



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-03-05

Diarienummer SBF 2024-01402

Handläggare

Lena Larsson

Telefon: 031-368 16 54

E-post: lena.larsson@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (LI2024/00694)

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Stadsbyggnadsnämnden översänder tjänsteutlåtandets bilaga 2 (Remissvar) till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som nämndens yttrande över remissen.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har fått en remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som bland annat gäller förslag till ändring av plan- och bygglagen.

Förslaget syftar till en snabbare, flexiblare och mer effektiv utbyggnad av häkten och anstalter och innebär bland annat ändringar i PBL avseende kriminalvårdsanstalter och häkten. Förslaget innebär att tillåta större avvikelser från detaljplanen, att tidsbegränsade bygglov inte behöver ha ett tidsbegränsat behov och får förlängas i upp till 20 år samt att regeringen ges rättighet att meddela föreskrifter om undantag från PBL i en extra ordinär situation.

Stadsbyggnadsförvaltningen är införstådd med statens behov att i snabb takt få fram nya häkten och kriminalvårdsanstalter både på kort och lång sikt men anser att förslaget har brister. De föreslagna ändringarna är systemfrämmande och riskerar att påverka detaljplaneinstrumentets legitimitet negativt och det finns ett behov av att definiera vissa nyckelbegrepp.

Förvaltningen bedömer att det finns risk att den nya möjligheten till avvikelser inte är användbar fullt ut eftersom åtgärden måste vara förenlig med gällande användningsbestämmelse och detaljplanens syfte.

Bland annat med hänsyn till behovet av förutsebarhet föreslår förvaltningen att ett tidsbegränsat bygglov ska få ges för en längre period än föreslagna tio år. Samtidigt bör, av samma skäl, möjligheterna att förlänga ett sådant tidsbegränsat bygglov tas bort.

8

Förvaltningen ifrågasätter om behovet av ytterligare platser på häkten och anstalter verkligen utgör en så kallad extraordinär situation.

Typhus kan troligen förenkla projekteringen men riskerar i stället att försvåra kommunernas handläggning genom att inte följa krav på anpassning till platsen.

Förvaltningen föreslår att översyn görs av möjligheterna att med en enklare process komplettera befintliga detaljplaner med ytterligare användningsområden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsbyggnadsförvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att utökade möjligheter att göra avvikelser, ge tidsbegränsade eller bygglovsbefrielse i en extra ordinär situation innebär att kommunernas möjlighet att styra den egna planeringen för användning av mark och vatten krymper och riskerar att urholka möjligheten att skydda intressen såsom värdefull natur och jordbruksmark.

Bedömning ur social dimension

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att ytterligare undantag i plan- och bygglagen leder till att medborgarnas förtroende för lagen undergrävs och att allmänhetens möjligheter att förstå byggreglerna minskar.

Stora avvikelser från detaljplanen innebär att det blir oförutsägbart för grannar om vad som kan förväntas byggas permanent på en plats. Avvikelser i storlek, höjd, våningsantal, utformning, material och avstånd till fastighetsgränser har ofta stor påverkan för närboende.

Bilagor

1. Promemoria från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (LI2024/00694).
2. Remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Ärendet

Göteborgs stad har fått en remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet gällande Promemorian *En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter*.

Remissvaret ska hanteras i nämnd och ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet senast 2025-03-10.

Beskrivning av ärendet

Av remissen framgår att bristen på platser i häkten och anstalter är stor och förväntas öka kraftigt de kommande åren. Förslagets syfte är att ge bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblere och mer effektiv utbyggnad av fler häkten och anstalter på såväl kort som längre sikt.

Förslag på tillägg till plan- och bygglagen:

- Avvikelse från detaljplanen görs för kriminalvårdsanstalter och häkten avseende bebyggelsens omfattning (längd, bredd och våningsantal), utformning (form och material) och placering (exempelvis avstånd från fastighetsgränser).
- Tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalt eller häkte får beviljas utan att det finns ett tidsbegränsat behov. Bygglovet får ges för högst 10 år med möjlighet till förlängning med 5 år i taget upp till maximalt 20 år.
- Regeringen ges rättighet att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från vissa krav i PBL för att kriminalvården ska fungera i en extra ordinär situation. En sådan situation uppstår när brottsligheten ökar i en sådan omfattning att det finns påtaglig risk för akut platsbrist på kriminalvårdsanstalter och häkten. Undantag får göras från PBL:s krav på hänsyn till allmänna intressen; krav på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader; krav på bygglov, rivningslov och marklov samt bestämmelser om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Övriga förslag:

- Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna föreslås få i uppdrag att prioritera vissa överklaganden avseende häkten och anstalter.
- Förslag att regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram en samlad vägledning för plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter.
- Utredning om häkten och anstalter bör få en prioriterad ställning likt den riksintressena i miljöbalken har.
- Förslag att en förenklad process för byggande av typhus för häkten och anstalter tas fram.

Utredningen föreslår att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 december 2025. Det finns också förslag på att bestämmelsen om de tidsbegränsade byggloven ska upphöra att gälla den 1 december 2035.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen är införstådd med statens behov att i snabb takt få fram nya häkten och kriminalvårdsanstalter både på kort och lång sikt men anser att förslaget har brister.

h

Systemfrämmande reglering

De föreslagna ändringarna får anses vara systemfrämmande i regleringen av plan- och bygglovsprocessen. Att skapa möjligheter att exempelvis göra avvikelser, eller ge tidsbegränsade lov, för enskilda åtgärder riskerar detaljplaneinstrumentets förutsebarhet och därmed dess legitimitet.

Behov av definitioner

Förslaget innehåller möjligheter till omfattande avsteg från den vanliga bygglovsprocessen för åtgärder som kan definieras som häkten eller kriminalvårdsanstalter. Förvaltningen anser att det med anledning av detta är viktigt att definiera vad som utgör ett häkte respektive en kriminalvårdsanstalt. Det är för nämnden oklart hur begreppen förhåller sig exempelvis till rättspsykiatrisk vård.

Det är också oklart vid vilken tidpunkt det blir tillåtet att besluta om föreskrifter i extraordinära situationer. Om brottsligheten ökar i en sådan omfattning att det finns en påtaglig risk för att Kriminalvården inte kan eller väntas kunna i tid bereda fängelsedömda plats ska nuvarande regelverk i stort kunna åsidosättas med stöd av den föreslagna 16 kap 13 c § PBL. Hur ska brottsligheten, det mest avgörande rekvisitet, i ett sådant fall mätas?

Möjligheter att bevilja avvikelse ifrån detaljplan

Så som bestämmelsen om avvikelse ifrån detaljplan föreslås utformas måste åtgärden vara förenlig med aktuell användningsbestämmelse och med detaljplanens syfte. Att tillåta en avvikelse i enlighet med förslaget kan därför i princip endast komma i fråga inom mark som redan idag är planerad som exempelvis vård.

Det kan noteras att för moderna detaljplaner gäller enligt 4 kap. PBL att regleringen i en detaljplan inte får vara mer omfattande än vad ändamålet kräver. Det är därför osannolikt att det i en modern detaljplan finns onödigt hårt reglerade byggrätter. Det begränsningar som finns i detaljplanen ska vara kopplade till hantering av exempelvis byggnationens omgivningspåverkan. Det kan därför finnas en risk att kommunerna inte kommer att bedöma det som lämpligt att acceptera avvikelser ifrån denna typ av detaljplaner.

Tidsbegränsade lov

Förvaltningen bedömer att tidsbegränsade lov, utan krav på att sökande ska redovisa ett tidsbegränsat behov, troligtvis kommer att vara det förslag som ger bäst möjlighet att åtgärda den nuvarande bristen på platser på häkten och anstalter. Inte minst möjligheten att under tidsbegränsningen kunna ta fram en detaljplan som innebär att den redan uppförda byggnaden blir planenlig och kan beviljas permanent bygglov.

Förvaltningen föreslår, bland annat med hänsyn till behovet av förutsebarhet, att ett tidsbegränsat bygglov enligt den föreslagna 9 kap 33 b § ska få ges för en längre period än föreslagna tio år. Samtidigt bör, av samma skäl, möjligheterna att förlänga ett sådant tidsbegränsat bygglov tas bort.

Det är också önskvärt, med tanke på eventuella överklagandeprocesser, att bestämmelsens lydelse kompletterats med det krav på lämplighet som idag framgår av förarbeten och praxis för övriga avvikelsemöjligheter i 9 kap 31 b och c §§ PBL. Det vill säga att det uttryckligen ska krävas att avvikelsen är lämplig.

Föreskrifter i extraordinära situationer

Den föreslagna bestämmelsen 16 kap 13 c § PBL är utformad enligt det mönster som bildats för föreskrifter i extraordinära situationer i 16 kap PBL. Förvaltningen ifrågasätter dock om behovet av ytterligare platser på häkten och anstalter verkligen utgör en så kallad extraordinär situation.

Förvaltningen anser inte att det är lämpligt att en tröghet i planeringsprocessen hanteras på ett sådant sätt att det sker en uppluckring av vad som kan sägas utgöra en extraordinär situation. Det bör dessutom vara helt osannolikt att det finns ett behov av denna typ av bestämmelser då det samtidigt införs en mycket omfattande möjlighet att ge tidsbegränsade lov.

Med hänsyn till att beslut i lovärenden ska lämnas inom tio veckor, och tid då inte bör vara en faktor, så bör den enda situation då denna typ av föreskrifter skulle kunna spela en roll vara om kommunerna saknar lämpliga platser för tidsbegränsade åtgärder och en brist med anledning av detta uppstår. Då skulle häkten och anstalter permanent kunna placeras på platser som kommunerna bedömer är helt olämpliga. Det är ett ingrepp som inte kan anses påkallat.

Bemyndigandet möjliggör också undantag från krav på startbesked och slutbesked (10 kap. 3 och 4 §§ PBL). Risken i att avstå från startbesked är att de tekniska egenskapskraven inte uppfylls och att fler avsteg från dem görs än vad kommunerna godtar för likvärdiga byggnader. Geotekniska förutsättningar är platsspecifika och förbigås med avsaknad av startbesked liksom kommunens ansvar gällande åtkomst för räddningstjänst och tillgång till brand- och släckvatten. Undantag från slutbesked för att ta en byggnad i bruk är vanligtvis inget kommunerna dröjer med när handlingarna för det är inlämnade.

Typhus

Typhus kan förenkla projekteringen men riskerar i stället att försvåra kommunernas handläggning genom att inte följa bygglagstiftningens krav och inte anpassas till platsen, vilket resulterar i avsteg som inte kan godtas. Detta gäller bland annat krav på utformning och placering på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan liksom krav avseende snölasterna och energikrav som varierar över landet och grundläggning som är platsspecifik.

Stadsbyggnadsförvaltningens rekommendation

Förvaltningen kan konstatera att det ofta är ett omfattande arbete att ta fram en ny detaljplan. Det skulle därför kunna vara önskvärt att översyn görs av möjligheterna att komplettera befintliga detaljplaner med ytterligare användningsområden. Om en sådan process var enklare, och kanske också kombinerades med en anpassning av kravnivåerna för vissa typer av användningar, hade detaljplanerna blivit mer flexibla.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Carita Sandros

Avdelningschef Bygglov