

Boverket
remiss@boverket.se
Boverkets dnr: 2787/2022

Yttrande - föreskrifter översiktsplan

Översiktsplanens syfte – strategiska ställningstaganden

Boverket har tagit fram ett förslag till föreskrifter för översiktsplan som preciserar kraven i 2 kap. 5 c § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Föreskrifternas syfte är att stötta kommuner i hur de ska uppfylla kraven. Förslaget har ett stort fokus på system och teknik vilket är naturligt utifrån sitt syfte, men förskjuter fokus från samhällsplaneringen som borde utgöra grunden för föreskrifterna.

Översiktsplanens syfte är enligt plan- och bygglagen att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Den ska också ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. För att uppfylla syftet om inriktning och vägledning behöver kommunen göra strategiska ställningstaganden – vilka utgör den stomme som den föreslagna markanvändningen bygger på.

Det är oklart hur strategiska ställningstaganden som uttrycks i text ska kopplas till digitala kartor. På vilket sätt ska kommunens övergripande och strategiska frågor kopplas till kartans geografi? Det är olyckligt att strategiska, icke geografiskt bundna ställningstaganden och målsättningar inte får samma naturliga plats i planeringen som de geografiska gränserna. En risk med att bestämmelserna får ett mer exakt läge är att avgränsningarna tolkas skarpare än vad som är kommunens intention.

Utöver att vara ett planeringsverktyg är översiktsplanen ett politiskt dokument som utgör ett viktigt underlag i dialogen med kommunens medborgare. De viktigaste användarna av översiktsplanen är kommunens medborgare och näringsliv. Översiktsplanens utformning ska därför i första hand svara mot kommunens egna behov. Att tillhandahålla data för analyser, jämförelser och sammanställningar är ett sekundärt syfte.

Förslaget bör därför begränsas till att ställa vissa grundläggande krav gällande digital översiktsplan och att kommunerna därutöver lämnas ett mått av självbestämmande med hänsyn till att kommuner har olika möjligheter, förutsättningar och behov.

Utgångspunkten för föreskrifterna bör vara översiktsplanens funktion enligt plan- och bygglagen. Standardisering och styrning av översiktsplanernas innehåll får inte gå ut över funktionen som lokalt, politiskt styrdokument och kanal för dialog med medborgarna. En ökad standardiserad utformning kan leda att fokus flyttas från planeringsfrågorna och hanteringen av allmänna intressen till att uppfylla formaliakrav.

Översiktsplanens innehåll – användningsbestämmelser och detaljeringsgrad

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen på en karta.

Enligt Boverkets förslag ska översiktsplanen reglera 56 olika bestämmelser för mark- och vattenanvändning, plus en bestämmelse när inte användningen motsvaras av angiven bestämmelse. Det stora antalet bestämmelser rimmar inte med lagkravet om att ange inriktning, att redovisa grunddragen av föreslagen markanvändning. Exempelvis kan följande frågeställningar uppstå:

- Hur småskalig måste jordbruksinslaget i landskapet vara för att användningen skogsbygd ska användas?
- Hur väljer kommunen ifall både jordbruk och jordbruksbygd ska användas?
- Hur hög grad av servicefunktioner krävs innan bostäder blir bostadsbebyggelse?
- Vad är syftet att skilja mellan energiförsörjning, energiproduktion och vattenförsörjning? Speciellt eftersom uppdelningen utgör en säkerhetsrisk och bör samlas under en bestämmelse.
- Utgör inte anläggningar för dagvattenhantering klimat- och skyddsåtgärder? Samtidigt specificerat under grönområde.
- Utgör inte en idrottsanläggning en besöksanläggning?
- Varför särskilja spår- och leder ur friluftsliv och rekreation?
- Utgör inte ett resecentrum del av kollektivtrafikens mark- och vattenanvändning?

Antalet användningsbestämmelser och deras detaljeringsgrad kan leda till att fler detaljplaner behöver upprättas med utökad förfarande då den utveckling som ska ske inte riktigt stämmer överens med översiktsplanen - även om utvecklingen mycket väl ligger inom kommunens intentioner för orten. Det innebär merarbete för kommunerna och översiktsplanens funktion att skapa förutsägbarhet för medborgarna urholkas.

Det kommer troligtvis att bli svårt för kommuner med olika förutsättningar att använda bestämmelserna på ett enhetligt och jämförbart sätt, vilket motverkar intentioner om tydlighet samt möjligheter till jämförelser och sammanställning på regional och nationell nivå.

En risk med överlappning av flera bestämmelser är olösta målkonflikter mellan intressen som inte har hanterats och en ineffektiv planprocess. Till exempel skogsbruk och rennäring kan mycket väl användas för samma mark – men vad innebär det i senare skede vid tolkningen av planen?

Det stora antalet bestämmelser visar på en glidning från översiktsplanens syfte och övergripande funktion mot detaljreglering. Bestämmelserna bör därför ses över i syfte att minska antalet och skapa mer generaliserade bestämmelser som är bättre anpassade för stora, glesbefolkade kommuner. Ett minskat antal bestämmelser bör bidra till att översiktsplanens syfte uppfylls på ett bättre sätt.

Användningen ”Tätort/Samhälle” saknas helt vilket är olyckligt och visar på det urbana perspektivet. När en kommun saknar tätorter av sådan storlek som definierar städer utgör då hela kommunen, inklusive dess tätorter, landsbygd/skogsbygd?

Riksintressen

Kommunerna bör inte själva behöva inkludera samtliga utpekade riksintressens omfattning och innebörd i kommunens egna översiktsplanedata vid översiktsplanens antagande. Det bör vara den ansvariga statliga myndigheten som säkerställer att alla versioner av deras riksintressen vid olika tidpunkter finns diarieförda. Kommunernas ansvar bör omfatta att redovisa att de vid tillfället för översiktsplanens antagande tillgodoser gällande riksintressen.

I de fall inga utvecklingsförslag som kan inverka på ett riksintresse redovisas bör det inte finnas något krav på att i detalj redovisa innebörden i det riksintresset, utan det bör räcka att ej berörda riksintressen noteras översiktligt. Kommunerna bör däremot ange om de har synpunkter på riksintressenas utbredning, innebörd eller hur de ska prioriteras sinsemellan.

Det bör utredas om Riksintressen kan läsas som wms-tjänst och att det i så fall bör åligga varje myndighet som ansvarar för respektive riksintresse att tillhandahålla filer med färdiga lägesbestämda ytor kodade enligt föreskrifterna.

Malin Bernhardsson
Översiktsplanerare