

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-05-16

SBN 2023-06-20

Diarienummer SBF-2023-00929

Handläggare

Hilda Lagström

Telefon: 031- 368 19 12

E-post: hilda.lagstrom@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss från Boverket angående förslag på föreskrifter om översiktsplan

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till Boverket som yttrande över remissen.

Sammanfattning

Göteborg stad har fått *Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan; med konsekvensutredning* 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.

Remissen omfattar ett förslag till föreskrifter för översiktsplan som preciserar kraven i 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Föreskrifterna ska stötta kommuner i hur de ska uppfylla kraven. Föreskrifterna innehåller regler om hur informationen i en digital översiktsplan ska definieras och identifieras.

Stadsbyggnadsförvaltningen anser att det kan finnas fördelar med en mer enhetlig struktur för informationen i en digital översiktsplan. Förvaltningens bedömning är dock att det förslag till föreskrifter som Boverket tagit fram är långt ifrån användbar för alla kommuner. Föreskrifterna tenderar att vara allt för långtgående i fråga om detaljeringsgrad satt i relation till PBL:s krav på innehåll i översiktsplanen. Förvaltningens bedömning är att ÖP-modellen som föreskrifterna bygger på, trots många justeringar de senaste åren, är långt ifrån användbar för alla kommuner. Det återstår mycket arbete innan den kan vara vägledande för föreskrifter.

Förvaltningen anser vidare att arkiveringsfrågan behöver lösas innan full utväxling med en genomgående digital samhällsbyggnadsprocess kan uppnås. Tidplanen för införandet av föreskrifter bör därför avvakta tills det finns en godtagbar lösning för arkivering.

Förvaltningen är tveksam till dels värdet av många obligatoriska kategorier för identifiering och beskrivning av mark- och vattenanvändning, samt till standardisering av definitioner och begrepp.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslaget kan med stor sannolikhet innebära merarbete för kommunen. Exempelvis kan kommunen behöva ta fram flera varianter av översiktsplanen 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. Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan; med konsekvensutredning

Ärendet

Göteborgs stad har fått *Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan; med konsekvensutredning* på remiss. Remissen pågår under perioden 5 april–25 augusti 2023. Svar på remissen ska skickas direkt till Boverket senast 2023-08-25.

Beskrivning av ärendet

Riksdagen har gett regeringen i uppgift att lösa en digital samhällsbyggnadsprocess. Boverket har tidigare föreslagit en ändring som i Plan- och byggförordningen innebär att översiktsplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Boverket har nu tagit fram ett förslag till föreskrifter för översiktsplan som preciserar kraven i 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Föreskrifterna ska stötta kommuner i hur de ska uppfylla kraven. Föreskrifterna innehåller regler om hur informationen i en digital översiktsplan ska definieras och identifieras och kommer träda i kraft den 1 maj 2024. Bestämmelserna i plan och byggförordningen ska tillämpas först på översiktsplaner och regionplaner som påbörjas efter den 31 december 2026.

Boverket beskriver att de främsta nyttorna med enhetliga digitala översikts- och regionplaner är att skapa ett flöde för information genom samhällsbyggnadsprocessen. Med enhetlig identifiering och beskrivning av översiktsplanens information kan information ärvas och återanvändas i olika delar av samhällsbyggnadsprocessen och även delas med andra aktörer. Till exempel kan information i en översiktsplan föras vidare till en detaljplan, ett förhandsbesked eller ett bygglov. Boverket beskriver också att en enhetlig identifiering och beskrivning av översiktsplanens information ger möjlighet till jämförelse mellan olika kommuner och att alla översiktsplaner kan finnas tillgängliga i en gemensam nationell plattform. Detta skulle underlätta både för enskilda och privata aktörer att få tillgång till alla översiktsplaner och också uppfylla många andra nationella användarbehov på statlig nivå av digital översiktsplaninformation.

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.

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. De föreskrifter som nu utarbetas bygger 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.

De nu framtagna föreskrifterna innehåller ett antal tabeller med föreslagen identifikation och beskrivning. Tabell ett och två innehåller kategorier för identifiering av utvecklingsinriktning och mark- och vattenanvändning. Resterande tabeller innehåller bland annat riksintressen, miljökvalitetsnormer, klimatrelaterade risker, mellankommunala frågor och länsstyrelsens granskningsyttrande vilket i mångt och mycket återspeglar kraven i plan och bygglagen.

Göteborgs Stad svarade hösten 2022, genom dåvarande Byggnadsnämnden, på remiss från Finansdepartementet – Boverkets rapport (2021:27) *Översikts- och regionplan i en digital miljö* som behandlade införandet av kravet i Plan- och byggförordningen att översiktsplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Remissen presenterade även förslaget om att ta fram föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner. Förvaltningen kan inte se att de synpunkter Göteborgs Stad framförde då kring införandet av föreskrifter har beaktats. Dessa synpunkter kvarstår därför i stor utsträckning och har därför inkluderats som svar även på denna remiss.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen är fortsatt tveksam till behovet av detaljeringsgraden i föreskrifterna. De föreskrifter som nu utarbetas bygger på motsvarande principer som föreskrifterna om detaljplan och planbeskrivning. Förvaltningen bedömer att detta är en problematisk utgångspunkt eftersom detaljplan och översiktsplanen skiljer sig för mycket åt vad gäller syfte, innehåll och detaljeringsgrad. En förutsättning för Boverkets uppdrag har varit att föreskrifterna inte får, med hänsyn till det kommunala självstyret, vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Tvärtemot Boverkets bedömning anser förvaltningen 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.

Förvaltningens bedömning är att ÖP-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.

Den kommunala finansieringsprincipen

Förslaget kan med stor sannolikhet innebära merarbete för kommunen. Exempelvis kan kommunen behöva ta fram flera varianter av översiktsplanen för att möta såväl föreskrifternas krav, kraven på långtidsbevarande samt allmänhetens tillgänglighet. Eftersom kommunerna åläggs ett utökat offentligt åtagande att tillgängliggöra information digitalt bör den kommunala finansieringsprincipen tillämpas för de ökade kostnaderna.

Motiv till en enhetlig struktur

Boverket anser att frivilliga standarder i form av allmänna råd inte är tillräckligt utan tvingande bestämmelser som bygger på fullständig enighet krävs för att vara maskinellt läsbara. Förvaltningen har svårt att se hur den typ av enhetlighet som föreskrifterna föreslår, skulle vara gynnsamt för allmänhetens tillgänglighet. Förvaltningen anser att vinsterna med den föreslagna standardiseringen inte är tillräckligt motiverade. Boverket hänvisar framförallt till effektivitetsvinster hos berörda aktörer, det är tveksamt om dessa

vinster påverkar kommunerna i särskilt stor utsträckning eller att de kommer underlätta läsbarheten. Föreskrifterna innehåller förslag på en databasstruktur med en enhetlig identifikation, inte föreskrifter hur översiktsplanen ska presenteras. Argumentationen kring att föreskrifterna kommer öka tillgängligheten och läsbarheten för allmänheten blir därav lite missvisande. Stadsbyggnadsförvaltningen anser fortsatt att föreskrifter inte bör tas fram innan specifikationer, tekniska lösningar, ansvarsfördelning och övriga regeländringar för långtidsarkivering finns på plats.

För att en översiktsplan ska vara välfungerande exempelvis gentemot allmänheten men även andra användare av översiktsplanen, behöver en kommun fortsatt ha möjlighet att i stor utsträckning utforma översiktsplanen 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.

Lösning för långtidsarkivering saknas. I föreskrifterna beskrivs att kommunfullmäktiges beslut ska kunna återges i den form det beslutades. Göteborgs översiktsplan var framtagen i ett digitalt format men eftersom det saknas en lösning för långtidsbevarande av den typ av digital information har den arkiverats i analogt format. En ändring av översiktsplanen enligt förslaget till föreskrifter kan innebära svårigheter för kommunen att leva upp till tydlighetskravet i PBL då den gällande översiktsplanen fortfarande är analog. Den struktur som översiktsplanen hade när planen antogs ska kunna återges och arkiveras. Detta innebär mycket merarbete då det ännu inte finns någon nationell lösning på hur långtidsbevarandet ska gå till. Under en övergångsperiod kan det vara svårt för kommunen att leva upp till tydlighetskravet om en ändring görs i enlighet med föreskrifterna medan den gällande översiktsplanen fortsatt är framtagen enligt en tidigare struktur. Arkiveringsfrågan behöver vara löst innan full utväxling kan uppnås med en genomgående digital samhällsbyggnadsprocess.

Läsbarhet och rätt tolkning av översiktsplanen

En översiktsplan ska vara övergripande och inte ha samma detaljeringsgrad som en detaljplan. Vid framtagandet av Göteborgs översiktsplan lades mycket jobb på presentationen av det digitala formatet så att översiktsplanens inriktningar och gränser ska läsas på rätt skalnivå, bland annat genom att låsa inzoomningsnivåer. Detta för att påvisa vilken skala kartan är ritad i och avsedd att läsas i. Det innebär också att det är upp till efterföljande planering att göra den plattsspecifika bedömningen kring vart till exempel gränsdragningen går mellan olika användningsslag. Läsbarheten av översiktsplanen har också hanterats genom val av visualisering där exempelvis linjer gjorts olika breda, ytor färgsatts med olika grad av transparens. Om informationen i översiktsplanen ska kunna ärvas och återanvändas i bygglov och förhandsbesked behöver läsbarheten och ovan nämnda aspekter finnas med i de tekniska specifikationerna och i nästa version av ÖP-modellen.

Katalogen

Förvaltningen är tveksamma till att tabell 1 och 2 är ändamålsenliga för att tillmötesgå 290 kommuners krav och behov av översiktlig planering. Tabell 2 innehåller 57 kategorier av mark- och vattenanvändning. Förvaltningen är tveksamma till värdet av att ha så många kategorier då dessa inte återspeglar kraven i PBL. Att ta med så många obligatoriska kategorier i föreskrifterna signalerar till kommunerna att just en detaljerade uppdelning av markanvändningskategorier är en av de viktigaste aspekterna att styra med i en översiktsplan. Bedömningen är att detta inte bara riskerar att motverka

översiktsplanens strategiska funktion utan att det även indirekt kan bidra till att kommunerna styr mot en mer funktionsseparerad stad. Detta står i kontrast till vad flertalet kommuner idag eftersträvar. Förvaltningen är av uppfattningen att standardisering av definitioner och begrepp är begränsande och att kommunerna fortsatt behöver ha ett stort handlingsutrymme för att anpassa till respektive kommuns förutsättningar och en återgång till kategorier på en mer aggregerad nivå vore önskvärt.

De föreslagna kategorierna beskriver inte huruvida markanvändningen är befintlig eller förändrad, inte heller ställs krav på att rekommendationer ska kopplas till respektive tabell. Detta kan innebära svårigheter i jämförelser mellan olika kommuners översiktsplaner då samma identifiering i praktiken kan innebära helt olika utvecklingar i olika kommuner. En kärnfråga är således huruvida Boverket ser vinster i att jämföra kommunernas faktiska markanvändning eller kommunernas strategier.

Henrik Kant

Jenny Adler

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Strategi och taktik