

Yttrande över Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar förslaget till yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen, daterad 2020-06-17 med nedanstående motivering:

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden avstyrker remissförslaget. Nämnden anser att Boverket bör ta fram allmänna råd istället för bindande föreskrifter för planbeskrivningar och ändring av detaljplaner. Detta då nämnden anser att det inte är rimligt att på ett rättssäkert sätt gå från att inte ha någon form av standardisering/allmänt råd för planbeskrivningar och ändringar av detaljplaner till att införa bindande föreskrifter med endast ett års implementeringstid, även om det på längre sikt kan finnas fördelar som motiverar att även planbeskrivningen regleras med föreskrifter.

Sammanfattning

Kommunen har getts tillfälle att yttra sig över Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning. Föreskrifter är bindande regler som kommunen måste följa. Boverkets förslag till föreskrifter och allmänt råd om planbeskrivning syftar till att på en övergripande nivå reglera vilken information planbeskrivningar ska innehålla samt hur de ska vara utformade digitalt. Föreskrifterna föreslås träda ikraft den 1 januari 2021 och bli obligatoriska att tillämpa på planbeskrivningar till detaljplaner som har påbörjats från den 1 januari 2022. Planbeskrivningen kommer även fortsättningsvis vara en del av ett förvaltningsrättsligt beslut som omfattar en detaljplan samt planbeskrivningen. Detaljplanen är juridiskt bindande. Planbeskrivningen är inte juridiskt bindande utan är en tolkningshjälp vid beslut om och tillämpning av detaljplanen.

Idag finns det inte några allmänna råd eller vägledningar för planbeskrivningar, kommunen har därmed haft stor frihet att själv utforma planbeskrivningen. Föreskrifterna skulle innebära en ändring av detta på så sätt att föreskrifterna anger mer i detalj vilken information en planbeskrivning ska innehålla. Föreskrifterna ställer särskilda krav som innebär att alla kommuner kommer att behöva uppdatera sin nuvarande programvara. Boverket anser att rekommendationer om att följa givna standarder inte är tillräckligt utan

att grundläggande principer för informationsutbyte måste regleras med tvingande bestämmelser för att komma ett steg närmare en obruten samhällsbyggnadsprocess.

För Nacka kommuns del skulle föreskrifterna innebära att kommunen behöver anpassa sig till ett nytt arbetssätt för att ta fram planbeskrivningar och göra ändringar av befintliga detaljplaner som bland annat kräver ny programvara och nya mallar för att säkerställa att reglerade krav på information finns med i kommunens planbeskrivningar. De största svårigheterna kommer sannolikt vara anpassningen till nytt arbetssätt samt att avgöra hur detaljerad planbeskrivningen behöver vara för att uppfylla föreskrifterna. Planenheten bedömer att på längre sikt skulle föreskrifterna med vissa justeringar kunna leda till högre kvalitet än idag samt en bättre förutsägbarhet vid genomförande av detaljplan och vid tolkning av planbestämmelser, vilket skulle gynna allmänheten. Planenheten bedömer dock att det behövs en längre omställningstid för att garantera rättssäkerheten.

Planenheten föreslår därför att förslaget till föreskrifter avstyrks med motivering. Motiveringen föreslås vara att kommunen anser att Boverket bör ta fram allmänna råd istället för bindande föreskrifter för planbeskrivningar och ändring av detaljplaner. Detta då kommunen anser att det inte är rimligt att på ett rättssäkert sätt gå från att inte ha någon form av standardisering/vägledning för planbeskrivningar och ändringar av detaljplaner till att införa bindande föreskrifter med endast ett års implementeringstid, även om det på längre sikt kan finnas fördelar som motiverar att även planbeskrivningen regleras med föreskrifter. Av yttrandet framgår även att om Boverket ändå väljer att införa bindande föreskrifter anser kommunen att det inte är rimligt att föreskrifterna ska gälla för detaljplaner påbörjade från den 1 januari 2022 utan att en längre omställningstid krävs samt att Boverket i så fall måste säkerställa och bekosta framtagandet av vägledningar och utbildningar kring hur föreskrifterna ska tillämpas.

Föreskrifter bedöms innebära vissa öknings i kostnader för komplettering av programvara för digitala planbeskrivningar och uppdateringar av mallar. Kostnaderna är dock svåra att uppskatta i detta läge. Föreskrifterna bedöms inte innebära några konsekvenser för barn.

Ärendet

Kommunen har getts tillfälle att yttra sig över förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning.

Föreskrifternas övergripande innehåll och Boverkets bedömningar

Föreskrifter är bindande regler som kommunen måste följa. Föreskrifterna ska läsas tillsammans med överordnade författning, Plan- och bygglagen (PBL), eftersom sådant som regleras där inte återges i föreskriften. Boverkets förslag till föreskrifter och allmänt råd om planbeskrivning syftar till att på en övergripande nivå reglera de grundläggande förutsättningarna för vilken information planbeskrivningar ska innehålla samt hur de ska vara utformade digitalt. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om planbeskrivningens utformning samt bestämmelser om hur ändring av en detaljplan ska göras. Föreskrifterna



föreslås träda ikraft den 1 januari 2021 och bli obligatoriska att tillämpa på planbeskrivningar till detaljplaner som har påbörjats från den 1 januari 2022. Det innebär att det skapas en övergångsperiod på ett år då föreskrifterna och de allmänna råden får ungefär samma rättsliga status som Boverkets vägledning eller allmänna råd, det vill säga inte är bindande.

Idag finns det inte några allmänna råd eller vägledningar för planbeskrivningar. Planbeskrivningarna har inte heller varit en del i det standardiseringsarbete som gjorts gällande detaljplaner. Landets kommuner har därmed haft stor frihet att själva utforma planbeskrivningen och själva välja vilken informationen en planbeskrivning ska innehålla utöver sådana direkta krav som ställs i lagen. Friheten medför, enligt Boverket, att planbeskrivningarna ser olika ut, är strukturerade på olika sätt och att tydlighet och kvalitet är mycket växlande. Nödvändiga förutsättningar för att hantera planinformation digitalt saknas och därmed saknas det också förutsättningar för en digital samhällsbyggnadsprocess och ett nationellt system för ett digitalt informationsutbyte. Föreskrifterna innebär en ändring av detta på så sätt att föreskrifterna anger mer i detalj vilken information en planbeskrivning ska innehålla samt hur de ska vara utformade digitalt. Dock, anger Boverket, är kommunerna fortsatt fria att presentera informationen i planbeskrivningen. Föreskrifterna bygger till stor del på rådande praxis. Boverket gör bedömningen att det kunskapsmässigt inte bör vara svårt för de som i kommunerna arbetar med detaljplaner att ta till sig de nya reglerna.

Boverket anger att det redan idag finns en bestämmelse i plan- och byggförordningen 2 kap. 5a § med innebörden att uppgifter (informationen) i detaljplaner och planbeskrivningar ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. De av Boverket föreslagna föreskrifterna reglerar endast förutsättningarna för digital överföring. Boverket anser att rekommendationer om att följa givna standarder inte är tillräckligt utan grundläggande principer för informationsutbyte måste regleras med tvingande bestämmelser. Boverket anger att syftet med den nya regleringen är att komma ett steg närmare en obruten samhällsbyggnadsprocess där detaljplaneinformation ska kunna överföras och återanvändas digitalt. Dessutom skapas möjligheter att utveckla efterfrågade funktionaliteter som digitala tjänster, till exempel automatiserade bygglov.

Boverket bedömer att en enhetlig digital process leder till en mer effektiv tillämpning av PBL, vilket i sin tur ger förutsättningar för ett snabbare bostadsbyggande och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Boverket anger vidare att för kommunernas del bedöms förutsättningarna för att driva en effektivare digital planprocess bli bättre, planinformationen kommer att bli återanvändbar, vilket dels skapar nytta direkt i den egna organisationen och dels ger möjlighet att bygga e-tjänster, vilket också kommer medborgarna/kunderna till nytta vid exempelvis ansökan om bygglov.

Boverket anger även att mer detaljerade krav på informationen i planbeskrivningen är gynnsamt för allmänheten i alla avseenden. Det ger goda förutsättningar för en generellt

högre kvalitet än idag, en bättre förutsägbarhet vid genomförande av detaljplan och vid tolkning av planbestämmelser. Boverket bedömer att föreskrifterna härigenom medför en högre rättssäkerhet och bättre transparens för den enskilde.

Boverket bedömer att det kommunala självstyret inte påverkas. Kommunen kommer även fortsättningsvis kunna utforma planbeskrivningen på det sätt som lagen medger. Föreskrifterna ställer särskilda krav som påverkar hur digitalt verktyg för att ta fram detaljplaner behöver utformas. Detta innebär att alla kommuner kommer att behöva uppdatera sin nuvarande programvara. Boverket bedömer att det går att uppfylla kraven i föreskriften genom vidareutveckling av programvaror som finns tillgängliga på marknaden. Boverket bedömer också att det finns ett flertal olika metoder för att, med hjälp av befintlig teknik, skapa lösningar för författande och skapande av digitala planbeskrivningar. Boverket anger även att det finns ett stort behov av att Boverket och Lantmäteriet genomför utbildningsinsatser under tiden fram till ikraftträdandet.

Föreskrifternas påverkan på Nacka kommuns planprocess

Planbeskrivningen är en del av ett förvaltningsrättsligt beslut. Beslutet omfattar en detaljplan samt planbeskrivningen. Detaljplanen är juridiskt bindande. Planbeskrivningen är inte juridiskt bindande utan är en tolkningshjälp vid beslut om och tillämpning av detaljplanen. Föreskrifterna innebär ingen ändring av planbeskrivningens status men medför en reglering av vad som ska finnas i en planbeskrivning. Föreskrifterna innebär sannolikt att olika kommuners planbeskrivningar kommer bli mer likartade innehållsmässigt. Föreskrifternas reglering att informationen i planbeskrivningen ska kopplas geografiskt medför att det tydligare kommer att framgå vilken del av planområdet som en viss text i planbeskrivningen berör.

Föreskrifterna reglerar på en övergripande nivå vad planbeskrivningen ska innehålla och delas in i tre delar, ett inledande med formalia och definitioner. Kapitel 2 reglerar planbeskrivningens innehåll i den mån Boverket har bedömt att det har behövts utöver kraven i 4 kap. plan- och bygglagen. I förslagets tredje kapitel regleras de grundläggande principerna för hur informationen ska vara utformad digitalt. Nedan punktats de bestämmelser som bedöms få störst påverkan på kommunens arbete med planbeskrivningar med hänsyn tagen till hur kommunens planbeskrivningar idag är utformade.

Bestämmelser anger att planbeskrivningen ska redovisa:

- hur de aspekter och förutsättningar som kommunen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ska ta hänsyn till har hanterats
- en sammanställning av de planeringsunderlag och utredningar som legat till grund för detaljplanens omfattning och utformning samt en sammanfattning av innehållet i dessa och vilka slutsatser som varit relevanta för detaljplanens utformning och omfattning
- motiven till de enskilda regleringarna i detaljplanen utifrån detaljplanens syfte samt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900)



- en ekonomisk bedömning över vad genomförandet av detaljplanen kan antas innebära samt den kostnadsfördelning och det betalningsansvar som kan uppkomma för olika parter som berörs
- om detaljplanen kan antas innebära en skada så att en fastighetsägare eller rättighetshavare kan ha rätt till ersättning eller inlösen av fastighet

Bestämmelser anger även att:

- vid ändring av en detaljplan ska kommunen uppdatera den ursprungliga planbeskrivningen istället för att ta fram en ny
- all information i planbeskrivningen ska inordnas i de teman och huvudområden som anges i bilaga till föreskrifterna och informationen ska vara lägesbestämd.

Konsekvenserna av de övre punkter är att kommunen behöver gå igenom befintliga mallar för planbeskrivning för att säkerställa att all information finns med. Den största svårigheten kommer sannolikt vara att avgöra hur detaljerad informationen behöver vara för att uppfylla föreskrifterna. Risk finns för att planbeskrivningarna därmed blir onödigt långa och detaljerade, åtminstone inledningsvis innan vägledningar och rättspraxis hunnit etableras.

De två nedersta punkterna innebär att kommunen behöver anpassa sig till ett nytt arbetssätt för att ta fram planbeskrivningar och göra ändringar av befintliga detaljplaner. För att uppfylla kraven på att informationen i planbeskrivningen ska vara lägesbestämd kommer ny programvara/tillägg till befintlig programvara behöva upphandlas. Det kommer att innebära behov av att anpassa arbetssätt och mallar, det är dock svårt att i dagsläget bedöma omfattningen och kostnaden för den anpassningen även om det sannolikt behövs förhållandevis stora förändringar jämfört med dagens arbetssätt. För ändring av detaljplaner anges även i Boverkets motivering att den ursprungliga planens syfte inte ändras utan att avsikten med ändringen måste stämma överens med detta syfte.

Det faktum att föreskrifterna är bindande regler innebär risk för att en detaljplan kan upphävas på formaliafel om föreskrifterna inte följs till skillnad mot om detaljplanen avviker från ett allmänt råd som inte är bindande och därmed inte kan medföra ett formaliafel.

Att motiven till enskilda regleringar ska redovisas tydligare i planbeskrivningen innebär att det kan bli enklare för allmänheten att förstå varför detaljplanen är utformad på ett visst sätt. På längre sikt kan föreskrifterna även innebära att det blir lättare att tolka detaljplanen när planbeskrivningens olika textavsnitt kopplas till den yta där bestämmelsen gäller. Planenhetens bedömning är dock att allmänheten skulle gynnas ännu mer om föreskrifterna angav att bara den information som var väsentlig för förståelsen och tolkningen av detaljplanen skulle kopplas geografiskt. I och med den korta omställningstid som föreslås finns även risk för att planbeskrivningarna inledningsvis blir längre än idag för att undvika formaliafel samt att detaljplaner upphävs på grund av formaliafel, vilket inte gynnar allmänheten.

Tidigare hantering

Under sommaren 2019 remitterade Boverket ett förslag till föreskrifter om detaljplan, inklusive ett kapitel om planbeskrivningen. Remissutfallet var blandat. Det framfördes bland annat kritik över den omfattande regleringen av planbeskrivningen. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden yttrande sig över remissen den 26 juni 2019, § 148 och beslutade då att avstyrka remissen med följande motivering:

Nämnden delar inte Boverkets bedömning att det kommunala självstyret inte påverkas. Själva kravet på föreskrifter som överordnat skäl till digitaliseringsåtgärder ser vi som en sådan inskränkning då det bland annat kan komma att påverka medborgarperspektivet i arbetet med planbeskrivningar och vid ändring av detaljplaner. Hit räknas också risken att eventuella föreskrifter som ersättning för allmänna råd kan komma att medföra begränsningar i möjligheterna att reglera det som PBL föreskriver.

Med hänvisning till ovanstående vill vi istället rekommendera att Boverket utreder om det är mer lämpligt att ta fram allmänna råd som ersättning för bindande föreskrifter vad gäller planbeskrivningen. Vad gäller den vällovliga digitaliseringsambitionen bör den kunna uppnås med hjälp av ett nära samarbete med ledande programvaruutvecklare som frambålls som den primära målgruppen i Boverkets utkast till Konsekvensutredning.

Boverket har efter remissen justerat förslaget till föreskrifter med anledning av inkomna synpunkter och har utformat ett författningsförslag som enbart hanterar planbeskrivningen som nu är på remiss fram till den 24 juli 2020. Det nya förslaget är mindre detaljerat än det tidigare remissförslaget men innebär fortfarande omfattande förändringar av arbetssättet med planbeskrivningar.

Synpunkter på föreskrifterna

Planheten bedömer att föreskrifterna i en justerad form på sikt skulle kunna innebära högre kvalitet än idag samt en bättre förutsägbarhet vid genomförande av detaljplan och vid tolkning av planbestämmelser. Planheten bedömer dock att det behövs längre omställningstid för att garantera rättssäkerheten. Utifrån föreskrifternas utformning och nämndens tidigare ställningstagande föreslår planheten därför att förslaget till föreskrifter avstyrks med motivering. Motiveringen föreslås vara att kommunen anser att Boverket bör ta fram allmänna råd istället för bindande föreskrifter för planbeskrivningar och ändring av detaljplaner. Detta då kommunen anser att det inte är rimligt att på ett rättssäkert sätt gå från att inte ha någon form av standardisering/allmänt råd för planbeskrivningar och ändringar av detaljplaner till att införa bindande föreskrifter med endast ett års implementeringstid, även om det på längre sikt kan finnas fördelar som motiverar att även planbeskrivningen regleras med föreskrifter.

Av yttrandet framgår även att kommunen instämmer i att digitalisering är ett viktigt framtida steg för detaljplaneprocessen men att kommunen anser att det är av yttersta vikt att föreskrifterna inte begränsar kommunens självstyre. Föreskrifterna får inte heller forceras fram så att de medför att tid som idag läggs för att göra korrekta avvägningar,

rimliga bedömningar och säkerställa goda livsmiljöer istället läggs på att säkerställa att det inte sker formaliafel.

Yttrandet anger även att om Boverket ändå väljer att införa bindande föreskrifter anser kommunen att det inte är rimligt att föreskrifterna ska gälla för detaljplaner påbörjade från den 1 januari 2022. Detta då Boverket först måste ta fram vägledning, utbildningar samt mallar, programvaruleverantörerna utveckla programvaror som kan hantera planbeskrivningar och kommunerna därefter måste få rimlig tid för att implementera dessa i kommunens verksamhet. Kommunen anser inte att det kan ske på ett rättssäkert sätt med bara ett års omställningstid. Motsvarande omställningstid för detaljplanernas bestämmelser och plankarta, där det redan idag finns allmänna råd och en väl etablerad praxis samt till stor del tillämplig programvara, blir längre än ett år och det är därmed rimligt med en längre omställningstid även för planbeskrivningar. I yttrandet specificeras även att kommunen anser att vissa delar av föreskrifterna ska utgå/omformuleras om Boverket väljer att införa föreskrifterna, bland annat att kapitel 3 om hur informationen ska vara utformad digitalt bör omformuleras då kommunen är tveksam till nytta av att all information i planbeskrivningen kopplas till digitalt till detaljplanen.

Slutligen anger yttrandet att Boverket måste säkerställa och bekosta framtagandet av omfattande och tydliga vägledning och utbildningar kring bland annat hur ändring av detaljplaner ska utformas och vad som är lämplig detaljeringsnivå för motiveringar av planbestämmelser och beskrivningar av kostnader. Detta för att undvika onödigt långa planskrivningar, utdragna rättsprocesser och detaljplaner som upphävs av överprövande instans. Yttrandet innehåller även en del mer detaljsynpunkter på specifika paragrafer i föreskriften.

Ekonomiska konsekvenser

Planenheten bedömer att förslaget till föreskrifter innebär vissa öknningar i kostnader för komplettering av programvara för digitala planbeskrivningar och uppdateringar av mallar. Kostnaderna är dock svåra att uppskatta i detta läge.

Konsekvenser för barn

Planenheten bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser för barn.

Susanne Werlinder
Enhetschef
Planenheten

Therese Sjöberg
Planarkitekt
Planenheten



Bilagor

- Bilaga 1: Förslag till yttrande
- Bilaga 2: Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning
- Bilaga 3: Boverkets konsekvensutredning av förslaget till föreskrifter