJER FÖR**DETALJPLANER MED ENKELT PLANFÖRFÖRFARANDE****Lämplighetsbedömning vid begäran om planläggning**

Miljö- och stadsbyggnadsnämndens beslutade 2010-02-17, § x:

Följande riktlinjer ligger till grund för bedömningen om planläggning är lämplig eller inte, vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. För att förstå bakgrunden till riktlinjerna och hur dessa ska tolkas bör riktlinjerna läsas tillsammans med tjänsteskrivelse i samma ärende, daterad 2010-02-01.

Småhusändamål

Följande gäller för enskilda fastighetsägare som äger småhusfastighet och begär planläggning för utökad eller ändrad byggrätt för bostaden eller komplementbyggnad (garage, uthus m.m.) alternativt begär planändring för att kunna stycka av/ändra enstaka fastighet:

- Planläggning nekas under pågående planering eller genomförandetid.
- Planläggning nekas om det finns detaljplan eller annan plan, dock sparas förfrågningar systematiskt för en senare bedömning av om det finns ett samlat behov av planändring.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Postadress
Nacka kommun
131 81 Nacka

Besöksadress
Granitvägen 15

Telefon
Växel 08-718 80 00
Direkt 08-718 94 45
Mobil 070-431 94 45
Fax 08-718 94 54

E-post
angela.jonasson@nacka.se
www.nacka.se
Organisationsnummer
212000-0167

Kommersiell verksamhet

Följande gäller för fastighetsägare som äger fastighet som används/ska användas för någon kommersiell verksamhet och begär planläggning för utökad eller ändrad byggrätt för verksamheten alternativt ändrad användning av fastigheten:

- Planläggning nekas under pågående planering eller genomförandetid.
- Planläggning nekas om det finns detaljplan eller annan plan, om inte en ändring bidrar till samhällsutvecklingen eller är nödvändig för verksamhetens fortlevnad.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet, uppenbara problem för allmänhet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Samhällsnyttig verksamhet

Följande gäller för fastighetsägare som äger fastighet som används/ska användas för någon samhällsnyttig verksamhet t.ex. förskola, vård m.m. och begär planläggning för utökad eller ändrad byggrätt för verksamheten alternativt ändrad användning av fastigheten:

- Planläggning nekas under pågående planering eller genomförandetid, om det inte finns ett intresse av stor allmän vikt.
- Planläggning nekas om det finns detaljplan eller annan plan, om inte en ändring bidrar till samhällsutvecklingen eller är nödvändigt för verksamhetens fortlevnad.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet, uppenbara problem för allmänhet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.

Pågående stadsbyggnadsprojekt

Följande gäller för fastighetsägare/exploatör som äger fastighet/fastigheter inom något av kommunens pågående stadsbyggnadsprojekt, och begär planläggning under tiden projektet håller på att genomföras:

- Planläggning nekas under pågående genomförandetid, om det inte finns ett intresse av stor allmän vikt eller särskilda skäl, dock får en ändring inte strida mot detaljplanens intentioner. Ett särskilt skäl kan vara att genomförandet inte fungerar av tekniska eller ekonomiska skäl.
- Planläggning kan prövas vid fel, planstridighet, uppenbara problem för allmänhet och dylikt, dock inte orsakad av nuvarande eller tidigare fastighetsägare.



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Planavdelningen
Johan Hjalmarsson
08-785 53 68

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2009-11-17

Beteckning
4021-09-78513

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden
MSN 2009/23 214
Planenheten
Nacka kommun
131 81 Nacka

BILAGA 3
Bilaga 2
1 (2)

**Förslag till ändring av del stadsplan S 123 avseende
Solsidan 17:12, Nacka kommun**

Ett förslag till ändring av del av stadsplan S 123, upprättat i september 2009, har inkommit till Länsstyrelsen för synpunkter. Planförslaget handläggs med enkelt planförfarande.

Syftet med planen är att utöka byggrätten för fastigheten Solsidan 17:12 från 1/9 till 1/7. Därigenom slipper fastighetsägaren riva en komplementhyggnad. Rivningen var ett villkor för att fastighetsägaren skulle beviljas bygglov för en tillbyggnad år 2007.

Länsstyrelsens synpunkter

Avgränsning av planområdet

Av 5 kap. 2 § plan- och bygglagen följer att vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. I regeringsärendet M 2000/4759/Hs/P var det liksom nu frågan om en planändring som syftade till att utöka byggrätten för en fastighet som omfattades av en plan som omfattade flera andra fastigheter. Under regeringens beredning uttalade Boverket bl.a. följande:

Förtroendet och förståelsen för och tilltron till planering och detaljplaners betydelse undermineras genom att byggrätten i så fallande grad ändras endast för en fastighet inom ett större område med homogena planbestämmelser. Förändringen i byggrätten borde bedömts och reglerats i ett större sammanhang. Rättssäkerheten kräver att kommunen inte utan mycket starka skäl kan avvisa en senare ansökan att få överskrida byggrätten vid bebyggelse av en annan fastighet inom området. Konsekvenserna av ett sådant scenario borde ha tydliggjorts inför beslutet att tillåta ett arbete med att ändra detaljplanen påbörjades. Av prop. 1990/91:146 framgår att ändring av detaljplan i första hand är tänkt att användas för att samtidigt reglera bestämmelser inom ett större sammanhängande område [...].

Med "hänsyn bl.a. till vad Boverket anför" beslutade regeringen den 21 februari 2002 därför att planbeslutet skulle upphävas.

Länsstyrelsen har inget i sak att erinra mot att byggrätten för Solsidan 12:17 utökas på så sätt som kommunen avser att göra. Mot bakgrund av det ovan refererade regeringsbeslutet anser Länsstyrelsen emellertid att en utökning borde ha övervägts för hela det område som S 123 omfattar.

Postadress
Länsstyrelsen
Planenheten
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Hantverkargatan 29

Telefon
08-785 40 00 (vxl)

Telefax
08-651 28 75 (exp)

E-post/webbplats
inmp@ab.lst.se (exp)
www.ab.lst.se



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2009-11-17

Beteckning
4021-09-78513

Redovisning

Av 5 kap. 26 § PBL framgår vidare att planbeskrivningen bl.a. ska redovisa de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Planbeskrivningen bör därför kompletteras i detta avseende.

Inger Norsell
Planarkitekt

Johan Hjalmarsson
Arkitekt

Kopia
PL: KK, IN, JH, JS
Akten, Pärmen

Tjänsteskrivelse

2010-02-01

Dnr MSN 2009/64 214

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande**Förslag till beslut**

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjerna.

Sammanfattning

Planenheten har tagit fram riktlinjer för lämplighetsbedömningen vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. Syftet med riktlinjerna är dels att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig, dels att kunna ge bättre information om plan- och bygglagens regler och kommunens kriterier vid bedömningen.

Med stöd av riktlinjerna från nämnden kan planenhetens rutiner vid initieringen förbättras och en mer medveten prioritering ske av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner. Riktlinjerna ska tillämpas vid lämplighetsbedömningen av planärenden som ännu inte påbörjats. För planärenden som nämnden redan har fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att påbörja planarbete med enkelt planförfarande, gäller inte riktlinjerna.

Ärendet

En arbetsgrupp på planenheten har tagit fram riktlinjer för lämplighetsbedömningen vid begäran om planläggning med enkelt planförfarande. Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra när miljö- och stadsbyggnadsnämnden anser att planläggning är lämplig. Syftet är också att kunna ge bättre information till fastighetsägare, politiker, tjänstemän och andra om reglerna i plan- och bygglagen och vilka kriterier kommunen använder sig av vid bedömningen.

Planenheten informerade om behovet av riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande på nämnden den 9 december 2009 och den 27 januari 2010. Denna tjänsteskrivelse skiljer sig endast marginellt mot tjänsteskrivelse till nämnden i januari 2010. I tjänsteskrivelsen har framför allt vissa redaktionella ändringar gjorts. När det gäller riktlinjerna, enligt bilaga 1, har dessa kompletterats och justerats något, i förhållande till tidigare, för att de ska bli tydligare.

När riktlinjer för lämplighetsbedömningen har antagits kommer planenheten att utarbeta ett informationsmaterial som beskriver hur detaljplaner med enkelt planförfarande hanteras i Nacka. Det bör framför allt finnas en bättre vägledning på kommunens hemsida.

Postadress
Nacka kommun
131 81 Nacka**Besöksadress**
Granitvägen 15**Telefon**
Växel 08-718 80 00
Direkt 08-718 94 45
Mobil 070-431 94 45
Fax 08-718 94 54**E-post**
angela.jonasson@nacka.se
www.nacka.se
Organisationsnummer
212000-0167

Plan- och bygglagen – lagstiftarena avsikt och kommunens tolkning

Planläggning är en kommunal angelägenhet

Enligt plan- och bygglagen (PBL) är det ”en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten” (PBL 1:2). ”Reglering av markens användning och av bebyggelse sker genom detaljplaner.” (PBL 1:3). Med det menas att det är kommunen, dvs. politikerna, som har ansvaret för att initiera planläggning på de platser det finns ett behov av detta. Det kommunala planmonopolet innebär dessutom att kommunen har rätt att bestämma vad marken ska användas till.

Begäran om planläggning kan inte ”beviljas” eller ”avslås”

I PBL står det att ansökan om bygglov får ställas till kommunen. Det betyder att miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka ska fatta beslut om att *bevilja* eller *avslå* en sådan ansökan. När det gäller detaljplaner står det inget i PBL om att en ansökan om detaljplan kan ställas till kommunen. Eftersom det, enligt PBL, inte finns något sådant ansökningsförfarande kan inte heller kommunen fatta beslut om beviljande eller avslag. De förfrågningar som kommer in ska snarare ses som ”medborgarförslag” som politikerna kan ha till sin hjälp när de bestämmer vilka områden som ska planläggas eller inte.

I praktiken har dock i Nacka utvecklats ett slags ”ansökningsförfarande” även för detaljplaner. Kunderna förväntar sig att deras ansökan ska prövas och att beslutet sedan kan överklagas, precis som vid bygglov. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har även, något felaktigt, använt sig av begreppet avslag när begäran om planläggning har prövats negativt.

I fortsättningen ska miljö- och stadsbyggnadsnämnden besluta att *planläggning inte är aktuell/inte inleda planarbete* när ett negativt besked om planläggning behöver prövas i nämnden. Vid ett positivt besked om planläggning ska nämnden på samma sätt som tidigare fatta beslut om att *ge planenheten i uppdrag att påbörja planläggning*.

När kan detaljplan användas

Enligt plan- och bygglagens kapitel 4 om detaljplan gäller följande enligt 1 §:

”Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked, och
3. bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.”

Den första punkten innebär att lagstiftaren främst avsett att detaljplaner ska tas fram för sammanhängande områden. Det blir väldigt tydligt om man tänker på kommunens småhusområden, för vilka detaljplaner har tagits fram under olika tidsepoker. Inom dessa detaljplaneområden har fastigheterna inom området oftast getts likartade bestämmelser när det gäller tomtstorlekar och byggrätter. Kommunen har genom att anta en detaljplan en gång tagit ställning till vilken exploatering som är lämplig mot bakgrund av områdets unika förutsättningar.

Planläggning av en enskild fastighet, enligt punkten två, är tänkt att användas om förändringen får en betydande inverkan på omgivningen, t.ex. en förskola mitt i ett småhusområde eller en verksamhet med miljöpåverkan. I Nacka kan vi utgå från att det råder stor efterfrågan på mark i de allra flesta områden.

När det gäller den tredje punkten har lagstiftaren främst avsett alla de områden som redan har en detaljplan, men där förutsättningarna har ändrats så att det finns behov av en planändring i ett sammanhang, dvs. ett helt område. Alternativt kan det med tiden skett en omvärdering av t.ex. det kulturhistoriska värdet av ett tidigare planlagt och utbyggt område, varför detta behöver skyddas i högre grad för att kunna bevaras.

När bör detaljplan inte användas

Av ovanstående drar planenheten slutsatsen att s.k. frimärksplaner, detaljplaner som syftar till att utöka byggrätten för en enskild småhusfastighet, inte varit lagstiftarens avsikt i första hand. Om det redan finns en detaljplan bör en planändring göras för ett sammanhängande område, så att fastigheter med liknande användning får liknande rättigheter.

Ovanstående har bekräftats i ett rättsfall som planenheten fått ta del av i samband med handläggningen av ett pågående planärende med enkelt planförfarande, gällande fastigheten Solsidan 17:12 som är bebyggd med ett småhus. Se bilaga 2.

Under samrådet av förslag till detaljplan för Solsidan 17:12 har länsstyrelsen lämnat ett skriftligt yttrande över förslaget. Av yttrande framgår att länsstyrelsen inte har något i sak emot att byggrätten för fastigheten ändras från 1/9 till 1/7 av tomtarean, men att mot bakgrund av ett tidigare regeringsbeslut i annat ärende, borde kommunen ha övervägt planändring för hela området som befintlig stadsplan 123 omfattar.

Det regeringsbeslut från den 21 februari 2002 som länsstyrelsen hänvisar till handlade om ett liknande fall som innebar utökad byggrätt för en småhusfastighet. Regeringen ansåg att "förtroendet och förståelsen för och tilltron till planering och detaljplaners betydelse undermineras genom att byggrätten i så fallande grad ändras för en fastighet inom ett större område med homogena planbestämmelser." Enligt regeringen blir det också väldigt svårt att neka andra fastighetsägare i området som senare vill planändra för att få en utökad byggrätt. Med hänsyn till ovanstående upphävde regeringen planlägningsbeslutet.

Genomförandetid

Enligt plan- och bygglagen får en planändring inte göras under den s.k. genomförandetiden (PBL 5:11). Genomförandetiden utgör en obligatorisk bestämmelse i detaljplan och sätts till mellan 5 och 15 år. I Nacka räknas tiden oftast från det datum detaljplanen vinner laga kraft. Genomförandetiden är en garanti för fastighetsägarna i området att de rättigheter som detaljplanen medger inte kommer att förändras under den utsatta tiden. När genomförandetiden gått ut gäller detaljplanen fortfarande, till dess kommunen beslutat om en ändring eller upphävande.

En planändring under genomförandetiden kan endast drivas igenom om ingen berörd fastighetsägare är emot förändringen. Undantaget är enligt PBL om det finns något av allmän vikt som inte kunde förutses när detaljplanen togs fram. Eftersom planarbete är en process där man ofta inte vet vilka synpunkter som kommer in under samrådet tar

Nacka kommun

kommunen en risk när man gör planändring under genomförandetiden. Om någon fastighetsägare (nya kan komma in) visar sig negativ till ändringen måste planarbetet avbrytas. När ett detaljplanearbete måste avbrytas har kommunen förlorat både den tid och kostnad som lagts på planarbetet. Enligt PBL är det endast möjligt att ta betalt av den som får nytta av detaljplanen, dvs. om detaljplanen vinner laga kraft.

Med hänvisning till PBL har planenheten hittills nekat planändring i de fall där genomförandetid har funnits. Planändring under genomförandetiden har endast föreslagits när det funnits ett allmänt intresse, kommunen begått något fel eller när de tekniska eller ekonomiska förutsättningar radikalt har ändrats i några av våra större stadsbyggnadsprojekt.

Kriterier för enkelt planförfarande

Enligt plan- och bygglagen kan ett enkelt planförfarande användas när vissa kriterier är uppfyllda (PBL 5:28). Enkelt planförfarande kan användas när förslaget:

- är av begränsad betydelse
- saknar intresse för allmänheten
- är förenligt med översiktsplanen (och länsstyrelsens granskningsyttrande)

Att förslaget ska vara av begränsad betydelse innebär att sakägarkretsen inte bör vara för stor och att frågan som behandlas bör vara av rutinkaraktär, dvs. något som kommunen normalt brukar ta ställning till i detaljplan. Om förslaget har ett intresse för allmänheten, dvs. är av intresse även för de som inte ingår i sakägarkretsen, bör ett normalt planförfarande användas. Förslaget måste vara förenligt med översiktsplanen eller i alla fall inte strida mot översiktsplanens intentioner eller länsstyrelsens granskningsyttrande.

Kommunfullmäktige är den instans som antar detaljplaner. I Nacka har kommunfullmäktige delegerat ansvaret för detaljplaner med enkelt planförfaranden till miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Nämnden har både ansvar för att starta planarbeten och att anta detaljplaner med enkelt planförfarande.

Inkomna förfrågningar

Planenheten har under senare år fått ta emot ca 30 skriftliga och även ganska många muntliga förfrågningar om planläggning med enkelt planförfarande per år. Antalet förfrågningar ser inte ut att minska. I tid räknat ägnade planenheten under 2009 ca 400 timmar till initieringsskedet, dvs. att ta emot, hålla kontakten med fastighetsägaren/ombudet och bedöma lämpligheten av inkomna förfrågningar.

De flesta av de skriftliga förfrågningarna som kommit in till planenheten har lett till att miljö- och stadsbyggnadsnämnden fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att starta ett planarbete. Nämnden har endast fattat beslut om att planläggning inte är lämplig i 2-3 fall per år. Vissa förfrågningar har avbrutits på grund av att fastighetsägaren tvekat inför den tid och kostnad ett planarbete innebär eller att det funnits andra lösningar. I slutändan resulterar planenhetens arbete i att ett 20-tal detaljplaner med enkelt planförfarande antas varje år.

Typen av begäran

Bland de som har lämnat in en skriftlig begäran om planläggning med enkelt planförfarande under 2009 har planenheten identifierat fyra huvudtyper av förfrågningar. Det gäller begäran om planläggning för:

- Småhusändamål, utökad/ändrad bygg rätt för bostad/garage, styckning
- Kommersiell verksamhet, utökad/ändrad bygg rätt eller användning
- Samhällsnyttig verksamhet, utökad/ändrad bygg rätt eller användning
- Ändringar inom pågående stadsbyggnadsprojekt

Den första typen av begäran kommer ofta från en enskild fastighetsägare som lämnat in en förfrågan om en frimärksplan för den egna småhusfastigheten. Vanligast är att fastighetsägaren vill bygga ut sin bostad eller garage alternativt stycka av tomten. Utbyggnaden/ändringen ryms dock inte inom gällande detaljplan. Det förekommer att ärendet tidigare prövats av kommunen och att fastighetsägaren ser en planändring som en (sista) möjlighet att få igenom sitt önskemål. Fastighetsägaren kan ha fått avslag vid tidigare bygglovprövning, i enstaka fall på grund av olovligt bygge (svartbygge). Alternativt kan fastighetsägaren ha fått ett negativt besked från lantmäterimyndigheten för att en avstyckning står i strid med detaljplan och/eller fastighetsplan.

När det gäller de två typerna av begäran som berör någon verksamhet kommer förfrågan ofta från någon mindre fastighetsägare, företag eller förening. När det gäller kommersiell verksamhet, kan det t.ex. handla om en kiosk eller ett litet varv. När det gäller samhällsnyttig verksamhet kan det handla om en förskola eller liknande. Båda kan vara befintliga verksamheter som har en användning/omfattning som saknar stöd i detaljplan. Det är inte ovanligt att det är en fungerande verksamhet som fått tillfälligt bygglov som inte är möjligt att förlänga.

När det gäller den sista typen av begäran handlar det om kommunens pågående stadsbyggnadsprojekt. Kommunen har tagit fram detaljplaner för t.ex. Finnboda, Sickla strand, Saltsjöqvarn, Tollare m.fl. områden. I samband med att områdena projekteras och byggs ut, en process som kan ta många år, upptäcker exploatören eller kommunen att vissa saker inte fungerar som det var tänkt när området planerades. De tekniska eller ekonomiska förutsättningarna kan ha ändrats radikalt. Det är inte ovanligt att planändringar kan behöva göras, även under pågående genomförandetid.

Behov av riktlinjer

Vilka planarbeten som har startats har i hög grad bestämts av vilka förfrågningar som kommit in. Utan prövning i nämnden har planenheten endast kunnat avvisa förfrågningar som varit uppenbart olämpliga eller om det funnits pågående genomförandetid i gällande detaljplan. Planenheten ser ett behov av att miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen av följande skäl:

- Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig
- Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem
- Planläggning som berör flera fastigheter prioriteras istället för frimärksplaner
- Planenhetens rutiner vid initieringen kan förbättras
- Information kan ges om kommunens kriterier för enkelt planförfarande
- Kunderna i Nacka blir nöjdare

Miljö och stadsbyggnadsnämnden blir tydligare med när planläggning är lämplig

Genom att miljö- och stadsbyggnad antar riktlinjer för lämplighetsbedömningen blir det tydligt för alla parter vilka grunderna är för att få till stånd en planläggning. Det ger bättre förutsättningar för att ärenden av samma typ behandlas på likartat sätt. Med riktlinjer kan planenheten lämna besked i tidigt skede vid kontakter med fastighetsägare. De besked som planenheten kan lämna kommer också accepteras i högre grad om det finns antagna riktlinjer att hänvisa till. Det kan på sikt minska antalet skriftliga förfrågningar där planläggning är uppenbart olämplig.

Långsiktigt hållbar planering prioriteras istället för att lösa akuta problem

Under 2009 har den genomsnittliga arbetstiden för planhandläggare fördelats enligt följande: ca 30 % förnyelseplanering, ca 30 % exploateringsprojekt, ca 10 % enkla planförfaranden och ca 30 % övrigt. Önskemålen om planläggning, både med normalt och enkelt planförfarande har under senare år varit något större än vad organisationen har haft kapacitet för vilket lett till behov av en diskussion om prioriteringar.

Planenheten har uppfattat att det är politikernas önskemål att det sker en fortsatt prioritering av förnyelseområden, infrastrukturprojekt och större stadsbyggnadsprojekt (vilka huvudsakligen innehåller långsiktig planläggning med normalt planförfarande). Hanteringen av enkla planförfaranden bör inte öka på bekostnad av stadsbyggnadsprojekten, utan bör högst uppgå till 10 % av resurserna.

Bland ärendena som hanteras med enkelt planförfarande bör även en prioritering ske av detaljplanering som syftar till att lösa problem på lång sikt och inte för att lösa akuta problem, t.ex. som uppkommit på grund av att en familj blivit trångbodd. Det finns ju alltid en möjlighet för familjen att flytta. Det kan tyckas inhumant, men plan- och bygglagen tar ingen hänsyn till personliga problem utan syftar till en lämplig användning av marken. Det blir en ohållbar situation i längden om detaljplaner ska ändras efter enskilda fastighetsägares önskemål.

Om kommunen tagit ställning till vilken markanvändning som är lämplig i en detaljplan bör detta ställningstagande hävdas även efter genomförandetiden, om inte förutsättningarna ändrats för hela området. Eftersom planläggning är en lång och komplicerad process bör en långsiktigt hållbar planering, dvs. detaljplaner som står sig i längden, prioriteras framför flera planändringar av samma fastighet.

För att klara av planläggning när resurserna varit begränsade, har planenheten prövat att använda konsulter för detaljplaner med enkelt planförfarande. Planenhetens erfarenheter av detta har tyvärr varit mindre bra. Det beror på att konsulter endast kan hjälpa till delar, t.ex. planhandlingarna. Största delen av arbetet handlar dock om administration, politisk hantering samt internt och externt samråd, vilket måste hanteras av planenheten. Kvaliteten på konsulternas arbete har ibland varit så dålig att planenheten har behövt göra om arbetet. Tidsvinsten av att använda konsult har därför ofta uteblivit.

Planläggning som berör flera fastigheter prioriteras istället för frimärksplaner

Det är således bättre att samla ihop ett antal förfrågningar och planändra ett större område med för små byggrätter för småhusändamål i ett sammanhang än att planlägga en fastighet i taget. Genom att planändra enskilda fastigheter på det sätt som kommunen har gjort tidigare sker inte bara ett slöseri med resurser. Kommunen hamnar i en ond cirkel i de fall en granne senare kommer in med en liknande begäran om planläggning. En sådan ny begäran är svår att neka.

Planenheten bör löpande kartlägga förfrågningar som kommer in samt i dialog med bygglovenheten och lantmäterienheten uppmärksamma äldre detaljplaner som blivit omoderna och är i behov av planläggning. Om antalet frimärksplaner för enskilda fastighetsägare minskar kan dessa resurser istället läggas på planändring av omoderna detaljplaner. Frågan om omoderna detaljplaner kan även uppmärksammas som en kommunal angelägenhet i kommunens översiktsplan.

Planenhetens rutiner vid initieringen kan förbättras

I Miljö & Stadsbyggnads kvalitets- och miljöledningssystem finns rutiner för hur arbetet med detaljplaner med enkelt planförfarande ska gå till. Planenheten arbetar löpande med förbättringar av rutinerna. Om miljö- och stadsbyggnadsnämnden godkänner riktlinjerna för lämplighetsbedömningen kommer rutinerna att kunna förbättras och bli ännu tydligare, framför allt när det gäller initieringsskedet.

På grund av ett högt tryck på prioriterade stadsbyggnadsprojekt och en hög arbetsbelastning i övrigt har inkomna skriftliga förfrågningar fortfarande en lång väntetid i initieringsskedet. Under 2009 har väntetiden för en lämplighetsbedömning uppgått till 6 månader, när det gäller de mest komplicerade förfrågningarna. Målsättningen är att väntetiden för att få ett skriftligt svar, om planläggning är lämplig eller inte, ska uppgå högst 3 månader under 2010.

Med stöd av riktlinjerna föreslår planenheten att skriftliga besked om lämpligheten av planläggning ska kunna lämnas av planenheten på uppdrag av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Frågningarna och planenhetens bemötande anmäls löpande till miljö- och stadsbyggnadsnämnden. I anmälningsspärmen kan då nämnden följa planenhetens bedömningar. Eftersom det är nämndens uppgift att initiera planarbeten med enkelt planförfarande, där behov finns, kan nämnden när som helst föreslå planläggning för ett område. I tveksamma fall, där tillräcklig stöd saknas i riktlinjerna eller riktlinjerna inte är tillräckligt tydliga, tas förfrågningar upp för prövning i nämnden.

Riktlinjerna ska tillämpas vid lämplighetsbedömningen av planärenden som ännu inte påbörjats. För planärenden som nämnden redan har fattat beslut om att ge planenheten i uppdrag att påbörja planarbete med enkelt planförfarande, gäller inte riktlinjerna. Det innebär att det under en övergångsperiod blir en pedagogisk uppgift att förklara varför ärenden behandlas olika och varför kommunen börjar med en mer medveten prioritering av planärenden som syftar till långsiktigt hållbara detaljplaner.

Information kan ges om kommunens kriterier för enkelt planförfarande

Planenheten kommer att påbörja arbetet med att ta fram ett informationsmaterial som beskriver hela hanteringen av detaljplaner med enkelt planförfarande.

Informationsmaterialet bör både kunna lämnas ut skriftligen men framför allt kunna ses på kommunens hemsida. I informationen ska ingå riktlinjerna för lämplighetsbedömningen, plan- och bygglagens regler, hur planprocessen normalt ser ut och hur man går tillväga vid begäran om planläggning.

Planenheten behöver lite tid för att utarbeta ett lite mer kundanpassat informationsmaterial. Det vore därför bra om riktlinjerna kan antas i sin nuvarande form, som text, för att planenheten ska kunna hantera ett antal ärenden som planenheten fått avvakta med i väntan på att riktlinjerna behandlas.

Fortsatt utredning av kostnader och intäkter

I samband med att planenheten studerat hanteringen av detaljplaner med enkelt planförfarande har kunnat konstateras att kostnaderna och intäkterna för planläggning med enkelt planförfarande behöver ses över.

Under 2009 har kostnaderna för planläggningen för planenheten varit högre än intäkterna. En av orsakerna är att planenheten endast kan ta betalt av sökanden om berörda får någon nytta av detaljplanen. I de fall planarbetet har avbrutits eller aldrig fullföljts får planenheten ingen kostnadstäckning. Planenheten kan inte heller ta betalt av sökanden för initieringsskedet, innan det finns beslut eller en uppgörelse med fastighetsägaren om hur kostnaderna ska regleras.

Planenheten håller även på att utveckla formen för hur kommunen ska träffa en uppgörelse med sökanden om kostnaderna för planarbetet. Planenheten prövar om det är möjligt med en övergång till detaljplaneavtal i högre grad än tidigare. Under 2010 kommer planenheten fortsätta att studera kostnaderna och intäkterna för planarbeten med enkelt planförfarande.

Arbetsgrupp för detaljplaner med enkelt planförfarande

På planenheten finns det en arbetsgrupp som studerar hanteringen av detaljplaner med enkelt planförfarande och som föreslagit riktlinjer för lämplighetsbedömningen.

I arbetsgruppen har planarkitekt Sofia Rudenschöld, planarkitekt Tord Runnäs, biträdande planchef Angela Jonasson och planchef Andreas Totschnig ingått. Även kommunjurist Sylvia Ryel har deltagit i arbetet. Arbetsgruppen kommer att fortsätta att arbeta med förbättringar av detaljplaner med enkelt planförfarande under 2010.

Planenheten

Andreas Totschnig
Planchef

Angela Jonasson
Planarkitekt

Bilaga 1 Riktlinjer för detaljplaner med enkelt planförfarande
Bilaga 2 Länsstyrelsens yttrande över Solsidan 17:12



LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

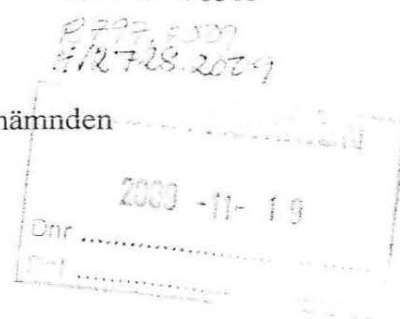
Planavdelningen
Johan Hjalmarsson
08-785 53 68

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2009-11-17

Beteckning
4021-09-78513

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden
MSN 2009/23 214
Planenheten
Nacka kommun
131 81 Nacka



Förslag till ändring av del stadsplan S 123 avseende Solsidan 17:12, Nacka kommun

Ett förslag till ändring av del av stadsplan S 123, upprättat i september 2009, har inkommit till Länsstyrelsen för synpunkter. Planförslaget handläggs med enkelt planförfarande.

Syftet med planen är att utöka byggrätten för fastigheten Solsidan 17:12 från 1/9 till 1/7. Därigenom slipper fastighetsägaren riva en komplementbyggnad. Rivningen var ett villkor för att fastighetsägaren skulle beviljas bygglov för en tillbyggnad år 2007.

Länsstyrelsens synpunkter

Avgränsning av planområdet

Av 5 kap. 2 § plan- och bygglagen följer att vid utformningen av en detaljplan skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. I regeringsärendet M 2000/4759/Hs/P var det liksom nu frågan om en planändring som syftade till att utöka byggrätten för en fastighet som omfattades av en plan som omfattade flera andra fastigheter. Under regeringens beredning uttalade Boverket bl.a. följande:

Förtroendet och förståelsen för och tilltron till planering och detaljplaners betydelse undermineras genom att byggrätten i så fallande grad ändras endast för en fastighet inom ett större område med homogena planbestämmelser. Förändringen i byggrätten borde bedömts och reglerats i ett större sammanhang. Rättssäkerheten kräver att kommunen inte utan mycket starka skäl kan avvisa en senare ansökan att få överskrida byggrätten vid bebyggelse av en annan fastighet inom området. Konsekvenserna av ett sådant scenario borde ha tydliggjorts inför beslutet att tillåta ett arbete med att ändra detaljplanen påbörjades. Av prop. 1990/91:146 framgår att ändring av detaljplan i första hand är tänkt att användas för att samtidigt reglera bestämmelser inom ett större sammanhängande område [...].

Med "hänsyn bl.a. till vad Boverket anför" beslutade regeringen den 21 februari 2002 därför att planbeslutet skulle upphävas.

Länsstyrelsen har inget i sak att erinra mot att byggrätten för Solsidan 12:17 utökas på så sätt som kommunen avser att göra. Mot bakgrund av det ovan refererade regeringsbeslutet anser Länsstyrelsen emellertid att en utökning borde ha övervägts för hela det område som S 123 omfattar.

Postadress
Länsstyrelsen
Planenheten
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Hantverkargatan 29

Telefon
08-785 40 00 (vxl)

Telefax
08-651 28 75 (exp)

E-post/webbplats
inmp@ab.lst.se (exp)
www.ab.lst.se



SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2009-11-17

Beteckning
4021-09-78513

Redovisning

Av 5 kap. 26 § PBL framgår vidare att planbeskrivningen bl.a. ska redovisa de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Planbeskrivningen bör därför kompletteras i detta avseende.

Inger Norsell
Planarkitekt

Johan Hjalmarsson
Arkitekt

Kopia
PL: KK, IN, JH, JS
Akten, Pärmen