



**MORA
KOMMUN**

Kommunstyrelseförvaltningen
David Egholt

PM/YTTRANDE
2023-06-12
Dnr: 2023/269, 2.0.9

1 (5)

Remissvar om "Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan; med konsekvensutredning"

Diarienummer: 2787/2022

Ställningstagande till remissen

Mora kommun tycker att Boverkets remiss om enhetlig digital översiktsplanering framhåller många olika nyttor för den framtida samhällsutvecklingen, men samtidigt ser vi att Boverket behöver beakta ytterligare frågor och perspektiv. Framför allt behöver Boverket ta större hänsyn till utmaningarna för mindre kommuner att implementera flera nya digitala arbetsprocesser med höjd planeringstandard. Mora kommun ser att detta kan påverka små kommuners kortsiktiga möjlighet att planera för ny samhällsutveckling.

Synpunkter på remissunderlaget

Remissen saknar de små aktörernas perspektiv

I avsnitt 2.2 (sida 16) beskrivs nyttan av "enhetlig och effektiv digital samhällsbyggnadsprocess". Mora kommun tillstryker de nyttor som nämns, men Boverkets remiss beaktar inte att nyttan är olika stor för olika aktörer/kommuner eller att kostnaderna är olika stor för olika aktörer/kommuner. Kommuner med större resurser och stort fokus på bebyggelseutveckling kommer ha lättare att utveckla sin planeringsprocess samtidigt som de drar stora nyttor av den mer effektiva planeringen när planeringsunderlag kan delas automatiskt mellan många olika aktörer. Mindre kommuner som har en begränsad verksamhet och som hanterar en stor andel äldre planer i sin verksamhet kommer behöva lägga en större andel av sina resurser på att upprätta en ny planeringsprocess enligt Boverkets nya standarder. Samtidigt har den småskaligare bostadsutvecklingen mindre nyttor av att ske digitalt, då den manuella handpåläggningen från början inte är lika påtaglig om man endast ska dela sitt planeringsunderlag med enstaka externa aktörer. Mora kommun ser att Boverket förbisett att sätta nytta och kostnader i proportion till varandra för olika aktörer och att remissen missar se utmaningarna för aktörer med begränsade resurser att utveckla sin verksamhet.

I avsnitt 5-4.1 (sida 32) beskriver Boverket vidare "ekonomiska konsekvenser för kommuner" och framhåller att det kan bli en särskilt ökad kostnad för kommuner som idag inte arbetar digitalt, då det både kan krävas nytt; digitalt arbetssätt, programvara, programlicenser och kompetenshöjning.

Mora kommun ser att kommunens kostnader kan öka i närtid, men att det kan leda till mer kostnadseffektiv planering på sikt. Samtidigt tycker Mora kommun att Boverket i detta avsnitt inte tar tillräckligt stor hänsyn till små kommuners utmaning att förvärva och tillhandahålla den kompetens som behövs för att uppfylla de höjda kraven på digital samhällsplanering. Det ställs allt högre krav på kommuners planeringskompetenser och en planeringsenhet behöver tillhandahålla en bredd av kompetenser. För stora kommuner är detta ingen utmaning då man kan rekrytera många planerare med olika nischade kompetenser. I små kommuner behöver enskilda planerare besitta en stor bredd av kompetenser för att uppfylla Boverkets grundläggande krav på samhällsplaneringen. Samtidigt har kommunerna svårare att attrahera "rätt sammansättning av planeringskompetenser" vilket gör det svårt för små kommuner att leva upp till Boverkets kravställning. Det blir inte lättare när Boverket höjer kraven på kommuners samhällsplanering.

I avsnitt 5-4-2 (sida 33) beskriver Boverket att "Kommuner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter." och även om det inte ställs krav på detta i Boverkets nya föreskrifter så ser Mora kommun att det finns en stor risk för att små kommuners planprioritering påverkas för att kunna leva upp till Boverkets nya kravställning på den digitala samhällsplaneringen.

Detaljeringsgrad och geografisk knuten information i digitala system

Mora kommun ser att det finns utmaningar med att presentera digital geografisk information på ett generellt och övergripande sätt då den av sin natur är exakt georefererad. Översiktsplanen anger en inriktning för kommunens utveckling, men den exakta avgränsningen är oftast inte utredd i detta planeringsskede, utan något som bestäms i efterföljande planläggning. När geografisk information i översiktsplaneringsarbete är exakt georefererad ökar möjligheten till tolkning av informationens position jämfört med om informationen är presenterad i en analog/tryckt karta. Tillexempel kan en schematisk linje i en digital karta få en exakt geografisk position. Det ger möjlighet till att tolka linjens exakta plats fast syftet i detta skede oftast enbart är att illustrera ett generellt tankesätt för kommunens utveckling. Det kan förvisso finnas vissa möjligheter till att reglera detta genom tekniska verktyg som att styra vilken skalnivå olika lager kan beaktas på eller göra dem suddiga och svårlästa i inzoomat läge/detaljnivå. Av erfarenhet ser Mora kommun ändå att detta kan bli ett problem och det gör att översiktsplaneringen kan tvingas bli mer noggrann och detaljerad än tidigare vilket leder till att planeringsprocessen kan bli mer komplicerad och få ett förändrat syfte.

Säkerhet och delad geodata

Med remissens avsikt att förverkliga Inspire-direktivet (avsnitt 2-4-9, sida 19) om att skapa ett system för att dela geografisk information inom EU ser Mora kommun att det finns vissa säkerhetsrisker. Ges allmänhet och företag fri tillgång till geodata möjliggörs för okontrollerad spridning av informationen. Kan den dessutom hämtas ut anonymt går det inte längre att kontrollera vem som använder sig av geodatan. Det kan bli en tidsödande process att bedöma vilken information som kan göras tillgänglig fritt utan att utgöra en säkerhetsrisk. Med bred tillgång till geodata kommer det även finnas möjlighet att göra uteslutningsroutor för att identifiera geodata som undanhållits från den allmänna tillgången av information på grund av rättssäkerhet.

När allmänheten själv har tillgång till geodata ges möjlighet till lekmannamässiga tolkningar och analyser av platsers förutsättningar vilket kan vara problematiskt. Kommuner/myndigheters möjlighet att förmedla och instruera hur geodatan ska användas riskerar försvinna vid en automatisering, vilket åter igen ställer högre krav att varsamt presentera och tillgängliggöra informationen i den översiktliga planeringen. Ett nytt/utökat system för att lagra och distribuera geodata ställer även ökade krav på IT-säkerhet, vilket redan nu är en utmaning för kommuner.

Kommunerna bygger in sig i programsystem

I avsnitt 2.7 (sida 21) beskriver Boverket konsekvenser av den digitala planeringen och hur kommuner kommer behöva använda sig av programvara för att förverkliga den digitala planeringen. För många kommuner blir detta något nytt och kommunerna kommer behöva lära sig att använda de nya verktygen. Mora kommun ser några risker med att planeringen blir beroende av vissa digitala lösningar. Det ökade kravet på att ha programvarutjänster i sin verksamhet ökar risken för att skapa "låsta ekosystem av programvarutjänster" om man vill ha ett enhetligt system med tjänster från en enskild systemleverantör. Olika enheter hos kommunen kan tvingas till att använda systemen från samma leverantör för att få ett enhetligt system, i stället för att välja det bästa verktyget för den enskilda enheten. Kunskap knuten till en specifik programvarutjänst gör det också svårt att byta system. Dessa olika faktorer ger programvaruleverantörer en hävstång i förhandlingar om avtal, vilket kan vara missgynnande för kommuner i framtiden.

Den digitala planeringen riskerar även flytta kunskap om planeringsverktyg från planenheter till kartenheter (som i dagsläget generellt är mer vana vid att arbeta med digitala geografiska informations system). Boverket beskriver hur en framtida ansvarsfördelning kan se ut i sin remiss på sidan 33. Med hänsyn till detta ser Mora kommun att det kan uppstå förvirring av ansvarsbilden och utmaningar om att fatta beslut om utveckling kring/val av programvara. Det kan bli så att den enhet som tar fram planeringsunderlag behöver förlita sig på kompetensen av den enhet som brukar hantera digitala geografiska system. Samtidigt har planerarna bättre kunskap om vilka behov som behöver uppfyllas för att tillgodose den digitala fysiska planeringen. Mora kommun ser att det blir viktigt att enheterna tillsammans kan skapa en samsyn när val av programvara ska ske, så att den blir både användarvänlig för en planeringsenhet, samtidigt som den uppfyller praktiska funktioner som uppfyller kartenhetens ändamål och Boverkets specifikationer. Mora kommun ser risker med att ansvarsrollen kan bli

mer oklar när nya digitala arbetsprocesser och verktyg ska implementeras då kunskap för att hantera systemen sprids ut på fler.

Ingen standard för geodatans filformat

Boverket beskriver i avsnitt som 5.2-4, 5.2.5 och 5.4.1 (sida 29-30 & 32-33) att man tillhandahåller databaslösningar för ÖP-modellen till kommunerna om hur information ska kopplas till geografiska ytor och hur ett enhetligt system kan göra det lättare att ladda ner information. För att göra denna koppling förväntas kommunerna använda sig av ett program som kan hantera geodata. Boverket specificerar inte i vilket format eller tillgänglighet denna geografiska data ska finnas. Det finns möjlighet att välja olika program som arbetar med olika filformat, där vissa format är mer tillgängliga än andra för olika aktörer och för allmänheten. Mora kommun ser att avsaknaden av standard leder till en osäkerhet kring läsbarhet av geodata för diverse aktörer. Det kan också krävas konvertering av olika filformat för geodata mellan olika filsystem vilket medför extra arbete. Boverket skriver att det finns ett behov av enhetlighet vilket Mora kommun tillsträvar.

Digital planering från stat och region

Boverket skriver i avsnitt 5.3 (sida 30-31) om hur staten och regioner påverkas av den nya digitala översiktsplaneringen. Mora kommun ser positivt på att stat och regioner tar ett större ansvar för att tillhandahålla digitalt material. Det är av stor vikt att detta material tillhandahålls på ett tillgängligt, läsbart och enhetligt vis som är förenligt med den systematik och arbetsprocess som kommunerna förväntas arbeta med.

Framtida behov för format och versioner av Översiktsplan

Mora kommun ser att det finns behov och utmaningar av att tillhandahålla flera format av en framtida översiktsplan baserat på olika krav som Boverket ställer. Boverket skriver i avsnitt 5.4.3 (sida 33-34) att översiktsplaneringen måste tas fram med hjälp av en digital programvara och det ska finnas en digital version vid beslutstillfället. Vidare skriver Boverket i avsnitt 5.5 (sida 34) att "En digital översiktsplan som förmedlas via webben kan göra planen mer tillgänglig och därmed kan allmänheten lättare få information om den utveckling som kommunen har tagit beslut om." vilket visar på att Boverket ser att det digitala formatet kan leda till bättre tillgänglighet. Samtidigt skriver Boverket i avsnitt 6 (sida 36) att det kan finnas olika grupper som har svårt att tillgängliggöra sig digitalt material, vilket vi på Mora kommun anser att man måste beakta) och i avsnitt 7, 2 kap 1§ (sida 38) beskrivs hur struktur och läsordning av den digitala översiktsplanen behöver kunna återges och arkiveras, vilket vi på Mora kommun tolkar ska vara en statisk och oförändlig fil. Med hänsyn till en bred tillgänglighet och krav på arkivering ser Mora kommun att det finns behov av att ha en tillgänglig och läsbar analog/tryckt/PDFversion av översiktsplanen. Om detta ska göras ser Mora kommun att det kommer krävas extra arbete och resurser att skapa två utformningar av översiktsplanen som är anpassad efter respektive formats begränsningar och ändamål. Vilket onekligen kommer bli en extra arbetsbörda.

Mora kommun ser det också som en utmaning att hantera en spårbar kontinuerlig uppdatering av översiktsplaner. Med ett digitalt material kan materialet uppdateras, vilket är bra för att hålla planeringsmaterialet aktuellt. Samtidigt riskerar detta göra det svårare att se och förstå när uppdateringar i materialet har gjorts. Det råder oklarhet i om det ska ställas krav på kommuner att tillhandahålla tidigare digitalt översiktsplaneringsmaterial arkiverat i digital eller analog form och om kommunen explicit ska framhålla vilka uppdateringar av översiktsplaneringsmaterialet som gjorts mellan olika versioner. Det råder också oklarhet i hur ofta och hur mycket som en översiktsplan kan ändras mellan olika versioner. Boverket skriver i avsnitt 7, 2 kap. 3 § & 4 § (sida 38-39) att diarienummer ska kopplas till en översiktsplan. Mora kommun undrar om detta är något som är tänkt att ändras med varje uppdatering av översiktsplanen och om det kommer finnas skäl till att använda sig av versionsnummer av översiktsplanen, för att skapa ett system för att läsa och förstå vad som skiljer olika versioner av översiktsplanen åt.

Det kan bli svårt all granska och studera en digital översiktsplan

Boverket skriver i avsnitt 7, 3 kap.1 § (sida 40) att det blir lättare att jämföra och tolka innehållet i översiktsplaner när bestämmelser har en och samma enhetliga struktur. Mora kommun instämmer till detta med en anmärkning om att detta bara är sant om olika kommuner har en enhetlig förståelse och användning av Boverkets strukturer. Skiljer detta sig åt och observatören inte tar hänsyn till detta uppstår risk för missvisande jämförelse och tolkning. Den nya struktur som digital översiktsplanering tillåter ger också utrymme för att läsa översiktsplanen på nya sätt. När planeringsmaterialet inte längre följer en linjär struktur blir det svårare att göra en systematisk studie från början till slut av planeringsmaterialet vilket försvårar arbetet med att studera översiktsplaneringen.

Omfattning av andel "lägesbestämd mark- och vattenanvändning"

Boverket skriver i avsnitt 7, 3 kap. 3 § (sida 44) att "Översiktsplanen ska ange grundragen för mark- och vattenområdets användning och vara vägledande för efterföljande planering och prövning." Mora kommun undrar hur stor andel av kommunens yta som förväntas karteras enligt Boverkets bestämmelser i översiktsplanen.

Daniel Falk
Planchef

David Egholt
Planarkitekt

Mora kommun