

2015-02-27

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2015/170-219

Kommunstyrelsen

En effektiv planprocess i Nacka kommun

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige beslutar att detaljplanearbete enligt plan- och bygglagens bestämmelser om standardförfarande som huvudregel ska bedrivas enligt de två modeller som beskrivs i stadsledningskontorets tjänsteskrivelse den 5 mars 2015 och som omfattar

1. Detaljplaner som är av stor vikt eller har principiell betydelse
 - detaljplanearbetet startas av kommunstyrelsen och detaljplanen antas av kommunfullmäktige
2. Detaljplaner som inte är av stor vikt och/eller saknar principiell betydelse
 - detaljplanearbetet startas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden och antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Sammanfattning

Nacka kommun kommer under de närmaste 10-15 åren anta detaljplaner för en omfattande stadsutveckling på västra Sicklaön och en parallell utveckling av främst kommundelscentra i Boo, Fisksätra, Saltsjöbaden och Älta. Utifrån de nya regler i plan- och bygglagen som gäller från och med 2015 behöver kommunen ta fram en effektiv planprocess, som både **är** tydlig och förutsägbar samtidigt som den ger utrymme för förankring i Nackasamhället.

Enligt den form för planarbete som kallas standardförfarande och vilka beslutspunkter som ingår i dem finns det två olika modeller som kommunen kan arbeta efter;

- detaljplaner som antas av kommunfullmäktige
- detaljplaner som antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Jämfört med hur planarbetena bedrivs idag ger de nu den första modellen en tydligare och snabbare planprocess genom färre beslutspunkter. Den andra modellen är avsedd att fortsatt ge miljö- och stadsbyggnadsnämnden möjlighet att anta det som före den 1 januari 2015 kallades enkla detaljplaner, men som efter detta datum inte finns kvar som eget planförfarande. På sikt ska fler detaljplaner kunna antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden men det måste ske ett ytterligare arbete för att identifiera principiella ställningstaganden som först beslutas av kommunfullmäktige.



Ärendet

År 2030 ska 20 000 nya bostäder ha blivit inflyttningsbara och 15 000 tillkommande arbetsplatser finnas i hela kommunen. Enligt Nacka kommuns åtagande gentemot staten och landstinget i det så kallade Tunnelbaneavtalet ska 13 500 av dessa bostäder ska finnas på västra Sicklaön, tillsammans med 10 000 tillkommande arbetsplatser. Kommunen behöver ta fram en effektivare och snabbare planprocess. I behovet av en effektivare planprocess ingår att se över hur de nämnder som har ansvarsområden som berörs av en planerad detaljplan, ska ges förutsättningar att medverka med sin kunskap och lyfta fram sina synpunkter på detaljplanen.

Planarbetet ska också uppfylla det som alliansmajoriteten kommit överens om i det så kallade majoritetsprogrammet om att en tydlig och god kommunikation och dialog är strategiskt viktigt när Nacka växer: *"Visionsarbetet kring Nacka stad och projektet 'Konsten att bygga stad' syftar till att skapa delaktighet och engagemang bland medborgare och företag för kommunens utveckling. Det arbetet ska fortsätta. Övrigt kommunikationsarbete, inte minst kring stora infrastrukturprojekt som berör Nackaborna och vår framkomlighet (t ex Slussenombyggnaden, Östlig förbindelse och en ny Skurubro), ska förstärkas. Vi strävar efter att kontinuerligt utveckla dialogen mellan medborgare och kommun och vi vill pröva nya former för medborgarinflytande, t ex i stadsplaneringen och i utvecklingen av de lokala centrumområdena."*

Planprocess för två olika typer av planarbeten

De allra flesta detaljplaner som ska antas för att uppnå målen om 20 000 bostäder och 15 000 arbetsplatser kommer att tas fram med den form av planarbete som kallas standardförfarande. De olika förfarande enligt plan- och bygglagen beskrivs nedan under rubriken *"Förutsättningar enligt plan- och bygglagen"*.

För en snabb och effektiv planprocess kan standardförfarandet delas in i två modeller;

- Detaljplaner som är av stor vikt eller har principiell betydelse
 - detaljplanearbetet startas av kommunstyrelsen och detaljplanen antas av kommunfullmäktige
- Detaljplaner som inte är av stor vikt och/eller saknar principiell betydelse
 - detaljplanearbetet startas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden och antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Före de lagändringar i plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 januari 2015, fanns regler som kunde användas när en plan inte hade något allmänt intresse och ingen eller endast en ytterst begränsad betydelse för kommunens ekonomi. Det kallades enkelt planförfarande och de planerna startades och antogs av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Idag inryms den typen av detaljplaner i ett det samlade begreppet standardförfarande, men kombinerat med att kommunfullmäktige kan delegera antagandet om planen inte är av stor betydelse eller principiell vikt, kan miljö- och stadsbyggnadsnämnden fortfarande anta sådana detaljplaner.



Planer som är av stor vikt eller har principiell betydelse

Ansvariga enheter inom tjänstemannaorganisationen tar utifrån översiktsplan, sektorsplaner eller andra övergripande beslut fram förslag till kommunstyrelsen om startpromemoria, som anger de väsentliga kommunala intressena i planområdet, omfattande samtliga kommunala ansvarsområden. Förslaget omfattar ett ensamt område eller ett samlat geografiskt område som kommer att delas in i två eller flera detaljplaner. Detaljplaneområdet/-na framgår av förslaget till startpromemoria. Förslaget anmäls till miljö- och stadsbyggnadsnämnden och berörda nämnder.

Beslutspunkt 1. Kommunstyrelsens antar startpromemoria för en enstaka detaljplan eller ett samlat arbete för flera detaljplaner och ger miljö- och stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att inleda planarbete för den eller de ingående detaljplanerna.

- Planchefen rapporterar till miljö- och stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott startpunkt för vardera detaljplanen.

Beslutspunkt 2. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar om samråd.

Beslutspunkt 3. Under samråd bevakar kommunstyrelsen att miljö- och stadsbyggnadsnämnden följer startpromemorian. Kommunstyrelsen delegerar till sitt stadsutvecklingsutskott att avge yttrande. Förslaget till yttrande tas fram fristående från de tjänstemän som arbetat fram förslaget till detaljplan. Berörda nämnder ges möjlighet att yttra sig.

Beslutspunkt 3a. Nämnderna antar samrådsyttranden. Yttrande delegeras inte till tjänsteman.

Beslutspunkt 4. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar om granskning. Beslutet kan delegeras till enhetschef om det som ställs ut för granskning endast i mindre omfattning avviker från samrådet.

- Inga interna yttranden under granskningen.

Beslutspunkt 5. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige anta detaljplanen.

Ett förslag om att kommunstyrelsen ska föreslå kommunfullmäktige anta detaljplanen tas fram fristående från de tjänstemän som arbetat fram förslaget till detaljplan. I detta ingår att kommunstyrelsen säkerställer att de kommunala intressena så som de angavs i startpromemorian har tillgodosetts.

Beslutspunkt 6. Kommunstyrelsen (via beredning i dess stadsutvecklingsutskott) föreslår kommunfullmäktige anta detaljplanen.

Beslutspunkt 7. Kommunfullmäktige antar detaljplanen.



Detaljplaner som inte är av stor vikt och/eller saknar principiell betydelse

Ansvariga enheter inom tjänstemannaorganisationen tar en ansökan om planbesked eller utifrån översiktsplan, sektorsplaner eller andra övergripande beslut fram förslag till miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Beslutspunkt 1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ger planbesked och planuppdrag eller enbart planuppdrag till planenheten.

Beslutet anmäls till kommunstyrelsen via dess stadsutvecklingsutskott

Beslutspunkt 2. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar om samråd och avgör om förslaget ska remitteras till andra nämnder

Beslutspunkt 3. Eventuella interna remissyttranden.

Beslutspunkt 4. Miljö och stadsbyggnadsnämnden, genom delegationsbeslut av enhetschef, beslutar om granskning.

Beslutet anmäls till kommunstyrelsen via dess stadsutvecklingsutskott

Beslutspunkt 5. Miljö och stadsbyggnadsnämnden antar detaljplanen.

Beslutet anmäls till kommunstyrelsen via dess stadsutvecklingsutskott

Om alla som deltagit i samrådet tillstyrker planförslaget, kan miljö- och stadsbyggnadsnämnden gå direkt från samråd till antagande.

Dessa regler vilar förslagen på

Förslagen ovan vilar på plan- och bygglagens bestämmelser om hur det ska gå till när en kommun tar fram en detaljplan och de reglementen som kommunfullmäktige har antagit för nämnderna i kommunen.

Förutsättningar enligt plan- och bygglagen

Den 1 januari 2015 trädde nya bestämmelser om förfarandet för att anta detaljplaner i kraft.

Det finns nu tre uppsättningar regelpaket för hur en detaljplan antas:

- Standardförfarande
- Utökat förfarande
- Samordnat förfarande

Standardförfarande ska vara det normala, gängse sättet att ta fram detaljplaner.

Utökat förfarande ska användas för att ta fram en detaljplan som är uppfyller ett eller flera av följande kriterier:

1. Inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande under framtagandet av översiktsplanen
2. Är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller
3. Kan antas medföra en betydande miljöpåverkan



Samordnat förfarande avser arbete med en detaljplan

- som är förenlig med översiktsplanen och
- länsstyrelsens granskningsyttrande i arbetet med översiktsplan och som enbart gäller
 1. en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller
 2. en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen eller en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg

När regeringen tog fram paketen med förfaranderegler hade den tänkt sig att planprocessen skall snabbas upp genom att de detaljplaner som tas fram med standardförfarandet delegeras till kommunstyrelse eller det som lagen benämner byggnadsnämnd, i Nacka miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

I propositionen (prop 2013/14:126, en enklare planprocess) hade regeringen nämligen ett förslag om en ändring i plan- och bygglagen om att fullmäktige skulle kunna delegera antagandet av detaljplaner som inte är av *större vikt eller har principiell betydelse*. Riksdagen följde dock inte regeringens förslag utan behöll att detaljplaner som är av *stor vikt eller har principiell betydelse*, ska alltid beslutas av kommunfullmäktige. Regeringen hade tänkt att definitionen av när utökat förfarande ska användas, skulle sammanfalla med innebörden av uttrycket ”är av större vikt eller har principiell betydelse”, skulle sammanfalla. Det saknas i det betänkande från civilutskottet (2013/14:CU31) som låg till grund för riksdagens beslut att frånga regeringens förslag, vägledning om vilka detaljplaner som tas fram med standardförfarande som kan delegeras. Den praxis som finns sedan tidigare gäller därmed fortfarande.

Nacka kommunfullmäktige har inte förut delegerat till kommunstyrelsen eller sin byggnadsnämnd att anta detaljplaner som tagits fram med det som hittills kallats normalt planförfarande. De planer som antogs med det regelverk som fanns till utgången av år 2014 och som kallades förenklat planförfarande, var delegerade till miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Nu gällande regler enligt plan- och bygglagen för standardförfarande

I 5 kap 6 § plan- och bygglagen anges att innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha

1. tagit fram ett planförslag,
2. samrått om förslaget och
3. låtit det granskas

enligt bestämmelser som finns i 5 kap 8-37 §§ PBL

Det här är vad som ska ske enligt de olika paragraferna.

Lagrum	Vad	Ev. kommentar
8 §	Ta fram kartor	
9 §	Ta fram fastighetsförteckning	
10 §	<p>Bestämmelse om program</p> <p>Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet kan kommunen ange planens</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ utgångspunkter och ○ mål ● i ett särskilt program 	
11 §	<p>Samråd</p> <p>Ska samråda med</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Länsstyrelsen Lantmäterimyndigheten 2. de kommuner som berörs <p>Erbjuda samråd</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. kända sakägarna 4. kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, 5. kända organisationer av hyresgäster 6. sammanslutningar 7. enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget <p>Formkrav i vissa fall</p> <p>Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.</p>	Inget krav på kungörelse eller hur lång tid samrådet ska vara i standardförfarandet
11 a §	-	Särskilda regler för utökar förfarande
11 b §	-	Särskilda regler för utökar förfarande
11 c §	<p>Förslaget tillgänglighet</p> <p>Tillgängligt för alla som vill ta del av det. Vad ska vara tillgängligt</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Underlag enligt 8–10 §§ ● Det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget 	

12 §	<p>Samrådets syfte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt • Ge möjlighet till insyn och påverkan 	
13 §	<p>Under ett samråd ska kommunen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redovisa förslaget • Skälen för förslaget • Det planeringsunderlag som har betydelse • Hur kommunen avser att handlägga förslaget • Om det finns ett program ska det redovisas <p>Om kommunen avser att ingå <i>exploateringsavtal</i>, ska kommunen</p> <ul style="list-style-type: none"> • redovisa dessa avtals huvudsakliga innehåll • redovisa konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal 	
14 §	Vad länsstyrelsen ska fokusera på under samrådet	
15 §	Vad lantmäteriet ska fokusera på under samrådet	
16 §	-	Särskilda regler för samordnat förfarande
17 §	<p>Redovisning</p> <p>Redovisning de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna kan avvakta till dess kommunen sammanställer granskningsyttrande enligt 23 §.</p>	I utökat förfarande ska samrådsredogörelse tas fram i detta skede.
18 §	<p>Efter samråd, <i>granskning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • I en underrättelse informera om sitt planförslag • Låta det granskas under en viss tid (granskningstid) = minst två inte alla berörda är överens om en kortare tid <p>Om de som kommunen har samrått med har godkänt planförslaget, behöver underrättelse inte lämnas.</p>	Vid granskning kan kommunen övergå till utökat förfarande om det bedöms behövt. Förslaget ska i så fall nu kungöras och minsta granskningstid blir tre veckor.

18 a §	-	Särskilda regler för samordnat förfarande
19 §	<p>Bestämmelser om underrättelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ska anslås på kommunens anslagstavla • Göras tillgänglig på kommunens webbplats. <p>Av underrättelsen ska det framgå</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. vilket område detaljplanen avser, 2. om förslaget avviker från översiktsplanen, 3. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är, 4. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, 5. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, 6. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen 	
20 §	<p>Underrätta flera</p> <p>Senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla ska kommunen skicka</p> <ul style="list-style-type: none"> • ett meddelande om innehållet i underrättelsen till <ul style="list-style-type: none"> • kända sakägare, • hyresgästföreningar • de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget <p>Kommunen ska också skicka förslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs.</p>	

21 §	Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga, liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.	
22 § och 22 a §	Vad länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska yttra sig över under granskningen - om de ska yttra sig.	
23 §	<p>Sammanställa granskningsutlåtande</p> <p>Det ska innehålla</p> <ul style="list-style-type: none"> • en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden • en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna 	
24 §	<p>Kommunen ska skicka granskningsutlåtandet, eller ett meddelande om var det finns tillgängligt, till dem som <u>inte</u> har fått sina synpunkter tillgodosedda.</p> <p>Granskningsutlåtandet ska finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet</p>	
25 §	Vad kommunen måste göra om den ändrar förslaget väsentligt efter granskningen eller vill ändra till utökad förfarande.	
26 §	<p>Om detaljplanen kan medföra rätt till anspråk eller inlösen</p> <p>Om ett förslag till detaljplan kan medföra en sådan skada i form av</p> <ul style="list-style-type: none"> • rivningsförbud eller vägrat rivningslov • bestämmelser om skydd, placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter <p>får kommunen förelägga den som kan komma att drabbas att inom en viss tid anmäla sitt anspråk på ersättning eller inlösen.</p>	



	<ul style="list-style-type: none"> • Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att rätten till ersättning annars kan gå förlorad. • Föreläggandet ska innehålla upplysningar om förslaget's innebörd. • Tidsfristen för anmälan ska bestämmas till minst två månader. 	
27 §	<p>Vem som antar en detaljplan</p> <p>En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt</p> <ul style="list-style-type: none"> • kommunstyrelsen eller • byggnadsnämnden <p>att anta en plan som</p> <ul style="list-style-type: none"> • inte är av stor vikt eller • har principiell betydelse 	
28 §	Påminnelse om att detaljplan inte kan antas innan tidsfrist för anspråk enligt 26 har gått ut.	
29-37 §§	Förfarandet efter att en detaljplan antagits	

Bestämmelser om planprocessen i nämndernas reglementen

- Kommunstyrelsen startar detaljplanarbeten.
- Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tar fram på kommunstyrelsens uppdrag fram detaljplaner som ska antas av kommunfullmäktige

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden kan också upprätta och anta detaljplaner med standardförfarande om de inte är av stor vikt eller har principiell betydelse

Under planarbetet har kommunstyrelsen följande ansvar.

1. Svåra för exploateringsverksamheten och därmed sammanhängande utbyggnad av allmänna anläggningar såsom gator, parker och va-anläggningar.
2. Bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov i övrig
3. Bevaka tillgången till bostäder inom kommunens ansvarsområden.
4. Främja bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet
5. Verka för en effektiv transportinfrastruktur.

Socialnämnden, äldrenämnden, kulturnämnden är enligt sina reglementen remissinstans i ärenden om fysisk planering. Fritidsnämnden ska bevaka behovet av anläggningar och byggnader för fritidsverksamhet. Natur- och trafiknämnden har inte något beslutat ansvar som remissinstans men för att den ska kunna fullgöra sina uppdrag är det en förutsättning



att den har yttrat sig i planärenden. Skulle den nämnden inte ha yttrat sig kan kommunfullmäktige inte anta en detaljplan då beredningskravet inte är uppfyllt utan det.

Ekonomiska konsekvenser

En effektiv och snabb planprocess ska säkerställa att kommunens kostnader inte ökar exponentiellt med antalet detaljplaner som ska tas fram.

Konsekvenser för barn

En förutsägbar detaljplanering och en tydlig styrning av de kommunala intressena ska trygga att Nacka erbjuder ett tryggt samhälle för barn, där barns behov synliggörs och tillgodoses.

Gunilla Glantz
Stadsbyggnadsdirektör
Stadsledningskontoret

Andreas Totschnig
Planchef, planenheten