



Workshop 24 april 2019 i Lund

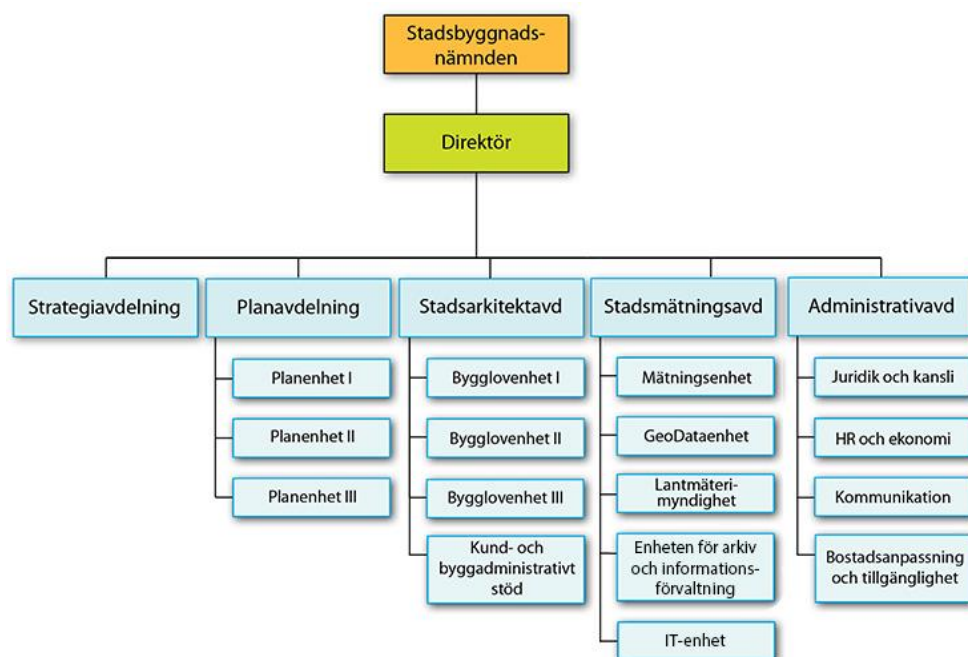
med fokus på detaljplanprocessen samt räddningstjänstens arbete i processen

Presentation: Carina Ivarsson, enhetschef planavdelningen Malmö stad

Nedan finns utvalda delar från Carinas presentation samt frågor och svar som lyftes under dagen. Utöver materialet i minnesanteckningarna så finns Powerpointpresentationen i sin helhet bifogat i bilagor.

Stadsbyggnadskontorets organisation och ansvarsområden

Karta över den klassiska strukturen hos stadsbyggnadsnämnden:



Hur är enheterna uppdelade?

- Delvis geografiskt indelade enheter.

Plan- och bygglagen

Markerat i rött är frågor/krav där Räddningstjänstens bidrar med sin expertis

Varför planering?

- Mark- och vattenområden är gemensamma resurser
- Allmänheten och de allmänna/gemensamma värdena behöver en företrädare i mötet med ett exploateringsanspråk
- Planlagstiftningen sätter ramarna för kommunens möjligheter att bestämma över enskilda

Plan- och bygglagen

- ...är i stora delar en lag som ger spelregler för exploatering.
 - Detaljplaner ska genomföras
 - Bygglov ska ges om kraven är uppfyllda
 - Jfr. Miljöbalken som är en lag för skydd av miljön
- ...gäller vid sidan av andra lagar
- ...har en lång kontinuitet. Grundar sig på krav på brandsäkerhet, konstruktion och sanitet (ljus, ljud, lukt m.m.)



PBL är en verktygslåda

- Väga allmänna intressen mot enskilda
- Väga enskilda intressen mot varandra
- Fysiska planer är spelplaner för stat, kommun, näringsliv, organisationer och enskilda i frågor om hur marken ska användas
- Insyn, delaktighet, förutsägbarhet och pålitlighet

Från stat till kommun

- Kommunalt planmonopol
- Staten lämnade över ansvaret för planering men har behållit vissa kontrollfunktioner
- ÖP är den främsta arenan för diskussionen mellan stat och kommun
- Staten kan stoppa en kommuns planer i vissa fall

Finns ibland meningsskiljaktigheter mellan kommun och stat om vad som ska byggas. Därför kan det vara idé att avvakta med detaljplan trots att kommun är villiga att ge OK.

Statligt ingripande sker om följande inte tillgodoses:

- Riksintressen
- Människors hälsa och säkerhet
- Miljökvalitetsnormer
- Strandskydd
- Mellankommunal samordning

Parter i systemet:

- Kommunen (genom KF eller SBN): Har planmonopol, avgör vad som ska planläggas var. Hanterar och gör bedömningar vid planläggning och bygglovsprövning. Är skyldig att följa lagen och rättspraxis
- Staten (genom Länsstyrelsen): Utövar tillsyn på kommunernas planläggning. Överprövar dp.
- Byggherre: Person som för egen räkning utgör projekterings-, byggnads-, rivnings eller markarbeten. Ansvarar för att krav uppfylls och kontrolleras
- Kommunmedborgare: Kan vara sakägare i ärenden enligt PBL och har överklagansrätt. Har rätt till insyn och möjlighet att lämna synpunkter

Vad är statusen för Planprogrammet?

- Finns fortfarande och är fullt möjligt att göra.
- Alla planbestämmelser måste ha stöd i PBL. Stödet är viktigt för att kunna motivera.

ÖP-> FÖP/TT-> Planprogram-> Dp -> BL

PLANPROGRAM:

- Kan upprättas om det behövs för att underlätta genomförande av en detaljplan
- Sätter en förändring i ett större sammanhang
- Anger mål och riktlinjer för en detaljplan
- Innehållsförteckning – agenda
- Ofta större områden – flera detaljplaner
- Ibland på gränsen till FÖP
- Tidigt fånga sådant som kan bli viktigt senare; riskfrågor, miljöpåverkan, utredningsbehov

Översiktsplan vs. detaljplan

- Översiktsplan
 - Stora dragen, riktlinjer
 - Allmänna intressen - prioritering
 - Överenskommelse med staten
- Detaljplan
 - Detaljerade regler
 - Prioritering mellan allmänna och enskilda intressen
 - Prioritering mellan olika enskilda intressen
 - Rättigheter och skyldigheter



Detaljplanen är:

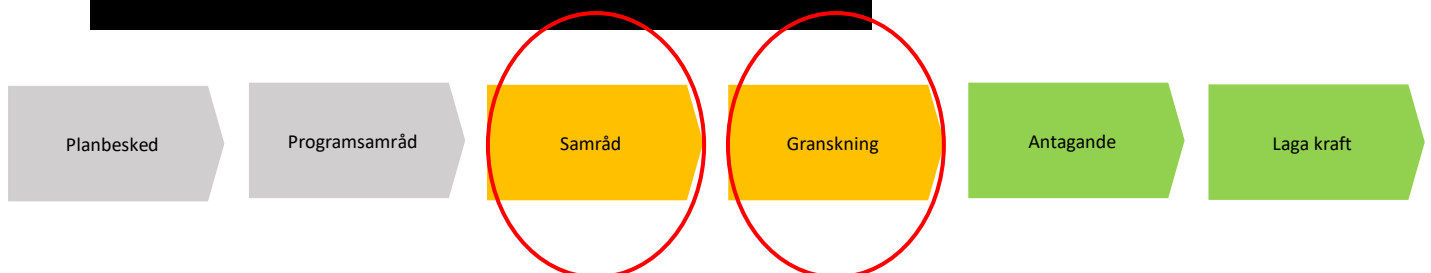
- Juridiskt bindande – styrande vid lovgivning
- Rättigheter i form av byggrätt (mest enskild)
- Skyldighet att genomföra (mest kommunen)
- Begränsningar i utveckling av befintlig bebyggelse
- Mer genomförande – mindre strategi
- Färskvara (genomförandetid mellan 5 och 15 år)
- Äldre stadsplaner och byggnadsplaner gäller normalt som detaljplan

I Carinas presentation finns även information om vilka bestämmelser som måste finnas med och vilka som inte får finnas i detaljplanen

Planprocessen

Demokratiska regler för processen

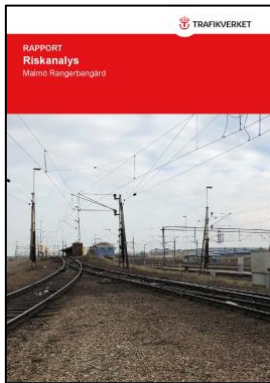
- Garanterar allmänhetens insyn och möjlighet att påverka
- Olika krav på process om
 - Stöd i ÖP?
 - Stöd hos staten (genom Länsstyrelsen)?
 - Risk för betydande miljöpåverkan?
- Standardförfarande
 - Mindre & kortare process
- Utökat förfarande
 - Större krav på processen för att förankra och sprida information
 - Kungörelse i tidningen och krav på samrådets längd



Formella remisser i samråd och granskning.

Därutöver informellt, tex **startblock**

Rådgivning i processen (val av skyddsåtgärder, tolkning av riskutredningar)



Carina pratade om Riskanalysen för Rangerbangårdet – Gjorde en utredning 2013 som FÖP Nyhamnen baserar sig på. De hann även göra en 2018 som landade i ganska stora skillnader i syn. Obs! Förvillas inte av likheten i omslagen.

Läs mer om riskanalysen i Carinas presentation.

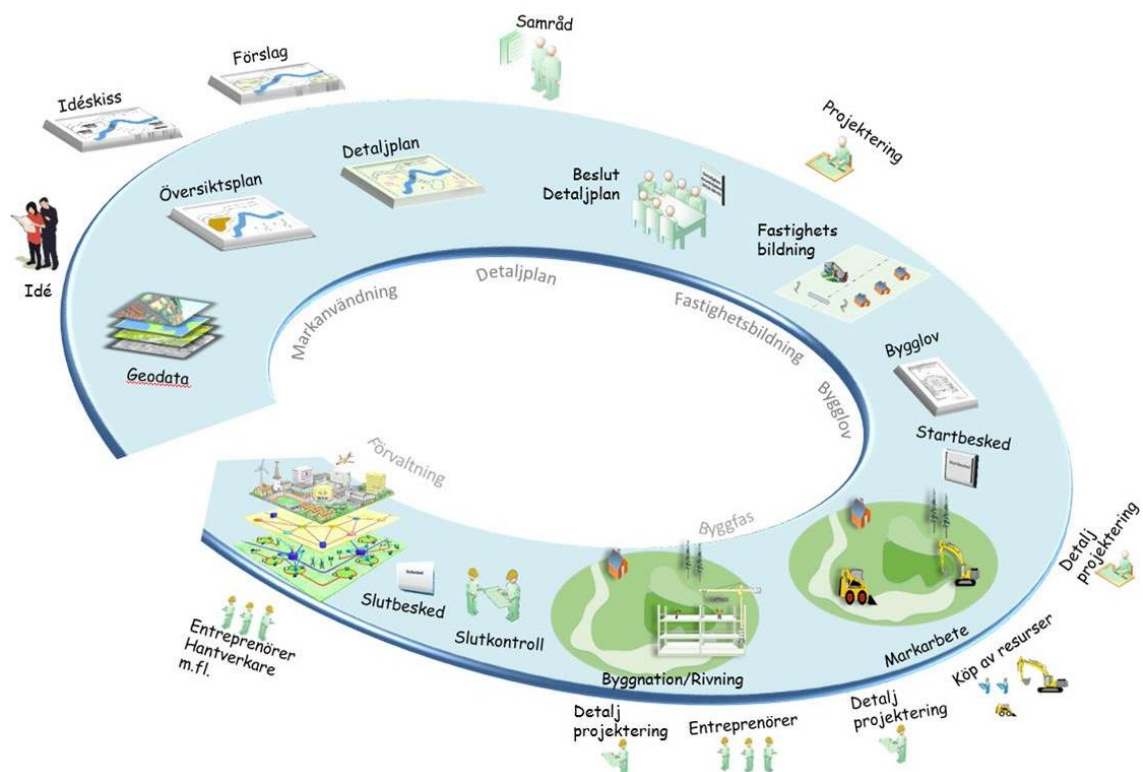
Tips! Besök [PBL-kunskapsbanken](#) på Boverkets hemsida

Presentation: Karl Evald, jurist Boverket

Arbetat på plan - och byggenheten sedan 6 år. Nedan finns utvalda delar även från Karls presentation. Utöver materialet i minnesanteckningarna så finns presentationen i sin helhet bifogat i bilagor.

Vad är målet med PBL?

- Skapa processer för samhällsbyggande
 - ÖP, DP, lov, förhandsbesked, tillsyn...
- Slå fast vad som är viktigt och grundläggande
 - Allmänna och enskilda intressen
- Ange ramarna för kommunens självbestämmande
 - Planmonopolet
 - Statliga intressen i planeringen, LSt





Planbestämmelser

Alla planbestämmelser ska

- Ha stöd i 4 kap PBL
- Vara tydliga
- Vara genomförbara

Planbestämmelser får inte

- Vara för detaljerade
- Reglera sådant som redan är reglerat i lag eller annan författning
- Handla om något annat än att pröva markens lämplighet för bebyggelse
- Innehålla hänvisningar till andra dokument

Skillnaden mellan planbestämmelser och planbeskrivning?

En tydlig skillnad är att planbestämmelser är juridiskt bindande medan planbeskrivningen inte är det.

Planbestämmelser

- Alla planbestämmelser ska
 - Ha stöd i 4 kap PBL
 - Vara tydliga
 - Vara genomförbara
- Planbestämmelser får inte
 - Vara för detaljerade
 - Reglera sådant som redan är reglerat i lag eller annan författning
 - Handla om något annat än att pröva markens lämplighet för bebyggelse
 - Innehålla hänvisningar till andra dokument

Planbeskrivningen

- Beskriver planens syfte, varför detaljplanen behövs i just det här fallet
- Berättar varför planen ser ut som den gör
- Beskriver vilka överväganden kommunen gjort, t.ex. m.a.a. synpunkter från remissinstanser
- Anger hur genomförandet ska gå till, t.ex. att en allmän service tillhandahålls på allmänna platser som kommunen är huvudman för
- Är inte juridiskt bindande
- Kan å andra sidan inte ignoreras helt eftersom den beskriver syftet bakom de tvingande bestämmelserna
- Kan användas som tolkningsstöd vid prövning av lov

Tips bra länkar som behandlar planbestämmelser

- [Planbestämmelser för detaljplan - Handbok ”för proffsen”](#)
- [Planbestämmelsekatalogen - Digital katalog över alla planbestämmelser](#)
- [BFS 2014:5, Boverkets allmänna råd om planbestämmelser](#)



Planbestämmelser är inte någon universallösning! Tänk på:

- Lagstödet
- Prövning av markens lämplighet
- Allt behöver inte regleras i planen
- Saker som inte kräver bygglov kommer inte följas upp

”Planbestämmelserna måste vara såpass tydliga att byggherren förstår vad som förväntas av denne samt att de bör kunna följas upp genom bygglov”.

PBL

- Reglera inte sådant som regleras någon annanstans. Upplysningar behöver inte finnas med i detaljplanen.
- Kommunen i planprocessen ska kunna svara på frågor kopplade till de grundläggande bestämmelserna i PBL, t ex hur det är tänkt med räddningstjänstens tillgänglighet, även om det inte regleras specifikt i planen. Dvs de får inte skjuta över den typen av frågor till bygglovsprocessen utan måste ha en tanke om det redan i planskedet.

Vad är det som är juridiskt bindande och vad kan vi som räddningstjänst få in i plankartan?

- Plankartan är bindande
- Planbestämmelser som har stöd i 4 kap PBL och följer övriga krav t.ex. tydlighet

Var bör vi som räddningstjänst försöka få med information som är viktig för vår insatsmöjlighet såsom brandvattenförsörjning, möjligheten att använda räddningstjänsten som utrymningsväg osv för att våra synpunkter på bästa sätt ska beaktas?

- Lämna tydliga yttranden tidigt under planprocessen
- Specifika uttalanden, inte bara generella riktlinjer
- Använd möjligheten att lämna yttrande på ÖP

Vad är Boverkets syn på vad som händer om räddningstjänstens förmåga ändras över tid?

- En detaljplan kommer sannolikt ligga kvar i minst 50 år, kanske 100 år
- Dagens planer är oftast antagna före 1987 (ca 80 % av alla planer)
- En detaljplan kan bara möjliggöra en fysisk miljö, inget utrymme för flexibilitet utifrån räddningstjänstens förmåga

Slutlig kommentar:

Karl påpekar att det måste finnas stöd i kapitel 4 för vilka krav som förs fram i planbestämmelserna från räddningstjänsten. Det finns inget som stödjer att räddningstjänsten kan skriva att ”Det ska finnas plats för brandposter” eller ”Den här ytan behöver vara så stor så att RTJ kan komma fram”. Istället får man skriva att en yta behöver reserveras – utan specifik anledning. Man får beskriva hur stor yta som avses etc.



WORKSHOP

Diskussionsunderlag 1

I detta diskussionsunderlag anges inledande grundläggande förutsättningar. Därefter presenteras två olika förändringar/problem för diskussion som räddningstjänster kan ställas inför. Avslutande finns frågeställningar som stöd för diskussionen inom gruppen.

Förutsättningar

Ett nytt område ska planläggas i utkanten av en mindre stad. Räddningstjänstens station i staden ligger centralt. Inom det nya området som ska planläggas avser kommunen att flerbostadshus ska byggas. Antalet våningar kommer att vara mellan fyra och åtta våningar. I området kan även förskola, skola och viss detaljhandel tillåtas. Detaljplanen genomgår en planprocess enligt standardförfarande:



Räddningstjänsten lämnar synpunkter under samrådet angående insatstider, möjligheter till uppställning av stegutrusning samt räddningstjänstens förmåga. När detaljplanen vinner laga kraft har räddningstjänstens synpunkter beaktats. Räddningstjänstens insatstid till området understiger 10 minuter och förutsättning finns för att räddningstjänsten ska kunna utgöra alternativ utrymningsväg från bostäder.

Bygglov för flerbostadshusen beviljas, de utförs enligt detaljplanen och räddningstjänstens förmåga är en del av bygglovet. Räddningstjänsten har vid bygglovsremisser inget att erinra då bygglovet har utförts enligt indata från detaljplanens plankarta samt planbeskrivning.

Problematik

Utvecklingar i samhället gör att Räddningstjänst 1 och Räddningstjänst 2 väljer att genomföra förändringar i sina organisationer. Nedan presenteras de förändringar som Räddningstjänst 1 och Räddningstjänst 2 kan välja/tvingas att genomföra.

Räddningstjänst 1:

Räddningstjänst 1 har en återkommande problematik att rekrytera RiB-personal till samhällen utanför staden, de så kallade kransorterna. Detta leder till att RiB-stationer i kransorter läggs ned på grund av för låg bemanning. Efter utredning och beslut i politiken byggs en ny brandstation på en annan plats i staden än den centrala platsen som beskrivs ovan. Detta görs för att tillgodose tidsmålen för insats i kransorter enligt det politiskt beslutade handlingsprogrammet. Genom denna förändring kommer räddningstjänstens insatstid till det detaljplanerade området under rubriken *Förutsättningar* samt en del andra områden i staden att överstiga tio minuter.

Räddningstjänst 2:

Räddningstjänst 2 väljer att ersätta den gamla stegbilen med en hävare och stegbilen tas ur drift. Uppställning av hävaren tar cirka 1,5 minuter längre tid än uppställning av stegbilen och uppställningsplatserna för hävaren kräver cirka 2 meter mer bredd på uppställningsplatserna. Genom breddkraven kan inte räddningstjänsten fungera som utrymningsväg för vissa flerbostadshus där



räddningstjänsten i bygglovet finns angiven som alternativ utrymningsväg. Genom den förlängda uppställningstiden överstiger insatstiderna till andra flerbostadshus 10 minuter.

Stödfrågor för diskussion

- Hur kan/ska räddningstjänsterna hantera dessa problem?
- Kan räddningstjänsten kräva åtgärder enligt LSO vid tillsyn eller måste räddningstjänsten återställa sin förmåga? Vem är juridiskt ansvarig för eventuella åtgärder?
- Hur kan räddningstjänsterna arbeta med detaljplaneprocessen för att kunna minska eller eliminera dessa problem?
- Hur kan/ska handlingsprogrammet kunna nyttja detaljplaneprocessen och vad måste ingå i handlingsprogrammet?

Svar och diskussion - GRUPP 1

- Behåller brandstationen i centrum med stegbil. Det är upp till räddningstjänsten/samhället att hålla sitt löfte om brandsäkerhet. Därför måste ansvaret ligga på räddningstjänsten.
- Viktigt att räddningstjänsten tar på sig ett samhällsansvar – någon måste ta det!
- Räddningstjänsten ska återställa sin förmåga. Om det kräver att ha två stationer så ska denna åtgärd göras.
- Räddningstjänsten ska/bör ha mer delaktighet i detaljplaneprocessen
- Bättre planering för framtiden. Tydlig reglering i handlingsprogrammet

Svar och diskussion - GRUPP 2

- Gruppen har diskuterat länge och slutade med fler frågor än svar.
- Kan vi som räddningstjänst förändra vår förmåga)? Kan man avsäga sig förmågan för framtida byggen (utan förändringar i BBR) och på något sätt kompensera för befintliga byggnader?
Exempelvis säga: ”Ni kan bygga, men då får ni klara er utan oss. Vi kan inte lova något nu. Vi kunde bara lova utifrån det befintliga”.
- Diskuterade även vem som ska utreda och informera? Kan man bolla frågan vidare till statlig instans som exempelvis boverket eller kommunen (utan att det blir rättsligt)? (gäller framför allt mindre kommuner som ej har resurser).
- Politiken sätter käppar i hjulet – ”Det spelar ingen roll hur mycket man redogör för detaljfrågor då politikerna inte lyssnar fullt ut på vad RTJ säger. Politikernas beslut baseras på deras egna önskemål och det är inte alltid RTJ expertis tas på allvar eller beaktas när beslut tas”

Diskussionsunderlag 2

I detta diskussionsunderlag anges inledande grundläggande förutsättningar. Därefter presenteras frågeställningar som stöd för diskussionen inom gruppen.

Förutsättningar

Ett nytt område ska planläggas i utkanten av en mindre stad. Området planläggs för bostäder, förskola, skola och viss detaljhandel. Inom 150 meter från planområdet finns en större väg som även är rekommenderad (primär) väg för transporter av farligt gods. Räddningstjänsten anger i ett tidigt yttrande att det behöver göras en riskutredning för området. Syftet med riskutredningen bör enligt räddningstjänsten vara att undersöka samhälls- och individrisken i området och vid behov identifiera



riskreducerande åtgärder. Inför granskningsskedet har det tagits fram en riskutredning som visar att alla planerade verksamheter (dvs förskola, skola, bostäder och handel) kan tillåtas inom området om det genomförs vissa riskreducerande åtgärder.

Stödfrågor för diskussion

- Vad tittar ni på när ni ska granska/bedöma/värdera en riskutredning och tillhörande riskreducerande åtgärder?
- Vilket stöd och vägledning använder ni när ni granskar riskutredningen och bedömer/värderar de riskreducerande åtgärderna?
- Hur agerar ni om riskutredningen inte bedöms vara tillräcklig? Vilka möjligheter har räddningstjänsten att begära att utredningen ska revideras?
- Vem ansvarar för att de riskreducerande åtgärderna faktiskt införs när detaljplanen väl vunnit laga kraft, och hur görs det i era kommuner? Kan det vara olika aktörer som ansvarar i olika skeden?
- Det visar sig att riskutredningen grundar sig på platsspecifika förhållanden, i det här fallet en vall som löper längs vägen (men som ligger utanför planområdet). Vad kan kommunen göra för att säkerställa att vallen finns kvar över tid och hur bör det hanteras om förutsättningarna ändras efter att detaljplanen vunnit laga kraft?
- Ett antal år efter att detaljplanen vunnit laga kraft och det börjat byggas i området så uppmärksammas att vissa riskreducerande åtgärder inte har blivit införda i området och/eller i specifika byggnader. Vilka möjligheter ser ni att kommunen och/eller räddningstjänsten har att ställa krav på att riskreducerande åtgärder vidtas i efterhand?
- Hur hanteras det i er kommun om riskbilden för ett eller flera befintliga områden ändras på grund av förändringar i närliggande områden, till exempel om en väg för farligt gods breddas så att vägen ligger närmare befintlig bebyggelse än vad den gjorde när detaljplanerna runt vägen togs fram?
- Hur tror ni att detaljplaner kan utformas och anpassas för att hålla över tid och ta höjd för ändrade förhållanden, t ex breddning av vägar och flytt av industrier.

Svar och diskussion - GRUPP 2

- Har bland annat diskuterat kompetensen hos de som utför åtgärderna. Kan man införa motsvarande SAK3:a för riskutredningar? Kompetensen varierar hos de som utför utredningarna och åtgärderna är i vissa fall omöjliga att genomföra. Hur säkerställer vi att organisatoriska åtgärder håller över tid?
- Kommunerna tenderar att ha bristande respekt för riskerna som utreds i detaljplaneprocessen. Görs riskutredningar på rätt sätt? Tittar man på rätt risker? Eller görs riskutredningarna bara på slentrian?
- Måste grundas i PBL kapitel 4 – men kan man få in vissa planbestämmelser om man formulerar dem korrekt? Eller ska man fortsätta skriva standardssvar i planbeskrivningarna? Hur ska man tänka här?

Svar och diskussion - GRUPP 1

- Liknande resonemang
- Viktigt med tydligheten. Planbestämmelser ska vara tydliga, inget tolkningsutrymme ska ges, riskanalysen ska vara tydlig ang. antaganden mm. samt tydliga slutsatser i riskanalysen.



Räddningssamverkan Skåne

- Verkar finnas oklarhet mellan planhandläggaren eller riskutredningarna. Planhandläggare har svårt att förstå och tolka yttrandena. RTJ måste tänka på tydlighet och hur vi formulerar oss. Svårt att förklara och skriva yttranden till någon som inte förstår och har kunskap inom området – och då blir RTJ ansvarig för att förklara detta. Svårt när sakkunskapen saknas. Saknas även en standard för hur riskanalyserna görs – borde kanske finnas någon standard? Kan MSB göra något sådant?
- ÖP – var med tidigt, hitta lämplig markanvändning
- Kan ej hänvisa till annan åtgärd än DP

Diskussionsunderlag 3

Förutsättningar

I en stad ska en ny stadsdel planläggas. Detaljplanerna som tas fram innehåller bostadsområden, skola, detaljhandel, vårdcentral med mera. Planprocesserna genomförs med standardförfarande även denna gång. Under planprocessen framför stadens räddningstjänst att brandvattenförsörjning behöver anordnas i det nya området för att säkerställa insatsmöjligheten. Planerna vinner laga kraft och räddningstjänstens synpunkt är inlagd planbeskrivningarna.

Problematik

I efterföljande byggprocesser beviljas bygglov i det nya området med verksamhetstyper som detaljplanerna medger där räddningstjänsten remitteras i några ärenden. I byggprocesserna där räddningstjänsten remitteras framförs än en gång att brandvattenförsörjning behöver anordnas i det nya området.

När området börjar ta form och nästan står klart uppmärksammas det att det är väldigt glest mellan brandposterna. Räddningstjänstens synpunkter angående brandvattenförsörjning har i stort sett endast beaktats i de fall där räddningstjänsten har deltagit aktivt i byggprocessen genom att ha blivit remitterad.

Stödfrågor för diskussion

- Hur kan/ska räddningstjänsten hantera detta problem?
 - Kan räddningstjänsten ställa krav på att brandvattenförsörjning ska anordnas i samband med plan- och byggprocessen?
 - Om svaret på frågan ovan är ja: På vilken grund kan räddningstjänsten ställa krav på detta?
 - Hur säkerställer räddningstjänsten att synpunkter som framförs i planprocessen beaktas över tid?
- Kan räddningstjänsten ställa krav på att brandvattenförsörjning ska anordnas enligt LSO efter att slutbeskedet är utfärdat?
 - Om räddningstjänsten fattar beslut om att förelägga om åtgärder för att säkerställa brandvattenförsörjning enligt LSO vem ska i så fall ett sådant föreläggande riktas mot?
 - Det kan exempelvis vara så att flödet inte tillgodoser räddningstjänstens behov vid insats, vilket inte fastighetsägaren har möjlighet att åtgärda. Vem ska ett beslut om föreläggande i det fallet riktas mot?
 - Det kan också vara så att det är för glest mellan brandposterna. Vem ska ett beslut om föreläggande i det fallet riktas mot?



Svar och diskussion - GRUPP 1

- Det är olika i olika kommuner hur tidigt/sent man kommer in i processen. Ju tidigare desto bättre såklart. Men det ser olika ut.
- För ett antal år sedan var det mer självklart att räddningstjänsten var med tidigt i processen. Men idag är man inte riktigt överens i kommunerna om när räddningstjänsten ska kopplas in. Är detta en resursfråga?
- Förtydliga i detaljplaneprocessen att vi anser att kommunen ska säkerställa det & att vi annars kan kräva fastighetsägaren på det enligt LSO.

Svar och diskussion - GRUPP 2

- Krav på brandvattenförsörjning kan troligen inte härledas till PBL i varken detaljplanen – eller byggprocessen och inte heller till LSO och den enskildes skyldigheter. Är kanske snarare en förmåga som kommunens förväntas uppnå/upprätthålla, så därför måste man kanske klargöra vem i kommunen som ska tillse det? Stå angivet i rtj handlingsprogram? VA-bolag eller motsvarande (Ägardirektiv från kommunen).
 - Är det räddningstjänstens handlingsprogram som ska ställa krav och ansvara för detta?
 - Hur kan vi som räddningstjänst påverka utformandet av en tydlig bestämmelserätt? Finns massa åsikter, men vi har ingen rätt att bestämma. Vi kan lika gärna bli överkörda i slutändan hur mycket vi än framför våra rekommendationer. Frågan är alltså: Hur ska vi få igenom våra hänvisningar? Hur kan våra krav bli ”mer värda”?
-