



Motion om att genomföra en översyn av Stockholms äldre detaljplaner (främst fd stadsplaner) för stadens trädgårds-, villa- och småstugeområden

Motion av Johan Nilsson (M)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen besvaras med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Johan Nilsson (M) har väckt en motion i kommunfullmäktige. I motionen beskrivs att i Stockholms trädgårds-, villa- och småstugeområden regleras byggande och förtätning genom mycket gamla detaljplaner samt att vissa styrmedel gått förlorade när tomter har friköpts. Motionären anser att staden behöver göra en översyn av de gamla detaljplanerna, att de upphävs och att nya detaljplaner tas fram och föreslår att stadsbyggnadsnämnden ges i uppdrag att utarbeta en plan och organisation för en sådan översyn och påbörja arbetet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Farsta stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Rådet till skydd för Stockholms skönhet, Samfundet S:t Erik, Villaägarna och Villaägarna Stockholm. Villaägarnas Riksförbund har inkommit med svar för Villaägarna och Villaägarna Stockholm. Samfundet S:t Erik har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning att det finns utmaningar med komplettering i stadens småhus- och villaområden men att planverksamheten finansieras i huvudsak av byggaktörer via plantaxan.

Exploateringsnämnden ser behov av att utreda och klargöra de legala förutsättningarna för ett genomförande, och konsekvenserna av förslaget avseende bland annat ekonomi och effekter för andra prioriterade mål som bostadsbyggande, och social hållbarhet i stadsutvecklingen.

Stadsbyggnadsnämnden anför att planändringar i huvudsak bekostas av fastighetsägarna och en planändring på kommunens initiativ skulle behöva anslagsfinansieras samt kräva särskilda överväganden och behöva ske proportionerligt i förhållande till nu rådande förhållanden.

Bromma stadsdelsnämnd anser att det är viktigt att kulturhistoriskt värdefulla miljöer värnas samtidigt som stadens övergripande mål och åtaganden kan uppfyllas.

Farsta stadsdelsnämnd ser inte att det är realistiskt att genomföra en översyn av de äldsta gällande stadsplanerna. Om det finns finansiering och personalresurser för att göra en översyn av någon av de äldre stadsplanerna och anta en ny detaljplan så är förvaltningen positiv till det.

Skärholmens stadsdelsnämnd konstaterar att enligt strategin ”Varsam utveckling av småhus- och villaområden – Strategi med vägledningar” har Skärholmens stadsdelsnämndsområde inga områden med detaljplaner med generösa byggrätter.

Rådet till skydd för Stockholms skönhet finner att motionen berör en för Stockholm viktig problematik gällande okänsliga förändringar, rivningar och hårdgörande i äldre stadsdelar som till sin karaktär har mycket utsparat grönska och i huvudsak enfamiljsbostäder. Som rådet ser det är den inledande enskilt viktigaste åtgärden för staden att bredda kunskapsunderlaget gällande dessa stadsdelar genom ökade medel för kulturhistorisk inventering.

Villaägarnas riksförbund anser att ovarsam förtätning bör motverkas samtidigt som det måste vara möjligt för småhusägaren att utveckla sin fastighet och anpassa den till familjens behov tydligt. Nya detaljplanen kan förtydliga vad som är tillåtet och vad som inte är tillåtet, det är en fördel för alla parter, men det kan uppstå oönskade effekter till följd av kravet på planenligt utgångsläge.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag delar motionärens uppfattning att det finns många platser i bland annat ytterstaden och i anslutning till stadens trädgårds-, villa- och småhusområden där det går att tillföra fler bostäder. Detta för att bygga bort bostadsbristen och ge fler stockholmare möjligheten att få ett boende lämpligt för det livskede denne befinner sig i.

I en del av stadens villaområden finns detaljplaner som tillåter större byggrätter än vad som nyttjas av fastighetsägaren. Detta kan ha positiva effekter då bostaden kan utökas när exempelvis familjen växer och markutnyttjande kan blir mer effektiv. Utveckling mot större exploatering av marken, än vad som gällde förr i tiden, är precis som motionären belyser en effekt av de omfattande friköp av tomträtter som staden genomfört. Detta var länge en politisk prioriterad fråga inte minst för Moderaterna, vilket var drivande i friköp av tomträtter utan en idé om hur det skulle påverka framtida utveckling av områdena. Resultatet är att de begränsningar som kunde regleras genom avtal inte längre är aktuella och regleringar inom detaljplan,

styrdokument samt PBL och Boverkets bestämmelser är idag de styrande principerna för att besluta om hur områdena får utvecklas.

Staden har genom gällande regleringar fortsatt möjlighet att ställa krav på hur en byggrätt ianspråkats genom exempelvis krav på anpassning och gestaltning. Är ett område redan brokigt i sin mångfald av stilar och gestaltning så är stadens möjlighet att begränsa utformningen liten. Men för mer enhetliga områden där karaktärsdragen tydligt kan definieras så kan detta vara en framkomlig väg för att möjliggöra att en fastighetsägare kan ta i bruk sin gällande byggrätt samtidigt som byggnaden anpassas till området och bidrar till ett effektivt marknyttjande och stadens bostadsmål. Denna typ av prövning sker redan idag som en del av behandling av bygglov inom staden med hänvisning till de gällande styrdokument. Hur detta kan utvecklas och ske mer effektivt är något staden behöver fortsätta att analysera och utvärdera sett till att rättsläget utvecklas med nya domar.

Att ta fram nya detaljplaner utan fastighetsägarnas initiativ eller samarbete riskerar att bli både kostsamt och komplicerat. Som fler remissinstanser belyser är huvudregeln för framtagande av nya detaljplaner att fastighetsägaren är den som drar nytta och därmed finansierar processen. För ett småhusområde som kan ha tiotal eller hundratals fastighetsägare skulle denna process snabbt bli komplicerad. Staden skulle då själv behöva finansiera detaljplanearbetet, vilket beroende på komplexitet och storlek för planen kan kosta flera miljoner kronor. Detta arbete skulle också riskera att ske mot fastighetsägare och de boendes vilja då bostaden inte kan anpassas samt fastighetsvärdet skulle kunna riskera att minska vid en mindre byggrätt.

Skulle ett planarbete utgå ifrån att byggrätter ska minska, snarare än öka, finns inte heller möjlighet att finansiera en sådan process via markförsäljning för framtida bostadsbyggande.

Precis som motionären belyser finns det fördelar med att områden kan utvecklas för att exempelvis bygga ut sitt hus när familjen växer, även detta riskerar att begränsas med sämre möjligheter för familjer att bo kvar och ett sämre marknyttjande i staden som helhet. Därtill finns ökad juridisk komplexitet gällande frågor om rätt till ersättning när den gällande byggrätten begränsas eller fastighetsägarens rättigheter inskränks, bland annat genom plan- och bygglag (2010:900) 14 kap. 7 § vilket innebär att en fastighetsägare kan ha rätt till ersättning vid införande av rivningsförbud.

Processen riskerar därmed blir både dyr samt planmässigt och juridiskt komplicerat. Medel för ett sådant omfattande arbete har hittills saknats i Moderaternas budgetförslag där de tidigare år förslagit lägre finansiering till stadsbyggnadsnämndens arbete än nu gällande budget.

Bilaga

Motion om att genomföra en översyn av Stockholms äldre detaljplaner (främst fd stadsplaner) för stadens trädgårds-, villa- och småstugeområden, dnr KS 2023/1020-1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andréa Hedin (alla M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motionen bifalls i sin helhet.
2. Därutöver anförs följande

Vi tackar kontoren för svaret på motionen och konstaterar att de instämmer i uppfattningen att det finns utmaningar med komplettering i stadens småhus- och villaområden samt att det är viktigt att motverka ovarsam komplettering. Vi har under åren sedan antagandet av småhus- och villastrategin sett ett antal förslag som går i strid med både kultur- och naturvärden. Till del handlar det om att de äldre detaljplanerna har generösa byggrätter, varför motionens intention är högst relevant för att bevara sagda värden för framtida generationer. Problemet med nu gällande ordning är att stadsbyggnadsnämndens ställningstaganden får underordnad betydelse vid en överprövning i högre instans då detaljplanernas innehåll är det som gäller strikt juridiskt.

Stadsbyggnadskontoret anför att strategin med vägledningar inte påverkar de förutsättningar som ges av de detaljplaner som gäller för småhus- och villaområdena, utan fokuserar på att kompletteringar ska göras varsamt, inom ramen för gällande detaljplaner. Om den tillåtna exploateringen ska påverkas menar kontoret att detaljplanerna behöver ändras. Detta sätter fingret på exakt det problem som motionen lyfter och ett första naturligt steg vore därför att staden gör en översyn av dessa detaljplaner, vilka de är, var de ligger och innehållande en bedömning av vilka resurser som skulle krävas för att uppdatera dessa, såväl personella som anslag i budget.

Reservation av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

1. Att delvis tillstyrka motionen
2. Att därutöver anföra följande

Stockholms strategi för varsam utveckling av småhus- och villaområden är en gedigen och central vägledning i hur staden ska gå fram vid exploatering i villa- och småhusområden. För oss Liberaler är värnandet av kulturhistoriskt viktiga områden en hjärtefråga och vi har länge varit pådrivande för att få tillstånd en mer varsam och genomtänkt exploatering i dessa områden.

Liberalerna anser att motionären lyfter väsentliga och för vår stad viktiga frågor, men vi vill tillägga att vi ser övergripande områdesplaner som en nödvändighet när exploatering sker. Detta gäller inte enbart stadens småhus- och villaområden men alla delar av vår stad. Förutom områdets egen karaktär är även närliggande områden viktiga att beakta för att åstadkomma en mer sammanhållen och vacker stad.

Vi har även noterat att exploateringskontoret vid målkonflikter har valt att bortse från stadens strategi om varsam utveckling av småhus- och villaområden, vilket vid framtagandet av strategin inte var tanken. Den bör och ska vara vägledande samt användas av exploateringskontoret och inte bara av stadsbyggnadskontoret.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar enligt föredragande borgarråds förslag.

Stockholm den 21 augusti 2024

Karin Wanngård
Kommunstyrelsens ordförande

Reservation av Annika Friberg och Jonas Nilsson (båda M) och Jonas Naddebo (C) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Nike Örbrink (KD) enligt följande.

Kristdemokraterna gick till val på att skydda stadens renodlade villaområden och stoppa ovarsam förtätning. Ett kraftfullt verktyg för att bevara villaområdena är att justera äldre detaljplaner i likhet med motionärens intentioner. Vi vill däremot gå ett steg längre och redan i direktiven till en översyn av detaljplanerna slå fast att utgångspunkten för stadsutveckling i stadens renodlade villaområden alltid ska vara enfamiljshus, samt att flerbostadshus ska bli planstridiga på dessa platser. Det är så vi stoppar den Socialdemokratiska förtätningssivern som sker på bekostnad av stadens högt uppskattade – och allt mer sällsynta – villaområden.

Ärendet

Johan Nilsson (M) har väckt en motion i kommunfullmäktige. I motionen beskrivs att i Stockholms trädgårds-, villa- och småstugeområden regleras byggande och förtätning genom mycket gamla detaljplaner samt att vissa styrmedel gått förlorade när tomter har friköpts. Motionären anser att staden behöver göra en översyn av de gamla detaljplanerna, att de upphävs och att nya detaljplaner tas fram och föreslår att stadsbyggnadsnämnden ges i uppdrag att utarbeta en plan och organisation för en sådan översyn och påbörja arbetet.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Farsta stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Rådet till skydd för Stockholms skönhet, Samfundet S:t Erik, Villaägarna och Villaägarna Stockholm. Villaägarnas Riksförbund har inkommit med svar för Villaägarna och Villaägarna Stockholm. Samfundet S:t Erik har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 maj 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens långsiktiga mål för bostadsbyggandet är 140 000 nya bostäder mellan 2010 och 2035. Budgeten anger att Stockholm ska byggas attraktivt, hållbart och tätt och med blandade boendeformer.

Stadsledningskontoret delar motionärens uppfattning att det finns utmaningar med komplettering i stadens småhus- och villaområden. Stadsledningskontoret konstaterar att Varsam utveckling av småhus- och villaområden – strategi med vägledning tagits fram för att ge stadsbyggnadsnämnden allmän vägledning kring tillämpningen av bestämmelser i plan- och bygglagen. Den utgår dock från att kompletteringar ska göras varsamt, inom ramen för gällande detaljplaner.

Nämndens planverksamhet finansieras i huvudsak av byggaktörer via plantaxan. Ett uppdrag i enlighet med motionen skulle därmed kräva utökade ekonomiska ramar.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att Motion om att genomföra en översyn av Stockholms äldre detaljplaner (främst fd stadsplaner) för stadens trädgårds-, villa- och småstugeområden av Johan Nilsson (M) besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 maj 2024 följande.

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

Reservation av Johan Ekwall m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 april 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Att ta fram nya detaljplaner enligt förslaget skulle vara ett mycket omfattande arbete. Stadens ”trädgårds-, villa- och småstugeområden” är stora områden, med väldigt varierande förutsättningar, och med tusentals berörda fastighetsägare. Avsikten med förslaget är, som kontoret förstår motionen, att begränsa det handlingsutrymme som finns i gällande planer, för att hindra ny- om- och tillbyggnader eller andra åtgärder som, enligt motionen, innebär en ovarsam exploatering.

Detaljplaneläggning av privatägda fastigheter och bevarande av kulturmiljövärden är i första hand en fråga för stadsbyggnadsnämnden.

Exploateringskontoret vill ändå notera att byggrättens storlek och möjligheten att utveckla en fastighet representerar en stor del av fastighetsvärdet. När genomförandetiden för en detaljplan gått ut ökar möjligheten att anta nya planer som också vinner laga kraft, men det är inte självklart att det kan göras i strid med sakägarnas intressen. Staden har begränsad erfarenhet av planläggning enligt förslaget och kontoret har inte underlag att bedöma rättsläget, avseende förutsättningar för planläggning eller om det kan utlösa krav på ersättning. Omfattningen av förslaget, med så många berörda, gör det angeläget att noga pröva dessa aspekter tidigt.

Exploateringskontoret ser en risk för målkonflikter med bostadsbyggnaduppdraget, med mål om blandade upplåtelseformer och inriktningen att alla stadsdelar ska delta i stadens utveckling. Effekten blir särskilt tydlig om nya detaljplaner även ska omfatta stadens mark och allmän plats i de aktuella stadsdelarna. Av motionen är svårt att utläsa om detta är avsikten, men det kan enligt kontorets bedömning vara svårt att undvika även om det inte är en primär avsikt. Kontoret ser en tydlig risk att alla förtätningar och kompletteringar i eller intill dessa områden försvåras eller helt omöjliggörs, åtminstone under de nya detaljplanernas genomförandetid. Kontoret ser inte heller behov av nya detaljplaner för stadens mark för att värna de värden motionen avser. Alla förslag till förtätningar och kompletteringar på stadens mark i dessa områden prövas redan noga av stadsbyggnadsnämnden, efter varje plats förutsättningar och med beaktande av kultur- och naturvärden.

Det omfattande planarbetet medför stora kostnader, i första hand för stadsbyggnadsnämnden, utan de intäkter som vanligen finansierar planarbeten. Det finns en inte obetydlig andel småhustomträtter som berörs och det är väldigt svårt att förutsäga om förslaget har någon effekt på tomträttsavgälderna, det beror bland annat av av hur taxeringsvärden påverkas långsiktigt.

Exploateringsnämndens verksamhet påverkas framförallt genom att möjligheter till stadsutveckling i dessa områden försvåras eller omöjliggörs, med de målkonflikter som nämnts, och genom att det omfattande planarbetet tar stadens planeringsresurser i anspråk.

Sammantaget ser kontoret behov av att utreda och klargöra de legala förutsättningarna för ett genomförande, och konsekvenserna av förslaget avseende bland annat ekonomi och effekter för andra prioriterade mål som bostadsbyggande, och social hållbarhet i stadsutvecklingen, innan beslut kan fattas.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 maj 2024 följande.

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

Reservation av Johan Nilsson m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Reservation av Björn Ljung (L), se Reservationer m.m.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret instämmer i motionärens uppfattning att det finns utmaningar med komplettering i stadens småhus- och villaområden, samt att det är viktigt att motverka ovarsam komplettering. Motionärens genomgång av exempel på frågor som aktualiseras i samband med kompletteringar, beskriver de, i många fall, komplexa situationerna i områdena. Kontoret bedömer att Varsam utveckling av småhus- och villaområden – strategi med vägledningar ger allmän vägledning kring tillämpningen av bestämmelserna om tomter, förvanskningsförbud och varsamhet vid ändring i 8 kapitlet 9, 13 och 17 §§ plan- och bygglagen. Strategin med vägledningar påverkar däremot inte de förutsättningar som ges av de detaljplaner som gäller för småhus- och villaområdena, utan fokuserar på att kompletteringar ska göras varsamt, inom ramen för gällande detaljplaner. Om den tillåtna exploateringen ska påverkas, behöver detaljplanerna ändras. En sådan planändring kräver särskilda överväganden och behöver ske proportionerligt i förhållande till nu rådande förhållanden.

Detaljplanarbeten i Stockholms stad har i de flesta fall ett exploateringssyfte, och berörda exploatörer bekostar planarbetet.

Om stadsbyggnadsnämnden skulle ges i uppdrag att genomföra en översyn, samt att ta fram nya detaljplaner som begränsar exploateringsmöjligheterna i befintliga områden, skulle nämndens arbete behöva bekostas med anslag.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2024 följande.

Nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 27 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Inom Bromma stadsdelsnämndsområde finns flertalet områden som uppförts enligt idealen för trädgårdsstäder. Dessa återfinns i Ulvsunda, Äppelviken, Stora Mossen, Smedslätten, Ålsten, Högländet, Nockeby, Södra Ängby och Bromma Kyrka. Det finns även tre egnahemsområden med småhusbebyggelse; Olovslund, Nockebyhov och Norra Ängby. Vidare utgör Södra Ängby, Ålstensgatan, Olovslund och Norra Ängby riksintressen för kulturmiljövården.

Förvaltningen ser positivt på att de strategidokument som staden tagit fram, såsom Byggnadsordningen och Strategi för varsam utveckling av småhus- och villaområden, skapar vägledning för att värna kulturhistoriskt värdefulla områden. Trädgårdsstäderna hyser också ekologiska värden, vilka behöver tas hänsyn till vid förtätning.

Förvaltningen anser att det är viktigt att kulturhistoriskt värdefulla miljöer värnas samtidigt som stadens övergripande mål och åtaganden kan uppfyllas. Vilket tillvägagångssätt som är mest lämpligt utifrån tillgängliga resurser för att hantera problematik kring gamla detaljplaner bedöms mest lämpligt av den expertis som finns inom stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 18 april 2024 följande.

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på motion från Johan Nilsson, Moderaterna, som vill genomföra en översyn av Stockholms äldre detaljplaner.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 13 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har förståelse för Johan Nilssons intentioner och vilja att rädda Stockholms trädgårds-, villa- och småstugeområden från förvanskning. Men vi tror att det blir svårt att upphäva gamla stadsplaner och anta nya detaljplaner av de skäl som Nilsson nämner:

- Det krävs en ny organisation inom stadsbyggnadskontoret.
- Arbetet med att upphäva gamla stadsplaner och anta nya detaljplaner kommer att ta lång tid.
- Det behövs finansiering av projektet.

Förvaltningen ser inte att det är realistiskt att genomföra en översyn av de äldsta gällande stadsplanerna. Om det finns finansiering och personalresurser för att göra en översyn av någon av de äldre stadsplanerna och anta en ny detaljplan så är förvaltningen positiv till det.

Förutom gällande detaljplaner (stadsplaner) som reglerar hur mark får bebyggas har staden flera policydokument som översiktsplanen, Stockholms byggnadsordning, stadsmuseets kulturhistoriska klassificering med flera dokument som bör vara en god vägledning vid bygglovgivning.

Förvaltningen bedömer att ärendet inte innebär några betydande miljö- och klimatkonsekvenser.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2024 följande.

Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och lämnar det som svar på remissen.

Reservation av Sophia Granswed Baat m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 5 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och lämnar det som svar på motionen.

Enligt strategin ”Varsam utveckling av småhus- och villaområden – Strategi med vägledningar” har Skärholmens stadsdelsnämndsområde inga områden med detaljplaner med generösa byggrätter. Det i motionen som ligger närmast förvaltningens rådighet är frågan om hur en viss fastighet angränsar till naturområden såsom sjö, våtmark, skog och naturreservat och vilken påverkan en om-, ny- eller tillbyggnad skulle få på sådana områden. Skulle stadsbyggnadskontoret gå vidare med en översyn enligt motionen, så kan förvaltningen bidra till arbetet i denna fråga. Remissen om en översyn av Stockholms äldre detaljplaner för trädgårds-, villa- och småstugeområden bedöms i övrigt inte beröra stadsdelsnämndens verksamhet.

Rådet till skydd för Stockholms skönhet

Rådet till skydd för Stockholms skönhet beslutade vid sitt sammanträde den 4 mars 2024 följande.

Anmäldes för formellt beslut ärende bordlagt vid delegationssammanträde 2014.02.19 §3.

Rådet till skydd för Stockholms skönhets yttrande daterat den 19 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

I föreliggande motion lyfts frågor kopplade till äldre stadsplaner i Stockholms kulturhistoriskt intressanta villa- och trädgårdsstäder samt småhusområden. Motionären föreslår bl.a. att nya detaljplaner görs för stadsdelar där exploateringstrycket är starkt och där tidigare modererande bestämmelser försvunnit genom bl.a. friköp av tomträtter.

Skönhetsrådet finner att motionen berör en för Stockholm viktig problematik gällande okända förändringar, rivningar och hårdgörande i äldre stadsdelar som till sin karaktär har mycket utsparat grönska och i huvudsak enfamiljsbostäder. Som rådet ser det är den inledande enskilt viktigaste åtgärden för staden att bredda kunskapsunderlaget gällande dessa stadsdelar. I den av Stadsbyggnadsnämnden 2021 beslutade vägledningen för varsam utveckling av småhus- och villaområden listas de 16 områden som är starkast utsatta för ovarsamma förändringar p.g.a. generösa byggrätter i detaljplan. Av dessa är endast fem klassificerade av Stadsmuseet.

En rimlig början är därför att tillföra medel så att alla dessa stadsdelar kan bli kulturhistoriskt inventerade. Ett andra viktigt steg bör vara att inventera de trädgårdshistoriska värdena. Dessa värden, som ursprungligen ofta varit stora, är inte hittills inventerade av Stadsmuseet. Genom en sådan inventering skapas en bättre bild av dagsläget och värdefulla träd och andra delar av trädgårdsanläggningar kan hindras att förstöras vid exempelvis hårdgörande. Ett tredje steg kan vara att utreda planfrågan.

Skönhetsrådet ha tidigare föreslagit att detta i kulturhistoriskt intressanta områden kan göras i form av en tilläggsplan som klargör den ofta springande punkten – antalet familjer per fastighet.

Ursprungligen var detta en bestämmelse som fanns i tomträttsavtalet, men som försvunnit vid friköp. Genom att pröva att återinföra denna bestämmelse i form av en tilläggsbestämmelse till den befintliga detaljplanen bör många av de problem som motionen berör lösas på ett tillfredsställande sätt.

Villaägarnas Riksförbund

Villaägarnas Riksförbunds yttrande daterat den 8 maj 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Villaägarna har fått möjlighet att yttra sig över motionen som innebär att Stockholm ska genomföra en översyn av stadens äldre detaljplaner för trädgårds, villa- och småstugeområden i enlighet med motionens intention, dvs att upphäva de äldre före detta stadsplanerna och därmed anta nya planer för aktuella områden i syfte att stärka skyddet för dessa områden och att uppdraga åt Stadsbyggnadsnämnden att anta en plan och organisation för en sådan översyn samt påbörja arbetet med detsamma och att arbetet löpande ska rapporteras till Stadsbyggnadsnämnden.

Villaägarnas principiella inställning är att vi behöver motverka ovarsam förtätning samtidigt som det måste vara möjligt för småhusägaren att utveckla sin fastighet och anpassa den till familjens behov, men det bör ske på ett varsamt sätt och harmoniera med övrig bebyggelse i området. Det är viktigt att vi inte ”bygger sönder” befintliga villaområden t.ex. genom att riva ett befintligt småhus och ersätta det med ett flerfamiljshus och att vi värnar de grönområden som finns. Det finns en kritik mot ovarsam förtätning bland förbundets medlemmar i Stockholmsområdet, vilket bland annat framgår av en enkät som förbundet genomförde under 2020 (<https://www.villaagarna.se/debatt/smabusbyggande/villaagare-vill-se-nya-bostadsomraden--inte-fortatning/>). Den kritiken framgår också av Villaägarnas remissvar över motionen (KS 2023/301) (<https://www.villaagarna.se/globalassets/dokument/remisser/2023/ytrande-over-motion-av-dennis-wedin-om-att-varna-stadens-villaomraden.pdf>).

Villaägarna anser vidare att Stockholms strategi ”Varsam utveckling av småhus- och villaområden” innehåller en bra genomgång av Stockholms villaområden; vad som är karaktäristiskt för olika områden och hur förtätning av respektive område skulle kunna ske samtidigt som områdets karaktär beaktas. Dokumentet är en bra utgångspunkt, men det är inte rättsligt bindande. Motionen är i linje med en tidigare motion från Moderaterna i Stockholm som syftar till att värna stadens villaområden (KS 2023/301) med förslag om att digitalisera äldre planhandlingar. Det behövs, enligt praxis, till stöd för tolkningen av vad som får och inte får byggas enligt äldre planer. Det är inte rimligt att fastighetsägare ska behöva gå till arkiven för att få fram de planhandlingar som krävs för att kunna tolka planen. Här krävs kompletterande digitalisering, något staden borde prioritera. Villaägarna vill än en gång betona vikten av att detta görs.

Nu tar Moderaterna i Stockholm ytterligare ett steg genom att föreslå att de äldre stadsplaner som finns idag ska ersättas med nya detaljplaner.

En fördel med att detaljplanera är att det blir tydligt vad som är tillåtet och vad som inte är tillåtet. Det är en fördel för alla parter, men det kan uppstå oönskade effekter till följd av kravet på planenligt utgångsläge (Undantag planenligt utgångsläge - PBL kunskapsbanken – Boverket).

I PBL är huvudregeln för bygglov att fastigheten och byggnaden överensstämmer med planen.

När ÄPBL infördes fick en detaljplanen en starkare ställning och grundtanken i lagstiftningen är alla planbestämmelser ska följas.

Före ÄPBL fanns det större möjligheter att besluta om dispenser från planbestämmelserna i både bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut. Dessa dispenser var i många fall omfattande. Det innebär att det är relativt vanligt att befintliga byggnader, anläggningar och fastigheter avviker från detaljplanen.

Det finns ett antal generella undantag från kravet på planenligt utgångsläge enligt följande:

- inreda en ytterligare bostad
- inreda en ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri
- färga om byggnaden
- byta fasadbeklädnad
- byta taktäckningsmaterial
- andra ändringar av byggnaden som avsevärt påverkar dess yttre utseende.

Det finns också vissa möjligheter till undantag från kravet på planenligt utgångsläge om avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller fastighetsbildning, men det gäller bara vid en bygglovsprövning enligt ÄPBL eller PBL eller vid en fastighetsbildning enligt FBL i dess lydelse från den 1 juli 1987.

Avvikelser som har godtagits vid en bygglovsprövning före ÄPBL eller vid fastighetsbildning före den 1 juli 1987 omfattas däremot inte av sådana undantag.

I det fallet kan en ny detaljplan innebära att befintliga byggnader och fastigheter blir planenliga. Det är positivt om det innebär att husägaren får möjlighet att utveckla sin fastighet i harmoni med området, men inte om det möjliggör ovarsam förtätning.

En ny detaljplan kan också leda till att en befintlig byggnad eller en fastighet inom planområdet blir planstridig. Då kan bygglov lämnas om avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte, men inte annars.

I det fallet finns det en risk för att utfallet blir ett annat än det motionären vill åstadkomma, nämligen att en tillbyggnad som är tillåten enligt gällande stadsplan och som är förenlig med strategin inte längre kan medges för att utgångsläget inte längre är planenligt och avvikelsen är för stor för att kunna medges med stöd av reglerna om liten avvikelse. Här kan möjligen digitaliserade planhandlingar vara en bättre lösning.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation av Johan Ekwall m.fl. (M)

Johan Ekwall m.fl. (M) föreslår att nämnden beslutar att tillstyrka motionen i sin helhet, samt att därutöver anföra följande:

Vi tackar kontoret för svaret på motionen och konstaterar att kontoret anser att förslaget skulle innebära ett mycket omfattande arbete. Kontoret konstaterar vidare att detaljplaneläggning av privatägda fastigheter och bevarande av kulturmiljövärden är i första hand en fråga för stadsbyggnadsnämnden. Detta är givetvis korrekt, däremot delar vi inte bilden av att alla förslag till förtätningar och kompletteringar redan provas noga av stadsbyggnadsnämnden efter varje plats förutsättningar och med beaktande av kultur- och naturvärden. Vi har under åren sedan antagandet av småhus- och villastrategin sett ett antal förslag som går i strid med både kultur- och naturvärden. Till del handlar det om att de äldre detaljplanerna har generösa byggrätter, varför motionens intention är högst relevant för att bevara sagda värden för framtida generationer. Problemet med nu gällande ordning är alltså att stadsbyggnadsnämndens ställningstaganden får underordnad betydelse vid en överprövning i högre instans då detaljplanernas innehåll är det som gäller strikt juridiskt. Därför behöver detaljplanerna ändras. Ur det perspektivet delar vi heller inte kontorets ensidiga fokus på fastighetsvärdena även om vi har full respekt för kontorets ingång i detta.

En attraktiv stad kräver att det finns möjligheter att bo även i småhus, det i sig lyfter värdet på enskilda fastigheter över tid. Därför blir det aningen märkligt när kontoret menar sig se en risk med att motionens förslag skulle riskera stadens mål om blandade upplåtelseformer, när intentionen snarare är att just behålla en bostadsform som annars riskerar att successivt raderas ut. Att ensidigt se till kortsiktiga fastighetsvärden riskerar därför att påverka såväl den blandade stadens attraktionskraft som fastighetsvärdena på längre sikt. Det vore givetvis mycket olyckligt. Ur det bredare perspektivet gläds vi åt Skönhetsrådets remissvar, som finner att motionen berör en för Stockholm viktig problematik gällande okänsliga förändringar, rivningar och hårdgörande i äldre stadsdelar som till sin karaktär har mycket utsparad grönska och i huvudsak enfamiljsbostäder. Skönhetsrådet anser att den enskilt viktigaste åtgärden för staden är att bredda kunskapsunderlaget gällande dessa stadsdelar. Detta kommer vi naturligtvis att ta fasta på i det fortsatta arbetet.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation av Johan Nilsson m.fl. (M)

Johan Nilsson m.fl. (M) föreslår att stadsbyggnadsnämnden beslutar enligt följande:

- a) Att tillstyrka motionen i sin helhet.
- b) Att stadsbyggnadsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.
- c) Att därutöver anföra följande:

Vi tackar kontoret för svaret på motionen och konstaterar att kontoret instämmer i uppfattningen att det finns utmaningar med komplettering i stadens småhus- och villaområden samt att det är viktigt att motverka ovarsam komplettering. Vi har under åren sedan antagandet av småhus- och villastrategin sett ett antal förslag som går i strid med både kultur- och naturvärden. Till del handlar det om att de äldre detaljplanerna har generösa byggrätter, varför motionens intention är högst relevant för att bevara sagda värden för framtida generationer. Problemet med nu gällande ordning är att stadsbyggnadsnämndens ställningstaganden får underordnad betydelse vid en överprövning i högre instans då detaljplanernas innehåll är det som gäller strikt juridiskt.

Kontoret anför att strategin med vägledningar inte påverkar de förutsättningar som ges av de detaljplaner som gäller för småhus- och villaområdena, utan fokuserar på att kompletteringar ska göras varsamt, inom ramen för gällande detaljplaner. Om den tillåtna exploateringen ska påverkas menar kontoret att detaljplanerna behöver ändras. Detta sätter fingret på exakt det problem som motionen lyfter och ett första naturligt steg vore därför att staden gör en översyn av dessa detaljplaner, vilka de är, var de ligger och innehållande en bedömning av vilka resurser som skulle krävas för att uppdatera dessa, såväl personella som anslag i budget.

Reservation av Björn Ljung (L)

Björn Ljung (L) föreslår att stadsbyggnadsnämnden beslutar att delvis tillstyrka motionen samt att därutöver anföra följande:

Stockholms strategi för varsam utveckling av småhus- och villaområden är en gedigen och central vägledning i hur staden ska gå fram vid exploatering i villa- och småhusområden. För oss Liberaler är värnandet av kulturhistoriskt viktiga områden en hjärtefråga och vi har länge varit pådrivande för att få tillstånd en mer varsam och genomtänkt exploatering i dessa områden.

Liberalerna anser att motionären lyfter väsentliga och för vår stad viktiga frågor, men vi vill tillägga att vi ser övergripande områdesplaner som en nödvändighet när exploatering sker. Detta gäller inte enbart stadens småhus- och villaområden men alla delar av vår stad. Förutom områdets egen karaktär är även närliggande områden viktiga att beakta för att åstadkomma en mer sammanhållen och vacker stad.

Vi har även noterat att exploateringskontoret vid målkonflikter har valt att bortse från stadens strategi om varsam utveckling av småhus- och villaområden, vilket vid framtagandet av strategin inte var tanken. Den bör och ska vara vägledande samt användas av exploateringskontoret och inte bara av stadsbyggnadskontoret.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Reservation av Sophia Granswed Baat m.fl. (M)

Att tillstyrka motionen.

Att därutöver anföra följande.

Vi tackar förvaltningen för svaret på motionen och konstaterar att förvaltningen anser att stadens strategi för en varsam utveckling av småhus- och villaområden inte direkt angår Skärholmens stadsdelsnämndsområde då inga områden med detaljplaner med generösa byggrätter finns här. Det i motionen som ligger närmast förvaltningens rådighet är frågan om hur en viss fastighet angränsar till naturområden såsom sjö, våtmark, skog och naturreservat och vilken påverkan en om-, ny- eller tillbyggnad skulle få på sådana områden. Skulle stadsbyggnadskontoret gå vidare med en översyn enligt motionen, så framhåller förvaltningen att man kan bidra till arbetet i denna fråga, det är en position som vi helhjärtat står bakom. Ur det bredare perspektivet gläds vi åt Skönhetsrådets remissvar, som finner att motionen berör en för Stockholm viktig problematik gällande okänsliga förändringar, rivningar och hårdgörande i äldre stadsdelar som till sin karaktär har mycket utsparad grönska och i huvudsak enfamiljsbostäder. Skönhetsrådet anser att den enskilt viktigaste åtgärden för staden är att bredda kunskapsunderlaget gällande dessa stadsdelar. Detta kommer vi naturligtvis att ta fasta på i det fortsatta arbetet.