

Anita Iversen, planchef
0221-252 83
anita.iversen@koping.se

Boverket

Köpings kommuns remissvar på Boverkets förslag till föreskrifter för översiktsplan

Bakgrund

Boverket har tagit fram förslag till föreskrifter om översiktsplan (Boverkets diarienummer 2787/2022) som Köpings kommun har beretts möjlighet att lämna synpunkter på.

Ärendets beredning

Remissvaret är berett av Anita Iversen, planchef på Köpings kommuns samhällsbyggnadsförvaltning.

Sammanfattning av synpunkter

Köpings kommun motsätter sig införande av bindande föreskrifter i nuläget, och förordar att Boverket enbart genom vägledning ger stöd till kommunerna.

Synpunkter på 2.4 – Vad som ska uppnås

Positiva till viss likriktning av digitala översiktsplaner

Köpings kommun vill först framhålla att vi i grunden är positiva till en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen. I stegen från detaljplan till bygglov och byggande är en obruten digital kedja väsentlig.

Det finns fördelar med att översiktsplaner blir likartade, det underlättar för de som arbetar med samhällsplanering att känna igen sig från kommun till kommun, och det underlättar för de aktörer i samhället som har behov av att läsa flera kommuners översiktsplaner att förstå dessa. Därför är det bra med den s.k. ÖP-modellen som begreppsmodell och som stöd för digital översiktsplanekarta.

En översiktsplan kan aldrig bli "maskinellt läsbar", den måste tolkas av en människa

En översiktsplan kan inte läsas maskinellt på samma sätt som en juridiskt bindande detaljplan. Det finns en stor risk för felaktiga slutsatser om man gör analyser på den typ av kartbilder som finns i en översiktsplan. En översiktsplan består av resonemang

och ställningstaganden. En översiktsplan måste läsas och tolkas av en människa för att förstå intentioner, nyanser och sammanhang.

Kommunens översiktsplan behöver också förstås utifrån ett sammanhang med andra kommunala måldokument, exempelvis hållbarhetsprogram, näringslivsprogram eller bostadsförsörjningsprogram.

Konkreta exempel på varför olika kommuners översiktsplaner inte kan jämföras eller summeras maskinellt

Det kommer skilja sig åt i olika kommuner vad som pekas ut geografiskt och vad som beskrivs med ord. Exempelvis kan en kommun ha skrivit lokaliseringsprinciper för drivmedelsstationer och en annan kommun ha utpekade platser för drivmedelsstationer, beroende på stadens storlek och behov.

Några kommuner kommer avsätta markanvändningsytor specifikt för nya skolor, andra kommer låta det ingå i ett större utbyggnadsområde för mångfunktionell bebyggelse, och ytterligare några andra kommer skriva lokaliseringsprinciper för skolor i textform för att man i nuläget inte vet var det kommer behövas skolor. Man kommer alltså inte göra automatiska utsökningar om byggbar mark för skolor ur översiktsplaner på samma sätt som man kommer kunna göra det ur detaljplaner.

”Ett viktigt kollektivtrafikstråk” i t.ex. Göteborg är förmodligen främst spårvagns- och pendeltågslinjerna. De kommer inte peka ut varenda busslinje på kartan. I en kommun som Köping, som inte ens har stadsbusstrafik, kommer varenda regionbusslinje pekas ut som ”ett viktigt kollektivtrafikstråk”. Dessutom kan vi vilja peka ut gator genom staden där man vill möjliggöra för kollektivtrafik i framtiden och därför ska ta hänsyn till det vid eventuella ombyggnationer. Göteborgs och Köpings redovisning av kollektivtrafik i respektive översiktsplan kan inte jämföras.

Utbyggnadsområden för bebyggelse som redovisas i t.ex. Västerås eller Malmös översiktsplan är förmodligen bara de som är lite större till ytan. I Köping kan en yta på 4000 kvm vara strategiskt väldigt viktig för orten och kommer visas som utbyggnadsområde. Man kommer aldrig kunna jämföra hur mycket byggbar mark för olika ändamål som finns i olika kommuner eftersom våra översiktsplaner kommer göras med olika geografisk noggrannhet.

Därför kommer man inte kunna läsa och tolka översiktsplaner sömlöst mellan olika kommuner. Regionala och nationella analyser och summeringar kommer inte att kunna göras med automatik. Det krävs manuell tolkning.

Praktiska nyttan av maskinell koppling från översiktsplanen är oklar

Boverket framhåller hur viktigt det är att informationen är maskinellt läsbar och att digitala kedjor i samhällsbyggnadsprocessen inte bryts. Detta håller vi med om från nivån detaljplan och vidare till bygglov och byggande.

Med den informationsstruktur som föreslås i förslaget till föreskrifter så blir information ur kommunernas översiktsplaner mycket riktigt möjlig att läsa digitalt i andra skeden i samhällsbyggnadsprocessen, så som programvaror för

bygglovhandläggning eller miljötillsyn. Men informationen måste ändå läsas och tolkas av en handläggare, och denne måste ta till sig så stor del av översiktsplanen att sammanhanget blir klart. Det finns risker att översiktsplanen misstolkas och att information missas om automatiska utsökningar sker.

När information förs över från översiktsplan till detaljplan görs detta av en planarkitekt som läser och tolkar översiktsplanen och utformar detaljplanen. Geografisk information kan med lätthet läsas av programvaror för detaljplaner redan idag. Någon maskinell automatisk överföring är inte meningsfull då översiktsplanen är ritad i en grövre geografisk noggrannhet än en detaljplan.

En översiktsplan är inte ”en jättestor detaljplan”.

Praktiska nyttan av nationella analyser är oklar

Vi befarar att det från statens sida finns en övertro på hur information ur översiktsplaner kommer kunna återanvändas och analyseras. Vi upplever inte heller att det i praktiken har funnits en efterfrågan på nationell och regional analys och samordning i en grad som förslaget ger intryck av.

Den nytta som kan uppnås av analysmöjligheter på regional och nationell nivå måste vida understiga den kostnad det blir att bygga upp alla kommuners översiktsplaner enligt föreskrifterna och de negativa konsekvenser modellen kan få för översiktsplanens roll i den kommunala planeringen.

Synpunkter på 2.5 – Alternativa lösningar

Köpings kommun förordar nollalternativet, att Boverket enbart genom vägledning ger stöd till kommunerna. ”ÖP-modellen” 2.1 som vi har tillämpat är ett bra stöd och är lagom detaljerad. En vidareutveckling av denna tillsammans med en databasstruktur och en vägledning vore välkommet. Detta tillsammans borde vara tillräckligt för att systemleverantörer har möjlighet att utveckla och erbjuda systemlösningar för översiktsplan till de kommuner som önskar.

I andra hand förordar vi att Boverket tar fram allmänna råd. Dessa behöver finnas i så många år att de kan utvärderas ordentligt innan man på nytt eventuellt överväger att införa tvingande föreskrifter.

Synpunkter på 4 – Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Arbetet med översiktsplaner har utvecklats under åren, mot en mer rullande planering. Det pågår någon form av aktivt översiktsplanearbete i stort sett i alla kommuner i landet. Därigenom skaffar sig kommunen handlingsberedskap i just de strategiska frågor som är viktiga för utvecklingen av den kommunen.

En kommuns översiktsplan kan idag bestå av en samling dokument i form av fördjupningar av översiktsplan och tematiska tillägg. Eftersom kommunerna i lagens mening endast har en översiktsplan så kommer ett påbörjat översiktsplaneuppdrag

efter 31 december 2026 också behöva omfatta en omarbetning av dessa fördjupningar och tematiska tillägg att följa föreskrifterna, om vi har förstått det rätt? I så fall kan det medföra ett mycket stort merarbete som tar resurser från den översiktsplanering som kommunen egentligen har behov av att arbeta med! Det saknas en beskrivning av sådana konsekvenser i förslaget.

Synpunkter på 5 – Konsekvenser

Det går i dagsläget inte att se konsekvenserna av införande av föreskrifter.

Konsekvenserna för översiktsplanen som politiskt vägledande dokument är överhuvudtaget inte beskrivna i förslaget. Detta måste analyseras och beskrivas innan det går att ta ställning till förslaget.

Förslaget till föreskrifter är samtidigt detaljerat men ändå abstrakt. Så abstrakt att vi inte kan bedöma vad föreskrifterna konkret skulle innebära och vad konsekvenserna skulle bli, detta trots att vi har tagit fram översiktsplan enligt ÖP-modellen och ingått i både Boverkets och Lantmäteriets referensgrupper. Det behöver visualiseras rent praktiskt hur föreskriften kan realiseras. Först när det finns konkret tillämpning av ett par kommuners översiktsplaner som tagits fram (på frivillig väg) i linje med föreslagna föreskrifter så är det möjligt att ha konkreta synpunkter på föreskrifter och specifikationer. Först då kan konsekvenserna av föreskrifterna bedömas. Innan dess bör inte bindande föreskrifter införas.

Kommunerna blir systemberoende i stället för systemoberoende

Idag har kommunerna möjlighet att välja mer avancerade eller väldigt enkla digitala lösningar efter behov, ofta integrerade på den egna kommunens webbplats. Att följa föreskrifterna kräver en sådan teknisk kompetens att de allra flesta kommuner kommer bli beroende av att köpa programvara från en programvaruleverantör. Det finns ganska få programvaruleverantörer på GIS-marknaden som kommer kunna erbjuda detta. Ett företag har idag nära nog monopol på marknaden, något som de här föreskrifterna kan komma att förstärka ytterligare. Samhället har i datastandardiseringsarbete strävat efter leverantörsberoende men det blir i praktiken tvärt om.

Risk att översiktsplanen på sikt tappar sin betydelse i kommunerna

Den politiska nivån fångas inte alls av konsekvensutredningen.

Vi upplever att målbilden i förslaget visar på en förflyttning av fokus för översiktsplanen från kommunal nivå till regional/statlig nivå. Översiktsplanen behöver kunna utformas utefter kommunens aktuella förutsättningar och behov.

Föreskrifterna skulle tvinga kommunen till att göra ställningstaganden för alla ytor i hela kommunen, viket är både svårt och i många fall onödigt. Risken är att kommunen läser in sig i ställningstaganden som sedan hindrar utveckling. Förslaget till föreskrifter leder fel, det skiftar fokus till markanvändningskartan i stället för till de strategiska

resonemangen som är det som ligger till grund för efterföljande planering och byggande. Som exempel kan kartan enligt modellen ha ganska detaljerad indelning av typ av markanvändning, medan den viktigaste i stället är resonemang om bebyggelsens täthet och skala. Modellen kan leda planerarna fel.

I den första ÖP-modellen 1.0 låg ett stort fokus på kommunala ställningstaganden. I förslaget läggs istället stort fokus på översiktsplanen som ett underlag för olika nationella och regionala aktörer.

Om översiktsplanen vrids till att bli ett verktyg för dialog mellan stat och kommun och ett verktyg för regional samverkan, finns en stor risk att översiktsplanen på sikt tappar sin betydelse i kommunerna.

Det finns risk att kommunernas behov att förmedla politikernas visioner om framtida utveckling till invånarna, kommunens strategier kring exempelvis bebyggelseutveckling eller utveckling av fritid och turism läggs i helt andra dokument, utanför PBL, även om de till viss del eller till stor del handlar om mark- och vattenanvändning. Detta skulle ha flera nackdelar: Dokument utanför PBL har ingen eller ringa juridisk betydelse. Det är risk för fler sektorsdokument i stället för samhällsplanering, vilket är stick i stäv med intentionerna i politikområdet Gestaltad livsmiljö. Fler olika dokument gör det svårare att hitta den information som t.ex. en etablerare behöver. Detta kan försvåra den efterföljande planeringen istället för att underlätta den.

Slutsats

Nyttan av översiktsplanen som verktyg i mellankommunal, regional och nationell samverkan är betydligt mindre än nyttan av översiktsplanen i sitt egentliga syfte, att vara *kommunens* vägledande dokument för kommande planläggning och bygglov och som förmedlare av kommunens visioner om framtida utveckling till kommunens invånare och näringsliv.

Vi bedömer att de föreslagna föreskrifterna inte kommer leda till de nyttor som staten ser framför sig. I dagsläget kan man ännu inte se vilka konsekvenser som införande av föreskrifterna skulle ha för kommunernas planering. Köpings kommun motsätter sig därför införande av bindande föreskrifter i nuläget, och förordar att Boverket enbart genom vägledning ger stöd till kommunerna.

KÖPINGS KOMMUN

David Schanzer-Larsen

Tf Kommunchef