

PM Rotel II (Dnr KS 2019/595)

Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning

Remiss från Boverket

Remisstid 5 juli 2019

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

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Regeringen gav i januari år 2017 Boverket i uppdrag att utreda en reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt. Uppdraget avser hur detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt. Boverket skickat ärendet på remiss till Stockholms stad för yttrande.

Förslaget till bindande föreskrifter och allmänna råd reglerar visualiseringen av detaljplanen samt hur olika planbestämmelser får användas och formuleras. Reglerna hanterar formen på förvaltningsbeslutet för att det ska vara enhetligt utformat och läsbart. Reglerna anger även hur plankartan, legenden, planinformationen samt övrig information om planen ska utformas och vilket innehåll dessa olika delar ska ha. Motsvarande bestämmelser finns också för planbeskrivningen. I föreskrifterna anges också vilka de olika bestämmelsetyperna är och hur de utan precisering huvudsakligen betecknas och formuleras.

Förslaget till föreskrifter innehåller krav på ekonomiska redovisningar och bedömningar i planbeskrivningen samt att ändringar av detaljplan ska genomföras genom uppdaterad plankarta som redovisar samtliga gällande bestämmelser inom planområdet. Formella fel vid tillämpningen av de nya föreskrifterna kan leda till att detaljplaner överklagas på denna grund.

Kostnaden för implementeringen av föreslagna föreskrifter hamnar till största del på kommunerna i samband med införskaffande av ny programvara och utbildningsinsatser.

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020 och ska tillämpas på detaljplaner och planbeskrivningar som påbörjas efter den 31 december 2021.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

Fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och Skärholmens stadsdelsförvaltning har inkommit med kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att en ökad digitalisering i stadsutvecklingen i grunden är bra. Boverket behöver dock ytterligare belysa konsekvenserna av bindande föreskrifter och istället överväga att upprätta allmänna råd för planbeskrivningar. Förslaget gällande ändring av detaljplan bör anpassas efter vilken typ av plan det är. Det är viktigt att kommunerna inte genom föreskrifterna begränsas i sitt självstyre och i rådigheten över marken på grund av krav på standardiserade bestämmelser för detaljplanekartan och planbeskrivningen. Stadsledningskontoret anser att vidare att tidplanen för implementeringen, liksom finansieringen av de nya föreskrifterna behöver utredas ytterligare.

Fastighetskontoret är sammanfattningsvis mycket positiv till förslaget som möjliggör digitalisering och en nationell enighet kring detaljplaner och planbeskrivning och välkomnar speciellt nya riktlinjer för byggnaders tillåtna höjd och 3D-fastigheter.

Stadsbyggnadskontoret delar Boverkets slutsats att det finns många fördelar med att informationen i detaljplaner i ökad utsträckning kan hanteras digitalt men framhåller att ambitionen om ökad digitalisering måste gå hand i hand med andra viktiga principer på området. Inslag i förslaget riskerar att plankartor blir otydligare och svårare att läsa. Boverket bör vidare motivera hur förslaget förhåller sig till vissa relevanta rättliga frågor. Förslaget innebär att mängden bindande regler i samhällsbyggandet ökar och beslut om detaljplaner kommer kunna överklagas på den grund att de nya föreskrifterna inte följts. Nyttan av förslaget bör således belysas ytterligare i förhållande till risken för en längre och mer komplicerad plan- och överklagandeprocess. Planbeskrivningens innehåll bör kunna anpassas till planens syfte och innehåll. Kravet på ekonomiska redovisningar och bedömningar kan bli svårt att uppfylla eftersom dessa uppgifter inte alltid finns tillgängliga under planprocessen. Den ekonomiska redovisningen får inte medföra att stadens upphandlingar eller markförvärv inte kan genomföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Tidplanen bör ses över mot bakgrund av att förslaget innebär en relativt genomgripande förändring. Kostnaden faller på kommunen samtidigt som de största ekonomiska nyttorna finns utanför den offentliga sektorn, det bör därför utredas vidare hur förslaget förhåller sig till den kommunala finansieringsprincipen.

Trafikkontoret ser positivt på att föreslagna föreskrifter skapar en enhetlighet för detaljplaner, planbestämmelser och planbeskrivningar. Även om det till en början kan innebära en stor omställning är kontorets uppfattning att det underlättar hantering, granskning och tolkning av detaljplan med ett strukturerat, nationellt tillvägagångssätt.

Skärholmens stadsdelsförvaltning anser sig inte ha tillräcklig sakkunskap i ämnet för att kunna svara på remissen på ett väl underbyggt sätt till skillnad från exempelvis stadsbyggnadsnämnden som har hand om detaljpaneläggning av kommunal mark i Stockholm. Förvaltningen avstår från att lämna synpunkter på remissen.

Mina synpunkter

Digitala arbetssätt är ett sätt att öka effektiviteten inom stadens verksamheter och bidra till kompetensförsörjning och ökad kvalitet i välfärden. Syftet med förslaget - att skapa ett enhetligt system som även ska ge förutsättningar för maskinell hantering

av detaljplanens och planbeskrivningens informationsinnehåll - ligger således helt i linje med stadens ambition om ökad digitalisering. Stadens målsättning om att korta ned handläggningstiderna i detaljplaneprocessen, genom exempelvis byggaktörsdrivna planprocesser, överensstämmer med en högre grad av digitaliserad planprocess som kan effektivisera arbetet med framtagandet och underlätta dialogen med invånare. Vidare är redan i dag en stor del av planprocessen digital i Stockholm.

Ambitionen om en ökad digitalisering måste dock gå hand i hand med andra viktiga principer som sedan länge gäller för detaljplaneprocessen. Det är av stor vikt att de föreskrifter som tas fram inte riskerar att begränsa kommunens självstyre eller rådighet över markens användande eller bidra till en mer komplicerad plan- och överklagandeprocess. Det är bra att eftersträva en ökad förutsebarhet avseende ekonomiska konsekvenser i planprocessen men detta får inte ske på bekostnad av kommunens möjlighet att förhandla vid upphandlingsförfaranden och markförvärv.

Det är ett antal frågor och konsekvenser i förslaget som bör övervägas och utredas vidare. Då ett genomförande av förslaget sannolikt kommer innebära stora konsekvenser för landets kommuner är det viktigt att först säkerställa att nyttan av den nya regleringen väsentligt överväger olägenheterna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Stockholm den 5 juni 2019

JOAKIM LARSSON

Bilagor

1. Konsekvensutredning – Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan och planbeskrivning
2. Förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan och planbeskrivning
3. Bilaga till fastighetskontorets yttrande – fastighetskontorets synpunkter
4. Bilaga 1 till stadsbyggnadskontorets yttrande – utsnitt ur plankarta
5. Bilaga 2 till stadsbyggnadskontorets yttrande – detaljsynpunkter i tabellform

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen gav i januari år 2017 Boverket i uppdrag att utreda en reglering av hur detaljplaner ska utformas digitalt. Uppdraget avser hur detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt. Men anledning av det har Boverket skickat ärendet på remiss till Stockholms stad för yttrande. Förslaget till föreskrifter och allmänna råd reglerar visualiseringen av detaljplanen samt hur olika planbestämmelser får användas och formuleras. Reglerna hanterar formen på förvaltningsbeslutet för att det ska vara enhetligt utformat och läsbart. Reglerna anger även hur plankartan, legenden, planinformationen samt övrig information om planen ska utformas och vilket innehåll dessa olika delar ska ha. Motsvarande bestämmelser finns också för planbeskrivningen. I föreskrifterna anges också vilka de olika bestämmelsetyperna är och hur de utan precisering huvudsakligen betecknas och formuleras.

Förslaget till föreskrifter innehåller krav på ekonomiska redovisningar och bedömningar i planbeskrivningen samt att ändringar av detaljplan ska genomföras genom uppdaterad plankarta som redovisar samtliga gällande bestämmelser inom planområdet. Boverket framhåller att risken för att kommunerna gör formella fel vid tillämpningen av de nya föreskrifterna är som störst när det gäller planbeskrivningen och att detta kan leda till att detaljplaner överklagas på denna grund.

Kostnaden för implementeringen av föreslagna föreskrifter hamnar till största del på kommunerna i samband med införskaffande av ny programvara och i samband med utbildningsinsatser.

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020 och ska tillämpas på detaljplaner och planbeskrivningar som påbörjas efter den 31 december 2021.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar. Fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och Skärholmens stadsdelsförvaltning har inkommit med kontorsyttrande.

Innehållsförteckning	Sid
Stadsledningskontoret.....	5
Fastighetskontoret.....	6
Stadsbyggnadskontoret.....	6
Trafikkontoret.....	11
Skärholmens stadsdelsförvaltning.....	11

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

I kommunfullmäktiges budget 2019 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. Åtgärderna framför allt gällande 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 Boverket ytterligare behöver belysa konsekvenserna av bindande föreskrifter för innehållet i planbeskrivningar. Boverket bör istället utarbeta allmänna råd om planbeskrivningens innehåll som medger en flexibilitet utifrån detaljplanens syfte och innehåll. Exempelvis gällande kraven på ekonomiska redovisningar och bedömningar vilka anses vara allt för långtgående. Ambitionen om att tydligare redovisa projektens ekonomiska konsekvenser är god, men kan inte genomföras på bekostnad av kommunernas rådighet i upphandlingsförfaranden och vid markförvärv då kraven i förslaget riskerar att underminera efterföljande förhandlingar.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om förändringar gällande ändring av detaljplan inte ska genomföras genom uppdaterade plankartor. Vid exempelvis planering av ny tillkommande infrastruktur, som i storstadsregioner berör många gällande detaljplaner, riskerar förslaget att leda till omfattande merarbete och otydlighet om varje enskild berörd detaljplan ska uppdateras. Förslaget riskerar i denna del att försvåra och förlänga en effektiv infrastrukturutbyggnad.

Stadsledningskontoret anser vidare att tidplanen för implementeringen av förslaget till föreskrifter behöver prövas ytterligare. De omfattande åtgärder som behöver vidtas exempelvis genom upphandling och utveckling av programvara, utbildning av medarbetare och konsulter samt förändrade mallar och rutiner kräver sannolikt mycket tid.

Stadsledningskontoret delar Boverkets slutsats att det finns många fördelar på sikt med att informationen i detaljplaner i ökad utsträckning kan hanteras digitalt. Ambitionen om en ökad digitalisering måste dock gå hand i hand med andra viktiga principer som sedan länge gör sig gällande i fråga om detaljplaner och processen att ta fram planer.

Stadsledningskontoret anser att det är av vikt att de föreskrifter som tas fram i sig inte ska riskera att begränsa kommunens självstyre eller rådighet över markens användande, som en konsekvens av standardiserade bestämmelser. Komplexa stadsutvecklingsprojekt kräver ofta komplexa lösningar som sällan kan standardiseras. Nya kreativa arbetsätt och lösningar behöver således ständigt utvecklas, särskilt i en snabbt växande stad. Föreskrifterna och de allmänna råden bör därför ta höjd för behovet av mer omfattande och ingående bestämmelser i syfte att inte begränsa kommunernas utveckling. Enligt förslaget till föreskrifter kan detaljplaner komma att överprövas om bestämmelserna i detaljplanerna och planbeskrivningarna inte följer föreskrifterna, vilket stadsledningskontoret anser är olämpligt.

Stadsledningskontoret anser avslutningsvis att en standardiserad digitalisering av detaljplaner främst har ett syfte att inhämta information som andra än kommunen är betjänta av. De ekonomiska nyttorna uppstår främst utanför den offentliga sektorn samtidigt som kostnaden av förslagen hamnar på kommunerna. Staten bör därför 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.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

För fastighetskontorets synpunkter se den bifogade svarsfil som skickats ut från Boverket.

Sammanfattningsvis är fastighetskontoret mycket positiv till förslaget som möjliggör digitalisering och en nationell enighet kring detaljplaner och planbeskrivning. Vi välkomnar speciellt nya riktlinjer för byggnaders tillåtna höjd och 3D-fastigheter.

Våra synpunkter är dels av redaktionell karaktär samt att vi önskar se ett förtydligande vad gäller möjlighet till restaurangverksamhet inom användning industri, kontor och verksamhet. Vi önskar också förtydligande huruvida tillfällig övernattning inom användning industri och verksamhet är möjlig. Det kan handla om tillfällig övernattning för chaufförer inom en åkeriverksamhet.

Bilaga

Bilaga till fastighetskontorets yttrande – fastighetskontorets synpunkter

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Digitalisering och tydlighetskravet

Stadsbyggnadskontoret delar Boverkets slutsats att det finns många fördelar med att informationen i detaljplaner i ökad utsträckning kan hanteras digitalt. Ambitionen om en ökad digitalisering måste gå hand i hand med andra viktiga principer som sedan länge gör sig gällande i råga om detaljplaner och processen att ta fram planer. Kontoret vill i detta sammanhang särskilt framhålla det s.k. tydlighetskravet i 4 kap. 32 § PBL¹. Enligt kontorets uppfattning finns det inslag i Boverkets förslag som gör att plankartor riskerar att blir otydligare och svårare att läsa. Det gäller särskilt förslaget att ta bort symbolbeteckningar om bl.a. byggnadshöjd, utfartsförbud och byggnadsteknik. Tydligheten kan dessutom försämrats av förslaget att ta bort raster, exempelvis s.k. korsmark. För att illustrera dessa konsekvenser har kontoret tagit fram en plankarta utformad dels enligt dagens standard i Stockholm och dels enligt Boverkets förslag till föreskrifter, se **Bilaga 1**. Enligt kontorets uppfattning är läsbarheten och den grafiska tydligheten bättre när dagens standard används. Kontoret anser att utgångspunkten bör vara att en eventuell nationell standard och den programvara som grundas på en sådan standard ska anpassas för att behålla eller förbättra tydligheten hos detaljplaner, vilket bl.a. innebär att symboler och raster bör finnas kvar.

Detaljplanen måste vara tillgänglig i pappersformat

Utgångspunkten för Boverkets förslag till föreskrifter är att de ska fungera för och anpassas till en maskinell hantering av planinformation. Kontoret delar synen att planinformationen ges en sådan form och ett sådant innehåll att den kan användas digitalt vid t.ex.

¹ Enligt 4 kap. 32 § andra stycket PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av detaljplanen.

sammanställningar av gällande planer som tas fram av olika myndigheter. Kontoret menar att utgångspunkten för en eventuell nationell standard samtidigt måste vara att standarden ska fungera för detaljplaner som skrivs ut i pappersformat. Utskrifter av planhandlingar har stor praktisk betydelse i arbetet med att ta fram och tolka detaljplaner samt för allmänhetens förståelse.

I Stockholm redovisas planförslag vid samråd och granskning på stadens hemsida. För att säkerställa att alla berörda kan ta del av planhandlingarna redovisas dessa emellertid alltid också i pappersformat, dels på plats i berört område och dels hos stadsbyggnadskontoret. Planhandlingar bör av demokrati- och jämliksskäl vara tillgängliga för så många människor som möjligt, oberoende av datorvana och tillgång till datorer.

Rättsliga frågor

Kontoret önskar att Boverket motiverar hur förslaget förhåller sig till Tryckfrihetsförordningens stadganden om allmänna handlingar, bl.a. kravet att sådana handlingar ska lämnas ut i form av en avskrift eller en kopia. Vidare bör Boverket motivera hur förslaget förhåller sig till regeringens ställningstagande att PBL:s materiella och processuella bestämmelser så som långt möjligt ska vara teknikneutrala (jfr prop. 2017/18:132 s. 8). Även upphovsrättsliga aspekter i fråga om planhandlingar bör utredas och redovisas. Kontoret anser också att Boverket bör belysa frågan om skadeståndsansvar eventuellt kan uppkomma för kommuner, t.ex. om projektering sker med preliminär digital planinformation som grund.

Förslaget innebär att bindande föreskrifter ersätter dagens rekommendationer i form av allmänna råd. De föreslagna föreskrifterna om planbeskrivningar och ändring av detaljplan är helt nya och motsvaras inte av nu gällande allmänna råd. Förslaget innebär således att mängden bindande regler ökar i samhällsbyggandet, som redan idag omfattas av en stor och ibland svåröverskådlig regelmassa. Av konsekvensutredningen, s. 18-19, framgår att förslaget medför att beslut om detaljplan kommer att kunna överklagas på den grunden att de nya föreskrifterna inte följts. För att motivera denna utveckling är det enligt kontoret avgörande att nyttan av den nya regleringen väsentligt överväger olägenheterna. Kontoret anser att Boverket ytterligare bör belysa nyttan av den tillkommande regleringen, t.ex. i förhållande till risken för längre och mer komplicerade plan- och överklagandeprocesser.

Föreskrifter om planbeskrivningen

Boverket föreslår föreskrifter som reglerar innehållet i planbeskrivningen. Som framhållits ovan finns idag inga allmänna råd som avser planbeskrivningen. Planbeskrivningens innehåll regleras istället direkt i PBL genom allmänt hållna bestämmelser². Syftet med att införa bindande bestämmelser för planbeskrivningens innehåll är sparsamt redovisade i remissunderlaget. Ett skäl uppges emellertid vara att uppnå kortare och mer lättillgängliga planbeskrivningar³. Kontoret ställer sig bakom slutsatsen att dagens planbeskrivningar många gånger är väl långa och ibland även svårlästa. Det är därför bra att Boverket tar fram förslag på hur beskrivningarna kan göras kortare och bättre anpassas till lagens krav.

Kontoret konstaterar att detaljplaner har ett mycket skiftande innehåll och att storleken på de markområden som omfattas av detaljplaner kan skilja sig åt betydligt. I Stockholm finns exempel på detaljplaner som endast omfattar en mindre del av en befintlig fastighet. Samtidigt finns detaljplaner för flera tusen nya bostäder inom större stadsutvecklingsområden som ska byggas ut under lång tid. Kontoret anser som princip att planbeskrivningens innehåll måste kunna anpassas till planens syfte och innehåll.

Boverket framhåller i konsekvensutredningen, s. 23-24, att risken för att kommunerna gör formella fel vid tillämpningen av de nya föreskrifterna är som störst när det gäller planbeskrivningen. Detta kan leda till, framhåller Boverket, att detaljplaner överklagas på denna grund.

² Se 4 kap. 31 och 33-35 §§ PBL

³ Konsekvensutredningen s. 63.

Kontoret anser mot ovanstående bakgrund att det behöver belysas ytterligare att med bindande föreskrifter reglera innehållet i planbeskrivningen. Av Boverkets remissunderlag framgår inte tydligt hur informationen ska kunna användas maskinellt. Kontoret ställer sig avvaktande mot förslaget till föreskrifter för planbeskrivningen. Boverket bör istället utarbeta allmänna råd om planbeskrivningens innehåll.

Redovisning av genomförandet i planbeskrivningen⁴

Kontoret anser att kraven⁵ i förslaget som rör redovisningen av plangenomförandet har en alltför hög detaljeringsgrad. De omfattande detaljkraven tillsammans med risken för ett överklagande om kraven inte iakttas, kan medföra att planprocesserna tar längre tid.

Förslagets 5 kap. 23 § innehåller krav på ekonomiska redovisningar och bedömningar. Kontoret anser att kraven, tillsammans med de allmänna råd som är kopplade till kraven, är alltför långtgående. Många gånger kommer det under planprocessen och inför antagandet av planen inte vara möjligt att redovisa uppgifterna eftersom de inte finns tillgängliga. Exempelvis är det svårt för kontoret att redovisa kostnader för utbyggnad av allmän plats på privatägd mark. I de fall kommunen ska bygga ut den allmänna platsen görs detaljprojektering och detaljerad kostnadskalkylering först efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Det finns således en risk för felaktiga kostnadsuppskattningar. Att ange beräknade kostnader för utbyggnaden av den allmänna platsen i planbeskrivningen kan därtill vara problematiskt när entreprenader ska handlas upp på den öppna marknaden. Det finns en risk att anbud anpassas till den redovisade kostnadsuppskattningen. Redovisningen av beräknade kostnader får inte medföra att stadens upphandlingar inte kan genomföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Samma sak gäller redovisning om beräknade kostnader för markförvärv. Kontoret ifrågasätter därtill om redovisning av uppskattade kostnader för plangenomförandet alltid har ett allmänt intresse. I detaljplaner för stora utbyggnadsområden med lång utbyggnadstid kan redovisningarna vara behäftade med stor osäkerhet.

I förslagets 5 kap. 25 § finns krav på redovisning av frågor som berör skadeersättning. Kontoret anser att det ofta är svårt att bedöma huruvida en detaljplans genomförande kan leda till ersättningsrätt. Reglerna om skador och ersättning är komplicerade och finns, förutom i PBL, även i andra lagar. Ersättningsfrågor avgörs inte genom beslutet att anta detaljplanen, utan prövas i annan ordning. Som exempel kan framhållas bestämmelserna om s.k. miljöskador i 32 kap. miljöbalken. Det är förenat med stora svårigheter och risker för en kommun att vid planläggningen bedöma om sådan ersättning kan aktualiseras vid planens genomförande. Att i ett tidigt skede av planprocessen behöva precisera huruvida någon lider skada och hur detta ska hanteras kan leda till fler förhandlingar och längre planprocesser. Kommunens position vid förhandlingarna kan därtill undermineras.

Föreskrifter om ändring av detaljplan

Enligt förslaget ska ändring av detaljplan göras med en uppdaterad plankarta som redovisar samtliga gällande bestämmelser inom planområdet (6 kap. 2 §). Förslaget bör inte genomföras, eftersom det kommer att hindra en effektiv planering för ny infrastruktur inom redan planlagda områden. Det finns också en risk att plankartor där gamla och nya bestämmelser blandas blir otydliga och vilseledande.

Planering för ny infrastruktur, t.ex. för väg- och järnvägstunnlar, berör ofta mindre områden inom ett mycket stort antal befintliga detaljplaner. Att upprätta en ny plankarta för var och en är en svår och tidskrävande uppgift. 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 med att upprätta en ny plankarta och en planbeskrivning som redovisade ändringar av de befintliga planerna genom upphävda och tillagda bestämmelser.

⁴ Detta avsnitt har tagits fram i samarbete med exploateringskontoret

⁵ 5 kap. 17-25 §§

Mot ovanstående beskrivning kan invändas att förslaget till föreskrifter enbart är avsett att gälla detaljplaner som är utformade efter att föreskrifterna har trätt i kraft. Det innebär enbart att de inte omedelbart kommer att hindra en effektiv infrastrukturplanering, utan att effekten inträder senare.

I fråga om stora infrastrukturprojekt torde det bli svårt att förstå hur de hänger ihop om de måste delas upp i en mängd olika plankartor. Det blir också svårare att förstå vilka åtgärder som planändringen möjliggör när plankartorna sannolikt kommer att domineras av äldre bestämmelser för redan genomförda åtgärder.

Planändringar som innebär att samma bestämmelser upphävs och läggs till för ett antal befintliga detaljplaner har hittills kunnat användas som en effektiv metod även när det t.ex. gäller upphävande av vindsinredningsförbud, införande av marklovplikt för att fälla äldre ekar, bygglovsbefrielse för vissa åtgärder och införande av schaktdjupsbegränsningar. Om de föreslagna föreskrifterna införs, så att en ny plankarta måste upprättas för varje enskild plan som berörs, kommer ett sådant arbetssätt inte längre vara genomförbart och troligen hindra angelägna planändringar.

När det gäller ändringar av detaljplaner utan genomförandetid strider förslaget sannolikt mot PBL:s tydlighetskrav. De rättigheter som skapas av planbestämmelser är starkt kopplade till om de har genomförandetid eller inte. Förslaget innebär att gamla planbestämmelser utan genomförandetid blandas med nya bestämmelser som får en egen genomförandetid. Att blanda sådana bestämmelser i samma plankarta innebär att förståelsen av planändringens innebörd försvåras och att tydlighetskravet inte uppfylls.

Förslaget kan ha inverkan ur demokratiskt synpunkt med avseende på berörda medborgares möjligheter till insyn och påverkan. Plankartan är ett grundläggande underlag vid samråd och granskning. För flertalet medborgare kan det bli otydligt om plankartan både innehåller nya tillagda bestämmelserna, som är föremål för samråd, och gamla bestämmelser, som varken omfattas av samråd eller kan ligga till grund för eventuella överklaganden.

Av samma skäl kan förslaget skapa otydlighet när planändringar behandlas politiskt.

Det finns också en ökad risk för misstag vid bygglovsprövningen, eftersom varje planbestämmelse behöver kunna förstås med hänsyn till vad som gällde när den beslutades. Om en och samma plankarta innehåller bestämmelser som har antagits vid flera olika tillfällen kan det bli en besvärlig uppgift att hålla isär vad som varit avsikten med dem när de beslutades.

Tidplan och kostnader

Boverket föreslår att de nya föreskrifterna ska träda i kraft den 1 januari 2020 och att de ska tillämpas på detaljplaner och planbeskrivningar som påbörjas efter den 31 december 2021. Då det handlar om en relativt genomgripande förändring som ska införas i en stor organisation önskar stadsbyggnadskontoret att tidplanen för införandet prövas vidare. Detaljplaner i Stockholm innehåller idag vissa avvikelser i förhållande till Boverkets allmänna råd, vilket innebär att förändringen blir större än vad Boverket förutsätter. Implementeringen av föreskrifterna förutsätter sannolikt att ny programvara ska utvecklas och handlas upp enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling. Medarbetare, konsulter m.fl. ska därefter utbildas i de nya reglerna och de nya programmen. En stor bearbetning av kontorets rutiner och mallar behövs också.

Boverket konstaterar i konsekvensutredningen, s. 22, att förslaget berör landets samtliga kommuner. Ekonomiska konsekvenser uppkommer för kommunerna eftersom de behöver uppdatera eller införskaffa ny programvara. Även utbildning kommer att innebära kostnader för kommunerna. Av promemorian, s. 3-5, framgår att kostnaden för omställningen till ökad digitalisering till stor del hamnar på kommunsektorn, samtidigt som de största ekonomiska nyttorna finns utanför den offentliga sektorn. Kontoret efterlyser mot denna bakgrund en analys av hur förslaget förhåller sig till den s.k. kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande

finansiering till kommuner.⁶ Kontoret anser staten bör ta ett ekonomiskt ansvar för de kostnader som uppkommer för kommunerna med anledning av förslaget.

Övrigt

Stadsbyggnadskontoret ställer sig positiv till Regeringens uppdrag till Boverket och delar verkets slutsats att digital standardiserad detaljplaneinformation är helt nödvändig för att andra delar av samhällsbyggnadsprocessen ska kunna digitaliseras.

Stadsbyggnadskontoret delar Boverkets slutsats att det finns många fördelar med att informationen i detaljplaner i ökad utsträckning kan hanteras digitalt och ser positivt på att genom denna reform ta ett viktigt kliv i att ytterligare effektivisera samhällsbyggnadsprocessen.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att högre kvalitet och bättre resursutnyttjande nås genom teknikutveckling och att tillvarata digitaliseringens möjligheter i planprocesser och arbetsrutiner.

En hög grad av digitalisering kommer också öka möjligheten till samarbete över organisatoriska gränser, både inom staden och nationellt.

Kontoret redovisar detaljerade synpunkter på förslagen till föreskrifter i **Bilaga 2**.

Bilagor

Bilaga 1 till stadsbyggnadskontorets yttrande – Utsnitt ur plankarta som dels utformats enligt nuvarande principer i Stockholm och dels enligt Boverkets förslag.

Bilaga 2 till stadsbyggnadskontorets yttrande – detaljsynpunkter i tabellform

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 maj 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret tackar för möjligheten att yttra sig i frågan. Kontorets granskning av handlingen har främst haft trafik, gator och allmän mark som huvudfokus.

Trafikkontoret ser positivt på att föreslagna föreskrifter skapar en enhetlighet för detaljplaner, planbestämmelser och planbeskrivningar. Även om det till en början kan innebära en stor omställning är vår uppfattning att det underlättar hantering, granskning och tolkning av detaljplan med ett strukturerat, nationellt tillvägagångssätt.

Angående 5 kap. 5 § föreslås ”trafiklösningar” eller liknande läggas till som exempel på sådant som överväganden i planen påverkat under *Allmänt råd*.

Angående 5 kap. 16, 22, 23 § ser kontoret positivt på att förtydliganden kring huvudmannaskap av allmän mark, förvaltning och kostnader på längre sikt föreslås inkluderas i detaljplan. Detta underlättar en effektiv och långsiktig planering för funktionella och attraktiva platser över tid.

Skärholmens stadsdelsförvaltning

Skärholmens stadsdelsförvaltning tjänsteutlåtande daterat den 24 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad består av femton fackförvaltningar och fjorton stadsdelsförvaltningar. Dessa har olika ansvarsområden: fackförvaltningarna har ansvar för övergripande frågor som är

⁶ Se foldern ”Finansieringsprincipen”, utgiven av Sveriges kommuner och landsting.

gemensamma för hela staden medan stadsdelsförvaltningar ansvarar för frågor som har mer lokal anknytning.

Förvaltningen gör bedömningen att den aktuella remissen är av mer övergripande karaktär. Förvaltningen anser sig inte ha tillräcklig sakkunskap i ämnet för att kunna svara på remissen på ett väl underbyggt sätt till skillnad från exempelvis stadsbyggnadsnämnden som har hand om detaljplaneläggning av kommunal mark i Stockholm. Förvaltningen avstår från att lämna synpunkter på remissen.