



Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan

Remiss från Boverket

Remisstid den 25 augusti 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Enligt en ny bestämmelse i plan- och byggförordningen ska alla översiktsplaner som påbörjas efter den 31 december 2026 utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Boverket har tagit fram ett förslag till föreskrifter som preciserar kraven. Föreskrifterna ska ge kommuner stöd i hur de ska uppfylla kraven och innehåller regler om hur informationen ska definieras och identifieras. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 maj 2024.

För att underlätta implementeringen i kommunerna avser Boverket att fortsätta tillhandahålla databaslösning för översiktsplan-modellen till kommunerna och en databasstruktur som följer kraven i föreskrifterna. Boverket bedömer att ett enhetligt system för översiktsplaners information underlättar möjligheten att söka ut informationen och ger förutsättningar för att effektivt göra nationella och regionala sammanställningar.

Boverket har remitterat förslaget till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret ser positivt på Boverkets förslag. Föreskrifter, ÖP-modell och databaslösning innebär stöd i framtandet av en digital översiktsplan.

Exploateringsnämnden ser positivt på förslaget men poängterar att en större grad av enhetlighet inte får ske på bekostnad av kommunens möjligheter att tillgodose sina egna intressen och behov av översiktplanen.

Stadsbyggnadsnämnden framhåller vikten av att föreskrifterna, ÖP-modellen och ÖP-katalogen stödjer en löpande översiktsplanering och att det i föreskrifter och tekniska lösningar finns en flexibilitet så att översiktsplanen kan anpassas efter kommunens förutsättningar och behov.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att en större grad av enhetlighet och digitalisering kan öka tillgänglighet och effektivitet både för myndigheter på nationell nivå och utifrån ett kommunalt perspektiv såväl som för invånare och byggaktörer. Jag vill dock framhålla att översiktsplanen främst är ett kommunalt och till viss del ett regionalt instrument vilket gör att en högre grad av enhetlighet och standardisering inte får påverka kommunens möjlighet att själv kunna utforma översiktsplanen på ett sådant vis att det passar kommunens arbetssätt och är ändamålsenligt för kommunen och dess invånare. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontoret, exploateringsnämndens och stadsbyggnadsnämndens yttranden.

Stockholm den 16 augusti 2023

Jan Valeskog

Bilaga

Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter om översiktsplan, dnr KS 2023/432-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Enligt en ny bestämmelse i plan- och byggförordningen ska alla översiktsplaner som påbörjas efter den 31 december 2026 utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Boverket har tagit fram ett förslag till föreskrifter som preciserar kraven. Föreskrifterna ska ge kommuner stöd i hur de ska uppfylla kraven och innehåller regler om hur informationen ska definieras och identifieras. Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 maj 2024.

För att underlätta implementeringen i kommunerna avser Boverket att fortsätta tillhandahålla databaslösning för ÖP-modellen till kommunerna och en databasstruktur som följer kraven i föreskrifterna. Boverket bedömer att ett enhetligt system för översiktsplaners information underlättar möjligheten att söka ut informationen och ger förutsättningar för att effektivt göra nationella och regionala sammanställningar.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt Stockholms stads kvalitetsprogram ska staden tillhandahålla service och tjänster som är relevanta och av hög kvalitet för såväl dagens som morgondagens stockholmare. För att nå dit ska stadens verksamheter arbeta med ett systematiskt kvalitetsarbete som omfattar ständiga förbättringar, innovation och digitalisering.

Stadsledningskontoret ser positivt på Boverkets förslag. Föreskrifter, ÖP-modell och databaslösning innebär stöd i framtagandet av en digital översiktsplan. Standardiserade datamängder har stor potential när det gäller produktutveckling och möjlighet till sammanställningar och jämförande analyser. Stadsledningskontoret vill dock framhålla att det digitala stödet i första hand behöver underlätta och bidra till att kvalitetssäkra översiktsplaneringen.

Stockholms stad arbetar redan idag med översiktsplanen i en digital miljö i en löpande översiktsplanering. Det är viktigt att föreskrifterna, ÖP-modellen och databaslösningen stödjer ett sådant arbetssätt. Information och datamängder behöver kunna vidareutvecklas och förädlas över tid, exempelvis genom versionshantering. Det är också viktigt att informationen från det löpande planeringsarbetet enkelt kan återanvändas när en ny översiktsplan ska tas fram och beslutas. Den digitala lösningen behöver också vara tillräckligt flexibel för att tillgodose olika kommuners behov, både vad gäller innehåll och utformning. Det är vidare av vikt att lösningen

ger stöd för illustrativa kartor som stödjer strategiska resonemang utan exakta lägesbestämmelser.

En erfarenhet från implementeringen av digitala detaljplaner har varit att vissa av föreskrifterna inte gått att uppfylla med hjälp av planbestämmelserna i Boverkets bestämmelsekatalog. Stadsledningskontoret vill därför betona vikten av samordning och integration mellan föreskrifterna, Lantmäteriets nationella specifikation och Boverkets katalogtjänst i Boverkets fortsatta arbete för att säkerställa att detta inte upprepas när det gäller översiktsplaner.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 8 juni 2023 följande.

Exploateringsnämnden godkänner exploateringskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 maj 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret välkomnar Boverkets förslag till föreskrifter, hur informationen i en digital översiktsplan ska definieras och identifieras.

Översiktsplanen som till skillnad från detaljplanen inte är juridiskt bindande kan ta sig olika uttryck. Därför är det viktigt att det system och den modell som blir standard för digitala översiktsplaner också bejakar detta. Den behöver vara tillräckligt flexibel för att tillgodose kommuners olika behov, både vad gäller innehåll och utformning. Behoven som en översiktsplan ska uppfylla skiljer sig mycket mellan landets minsta och landets största kommuner.

Att använda en mer enhetlig begreppsmodell gör det enklare att jämföra förutsättningar i olika kommuner. Samtidigt är de begrepp som Boverket föreslår vaga och kommuner riskerar därför att tolka samma begrepp på olika sätt. Det begränsar möjligheten att jämföra och analysera informationen i översiktsplanerna och gör resultatet av sammanställningar osäkert.

Det är också oklart hur olika typer av mark- och vatten-användning förhåller sig till varandra när de implementeras i en GIS-databas. Om en kommun väljer att låta ytor överlappa varandra medan en annan kommun kräver att ytor inte ska överlappa så kan arealuppskattningar av samma företeelse få helt olika innebörd i olika kommuner.

Boverket menar att programvaruleverantörerna är de företag som direkt berörs av föreskrifterna, eftersom föreskrifterna reglerar hur de informationsmängder som ska finnas i en översiktsplan ska definieras. Kontoret bedömer att föreskrifternas eventuella påverkan på programvaruleverantörer som mer begränsad. Marknaden för företag som idag utvecklar programvara och data-baser, som är avsedda för att producera och hantera översiktsplaner, är mycket liten. Att införa en gemensam begreppsmodell är dock positivt för såväl konsulter som programvaruleverantörer inom området.

De främsta nyttorna med enhetliga översiktsplaner är, enligt exploateringskontoret, företrädesvis regionala och nationella. Men översiktsplanens främsta syfte är att vara vägledande för kommunens egen verksamhet och medborgare. Nyttorna med enhetliga översiktsplaner får således inte ske på bekostnad av kommunens möjligheter att tillgodose sina egna intressen och behov.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 juni 2023 följande.

Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 maj 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret välkomnar Boverkets insatser för att stötta kommuner i hur de ska uppfylla kraven på en digital översiktsplan. Föreskrifter, ÖP-modell och databaslösning fungerar som stöd när det är dags för staden att ta fram en digital översiktsplan.

Kontoret jobbar redan i en digital miljö med löpande översiktsplanering. Det betyder att den beslutade översiktsplanens inriktningar och mål tillämpas och utvecklas i det dagliga planeringsarbetet. Det är viktigt att föreskrifterna, ÖP-modellen och ÖP-katalogen stödjer en löpande översiktsplanering där information och datamängder vidareutvecklas och förädlas över tid. Detta skulle till exempel kunna ske genom en inbyggd versionshantering. Informationen från det löpande planeringsarbetet ska utan tekniska hinder kunna återanvändas när en ny översiktsplan ska tas fram.

Översiktsplanen har till skillnad från den juridiskt bindande detaljplanen en friare form med olika typer av kartor, diagram och illustrationer som bidrar till förståelsen av strategiska resonemang och strategier. Det är viktigt att föreskrifterna och tekniska lösningar stödjer detta. De behöver vara tillräckligt flexibla för att tillgodose alla kommuners olika behov, både vad gäller innehåll och utformning. Att kunna skapa egna markanvändningskategorier är en viktig del i detta. På mark- och vattenanvändningskartan är det också viktigt att det går att visa figurativa objekt och illustrativa gränser och att dessa får vara beslutsgrundande, även om själva datakällan består av en konkret, koordinatsatt geometri.

Kontoret ser vissa otydligheter i hur översiktsplanens information ska kunna presenteras på ett överskådligt och lättillgängligt sätt när all information ska vara lägesbestämd. Strategiska resonemang och mer allmänt hållen information riskerar att blandas ihop med den verkligt lägesbestämda informationen. Kontoret önskar att Boverket ger tydligare vägledning i hur en digital översiktsplan kan presenteras och struktureras på olika sätt, utan att föreskrifterna och de tekniska kraven försummas. Även här behöver det finnas utrymme för kommunen att presentera översiktsplanen på det sätt den önskar för att uppnå tydlighet efter sina specifika behov och förutsättningar.

Kontoret anser att flera av de föreslagna markanvändningskategorierna i tabell 2 är allt för lika varandra och behöver definieras tydligare. En av de främsta nyttorna med föreskrifterna, enligt Boverket, är att de leder till enhetliga översiktsplaner vilket i sin tur möjliggör regionala sammanställningar och analyser. Kontoret instämmer i att detta kan underlätta det regionala och mellankommunala samarbetet i en tät storstadsregion som Stockholm. Nyttan riskerar dock att gå förlorad om tolkningsutrymmet är för stort och kommuner använder markanvändningskategorierna olika. Några exempel på snarlika kategorier är bostadsbebyggelse och bostäder, energiförsörjning och teknisk infrastruktur, grönområde samt friluftsliv och rekreation.

Vid implementeringen av digitala detaljplaner har det uppstått problem när vissa av föreskrifterna inte gått att uppfylla med hjälp planbestämmelserna i Boverkets bestämmelsekatalog. Dessa erfarenheter bör tas med i Boverkets fortsatta arbete och visar på vikten av en vattentät integration mellan föreskrifterna, Lantmäteriets nationella specifikation och Boverkets katalogtjänst som tillhandahåller mark- och vattenanvändningar, utvecklingsinriktningar och andra kodlistor. De tekniska förutsättningarna behöver också vara färdiga den dag ett eventuellt krav ställs på att kommunerna ska ta fram digitala översiktsplaner.

Slutligen vill kontoret återigen framhäva vikten av att översiktsplanen kan långtidslagras i sin beslutade, digitala form.