

Remiss av Boverkets rapport (2021:27) Översikts- och regionplan i en digital miljö

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) delar Boverkets uppfattning om att det krävs föreskrifter och vägledning för att säkerställa gemensamma överföringsformat och utpekade informationsmängder. SKR anser dock att föreskrifterna endast bör gälla den information som visar grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och att föreskrifterna inte får vara så långtgående att den kommunala möjligheten att utgå från egna förutsättningar och utmaningar i den översiktliga planeringen försvinner.

SKR tillstyrker förslaget om ändring av Plan- och byggförordningen.

SKR tillstyrker förslaget om föreskriftsrätt för översiktsplaner och regionplaner under vissa förutsättningar som tydliggörs nedan.

SKR vill understryka vikten av att föreskriftsarbetet bygger på de erfarenheter som vunnits i föreskriftsarbetet kring detaljplaner. Detta för att säkerställa att kommunerna får hållbara förutsättningar att anpassa både system och processer till en digital process.

SKR anser att tvingande lagstiftning inte kan träda ikraft innan staten tillsett att både de tekniska och juridiska förutsättningarna för att uppfylla lagen finns på plats.

SKR tillstyrker förslaget om allmänna råd för regionplaner.

SKR vill understryka vikten av att statens mottagarkapacitet för digital information utvecklas i samma takt som nya regler träffar kommunerna. Idag saknas kapacitet hos flera av de viktigaste statliga aktörerna i samhällsbyggnadsprocesserna vilket försvårar kommunernas arbete samt underminerar utvecklingen mot en digital samhällsbyggnadsprocess.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Övergripande synpunkter

Alltför detaljerade föreskrifter för översiktsplan innebär en övergång till ett nytt planeringsparadigm

Den kommunala översiktsplanen har en viktig roll i det svenska planeringssystemet. Översiktsplanen ska visa 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. Anledningen var en uttalad uppfattning om att 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 tydligare statlig styrning av översiktsplanens innehåll. SKR anser att ett sådant 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. Om översiktsplanen framgent ska ha samma roll i PBL-systemet som idag, måste föreskrifterna utformas med respekt för innebörden av det decentraliserade ansvaret. Om föreskrifterna utformas så att kommunernas möjlighet att utgå från den egna behovsanalysen försvinner finns det en risk att de övergripande strategiska frågor och ställningstaganden som hanteras i en översiktsplaneprocess och i översiktsplanen istället hanteras i andra sammanhang utanför PBL. Detta vore en olycklig utveckling enligt SKR.

Fortsatt utveckling av en digital samhällsbyggnadsprocess kräver andra förutsättningar än de som finns på plats idag

Samhället ställer allt högre krav på att information ska finnas digitalt tillgänglig för att kunna nyttjas i e-tjänster och andra servicelösningar. Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter enligt visionen om ett hållbart digitaliserat Sverige. Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag. Det

ställer krav på digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur. Inom samhällsbyggnadsområdet har Lantmäteriet ett utpekat ansvar att tillsammans med Boverket leda arbetet för en smartare samhällsbyggnadsprocess och en ny digital infrastruktur genom en nationell geodataplattform. SKR deltar i samverkan med Lantmäteriet, Boverket samt Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Trafikverket. Nära samverkan och dialog mellan samtliga aktörer inom samhällsbyggnadssektorn, både offentliga och privata, är avgörande för att möjliggöra ett hållbart samhällsbyggande som stöds av digitala strukturer och processer.

En grundprincip för fortsatt digitalisering är att kommuner och regioner får rätt förutsättningar för att ställa om till den digitala infrastruktur som nu byggs upp inom samhällsbyggnadsområdet. Framför allt kommunerna har ett stort ansvar som informationsproducenter och i dagsläget har 205 kommuner anslutit sig till den nya nationella geodataplattformen. Kommunerna har anslutit sig trots att förutsättningarna för infrastrukturen fortfarande i vissa avseenden är under uppbyggnad. Således finns ett stort intresse från kommunerna som ser stora möjligheter med digital planinformation och digitala processtöd.

SKR ser dock ett antal problem som uppstår när kommunerna ska hantera både digital och analog planinformation, bland annat genom att annan lagstiftning inte hänger med. Idag råder t ex stor osäkerhet kring hur den digitala planinformationen som tas fram ska arkiveras. Det är också otydligt hur kommunerna ska hantera ändringar av detaljplan när nya planbestämmelser ska presenteras digitalt på analoga plankartor. SKR kan konstatera att tvingande lagstiftning införts utan att det finns reella möjligheter för kommunerna att uppfylla kraven. SKR har förståelse för att utvecklingen av en digital samhällsbyggnadsprocess innebär ett visst mått av osäkerhet kring vad som är både tekniskt och juridiskt möjligt. Föreskrifter får däremot inte leda till onödigt merarbete eller risk för formaliafel på grund av otydliga och svårtolkade krav. Det måste också finnas tekniska lösningar på plats i god tid.

Föreskrifter och allmänna råd ska vara lättillämpade och inte mer omfattande än vad som krävs. I arbetet med detaljplaner föregick föreskriften de tekniska lösningarna vilket skapat stor osäkerhet i många kommuner då god framförhållning krävs vid upphandling av programvara.

Ett annat problem är myndigheternas bristande resurser och långsiktiga uppdrag kopplat till digital samhällsbyggnadsprocess. Regeringen har genom de initiativ som hittills tagits lagt grunden för enhetlig digital planinformation och en ny infrastruktur för geodata. SKR anser dock att det finns ett alltför kortsiktigt perspektiv på de uppdrag som läggs på ansvariga myndigheter. Tidig översyn av lagstiftning, tydlig nationell styrning, politiskt ledarskap, obligatorisk anslutning samt centrala finansieringsmodeller med ett livscykelperspektiv är framgångsfaktorer för att etablera ny infrastruktur enligt DIGG. Inför fortsatt föreskriftsarbete vill SKR lyfta följande

punkter som grundläggande förutsättningar för en fortsatt utveckling av en digital samhällsbyggnadsprocess

- Fungerande tekniska lösningar måste finnas på plats innan föreskrifter träder i kraft
- Föreskrifter måste ändras snabbt om de inte är ändamålsenliga
- En realistisk tidsplan för införande samt tydliga vägledningar från Boverket
- Samsyn mellan Boverket och Lantmäteriet i alla steg kring föreskriftsarbetet
- Långsiktiga uppdrag för de myndigheter som har uppdrag att verka för en digital samhällsbyggnadsprocess
- Samstämd juridisk utveckling av all berörd lagstiftning (ex arkivlagen)

Statens mottagarkapacitet för digital information måste utvecklas i samma takt som nya regler träffar kommunerna

Kommunernas förmåga att producera, hantera och arkivera digital information i samhällsbyggnadsprocessen utvecklas i snabb takt. Samtidigt finns det många statliga aktörer inblandade som inte hanterar digital information och SKR konstaterar att detta försvårar för kommunernas arbete. SKR efterlyser därför en genomgång av när och hur den statliga mottagarkapaciteten för digital information i samhällsbyggnadsprocessen inte fungerar samt en åtgärdsplan för att säkerställa att även statliga myndigheter kan hantera digital planinformation.

Regional fysisk planering enligt PBL kräver fortsatt metodutveckling och processtöd innan det går att bygga en långsiktig digital struktur

I PBL är det inte reglerat hur en regionplan ska utformas utan enbart vad som ska framgå av planen. Det ger stor frihet till regionerna att utforma sin plan efter de behov och förutsättningar som finns i regionen. SKR anser att den regionala fysiska planeringen fortfarande befinner sig i ett tidigt stadium och att formerna behöver utvecklas tillsammans med regionerna och kommunerna. Regionplaneringen behöver därför fortsätta att utvecklas som instrument, innan krav ställs på den digitala informationen i planerna.

SKR delar därför Boverkets uppfattning att målet bör vara att regionplanerna kan tillgängliggöras digitalt och vara digitalt överföringsbara så att de kan användas tillsammans med annan information i samhällsbyggnadsprocessen. Däremot bör inga krav ställas på att standardisera informationsmängderna och informationsstrukturen för regionplanerna.

Gemensamma begrepp för planer inom PBL-systemet riskerar att skapa felaktiga förväntningar på planers juridiska status och syfte

Planinstrumenten enligt PBL har olika syften och juridisk status. De är utformade utifrån en övergripande tanke om hur systemet ska fungera. En regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för

lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Regionplanen är inte bindande men ska ge vägledning för arbetet med översiktsplaner. De regionplaner som tagits fram fungerar framför allt som plattformar för fortsatta planering. Översiktsplanens funktion har redovisats tidigare i yttrandet. Detaljplanen å sin sida är juridisk bindande.

SKR anser det olyckligt att Boverket på PBL Kunskapsbanken använder begreppen plankarta och planbeskrivning när det gäller översiktsplan. Ordet planbeskrivning leder tanken till detaljplanens planbeskrivning som är en beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras. I en översiktsplan är texterna däremot centrala och utgör ofta det huvudsakliga innehållet. Där redogörs för resonemang och ställningstaganden kring en möjlig utveckling. Det är viktigt att skilja på de olika typerna av beskrivningar och kartor i de olika planinstrumenten.

Boverket har tagit fram en modell för hur plankartan för översiktsplanen kan utformas. SKR har förståelse för att det krävs en gemensam modell för att information som redovisas på karta måste kunna behandlas digitalt. Men det finns en risk att det skapar felaktiga förväntningar på olika planers status och syfte. En regionplan är inte ett antal sammanslagna översiktsplaner och en översiktsplan är inte summan av kommunens detaljplaner. Föreskrifterna och de allmänna råden måste utformas på ett sätt så att mottagaren av informationen förstår planernas syfte i planeringssystemet.

Förslag till ändringar

Förslag om ändring i 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF

I dialog med våra medlemmar kan SKR konstatera att kommunerna ställer om snabbt till att bygga upp och hantera digital information inom den översiktliga planeringen och att det finns ett stort värde i en utvecklad ÖP-modell. Tydligare styrning genom föreskrifter är en förutsättning för standardiserade datamängder och därför tillstyrker SKR Boverkets förslag om ändring av PBF så att översikts- och regionplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt.

SKR konstaterar dock att det finns utmaningar i vårt sätt att hantera stora textmängder i relation till karta och att det därför finns anledning att fundera på vilken information i en översiktsplan som behöver vara nationellt standardiserad och inte låsa kommunerna i strukturer som inte fungerar initialt. Samsyn mellan Boverket och Lantmäteriet kring föreskriftens omfattning och teknisk genomförbarhet är en förutsättning för tvingande regelverk.

Boverket får föreskriftsrätt att meddela om standarder för översiktsplan

SKR tillstyrker förslaget om föreskriftsrätt för översiktsplaner. SKR kan i dagsläget inte ta ställning till om tidpunkten för genomförande är lämplig, dvs översiktsplaner som påbörjas efter 31 december 2026. Det beror på hur föreskriftsarbetet utformas samt hur annan nödvändig juridisk utveckling kring arkiveringslagstiftning

fortskrider. Föreskriftsarbetet måste bedrivas i nära dialog med kommunerna samt utformas med respekt för värdena i det decentraliserade planeringsansvaret.

Boverket får föreskriftsrätt att meddela om standarder för regionplan

SKR tillstyrker förslaget om föreskriftsrätt för regionplaner utifrån de förutsättningar som Boverket anger i rapporten, dvs den kommer att ligga vilande men finnas för att säkra regionplanen som planeringsform i en framtida digital samhällsbyggnadsprocess. SKR gör bedömningen att detta är en bättre lösning än att göra en ny utredning kring föreskriftsrätt om några år.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande