



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2019-06-19

Diarienummer 0516/19

Handläggare

Hans Linderstad

Neda Sherafat

Telefon: 031-368 04 63, 368 00 72

E-post: hans.linderstad@stadshuset.goteborg.se

neda.sherafat@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Näringsdepartementet Betänkandet Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9)

KONCEPT 2019-06-19 innan KS-behandling

n.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: marija.grekovska@regeringskansliet.se

diarienummer N2019/00699/SPN

Yttrande från Göteborgs Stad över remiss från Näringsdepartementet -Betänkandet Privat initiativrätt, Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9)

Övergripande synpunkter

Kommuner och byggherrar har olika roller i samhällsbygget där de båda parterna behöver samverka. Tanken med utredningen är att utnyttja kunskap och engagemanget hos en byggherre till att snabbare komma till byggstart genom att ge möjlighet till en tidig medverkan i planprocessen.

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att stora delar av planprocessen utgör myndighetsutövning och i att uppgifter i detaljplaneläggningen som innefattar myndighetsutövning inte bör överlämnas till en enskild planintressent. Även legalitets- och objektivitetsprinciperna utgör stöd för att kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen.

Utredningens förslag berör i huvudsak byggnadsnämndens ansvarsområde som planmyndighet. Göteborgs Stad bedömer att utredningens förslag överlag inte medför några omfattande förändringar i jämförelse med idag. Det är exempelvis inte ovanligt att exploatörer eller konsulter som anlitas av kommunen idag är delaktiga i arbetet med att ta fram planeringsunderlag.

Idag är det ofta lång väntetid för att en detaljplan ska komma in i startplanen. Det kan därför vara värdefullt att underlätta alternativa former för arbetet i plan- och exploateringsprocessen, till exempel genom att en planintressent ges möjligheten att utreda vissa sakförhållanden i ett tidigt skede.

Göteborgs Stad anser att det inte är ett självändamål att planeringen går så fort som möjligt. Detaljplaneprocessen innehåller många viktiga överväganden vad avser bland annat den kommunala genomförandeekonomin samt avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, varför det är viktigt att den eventuella tidsvinsten som utredningens förslag skulle innebära står i rimlig proportion till de risker som förslagen innebär. Göteborgs Stad anser att utredningen i dessa avseenden övergripande har tydliggjort komplexiteten i frågan på ett förtjänstfullt sätt, bland annat vad avser myndighetsutövning i detaljplaneprocessen.

Göteborgs Stad vill även framföra att i tider med kompetensbrist är det inte givet att det uppstår tidsvinster i planprocessen bara för att planintressenten involveras i större utsträckning. Kompetensbristen gör sig gällande även hos exploatörer och konsulter. Såväl kommunen som exploatörer använder sig i stor utsträckning av samma konsulter. Detta gäller inte bara planarkitekter, utan även experter inom trafikplanering, miljö, arkeologi med mera, som tar fram erforderligt underlag.

Förslagen till ändringar i PBL

Nedan redovisas de viktigaste författningsförslagen samt Göteborgs Stads bedömning av respektive förslag.

4 kap. 33§ - *En redovisning av vem som ansvarat för framtagande av respektive underlag till detaljplanen införs i planbeskrivningen.*

Göteborgs Stad tillstyrker denna förändring då ett förtydligande kring vem som ansvarat för framtagandet av respektive planeringsunderlag ökar transparensen i planprocessen.

5 kap. 5§ - *Om det begärts i ansökan om planbesked ska kommunen i planbeskedet ange sin bedömning av vilka planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen.*

Föreslagna förändringar tillstyrks av Göteborgs Stad då kommunens tidiga ställningstagande kring vilka planeringsunderlag som kan komma att behövas och underlagens respektive omfattning är en förutsättning för att kommunen i ett senare skede ska kunna ta ställning till och granska ovan nämnda planeringsunderlag. Kommunens skyldighet att ange en preliminär bedömning av vilka planeringsunderlag som kan behövas ställer ökade krav på planbeskedsprocessen. Under handläggningen av ansökan om planbesked måste stadsbyggnadskontoret med stöd av övriga förvaltningar, och i förekommande fall kommunala bolag, göra en förenklad utredning av vilka utredningar och andra underlag som

behöver tas fram. Utöver detta behöver även den sökandes och dennes eventuella konsul-
ters kompetens och erfarenhet bedömas för att säkerställa att underlaget som under plan-
processen ska ligga till grund för framtagandet av planhandlingar håller rätt nivå.

5 kap. 3§, 5a§, 5b§ - *I begäran om planbesked införs rätten att efterfråga kommunens
medgivande att inhämta yttrande från länsstyrelsen kring vilka planeringsunderlag som
kan komma att krävas under planläggningen.*

Göteborgs Stad tillstyrker dessa förändringar.

5kap. 8§ - *Paragrafen utökas med ett förtydligande att övriga utredningsunderlag som
behövs [för att bedöma en detaljplan] ska finnas med samt att detta underlag kan tas
fram av en annan än kommunen.*

Att en enskild efter avstämning med kommunen kan tillåtas efterfråga ett yttrande från
länsstyrelsen kring vilka planeringsunderlag de kan komma att kräva utifrån länsstyrel-
sens prövningsgrunder ser Göteborgs Stad som en logisk följd av kommunens utökade
ansvar i planbeskedet. Dock skall påpekas att den föreslagna skrivningen endast medför
att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att läns-
styrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter vilket kan tolkas som myndighetens pröv-
ningsgrunder. I många fall krävs andra planeringsunderlag för att underbygga en helhet
som kan anses som lämplig markanvändning. Länsstyrelsens tidiga yttrande bedöms där-
med inte kunna ersätta den täta dialog som idag finns med kommunen eller länsstyrelsens
rådgivande funktion under planprocessens skeden.

5 kap. 11a§ - *Ändringen i paragrafen innebär att även om planen antas medföra en bety-
dande miljöpåverkan behöver inte kommunen i arbete med att ta fram ett planprogram
uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 § miljöbalken.*

Göteborgs Stad instämmer inte i utredningens bedömning att avgränsningssamråd inte
ska behövas för ett planprogram. Göteborgs Stad anser att det är viktigt att tidigt i plan-
processen identifiera vilken miljöpåverkan ett planprogram kan medföra och därför bör
miljöbalkens krav kvarstå även för planprogram.

Fördjupade synpunkter på utredningens förslag

Initiativrätten bör inte utökas eller formaliseras ytterligare

Göteborgs Stad bedömer att utredningens resonemang kring möjligheten till och behovet
av en utökning av den privata initiativrätten är rimligt. Då kommunen har planmonopol
tillfaller det också kommunen rätten att besluta om och när en detaljpaneläggning inleds.
Göteborgs Stad har idag ett långtgående arbete med att utreda ansökningar om planbe-
sked.

Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planläggningen

Göteborgs Stad delar utredningens bild av att de centrala avvägande dokument som tas
fram under planprocessen i sin helhet bör betraktas som myndighetsutövning. Göteborgs
Stad menar att detta även bör omfatta planhandlingar såsom plankarta och planbeskriv-
ning vilka till sin natur bygger på en mängd avvägningar mellan olika enskilda intressen
respektive mellan allmänna och enskilda intressen. Det är idag vanligt förekommande att
konsulter tar fram plankarta och planbeskrivning på kommunens uppdrag. I detta arbete
ingår ett omfattande arbete att göra avvägningar utifrån de yttranden som inkommer un-

der samråd och granskning. Detta arbete kräver löpande medverkan och kontroll av kommunens egen personal för att säkerställa att en opartisk avvägning gjorts samt att jävssituationer kan undvikas. Att förlägga framtagande av de centrala planhandlingarna hos en enskild intressent eller dennes konsult bedöms försvåra kontrollen avsevärt. Det finns en uppenbar risk att kommunens tjänstepersoner får en närmast omöjlig uppgift att bedöma de avvägningar som planeringsunderlaget baseras på. Göteborgs Stad saknar förslag i utredningen kring hur kommunens utökade ansvar för kontroll av planeringsunderlagets saklighet och opartiskhet ska genomföras. Ett grundläggande krav borde vara att den som utför arbetet med att ta fram planeringsunderlag bedöms som lämplig för uppgiften men en enhetlig definition för detta saknas. Kanske kan en certifiering likt den som idag finns för kontrollansvariga underlätta kommunens bedömning.

Planintressentens medverkan i planarbetet bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas

Göteborgs Stad ser det som mycket positivt att planintressenters medverkan regleras i PBL så att det förtydligas att en enskild kan bidra med planeringsunderlag. Göteborgs stad har, liksom många andra kommuner, sedan många år låtit planintressenter ta fram visst planeringsunderlag. Göteborgs Stad ser positivt på att en planintressent i tidiga skeden kan tillåtas ta fram underlag som kan gynna intressentens egna processer kring framtagande av ett fördjupat skiss- och i förlängningen planförslag. Den komplexitet som kännetecknar dagens detaljplanering gör dock att Göteborgs Stad bedömer att utredningens förslag kommer att ha en marginell påverkan på kommunens resursutnyttjande. Snarare än en hushållning med resurser ser Göteborgs Stad att den omfattande granskning av planeringsunderlaget som planmyndigheten förutsätts utföra kommer att ta minst motsvarande resurser i anspråk om än kanske inom ett bredare ämnesområde. Att genom förslaget undvika ytterligare snedvridning av konkurrenssituationen till förmån för marknadens stora aktörer ser Göteborgs Stad som svårt eller kanske omöjligt. Stora kompetens- och kapitalstarka aktörer kommer sannolikt knyta till sig grupper av konsulter för att svara mot kommunens alla krav på ett sätt som mindre aktörer omöjligt kan motsvara.

Avsaknaden av skarpa författningsförslag inom området ser Göteborgs Stad som ett tecken på den komplexitet som frågan omfattar.

Planintressenten bör inte tillåtas genomföra samrådet

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att rätten att genomföra samrådet inte bör överlämnas av kommunen till någon annan. En stor del av de åtgärder som genomförs under samrådet måste anses vara myndighetsutövning. Samrådsskedet anses vara särskilt känsligt då det är första gången som allmänheten får ta del av och tycka till om planförslaget. Det är i detta skede som de största motsättningarna mellan allmänna och enskilda intressen framkommer och det måste göras en rad känsliga avvägningar. I samrådet är det även viktigt att det tydligt framgår vem som är avsändare, vem som tagit fram förslaget och vem som tar emot eventuella synpunkter och klagomål. Om en planintressent skulle tillåtas hålla i samrådet skulle det bli otydligt för berörda medborgare vem som står bakom förslaget och vem som i slutändan gör planmyndighetens avvägning mellan olika intressen.

Ett så kallat exploatörsdrivet planprogram bör inte införas

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att ett exploatörsdrivet samråd inte bör införas. På samma sätt som en planintressent inte bör tillåtas hålla i samrådet bör det inte heller tillåtas att hållas något som kan tolkas som ett (exploatörsdrivet) församråd. Det finns en överhängande risk för att avsändaren blir otydlig i detta skede samt att det blir

svårt för den enskilde medborgaren att förstå vem som avväger dennes intressen gentemot byggbolagets. I de fall där denna typ av parallella skissprocesser används är Göteborgs Stads erfarenhet att det ofta resulterar i omtag och/eller otydliga resultat med opinionsbildning som följd vilket leder till en komplex situation när väl planmyndigheten inleder sin process för att ta fram en detaljplan. Göteborgs stad använder planprogram som ett konkret planeringsverktyg och en del i planprocessen. Planprogram används för att hantera komplexa frågor, ofta mellan flera detaljplaner, som inte kan lösas i den enskilda detaljplanen. Ett planprogram kan till exempel peka ut lämpliga platser för placering av förskolor och annan kommunal service för att klara försörjningen i ett större område. Denna typ av avvägning kräver en samverkan mellan flera kommunala aktörer och spänner över frågeställningar och ett större geografiskt område som går utöver det som den enskilde planintressenten kan och bör hantera.

Skäl saknas att låta planintressenten begära planeringsbesked

Göteborgs Stad instämmer i utredningens övervägande att det inte bör införas en rätt för en planintressent att begära planeringsbesked hos länsstyrelsen. Däremot ser Göteborgs Stad det som framgår nedan tänkbart med en sådan möjlighet då ett positivt planbesked lämnats.

Planintressenten bör få inhämta synpunkter från länsstyrelsen

Göteborgs Stad anser att förslaget under vissa förutsättningar kan innebära tidsvinster. Göteborgs Stad vill dock framföra att planförutsättningarna från den tidpunkt som ett planbesked lämnas till dess att detaljplanarbetet påbörjas i stor utsträckning kan förändras. Det kan handla om att det tillkommer planintressenter och/eller att planområdet förändras. Förändrade förutsättningar kan medföra att exempelvis de geotekniska eller arkeologiska planeringsunderlagen inte längre är tillräckliga. Det kan därför innebära att de planeringsunderlag som tagits fram med hänsyn till vad som framkommit i såväl planbeskedet som i länsstyrelsens yttrande behöver ändras eller kompletteras i omfattande grad. Förändrade omständigheter såsom ett utökat planområde kan även innebära att de avvägningar som berör riksintressen eller miljö kvalitetsnormer som gjorts inte längre är fullständiga. Det kan också innebära att det tillkommer enskilda intressen och att ytterligare avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen därför behöver göras.

Göteborgs Stad bedömer mot bakgrund av detta att risken för omtag och förgävesplanering är överhängande om inte planområdets avgränsning redan från början är tydlig och att riskerna för att planförutsättningarna ska ändras bedöms som mycket små. Detta för att minska risken för förgävesplanering.

Kommunen ska i planbeskedet ange vilket planeringsunderlag som kan behövas

Göteborgs Stad anser att det är positivt att förutsättningarna för att vissa planeringsfrågor utreds i ett så tidigt skede som möjligt, exempelvis vad avser utredningar som har effekt på planens genomförbarhet. Det är särskilt positivt i de fall när exempelvis det avsedda planområdet kräver särskilt omfattande utredningar eller där det kan finnas komplexa infrastrukturella förhållanden eller samordningskrav mellan många aktörer i övrigt.

Göteborgs Stad anser samtidigt att det behöver klargöras hur kommunen som planmyndighet i tillräcklig utsträckning ska kunna kvalitetssäkra de utredningar som utförs av en planintressent. Göteborgs Stad vill därför betona vikten av att den byggaktör som tar fram

planeringsunderlag har en klar uppfattning av dess funktion i relation till byggnadsnämnden som planmyndighet samt dess roll i detaljplaneprocessen.

Göteborgs Stad bedömer att utredningens förslag kan, beroende på planintressent och dess erfarenhet av detaljplanearbete och kunskap om detaljplaneprocessen, innebära vissa tidsvinster. Göteborgs Stad vill dock betona vikten av att inte underskatta komplexiteten i vissa planeringsunderlag samt vad det resursmässigt kan komma att innebära för stadsbyggnadskontoret att kvalitetssäkra utredningar och planeringsunderlag som tagits fram av en planintressent.

Utredningen framför att det vid kommunens bedömning av vilka planeringsunderlag som kan behövas för att detaljplanearbetet ska påbörjas och som ska anges i planbeskedet, ska även planintressentens eller eventuellt ombuds kompetens och erfarenhet av detaljplaneläggning beaktas. Göteborgs Stad bedömer att utredningens förslag i ett konkurrensperspektiv riskerar att indirekt gynna stora aktörer med lång erfarenhet av planprocessen på bekostnad av små och nya aktörer som vill etablera sig på marknaden. Vidare kan det finnas svårigheter att göra sådana bedömningar och samtidigt säkerställa kommunens lika-behandling och objektivitet.

En viktig fråga för samtliga nämnder som är involverade i stadsutvecklingen är hur staden i ett tidigare skede kan säkerställa att det finns ekonomiska förutsättningar för att de planer som startas kan genomföras. Göteborgs Stad anser därför att det vore önskvärt om staden kunde formulera villkor i samband med planbesked innebärande att exploitören i någon form kan redovisa de ekonomiska förutsättningarna för planen och gör en känslighetsanalys för planens genomförbarhet utifrån marknadsmässiga överväganden.

Göteborgs Stad delar, delvis mot bakgrund av ovanstående, utredningens bedömning att regeringen bör ta fram ytterligare vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, såsom geotekniska undersökningar, naturvärdesinventeringar och utredningar eller vatten och avlopp. Göteborgs Stad anser dock att bostadsbyggandets konjunktur- och marknadsberoende föranleder att även ekonomiska överväganden vad gäller planens genomförbarhet hör till sådana grundläggande planeringsförutsättningar, och att sådana bedömningar bör kunna begäras in av kommunen i samband med annat planeringsunderlag.

Resursbehov och kompetenskrav

Göteborgs Stad bedömer att utredningens konsekvensbeskrivning av förändringarna för kommunen är starkt förenklad. Planmyndighetens ansvar att säkerställa att alla planeringsunderlag är korrekt och opartiskt framtagna ger långtgående konsekvenser för inte bara stadsbyggnadskontoret utan också andra kommunala förvaltningar och bolag. Att i planbesked ange vilka planeringsunderlag som behöver tas fram, innebär i många fall att en förenklad utredning först måste göras av kommunen. Om denna utredning inte görs är risken överhängande att fel sorts underlag tas fram eller att den utredda nivån inte motsvarar kommunens kravnivå. Detta förarbete är också en förutsättning för att kommunen i senare skede ska kunna granska framtaget planeringsunderlag på ett effektivt sätt. Kommunen kan också behöva lägga mer resurser på att bistå planintressenter med sakkunskap vid upphandling, framtagande och granskning av exempelvis inventeringar och utredningar.

Utredningen föreslår inte att kommunens tidsfrist för planbesked förlängs från dagens fyra månader. Göteborgs Stad bedömer att tidsfristen i många fall kommer att bli svår att hålla då stadsbyggnadskontoret kommer behöva förlita sig på andra förvaltningar, bolag och i förekommande fall upphandlade konsulter möjlighet att bistå med bedömningar och underlag.

Kommunens granskande roll för att säkerställa att framtaget underlag är korrekt och baserat på rätt avvägningar omnämns inte i konsekvenskapitlet men Göteborgs Stad anser att denna uppgift kommer att bli mycket komplex och i många fall omfattande i både tid och kostnad. I framtagandet av de planeringsunderlag som exemplifieras i utredningen krävs det i många fall dessutom en löpande kontakt med kommunens förvaltningar och bolag för att till exempel inte planera för ett vatten- och avloppssystem som senare under planarbetet visar sig inte kunna integreras i kommunens system. I granskningen av framtaget planeringsunderlag kommer stadsbyggnadskontoret i än högre grad än i planbeskedet behöva förlita sig på andra förvaltningars, bolags och upphandlade konsulter tid och resurser för att kunna utföra sitt uppdrag som planmyndighet.

En annan aspekt som inte heller omnämns men som kan komma att ställa mycket höga krav på kommunens handläggare är ansvaret att bedöma planintressentens och dennes ombuds/konsulters kompetens och erfarenhet. Redan idag är utvärdering av konsultanbud i samband med upphandling en av de mer tidskrävande uppgifterna för planhandläggare i kommunen. Att utvärdera kompetens och erfarenhet hos en planintressent och dennes ombud, som ofta inte ens finns upphandlade i detta tidiga skede, mot oklara kriterier, bedöms som en mycket svår uppgift. Risken för etisk stress, jävssituationer och krav på förnyade bedömningar i takt med att konsulter byts ut ser Göteborgs Stad som betydande riskfaktorer som bör belysas. Det framgår inte heller av utredningen på vilket sätt som kommunens bedömning av planintressentens kompetens och erfarenhet är tänkt att påverka dennes möjlighet att själv ta fram planeringsunderlag. Om kommunen, genom en omfattande analys, bedömer att en planintressents anlidade konsult inte är kompetent eller erfaren nog, har kommunen då rätt att kräva att denne byts ut? På vilka kriterier ska en planintressent väljas ut alternativt väljas bort? Hur ska detta urval ske utan att det medför en godtycklig snedvridning till större, etablerade aktörers fördel?

De preliminära bedömningar som stadsbyggnadskontoret gjort kring tid och kostnad för detaljplaner där planintressenter tillåts ta fram visst planeringsunderlag visar inte på några vinster i vare sig tid eller kostnad under planprocessen. De analyser som gjorts av planprocesserna i Göteborgs kranskommuner där planintressenter i varierande grad tillåts att själva driva planprocesser visar inte heller på några tidsvinster under detaljplaneskedet. Däremot skulle det kunna finnas en viss effektivisering i att planintressenten själv ritar längre på sitt projekt innan planarbetet inleds, men då mot ett större risktagande. I utredningens kapitel om konsekvenser för företagen beskrivs att konkurrensituationen mellan företag förbättras genom utredningens förslag vilket sägs gynna mindre och medelstora företag. Detta antagande bygger på en konsekvensbeskrivning där utredningens förslag sägs förkorta ledtiderna i planprocessen. Då Göteborgs Stad inte bedömer att ledtiderna i planprocessen kommer att förkortas faller utredningens resonemang kring konkurrensituationen. Tvärtom ser Staden en överhängande risk att främst större aktörer som av kommunen bedöms som kompetenta och erfarna samt har tid och resurser att lägga på framtagande av planeringsunderlag kommer gynnas av förändringarna.

Övriga förslag såsom att det ska framgå av planhandlingarna vem som tagit fram vilket underlag bedöms av Göteborgs Stad endast ha marginell effekt på handläggningen av ett planärende.

Eftersom detaljplaneläggning är myndighetsutövning ansvarar kommunen skadeståndsrättsligt för sina planbeslut. Det innebär att om en utredning av en planintressent brister i kvalitet men ändå ligger till grund för ett planbeslut kan kommunen bli skadeståndsskyldig. Göteborgs Stad bedömer därför att det inte är självklart att resursbehoven hos planmyndigheten minskar eller att det uppstår tidsvinster som en följd av förslaget.

Miljöaspekter

Lagförslaget förändrar inget när det gäller de miljökrav som ska uppfyllas. Det är positivt att kommunen tidigt behöver definiera vilka aspekter som behöver analyseras och där miljöfrågor ofta är av avgörande betydelse. Detta innebär även att man tidigt i processen behöver ta ställning till vad som är aktuellt att utreda i projektet, vilket kan öka effektiviteten.

Göteborgs Stad ser positivt på att Boverket – rimligen i samarbete med andra myndigheter – tar fram ytterligare vägledning om vilka underlag som behövs för att klarlägga grundläggande planeringsförutsättningar i olika planeringssammanhang. Detta ökar förutsägbarheten för planprocessens genomförande.

Göteborgs Stad instämmer inte i utredningens bedömning att avgränsningssamråd inte ska behövas tas fram i ett planprogram. Vi anser att det är viktigt att tidigt i planprocessen identifiera vilken miljöpåverkan ett planprogram kan medföra och därför bör miljöbalansens krav kvarstå även för planprogram.