

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Christina Thulin

Boverket
Remiss
371 23 Karlskrona

Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan

Sammanfattning

- SKR anser att Boverkets förslag till föreskrifter medför en ökad statlig styrning av kommunernas översiktsplanering
- SKR avstyrker Boverkets förslag till föreskrifter
- SKR anser att det först måste finnas fungerande tekniska lösningar på plats som kan realisera Boverkets förslag. Först därefter är det möjligt att ta ställning till hur förslaget fungerar för att planlägga mark- och vatten
- SKR bedömer att Boverkets ÖP-modell, databasstruktur samt Lantmäteriets tekniska specifikationer skapar förutsättningar för systemleverantörer att utveckla programvaror utan att det i dagsläget införs föreskrifter med regler om hur informationen i en digital översiktsplan ska definieras och identifieras
- SKR anser att Boverket som ett första steg bör ta fram allmänna råd som stöd för systemleverantörer och kommuner
- SKR anser att staten måste ta ett tydligare övergripande ansvar för innebörden av obrutna informationsflöden enligt visionen om en digital samhällsbyggnadsprocess
- Statens mottagarkapacitet för digital information måste utvecklas. Tydligare ställningstaganden och vägledningar kring hur den digitala information som nu produceras ska arkiveras behöver också skyndsamt finnas på plats

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Övergripande synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser det angeläget att staten tar ett större ansvar för en nationell digital infrastruktur, både för hela det offentliga Sverige och för samhällsbyggnadsområdet. Fortsatta kommunala satsningar kräver en tydligare nationell målbild och färdplan för en digital

samhällsbyggnadsprocess. SKR anser att det arbete som Boverket nu genomför kring en utvecklad ÖP-modell och databasstruktur utgör en viktig del i en nationell infrastruktur för geodata. Dock saknas fortfarande viktiga delar för att kommunerna och andra aktörer ska kunna ta ytterligare steg i riktning mot en obruten digital samhällsbyggnadsprocess.

SKR delar Boverkets bild av att det i framtiden krävs föreskrifter och tydlig vägledning för att säkerställa gemensamma överföringsformat för utpekade informationsmängder i översiktsplanen. SKR anser dock att det fortsatta arbetet med att standardisera informationsmängder i översiktsplanen kräver ett annat förfarande än det som nu föreslås av Boverket. SKRs slutsats baseras på kommunernas synpunkter på hur processen kring införandet av digitala detaljplaner har fungerat¹. Det finns ett utbrett missnöje med hur implementeringen av nytt regelverk för detaljplaner har genomförts. Snäv tidsplan, outvecklade tekniska lösningar samt splittrade budskap mellan myndigheter kring hur föreskrifterna ska hanteras i den nyetablerade nationella geodataplattformen har lett till merarbete för kommunerna.

SKR delar Boverkets bild av att systemleverantörer och kommuner behöver ramar för att fortsatt kunna utveckla digitala lösningar för översiktsplanens information. SKR bedömer att Boverkets ÖP-modell, databasstruktur samt Lantmäteriets tekniska specifikationer skapar förutsättningar för systemleverantörer att utveckla programvaror. SKR anser att detta bör göras genom allmänna råd som sedan kan omformas till föreskrifter när det finns fungerande teknik på plats. SKR avstyrker därför Boverkets förslag till föreskrifter

Tvingande lösningar kräver fungerande teknik

SKR konstaterar att Boverkets förslag till föreskrifter förutsätter tekniska lösningar som ännu inte finns på plats. Staten lägger därmed ett stort ansvar på både systemleverantörer och kommunerna att driva på utvecklingen av programvaror. Bindande föreskrifter kräver att dess konsekvenser ska lyftas och analyseras i förväg för att det ska gå att ta ställning till föreskriftens effekter. Att föreslå och införa bindande föreskrifter och hoppas på en tillräcklig teknisk utveckling i tid är att hantera föreskriftsrätten på ett felaktigt sätt. SKR anser att det först måste finnas fungerande tekniska lösningar på plats som gör det möjligt att realisera Boverkets förslag. Därefter går det att ta ställning till hur förslaget fungerar för att planlägga mark och vatten .

1

<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/ettarmeddigitaladetaljplaner.73792.html>

Förslagets konsekvenser för det kommunala självstyret är för dåligt analyserade

SKR delar inte Boverkets bild av att förslagen inte har någon påverkan på det kommunala självstyret. Tvärtom innebär statlig styrning över planens innehåll ett paradigmskifte för kommunernas översiktliga planering. Översiktsplanen visar en samlad bild av kommunens långsiktiga utvecklingsvilja och hur den fysiska planeringen kan bidra till att den förverkligas. Planen bygger på politiska ställningstaganden och prioriteringar och tas av fullmäktige. Ett av huvudsyftena med att införa en ny plan- och bygglag under 1980-talet var att decentralisera ansvaret för planläggning från staten till kommunerna. Beslut om översiktsplanens utformning ansågs lämpligast rymmas inom det kommunala självstyret då beslut som rör den fysiska miljön bör fattas i en lokal kontext och av förtroendevalda och tjänstepersoner med god kännedom om lokala förhållanden. Genom att ge kommunerna en stor frihet att själva avgöra vilka frågor som behövde lyftas i den översiktliga planeringen och även stor frihet i hur detta skulle uttryckas i själva planen så skulle den demokratiska processen och medborgardialog gynnas. Både lokalpolitiker och allmänhet skulle känna igen sig i planen och i dess förutsättningar. Detta synsätt har genomsyrat svensk planeringstradition de senaste trettio åren.

Föreskrifter för översiktsplaner innebär en ökad statlig styrning av översiktsplanens innehåll och när Boverkets rapport Översikts- och regionplan i en digital miljö (2021:27) remitterades underströk SKR att ett paradigmskifte behöver föregås av en diskussion om för- och nackdelar med en sådan förflyttning. En hårdare styrning av innehåll och utformning kan medföra en risk att översiktsplanen delvis förlorar sin funktion som ett vägledande, politiskt styrdokument som i allt väsentligt utgår från den lokala kontexten. Detta bör vägas mot de nyttor som finns med ökad standardisering. SKR kan konstatera att en sådan diskussion ej har initierats av Boverket. SKR anser att det finns en överhängande risk att övergripande strategiska frågor och ställningstaganden som hanteras i en översiktsplaneprocess och i översiktsplanen i framtiden kan hanteras i andra sammanhang utanför PBL. Detta vore en olycklig utveckling.

Eftersom det inte finns några färdiga programvaror är det svårt att i grunden analysera hur förslaget påverkar kommunernas möjlighet att forma en lokalt förankrad plan men generellt innebär standardisering av begrepp och formuleringar mindre utrymme för den typ av lokala ställningstaganden som översiktsplanen hittills byggt på. Kommunerna arbetar också väldigt olika med sin översiktliga planering. För kommuner som redan arbetat efter ÖP-modellen, helt eller delvis, kan tvingande redovisningskrav upplevas som mindre belastande medan andra kommuner ser större utmaningar med hur kraven ska omsättas på hemmaplan och vad det kan få för konsekvenser för det lokala engagemanget om förslaget

innebär att det blir svårare att formulera och beskriva den politiska visionen.

Förslaget flyttar fokus från text till karta

Erfarenheterna från arbetet med att utveckla digitala planbeskrivningar för detaljplaner visar att det fortfarande finns svårigheter att hantera stora generella textmängder som inte har koppling till en specifik yta. Översiktsplanen är i allt väsentligt en textbaserad plan med resonemang och ställningstaganden som syftar till att underlätta efterföljande planering och byggande. Den är inte juridiskt bindande. Föreskrifterna riskerar att skifta fokus från planens resonerande delar till markanvändningskartan vilket, enligt SKR, vore olämpligt. Det tycks finnas en statlig övertro på vad det går att göra för analyser av informationen i markanvändningskartan då kartan i själva verket är en visualisering av de ställningstagande och resonemang som förs och som utgör planens egentliga kärna. SKR ställer sig frågande till om den typ av analyser som Boverket lyfter som en av de största nyttorna med digitalt standardiserad information går att göra utifrån hur översiktsplanen är uppbyggd idag. Det finns en risk för felaktiga slutsatser om man gör analyser på den typ av kartbilder som finns i en översiktsplan då kartbilden inte säger någonting utan förklarande text.

SKR anser vidare att Boverket behöver utveckla och tydliggöra hur översiktsplanens strategiska texter och hanteringen av de allmänna intressena ska hanteras. Förslaget fokuserar i stor utsträckning på statens krav på redovisning i översiktsplanen. Det är svårt att utläsa av förslaget hur utrymmet ser ut för kommunens vision och de breda angreppssätt som ofta genomsyrar översiktsplanen. SKR ser en risk för att Boverkets förslag lyfter sektorsfrågor var för sig snarare än att underlätta för integrerade perspektiv. Med tanke på översiktsplanens betydelse för efterföljande planering och byggande vore detta en mycket olycklig utveckling.

Staten bör ta ett tydligare ansvar för en digital samhällsbyggnadsprocess

När arbetet med en digital samhällsbyggnadsprocess initierades 2016 lyftes värdet av obrutna informationsflöden. I enkätsvaren om erfarenheter av första året med digitala detaljplaner vittnar kommunerna om en tilltagande inlåsning i system. Standardisering av detaljplaner har inte lett till enklare informationsutbyten utan snarare det motsatta. I dag kan samtliga programvaror som används för detaljplaner tillgängliggöra information i den nationella geodataplattformen men det finns inga krav på ett gemensamt leveransformat som gör att det även går att byta information mellan de olika systemen på ett enkelt sätt. Det finns heller ingen uttalad målsättning om att detaljplanernas information ska gå att använda i befintliga ärendehanteringssystem som används inom t.ex. bygglov. Om det finns en nationell önskan om obrutna informationsflöden och ökat

systemberoende borde samtliga inblandade aktörer, dvs stat, kommun och systemleverantörerna skyndsamt staka ut riktlinjer för hur det ska möjliggöras. Dessa problem måste adresseras innan ytterligare krav i form av föreskrifter träder i kraft. SKR anser att staten bör ta ett tydligare övergripande ansvar för innebörden av obrutna informationsflöden enligt visionen om en digital samhällsbyggnadsprocess.

Det finns överlag ett starkt behov av att staten tar ett tydligare helhetsansvar för utvecklingen av en digital samhällsbyggnadsprocess. Idag är mycket ofärdigt när det kommer till den praktiska implementering som i dagsläget genomförs av kommunerna. Splittrade budskap mellan myndigheter kring hur föreskrifterna för detaljplan ska användas, framförallt när det gäller planbeskrivningen har skapat stor frustration. Kommunernas förmåga att producera, hantera och arkivera digital information i samhällsbyggnadsprocessen utvecklas i snabb takt. Bristande mottagarkapacitet av digital planinformation i staten samt avsaknad av tydliga regler och praktiska/tekniska förutsättningar för arkivering har bidragit till att bilden av att de nya reglerna för detaljplaner sjösatts utan en tydlig nationell tanke om vad som borde funnits på plats innan de blivit tvingande lagstiftning. SKR konstaterar att detta försvårat kommunernas arbete. Statens mottagarkapacitet för digital information måste därför utvecklas och finnas på plats när nya regler träffar kommunerna. Tydligare ställningstaganden och vägledningar kring hur den digitala information som nu produceras ska arkiveras behöver också skyndsamt finnas på plats.

Sveriges Kommuner och Regioner

Gunilla Glasare
Avdelningsdirektör

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef