

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-08-22

Byggnadsnämnden 2022-09-20

Diarienummer 0581/22

**Handläggare**

Anna Olsson

Telefon: 031-368 1587

E-post: anna.olsson@sbk.goteborg.se

## Svar på remiss från Finansdepartementet – Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö

### Förslag till beslut

I byggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till Finansdepartementet som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

### Sammanfattning

Byggnadsnämnden har fått *Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö* för remiss som är en del av Boverkets uppdrag att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö. Rapporten gäller hur översiktsplaner och regionplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en effektiv samhällsplaneringsprocess och bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Boverket föreslår en ändring i Plan- och byggförordningen som innebär att även översiktsplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Bestämmelserna föreslås tillämpas först på översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter den 31 december 2026. Boverket har även tagit fram ett förslag på ett bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner och regionplaner. De föreskrifter som förväntas utarbetas avses bygga på motsvarande principer som föreskrifterna om detaljplan och planbeskrivning samt utgå från ÖP-modellens struktur och begrepp.

Stadsbyggnadskontoret är i grunden positiv till digitala översiktsplaner och anser även att det kan finnas fördelar med en mer enhetlig struktur för informationen. Kontoret har därmed inte några synpunkter på den föreslagna ändringen i Plan- och byggförordningen. Däremot anser kontoret att det finns många frågetecken kopplat till detaljeringsgraden av standardiseringen som Boverket har för avsikt att reglera genom föreskrifter och allmänna råd. Kontoret anser att nuvarande versioner av ÖP-modellen är långt ifrån användbar för alla kommuner och att det återstår mycket arbete innan den kan vara vägledande för föreskrifter. En förutsättning för att översiktsplanen ska kunna överföras, behandlas och återges digitalt i original, är att det finns gemensamma standarder för långtidsbevarande av de digitala planerna. Kontoret anser därför att föreskrifter inte bör tas fram innan

specifikationer, tekniska lösningar, ansvarsfördelning och övriga regeländringar för långtidsarkivering finns på plats. Baserat på hur mycket arbete som kvarstår är kontoret tveksamma till tidplanen för införandet av föreskrifterna.

### **Bedömning ur ekonomisk dimension**

Förslaget kan med stor sannolikhet innebära merarbete för kommunen. Exempelvis kan kommunen behöva ta fram flera varianter av översiktsplanen behöver tas fram för att möta såväl föreskrifternas krav, kraven på långtidsbevarande samt allmänhetens tillgänglighet.

### **Bedömning ur ekologisk dimension**

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

### **Bedömning ur social dimension**

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

### **Bilagor**

1. Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö
2. Införande av krav på digitala översikts- och regionplaner i plan- och byggförordningen

## Ärendet

Byggnadsnämnden har fått *Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö för remiss*. Remissyttrande ska skickas till Finansdepartementet senast den 30 september 2022.

## Beskrivning av ärendet

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö. Rapporten som nu har skickats på remiss avser den del av uppdraget som gäller hur översiktsplaner och regionplaner bör utformas i en digital miljö för att möjliggöra en effektiv samhällsplaneringsprocess och bidra till en god, säker och hållbar livsmiljö. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Boverket föreslår en ändring i Plan- och byggförordningen som innebär att även översiktsplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Bestämmelserna föreslås tillämpas först på översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter den 31 december 2026. Boverket har även tagit fram ett förslag på ett bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner och regionplaner. De föreskrifter som förväntas utarbetas avses bygga på motsvarande principer som föreskrifterna om detaljplan och planbeskrivning. I stället för planbestämmelsekatalogen är det ÖP-modellens struktur och begrepp som är vägledande för föreskrifternas innehåll. Föreskriften och ÖP-modellen kommer därmed att samspela. Om kommunen följer ÖP-modellen kommer kommunen att uppfylla föreskriften. ÖP-modellen i sig kommer dock inte vara en del av föreskriften utan precis som idag vara vägledning.

Utöver dessa författningsförslag innehåller Boverkets rapport en nulägesbeskrivning kring förutsättningarna för digitalisering av översiktsplaner och regionplaner. Vidare innehåller den en beskrivning av samhällsvinster med standardiserad information i översikts- och regionplaner samt motivering till varför det behövs en mer detaljerad reglering.

Boverket beskriver att de främsta nyttorna med enhetliga digitala översikts- och regionplaner är att skapa ett flöde för information genom samhällsbyggnadsprocessen. Information från ett skede ska kunna återanvändas i nästa skede och där vidareutvecklas. De lyfter även att det är lättare att tolka planerna och att det är möjligt att göra jämförande analyser. Det innebär också en ökad rättssäkerhet när information läses från ursprungskällan. Förutsättningar för ett obrutet informationsflöde är att den information som ska delas måste vara digital och i ett format som gör att den kan användas genom hela samhällsbyggnadsprocessen. Boverket bedömer att det effektiviserar kommunernas och regionernas, men även länsstyrelsens arbete, i planprocesser och efterföljande beslut. Förslaget medför dock omställning av arbetssätt och utveckling av programvaror för de som arbetar med översikts- och regionplanprocesserna. Boverket anser att kommunernas pågående digitalisering i grunden är en positiv utveckling men att det samtidigt innebär att kommunerna idag tillhandahåller digital information i olika format och struktur. Följden blir att det saknas möjligheter att utbyta information på ett effektivt och enhetligt sätt. Informationen går inte heller att analysera och jämföra på ett effektivt vis mellan olika kommuner. Varje enskild kommun spenderar dessutom stora resurser på framtagande av egna strukturer och databaser innan planarbetet kan påbörjas.

Boverket har sedan ett antal år tillbaka utvecklat ÖP-modellen som är en begrepps- och lagringsstruktur. ÖP-modellens struktur och begrepp föreslås vara vägledande för föreskrifternas innehåll. I dagens version av ÖP-modellen är fokus på översiktsplanens geografiska planinformation vilket innebär att den inte hanterar hela översiktsplanen. Översiktsplanen består dock av fler delar som måste behandlas och redovisas i planen för att uppfylla innehållskraven i PBL. Stadsbyggnadskontoret har varit inbjudna och deltagit i referensgrupper kopplat till framtagandet av ÖP-modellen. Trots vägledning och samverkan konstaterar Boverket att utvecklingen mot digitala översiktsplaner lett till att flera kommuner utvecklat egna informationsstrukturer och digitala lösningar.

Utgångspunkten för Boverkets resonemang är att översiktsplanen och regionplanen i sin helhet ska kunna överföras, behandlas och återges digitalt i original. Detta förutsätter också att det finns gemensamma standarder för långtidsbevarande av de digitala planerna. I dagsläget utgör arkiveringen av en originalhandling ett av de tydligaste digitala avbrotten i samhällsbyggnadsprocessen. Boverket menar att en förutsättning för att ta fram ett arkivformat för geodata som uppfyller kraven på långtidsbevarande är att informationen i översiktsplaner och regionplaner är standardiserad.

## **Stadsbyggnadskontorets bedömning**

Stadsbyggnadskontoret är i grunden positiv till digitala översiktsplaner och anser även att det kan finnas fördelar med en mer enhetlig struktur för informationen. Kontoret har därmed inte några synpunkter på den föreslagna ändringen i Plan- och byggförordningen. Däremot anser kontoret att det finns många frågetecken kopplat till detaljeringsgraden av standardiseringen som Boverket har för avsikt att reglera genom föreskrifter och allmänna råd. Vidare är kontoret tveksamma till tidplanen för införandet av föreskrifterna.

Boverket konstaterar själva att en förutsättning för att översiktsplanen ska kunna överföras, behandlas och återges digitalt i original, är att det finns gemensamma standarder för långtidsbevarande av de digitala planerna. Stadsbyggnadskontoret instämmer med detta men konstaterar att arkiveringsfrågan i nuläget är olöst. Kontoret anser därför att föreskrifter inte bör tas fram innan specifikationer, tekniska lösningar, ansvarsfördelning och övriga regeländringar för långtidsarkivering finns på plats.

Kontoret anser att rapporten inte motiverar vinsterna med den föreslagna standardiseringen tillräckligt. Boverket hänvisar framför allt till effektivitetsvinster hos berörda aktörer. Det är tveksamt om dessa vinster påverkar kommunerna i särskilt stor utsträckning. Med erfarenheterna från en nyligen framtagen digital översiktsplan för Göteborg ser kontoret inte att de resurser som lagts på att utveckla en egen digital plattform skulle påverkats mer än i begränsad omfattning. Fokus har legat på att utveckla en plattform för att visualisera/redovisa översiktsplanen digitalt och inte lagringsstrukturen vilket är det Boverket framför allt lyfter.

Vad gäller standardisering av definitioner och begrepp är kontoret av den bestämda uppfattning att kommunerna fortsatt behöver ha ett stort handlingsutrymme för att anpassa till respektive kommuns förutsättningar. Stadsbyggnadskontoret har följt arbetet med framtagandet av ÖP-modellen och även deltagit i olika referensgrupper där det funnits möjlighet att lämna synpunkter. I framtagandet av den nya översiktsplanen har vi valt att inspireras av den version av ÖP-modellen som fanns framme när arbetet påbörjades. Vår bedömning är att modellen trots många justeringar de senaste åren är

långt ifrån användbar för alla kommuner. Det återstår mycket arbete innan den kan vara vägledande för föreskrifter.

En förutsättning för Boverkets uppdrag är att föreskrifterna inte får, med hänsyn till det kommunala självstyret, vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Kontorets bedömning baserat på de versioner av ÖP-modell som hittills tagits fram är att standardiseringen riskerar att bli relativt detaljerad. Boverket verkar ha för avsikt att utgå från arbetet med föreskrifter för detaljplaner. Innan man bestämmer sig för denna utgångspunkt tycker kontoret att det är av stor vikt att betona skillnaderna mellan detaljplan och översiktsplan. Den kanske viktigaste skillnaden är att översiktsplanen ska redovisa kommunens viljeinriktning för användning av mark och vatten. För att en översiktsplan ska vara välfungerande behöver därför en kommun t ex fortsatt ha möjlighet att omnämna ytor/kategorier etc. med egna begrepp utifrån vad som passar respektive kommuns behov och förutsättningar. En användbar översiktsplan måste rimligen gå före staten och regionens vinst med att lättare kunna lägga samman olika översiktsplaner.

Kontoret instämmer med fördelarna med en digitalt tillgänglig översiktsplan för allmänheten men har svårt att se hur den typ av enhetlighet som rapporten diskuterar, skulle vara gynnsamt för allmänhetens tillgänglighet. Däremot finns det en stor risk för dubbelarbete hos kommunerna genom att flera varianter av översiktsplanen behöver tas fram för att möta såväl föreskrifternas krav, kraven på långtidsbevarande samt allmänhetens tillgänglighet. Detta perspektiv saknas i rapporten. Kontoret saknar även, med erfarenhet från tidigare process kring digitalisering av detaljplaner, en tydlighet kring ansvarsfördelningen mellan de olika statliga aktörerna som är inblandade.

Tvärtemot Boverkets bedömning ser kontoret att det finns en risk för påverkan på det kommunala självstyret. Just eftersom kraven på en översiktsplan är mer allmänt hållna än för detaljplan och skalan är mer övergripande, finns stor risk att det som idag ryms inom kommunernas möjlighet till anpassning av översiktsplanens form utifrån vad som är lämpligt för den egna kommunens förutsättningar och utmaningar, begränsas av en allt för långtgående standardisering av såväl struktur som begrepp och definitioner.

Henrik Kant

Alexander Danilovic

Stadsbyggnadsdirektör

Tf. chef Strategiska avdelningen