

PM Rotel II (Dnr KS 2019/1930)

Anmälan om svar på remiss - Förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan samt förslag till Boverkets allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan

Remiss från Boverket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remiss godkänns.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Boverket har skickat förslag till föreskrifter och allmänna råd om detaljplan samt förslag till allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan till bland annat Stockholms stad för besvarande. Under våren 2019 remitterade Boverket ett första förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av ovanstående statliga beslut. Boverkets remiss besvarades av kommunstyrelsen den 19 juni 2019.

Boverket har nu remitterat ett bearbetat förslag på remiss. Förslaget syftar till att reglera de grundläggande förutsättningarna för överföring av information i detaljplaner samt hur detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt. Staden besvarade remissen den 13 mars 2020 med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande med anledning av kort remisstid. Ärendet anmäls därför till kommunstyrelsen i efterhand.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har svarat med kontorsyttranden.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande hänvisas till stadsbyggnadskontorets remissvar.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remiss godkänns.

Stockholm den 1 april 2020

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Stadsbyggnadskontorets kontorsyttrande ink. bilaga 1 och 2

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Boverket har skickat förslag till föreskrifter och allmänna råd om detaljplan samt förslag till allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan till bland annat Stockholms stad för besvarande. Under våren 2019 remitterade Boverket ett första förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av ovanstående statliga beslut. Boverkets remiss besvarades av kommunstyrelsen den 19 juni 2019.

Boverket har nu remitterat ett bearbetat förslag på remiss. Förslaget syftar till att reglera de grundläggande förutsättningarna för överföring av information i detaljplaner samt hur detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om detaljplaner digitalt. Staden besvarade remissen den 13 mars 2020 med stadsledningskontorets kontorsyttrande med anledning av kort remisstid. Ärendet anmäls därför till kommunstyrelsen i efterhand.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har svarat med kontorsyttranden.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande hänvisas till stadsbyggnadskontorets remissvar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 januari 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. 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.

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 arbetssätt och lösningar behöver således ständigt utvecklas, särskilt i en snabbt växande stad som Stockholm. Föreskrifterna och de allmänna råden bör därför ta höjd för mer flexibel användning av bestämmelserna i syfte att inte begränsa kommunernas utveckling.

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

Kommunstyrelsen föreslås besluta att remissen *förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan samt förslag till Boverkets allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan* anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Regeringen gav i januari 2017 Boverket i uppdrag att utreda hur detaljplaner kan utformas digitalt. Regeringen konstaterade att möjligheten att utbyta information mellan olika aktörer idag försvåras av att kommuner och konsulter med flera arbetar med olika tekniska lösningar, t.ex. att den digitala informationen ordnas och lagras på olika sätt.

Boverket fick därför i uppdrag att utreda behovet av att reglera hur nya detaljplaner ska utformas tekniskt för att göra det enklare att utbyta information om planbestämmelser digitalt. Under våren 2019 remitterade Boverket ett första förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av ovanstående beslut. Förslaget reglerade bland annat hur beslutshandlingarna skulle se ut. Boverket fick flertalet remissynpunkter som framförde att föreskrifterna inte borde reglera redovisningen av detaljplaner eftersom sådana bindande regler riskerar att hindra en digital utveckling. Med anledning av dessa synpunkter har Boverket valt att i detta remissförslag på föreskrifter inte reglera presentationen av detaljplaner på föreskriftsnivå. Dessa frågor föreslås istället hanteras genom allmänna råd.

Exploateringskontoret ställer sig bakom det övergripande syftet med förslaget. Det finns på sikt många fördelar med att informationen kan överföras och sökas digitalt, men på vilket sätt detta ska ske är snarare en fråga för stadsbyggnadsnämnden att ta ställning till.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret ställer sig bakom det övergripande syftet med förslaget 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. Kontoret anser också att det nu remitterade förslaget på ett bättre sätt än det tidigare förslaget balanserar behovet av bindande föreskrifter med behovet av att möjliggöra lokala anpassningar när det gäller visualiseringen av detaljplanens information.

Kontoret redovisar nedan övergripande synpunkter på förslaget. Synpunkter av detaljkaraktär redovisas i bifogade svarsfiler, se Bilagor 1 och 2.

Detaljplanens original och tolkningen av planen

I föreskrifterna anges att detaljplanens digitala information ska vara möjlig att återge i planens beslutade form. Detta innefattar bl.a. att information i punkt-, linje-, yt- eller volymbaserat format ska kunna identifieras och lägesbestämmas. Det framgår emellertid inte vad som avses med ”detaljplanens beslutade form”; om det är den digitala informationen eller någon form av fysisk eller digital representation av denna. Stadsbyggnadskontoret anser att Boverket bör förtydliga vad som är originalet när en detaljplan har en digital representation enligt föreskrifterna samtidigt som den kommer till uttryck i en faktisk karta. Kontoret anser också att klargöranden behövs när det gäller användning av digitala detaljplaner i samband med olika myndighetsbeslut, bl.a. bygglov och fastighetsbildning.

Idag är en viss tolkningsmån tillåten, exempelvis med hänvisning till plankartans linjetjocklekar. En sådan tolkningsmöjlighet har varit lagstiftarens avsikt. I prop. 1989/90:37 uttalas exempelvis följande (s. 55) när det gäller bedömning av en åtgärds planenlighet:

”För att man ska kunna tala om avvikelser krävs det att byggnadsföretaget på ett otvetydigt sätt skiljer sig från planens innehåll. Själva ritnoggrannheten kan t.ex. ge utrymme för tolkningar när mätning görs från plankartan. Jag delar därför den uppfattning som kommit till uttryck i promemorian att t.ex. en byggnadshöjd mot denna bakgrund måste anses

planenlig inom en marginal på några decimeter. Normalt bör samma tolkningsmån gälla för vanliga utskjutande byggnadsdelar såsom burspråk, ventilationsanläggningar och små takkupor för t.ex. ledljus till vind.”

I anslutning till det ovan redovisade uttalandet förs ett långt resonemang om tolkning av detaljplaner och vad som ska anses vara avvikelser. En slutsats som kan dras är att en mängd omständigheter behöver beaktas. Frågan är således inte ”binär” utan en bedömning behöver göras i varje enskilt fall.

Kontoret anser att Boverket bör beskriva hur föreskrifternas krav att bl.a. ytor och volymer ska lägesbestämmas digitalt förhåller sig till behovet av tolkningsmån. En näraliggande fråga där ytterligare vägledning behövs är om ett mer exakt och digitalt arbets sätt kräver omfattande inmätningar av den fysiska verkligheten för att kommunen ska ”vara på den säkra sidan”.

Om förslaget innebär att informationen i detaljplaner framöver behöver vara mer exakt och tolkningsmöjligheterna minskas eller försvinner ser stadsbyggnadskontoret en ökad risk för att kommuner kan drabbas av skadeståndsskyldighet. Kontoret anser att Boverket i det fortsatta arbetet bör belysa och konsekvensbeskriva denna risk.

Behov av ny programvara m.m.

Föreskrifterna kräver att kommuner och konsulter som arbetar med att ta fram detaljplaner gör en upphandling av ny eller förändrad programvara. Boverket menar att en konsekvens av att införa föreskrifterna är att alla potentiella kunder kommer ställa samma krav på leverantörer av programvaran. Enligt stadsbyggnadskontorets uppfattning förutsätter detta emellertid att de allmänna råden är så heltäckande att de ger möjlighet att skapa detaljplaner som, oavsett förutsättningarna, är tillräckligt tydliga. Vid detaljplanering i Stockholms stad behöver ofta komplicerade förslag och förutsättningar hanteras, vilket ställer särskilda krav på detaljplanens redovisning för att leva upp till PBL:s tydlighetskrav.

Utgångspunkten för de allmänna råden är en relativt enkel tvådimensionell detaljplan. Med stor sannolikhet kommer staden därför behöva göra egna specifikationer avseende visualiseringen av detaljplanen vid en upphandling.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på de digitala möjligheter som föreskrifterna och de allmänna råden innebär. Boverkets förslag möjliggör sannolikt en utökad användning av digitala verktyg vid t.ex. samråd. Kontoret vill samtidigt framhålla att ett genomförande av Boverkets förslag innebär behov av ny programvara, interna utbildningsinsatser och förändrade arbets sätt. Upphandling av ny programvara och utbildningar innebär kostnader som behöver finansieras.

Boverket framhåller att ca 80 procent av kommunerna idag använder programvara som på ett enkelt sätt kan anpassas till de nya föreskrifterna. Stockholms stad, som antar flest detaljplaner i landet, är inte en av dessa kommuner. Boverkets beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn blir därför missvisande för Stockholm.

Övriga synpunkter

Stadsbyggnadskontoret bedömer att förslaget innebär att detaljplaner kan få långa och omfattande ”bestämmelselistor”. Detta kan sannolikt hanteras på ett bra sätt i en helt digital miljö, men kan samtidigt innebära svårigheter när detaljplanen ska visualiseras i en faktisk karta.

Mycket av informationen om förslaget framgår bara i konsekvensutredningarna. När föreskrifter och allmänna råd beslutas behöver en del av denna information överföras till de beslutade dokumenten eller på något annat sätt tillgängliggöras för användarna. En möjlighet är att föra över informationen till Boverkets ”PBL-Kunskapsbanken”. Kontoret vill betona vikten av att kunskapsbanken finns kvar, ajourhålls och utvecklas även efter den nya regleringen har implementerats.