

PM Rotel II (Dnr KS 2020/635)

Förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning

Remiss från Boverket

Remisstid den 24 juli 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Boverket har skickat en remiss med förslag till föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning till staden för yttrande. Boverket framhåller i remissen att möjligheten att tillgängliggöra och utbyta information i samhällsbyggnadsprocessen försvåras av att kommuner och andra aktörer arbetar med olika tekniska lösningar och att den digitala informationen i detaljplaner och planbeskrivningar struktureras och lagras på olika sätt. Enligt Boverket är det därför nödvändigt att grundläggande principer för informationsutbytet regleras med bindande föreskrifter.

Det nu remitterade förslaget innehåller dels sådana föreskrifter för planbeskrivningar och dels allmänna råd som kompletterar vissa av föreskrifterna. Föreskrifterna reglerar vilken information som ska finnas i planbeskrivningen, hur denna information ska struktureras och hur uppgifterna ska behandlas digitalt. Avsikten är att på en grundläggande nivå reglera förutsättningarna för överföring av informationen i planbeskrivningar. Boverkets mål är att med förslaget komma ett steg närmare en obruten samhällsbyggnadsprocess där detaljplaneinformationen kan överföras och återanvändas digitalt, så kallad nationell åtkomst. En ytterligare förutsättning för att denna målsättning ska realiseras är Lantmäteriets pågående arbete med en nationell plattform för överföring av geodata.

Boverkets förslag är att föreskrifterna och de allmänna råden ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det blir obligatoriskt att tillämpa föreskrifterna den 1 januari 2022.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. På grund av kort remisstid har stadsbyggnadskontoret inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att förslagens intentioner är goda, men riskerar att ge motsatt effekt då vissa föreslagna föreskrifter medför otydliga krav. Stadsledningskontoret konstaterar vidare att staten bör ta ekonomiskt ansvar för de kostnader som uppkommer för kommuner med anledning av förslaget.

Stadsbyggnadskontoret svarar att det är viktigt att en vägledning kommer på plats för avgränsning av planbeskrivning. Stadsbyggnadskontoret framhåller också att den tid som står till förfogande för lokal anpassning är för kort. Stadsbyggnadskontoret avstyrker förslaget om uppdaterad planbeskrivning vid ändring av detaljplan.

Mina synpunkter

Stockholms stad välkomnar de moderniseringar, reformer och förslag som underlättar byggprocessen i kommunen. Staden bedriver idag ett gediget arbete med att korta handläggningstider med en högre grad av digitaliserad planprocess som kan effektivisera arbetet och underlätta dialog med medborgare.

Boverkets förslag riskerar dock att få motsatt effekt till stadens påbörjade arbete med effektivare processer. Kommunen krävs att i planbeskrivningen redovisa en sammanställning av de planeringsunderlag som legat till grund för detaljplanens omfattning och utformning. Det finns en stor mängd styrdokument, riktlinjer och liknande underlag som tagits fram på nationell, regional och kommunal nivå som planeringsprocesserna utgår ifrån. Det är därför inte rimligt att detaljplaner ska kunna upphävas i det fall ett sådant underlag inte redovisats i planbeskrivningen. Det motverkar också förslaget intention av kortare planbeskrivningar. Även kravet att redovisa motiv till enskilda planbestämmelser riskerar att medföra både längre och mer omfattande planbeskrivningar än nödvändigt.

Staden framhåller också i enlighet med stadsbyggnadskontorets yttrande att tiden för lokal anpassning av de nya föreskrifterna är för kort. Då många av Stockholms detaljplaner är mycket gamla är det mycket komplicerat att uppdatera äldre planbeskrivningar med information om varför en ändring valts istället för att upprätta en ny detaljplan. Liksom stadsledningskontoret vill vi framföra att staten bör ta ett ekonomiskt ansvar för de kostnader som uppkommer för kommunerna med anledning av förslaget, i enlighet med de kommunala finansieringsprinciperna som innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 17 juni 2020

JOAKIM LARSSON

Bilagor

1. Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning
2. Konsekvensutredning Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Boverket har skickat en remiss med förslag till föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning till staden för yttrande. Boverket framhåller i remissen att möjligheten att tillgängliggöra och utbyta information i samhällsbyggnadsprocessen försvåras av att kommuner och andra aktörer arbetar med olika tekniska lösningar och att den digitala informationen i detaljplaner och planbeskrivningar struktureras och lagras på olika sätt. Enligt Boverket är det därför nödvändigt att grundläggande principer för informationsutbytet regleras med bindande föreskrifter.

Det nu remitterade förslaget innehåller dels sådana föreskrifter för planbeskrivningar och dels allmänna råd som kompletterar vissa av föreskrifterna. Föreskrifterna reglerar vilken information som ska finnas i planbeskrivningen, hur denna information ska struktureras och hur uppgifterna ska behandlas digitalt. Avsikten är att på en grundläggande nivå reglera förutsättningarna för överföring av informationen i planbeskrivningar. Boverkets mål är att med förslaget komma ett steg närmare en obruten samhällsbyggnads- process där detaljplaneinformationen kan överföras och återanvändas digitalt, så kallad nationell åtkomst. En ytterligare förutsättning för att denna målsättning ska realiseras är Lantmäteriets pågående arbete med en nationell plattform för överföring av geodata.

Boverkets förslag är att föreskrifterna och de allmänna råden ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det blir obligatoriskt att tillämpa föreskrifterna den 1 januari 2022.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. På grund av kort remisstid har stadsbyggnadskontoret inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I kommunfullmäktiges budget 2020 anges bland annat stadens inriktning om att korta ned handläggningstiderna genom byggaktörsdrivna planprocesser, ge byggrätter till fler aktörer och utöka utbudet byggbar mark genom höjd planberedskap där mark planläggs före markanvisning.

Stadsledningskontoret konstaterar att framför allt åtgärderna att korta ned handläggningstiderna ligger i linje med en högre grad av digitaliserad planprocess som kan effektivisera arbetet med framtagandet och underlätta dialogen med invånare. En stor del av processen är redan idag digital i Stockholm.

Den svenska plan- och bygglagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på att fysisk planering är en kommunal angelägenhet. Plan- och bygglagens fjärde kapitel anger vad som ska och vad som får regleras i detaljplan. Lagen anger inte närmare på vilket sätt detta ska göras.

Stadsledningskontoret anser att det övergripande syftet med förslaget, att skapa ett enhetligt system för informationen i detaljplaner som ökar effektiviteten och bidrar till en mer

digital hantering, är önskvärt. Det kan underlätta för aktörer som är verksamma inom flera olika kommuner, både i privat och offentlig sektor. Det kan också bidra till att fler e-tjänster inom kommunens verksamhet underlättas. Det är dock av vikt att de nya reglerna innehåller möjlighet till anpassningar av planbeskrivningen utifrån lokala förhållanden och komplicerade förutsättningar som en snabbt växande stad kan medföra.

Stadsledningskontoret anser att Boverkets intention om en mer ändamålsenlig och begränsad planbeskrivning är god. Vissa föreskrifter i förslaget kan dock ge motsatt effekt eftersom de medför otydliga krav. Exempelvis krävs att kommunen i planbeskrivningen ska redovisa en sammanställning av de planeringsunderlag som legat till grund för detaljplanens omfattning och utformning. Det finns en stor mängd styrdokument, riktlinjer och liknande underlag som tagits fram på nationell, regional och kommunal nivå som planeringsprocesserna utgår ifrån. Det är därför inte rimligt att detaljplaner ska kunna upphävas i det fall ett sådant underlag inte redovisats i planbeskrivningen. Även kravet att redovisa motiv till enskilda planbestämmelser riskerar att medföra både längre och mer omfattande planbeskrivningar än nödvändigt.

Stadsledningskontoret anser att det är av vikt att en vägledning som förklarar föreskrifterna och stöttar kommunerna vid avgränsningen av planbeskrivningarna kommer på plats då föreskrifterna träder i kraft.

Stadsledningskontoret har i tidigare remissvar angående utökade kostnader hänvisat till att de ekonomiska nyttorna främst uppstår utanför den offentliga sektorn samtidigt som kostnaden av förslagen hamnar på kommunerna. Stadsledningskontoret påminner därför om att staten bör ta ett ekonomiskt ansvar för de kostnader som uppkommer för kommunerna med anledning av förslaget, i enlighet med de kommunala finansieringsprinciperna som innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering.

Stadsledningskontoret hänvisar i övrigt till vad som framförs i stadsbyggnadsnämndens remissvar.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig bakom det övergripande syftet med förslaget som är att skapa ett enhetligt system för informationen i detaljplaner som möjliggör en utökad digital hantering. Det finns på sikt många fördelar med att informationen kan överföras och sökas digitalt, exempelvis kan informationen i planbeskrivningen kopplas till plankartans geografiska områden eller bestämmelser. Härigenom kan kommunernas möjligheter att bygga e-tjänster underlättas, liksom hanteringen av bygglovs-ärenden och fastighetsbildning.

Det finns fördelar med att landets kommuner utformar planbeskrivningar utifrån en gemensam ram och struktur. Inte minst kan det underlätta för aktörer som är verksamma i flera kommuner, t.ex. länsstyrelsen, fastighetsutvecklare och plankonsulter. Samtidigt vill kontoret framhålla vikten av att de nya reglerna möjliggör anpassningar av planbeskrivningen med hänsyn till lokala skillnader och innehållet i det enskilda planärendet. Förslaget innebär att planbeskrivningens innehåll regleras, men inte hur detta innehåll presenteras. Kontoret anser att det är bra att föreskrifterna avgränsas till innehållet.

Kortare planbeskrivningar

Boverket skriver (se konsekvensbeskrivningen s. 31) att det framförts att planbeskrivningarna genom åren blivit alltmer omfattande och svårlästa. Beskrivningarna fylls med utredningar och redovisningar av planeringsförutsättningarna, samtidigt som den information som är relevant vid tillämpningen av detaljplanen är svår att hitta. Stadsbyggnadskontoret delar denna uppfattning och anser att Boverkets föreskrifter och allmänna råd bör ha en inriktning som hjälper kommuner att avgränsa planbeskrivningen.

Enligt kontorets uppfattning fyller planbeskrivningen flera funktioner. Under planprocessen redovisar planbeskrivningen planförslagets innebörd och konsekvenser för intressenter, remissinstanser och beslutsfattare. Vid ett eventuellt överklagade kan planbeskrivningen underlätta överinstansens förståelse för hur kommunen hanterat olika rättsregler liksom hur den vägt olika intressen mot varandra. När detaljplanen fått laga kraft ska planbeskrivningen i första hand användas som ett tolkningshjälpmedel vid tillämpningen av planen, exempelvis vid prövning av bygglov. Kontoret anser att statliga föreskrifter om planbeskrivningens innehåll främst bör utgå från den sistnämnda situationen. Med en sådan inriktning är det ofta inte nödvändigt att exempelvis tynga planbeskrivningen med omfattande referat av innehållet i utredningar som tagits fram under planarbetet. Istället bör planbeskrivningen innehålla en hänvisning till utförda utredningar, liksom en kortfattad sammanfattning av utredningens viktigaste slutsatser och kommunens bedömning i den aktuella frågan. Utredningar kan istället i sin helhet redovisas tillsammans med planförslaget vid samråd och granskning. Enligt kontorets uppfattning är det lämpligt att samrådsredogörelsen utgör den handling där kommunen i första hand redovisar sina avvägningar mellan de motstående intressen som framkommit under planprocessen.

Boverkets intention om en mer ändamålsenlig och begränsad planbeskrivning är god. Vissa föreskrifter i förslaget kan dock, enligt kontorets uppfattning, ge motsatt effekt eftersom de ställer upp otydliga krav. Som exempel härpå kan nämnas kravet i 2 kap. 3 § att kommunen ska redovisa en sammanställning av de planeringsunderlag som legat till grund för detaljplanens omfattning och utformning. Vad som avses med begreppet planeringsunderlag är oklart. Det finns en mycket stor mängd styrdokument, riktlinjer och liknande underlag som tagits fram på såväl nationell, regional som kommunal nivå. Enligt kontorets uppfattning är det inte rimligt att ställa upp bindande krav på att kommunen ska redovisa hur varje detaljplan förhåller sig till sådana underlag, i synnerhet inte om frånvaron av en redovisning kan leda till att detaljplanen upphävs på formella grunder (se mer om denna risk nedan).

Kontoret menar att även kravet i 2 kap. 4 § att redovisa motiven till alla planbestämmelser kan leda för långt. Syftet med och funktionen av vissa planbestämmelser, t.ex. att marken får användas för bostadsändamål eller att byggandets omfattning begränsas, är många gånger uppenbar. Redovisningar av syftet med sådana bestämmelser skapar merarbete och längre planbeskrivningar, utan att någon väsentligt ökad nytta uppnås. Däremot kan syftet med ovanliga eller projektspecifika planbestämmelser behöva förklaras i planbeskrivningen. Kontoret har samma uppfattning vad gäller redovisning av lagstöd för olika planbestämmelser.

Det är mycket viktigt att en vägledning kommer på plats som förklarar föreskrifterna och som stöttar kommunerna vid avgränsningen av planbeskrivningen. Vägledningen bör finnas då föreskrifterna träder i kraft. Detta är också viktigt för att säkra en bra övergång till de nya reglerna och för att kommunen ska ha möjlighet att genomföra en upphandling av lämplig programvara som svarar upp mot de nya kraven. Vägledningen kan finnas i Boverkets "PBL-Kunskapsbanken". Kontoret vill också betona vikten av att Kunskapsbanken finns kvar, ajourhålls och utvecklas även efter den nya regleringen om digitala detaljplaner och planbeskrivningar har införts.

Samtliga krav på planbeskrivningen bör redovisas

Boverket konstaterar (se konsekvensbeskrivningen s. 12 och 32) att det i PBL finns regler om innehållet i planbeskrivningen som i vissa fall är detaljerade. Avsikten är att de nu föreslagna föreskrifterna endast ska reglera frågor som inte redan är reglerade på en detaljerad nivå i lagstiftningen. För att få en heltäckande bild av vad planbeskrivningen ska innehålla måste därför föreskrifterna läsas tillsammans med PBL. Stadsbyggnadskontoret delar å ena sidan uppfattningen att föreskrifter på myndighetsnivå inte med bindande verkan ska upprepa föreskrifter som meddelats på en högre författningsmässig nivå, t.ex. i en lag. Å andra sidan anser kontoret det blir svåröverskådligt när Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning inte innehåller en fullständig redovisning av de statliga kraven på beskrivningens innehåll. En tänkbar lösning är att de allmänna råden innehåller upplysningar

om de krav på planbeskrivningen som framgår direkt av lag eller förordning och som inte finns med i Boverkets föreskrifter.

Ny programvara och nya arbetssätt

Boverket uppskattar (se konsekvensbeskrivningen s. 25) att kostnader för inköp av ny programvara för en medelstor kommun i runda tal kan uppgå till en 100 000 kronor. Till detta kommer kostnader för installationer, utbildning och eventuell datakonvertering. Omfattningen beror på förkunskaper och datamängder. Stadsbyggnadskontoret har inte gjort någon uppskattning av vilka kostnader de nya reglerna innebär för förvaltningen.

Kontoret anser att den tid, ett år, som står till förfogande för utveckling, upphandling, lokal anpassning och utbildning av ny programvara är alltför kort.

Överklagande

I anslutning till det första förslaget till föreskrifter från våren 2019 framhöll Boverket (se konsekvensutredningen s. 18–24) att förslaget medför att beslut om detaljplan kommer att kunna överklagas på den grunden att de nya föreskrifterna inte följts. Boverket menade vidare att risken för att kommunerna gör formella fel vid tillämpningen av de nya föreskrifterna är störst när det gäller planbeskrivningen. I stadsbyggnadskontorets remissvar anfördes att förslaget medför att mängden bindande regler ökar i samhälls-bygget, som redan idag omfattas av en stor och ibland svåröver-skådlig regelmassa. För att motivera denna utveckling är det avgörande att nyttan av den nya regleringen väsentligt överväger olägenheterna.

Kontoret anser att Boverket i det nu aktuella remissunderlaget inte tillräckligt väger nyttan av den föreslagna regleringen i förhållande till de olägenheter som kan uppstå bl.a. vid överklagande av detaljplaner. Enligt kontorets uppfattning gör domstolarna ofta relativt stränga bedömningar av fel som en kommun begått under planprocessen i förhållande till processuella och formella regler. En annan erfarenhet är att ju tydligare en rättsregel är formulerad desto hårdare krav ställs på att kommunen följer den ”till punkt och pricka”. Med andra ord: en tydligt formulerad rättsregel minskar kommunens handlingsutrymme och utrymmet för skönmässiga bedömningar. En strikt tillämpning av PBL:s regler om t.ex. information och underrättelser vid samråd och granskning kan anses motiverad av demokrati- och rättssäkerhetsskäl. Enligt kontorets uppfattning finns det däremot inte lika starka motiv för att hävda en strikt tillämpning i fråga om innehållet i en planbeskrivning. Det har exempelvis knappast någon betydelse för en klagande granne om informationen i planbeskrivningen inordnats enligt de teman som framgår av bilagan till Boverkets förslag. Kontoret anser därför att regleringen bör utformas så att eventuella avvikelser från föreskrifterna om planbeskrivningens innehåll endast undantagsvis – eller inte alls – ska kunna bli föremål för överklagande. Syftet med föreskrifterna är ju inte att säkerställa enskildas rättssäkerhet, utan att möjliggöra digitalisering av informationen.

Redovisning av detaljplanens genomförande

Förslaget innehåller föreskrifter (2 kap. 10 och 12 §§) om att kommunen ska redovisa ekonomiska konsekvenser avseende plangenomförandet liksom frågor om skadeersättning med anledning av detaljplanen. Stadsbyggnadskontoret framförde, efter samråd med exploateringskontoret, synpunkter på denna typ av redovisningar i sitt yttrande över Boverkets första remiss. Kontoret står fast vid dessa synpunkter och hänvisar till det tidigare remissvaret.

Planbeskrivningen vid ändring av detaljplan

Stadsbyggnadskontoret har i sitt remissvar angående Boverkets första förslag till föreskrifter och allmänna råd från våren 2019 avstyrkt att ändring av detaljplan ska göras med en uppdaterad plankarta som redovisar samtliga gällande bestämmelser inom planområdet. Kontoret framförde att förslaget inte bör genomföras, bl.a. eftersom det kommer att hindra en effektiv planering för ny infrastruktur inom redan planlagda områden. Om förslaget till föreskrifter hade gällt när Citybanan byggdes under Stockholm hade det behövts över 100 nya plankartor och lika många reviderade planbeskrivningar. När Citybanan planerades räckte det

istället med att upprätta en ny plankarta och en planbeskrivning som redovisade ändringar av de befintliga planerna genom upphävda och tillagda bestämmelser.

I Boverkets andra förslag från vintern 2020 hade kapitlet om ändring av detaljplan utgått. I konsekvensutredningen (s. 12) framförde Boverket att ytterligare överväganden behövdes innan frågan kunde författningsregleras.

Det nu aktuella förslaget till föreskrifter om planbeskrivning innehåller en bestämmelse att den ursprungliga planbeskrivningen ska ”uppdateras” vid ändring (jfr 2 kap. 14 §). Uppdateringen ska bl.a. innehålla information om varför en ändring valts istället för en ny detaljplan. Kontoret anser att frågan om redovisningskrav vid ändring är bristfälligt belyst och motiverad i underlaget.

I Stockholm är det relativt vanligt med detaljplaner som är upp mot 100 år gamla. Stadsbyggnadskontoret anser att det vore främmande och förenat med stora praktiska svårigheter att ”uppdatera” äldre planbeskrivningar, åtminstone om uppdateringen ska göras i den ursprungliga fysiska urkunden. I vissa fall är det inte ens möjligt att uppdatera planbeskrivningen eftersom det inte finns någon beskrivning som hör till gamla planer.

Kontoret anser att flera planbeslut även fortsättningsvis bör kunna gälla parallellt för ett geografiskt område. Detta förutsätter givetvis att innehållet i de olika besluten sinsemellan är samordnade och att ändringar i äldre planhandlingar redovisas tydligt i de nya handlingarna.

Kontoret avstyrker sammanfattningsvis förslaget avseende ändring av detaljplan. Till stöd för sin uppfattning hänvisar kontoret till vad som anförts ovan och till tidigare remissvar