

En utvecklad översiktsplanering del 1 : Att underlätta efterföljande planering - SOU 2018:46

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- tillstyrker förslaget med en planeringsstrategi, det förenklar arbetet med en kontinuerlig översiktsplanering och är mer framåtsyftande än nuvarande aktualitetsprövning.
- anser att det är mycket bra att endast planeringsunderlag av betydelse för planens förslag redovisas vid samrådet.
- anser att innehållet i översiktsplanen kan regleras i lag under förutsättning att det förenklar för kommuners arbete och ger utrymme för olikheter.
- avstyrker förslaget gällande översiktsplanens innehåll utifrån att det behöver utredas och utvecklas ytterligare så att det blir mer begripligt och stringent i hanteringen, annars finns risk att det motverkar syftet med en enklare och bättre tillämpning.
- anser att det är viktigt att en strategisk miljöbedömning och MKB kan hanteras enligt en planprocess och att Boverket och Naturvårdsverket samordnar arbetet med en enhetlig och relevant vägledning utifrån detta.
- tillstyrker att enbart ingripandegrunderna ska hanteras i granskningsyttrandet.
- anser att det är dags att riksintressesystemet ses över och att betydligt mindre än hälften av Sveriges yta pekats ut som nationella intressen.
- avstyrker att länsstyrelsen ska hantera de mellankommunala frågorna i ingripandegrunderna.
- anser att hanteringen av miljökvalitetsnormer för vatten behöver ses över då det råder stor osäkerhet i frågan.
- anser att länsstyrelsen ska avväga mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunerna behöver som ledning för sitt planarbete.
- anser att kommunen ska ges möjlighet att göra avvägningar mellan olika statliga intressen om inte länsstyrelsen gör det.
- anser att det är bra att länsstyrelsen redovisar sitt underlag tredje året i mandatperioden och anger hur dessa förhåller sig till planen.
- bifaller utredningens förslag om att det inte är lämpligt med en bindande översiktsplan.

Förbundets ställningstagande

En kontinuerlig översiktsplanering

En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

I betänkandet föreslås att kommunen 15 månader efter ordinarie val ska besluta om en planeringsstrategi för översiktsplanen. Kommunfullmäktige ska i planeringsstrategin ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar, det fortsatta arbetet med planen och om hela eller delar av planen är aktuell. Alternativt antar kommunen en ny ÖP.

Om kommunen inte antar en planeringsstrategi inom angiven tid är översiktsplanen inte aktuell. Då kan inte standardförfarandet i detaljplaneprocessen eller redovisning av LIS-områden följas. Översiktsplaner som antagits före 2004 ska upphöra att gälla 2024.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att Sveriges kommuner behöver arbeta kontinuerligt med sin översiktsplanering genom att ha en aktuell översiktsplan.

Dagens aktualitetsprövning av översiktsplanen kan vara en redovisning av vad som har gjorts under mandatperioden dvs kommunen bedömer om planen är aktuell genom att inventera genomförda beslut och ser om de stämmer överens med inriktningen i planen.

Förslaget med en planeringsstrategi är mer framåtsyftande än en aktualitetsprövning. Planeringsstrategin ska inte gå in på *hur* arbetet ska utföras, utan det är endast meningen att den ska redovisa *vad* som ska göras. Strategin ska inkludera en aktualitetsbedömning, där kan kommunen bedöma att delar av planen behöver kompletteras utan att hela planen blir inaktuell. Här ändras också begreppet aktualitetsprövning till aktualitetsbedömning, som kan uppfattas som ett mer relevant uttryck.

Det finns ingen beskrivning i förslaget av hur planeringsstrategin ska utformas. Detta gör det möjligt att anpassa strategin efter varje kommuns behov. Det är dock viktigt att det blir ett enkelt, begripligt och kort dokument som endast anger riktlinjer och resurser för det fortsatta planeringsarbetet. I utredningen har det talats om ett par A4 sidor text. Här kommer det troligen att behövas en vägledning från Boverket.

SKL tillstyrker förslaget med en planeringsstrategi, det förenklar arbetet med en kontinuerlig översiktsplanering och är mer framåtsyftande än nuvarande aktualitetsprövning.

Att ta fram en ÖP

I betänkandet föreslås att kommunen inte behöver redovisa allt planeringsunderlag av betydelse från nationell, regional eller mellankommunal nivå vid samrådet. Det underlag som ska redovisas är bara det som kommunen anser har betydelse för förslaget. Begreppet ”utställning” har ändrats till ”granskning” för att följa detaljplanens terminologi, vilket underlättar förståelsen i lagtexten. Nytt är också att

kommunen ska skicka planhandlingarna även till Lantmäteriet så att de kan föra ett register över alla planer.

SKL anser att det är mycket bra att endast planeringsunderlag av betydelse för planens förslag redovisas vid samrådet.

Översiktsplanens innehåll

I betänkandet föreslås tydliga krav på innehållet i översiktsplanen genom lagtext, dels föreslås ett förtydligande av *syftet* i planen, dels att *grunddragen i mark och vattenanvändningen* ska preciseras, vilket ska redovisas på en karta för hela kommunen. Vidare ska kommunen redovisa sin syn på vilka *förhållanden som har väsentligt betydelse för efterföljande beslut* och dessutom ska av planen även framgå ytterligare några frågor.

Förbundet ställer sig positiv till utredningens ambition att genom lagreglering av innehållet i planen skapa en minsta gemensamma nämnare för vad översiktsplanen ska innehålla. Målsättningen bör vara att planer har fokus på kommunens viktigaste frågor och enkelt kan förändras över tid.

Mark- och vattenanvändningen ska redovisas genom indelningen;

- stadsbygd och tätortsområden,
- landsbygd, verksamheter,
- transporter och infrastruktur,
- grönstruktur,
- vatten.

När det gäller några av begreppen förslår SKL följande tillägg till orden; verksamhets-*områden* och vatten-*områden*, för att bättre knyta an till mark- och vattenområden.

Grunddragen i mark- och vattenanvändningen ska redovisas på en eller flera kartor som omfattar hela kommunen. Här anser SKL att det ska vara möjligt att redovisa någon form av ”utredningsområden” när en användning inom ett område ännu inte är utredd och klarlagd. Dessa områden kan då förmodligen inte redovisas i någon av de föreslagna kategorierna utan måste markeras på ett speciellt sätt. Att redovisa ”utredningsområden” kan också göra översiktsplanen mer aktuell och kontinuerlig eftersom mark- och vattenanvändning är en förändringsprocess där allt inte är färdigplanerat samtidigt.

Förbundet anser att det saknas ett tidsbegrepp kring mark- och vattenanvändningen, är det nuvarande planläge som redovisas eller kommande förändring i områden. Det kan bli otydligt på kartan vilken tidshorisont som avses och bör förtydligas på något sätt.

Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut och hur dessa förhållanden bör beaktas avser;

- natur och kulturvärden,
- areella näringar,

- råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner,
- miljö, hälsa och säkerhet.

När det gäller riksintressen och miljökvalitetsnormer ska kommunen redovisa hur dessa ska tillgodoses respektive följas. Vilket är svårt att göra fullt ut.

Förbundet undrar hur dessa förhållanden ska redovisas? Ska de följa Boverkets ÖP-modell och i så fall hur, är det en typ av hänsynskarta? Eller är det en form av riktlinjer som ska preciseras i text? Om frågorna ska lagregleras behöver detta utredas mer.

Här redovisas främst de allmänna intressen som har väsentlig betydelse för utvecklingen i kommunen. Det är också de intressen som har väsentlig betydelse för dialogen med staten. Det kan dock inte enbart vara en fråga om att tillgodose statens intressen. Översiktsplanen är kommunens verktyg, att planera sin kommun, och ska så vara även framöver. Kommunen ska naturligtvis ha en dialog med stat och region men fokus ska ligga på kommunens frågor och avvägningen mellan olika intressen.

Av planen ska även framgå;

- hur långsiktiga behov av bostäder tillgodoses
- LIS områden
- risk för skador på bebyggelse som följer av översvämningar, ras, skred, erosion som är klimatrelaterat samt hur sådana risker ska minimeras eller upphöra
- sådana områden och verksamheter som angår fler kommuner eller region.

I planen ska också anmärkas om länsstyrelsen inte har godkänt den i viss del. Vilket gör det tydligt för alla inblandade parter.

Detta är ett tredje område som ska redovisas i planen som har bäring på lite olika verksamheter. Det kan lätt uppfattas som en uppsamlingsparagraf med de frågor som blivit över. Det är dock mycket viktiga frågor som ska redovisas, dels bebyggelse- och verksamhetsutveckling och dels regionala/mellankommunala frågor. Det är även svårt att förstå hur dessa områden är tänkt att redovisas.

Sammanfattningsvis är det i princip bra att definiera en minsta nivå i lagtext över vad en översiktsplan ska innehålla. Det kan underlätta, främst för mindre kommuner, att fokusera på de viktigaste frågorna i kommunen och därmed i planen. En översiktsplan ska inte vara överarbetad utan enkel och hanterbar för alla typer av kommuner, på så sätt kan planen hållas aktuell och kontinuerlig.

SKL anser att innehållet i översiktsplanen kan regleras i lag under förutsättningar att det förenklar för kommuners arbete och ger utrymme för olikheter.

SKL avstyrker förslaget gällande översiktsplanens innehåll utifrån att det behöver utredas och utvecklas ytterligare så att det blir mer begripligt och stringent i

hanteringen, annars finns risk att det motverkar syftet med en enklare och bättre tillämpning.

Översiktsplanens väsentliga konsekvenser ska redovisas samt bedömas utifrån krav på strategisk miljöbedömning, nationell strategi för fysisk planering och relevanta regionala mål planer och program. En viss del av översiktsplanen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än resten av planen.

Det blir tydligt att samla konsekvenserna under en rubrik och det är mycket bra att påpeka att det är de väsentliga konsekvenserna som ska hanteras.

När det gäller den strategiska miljöbedömningen och MKB:n är det av största vikt att regelverket utformas så att processerna för att ta fram dessa stödjer planprocesserna i kommunen och har förutsättningar att bli en integrerad del av planerna. Det är också viktigt att staten erbjuder en samordnad och tydlig vägledning med god förståelse för planprocessernas syfte och upplägg. Här behöver Boverket och Naturvårdsverket samordna sig kring en gemensam vägledning.

Många kommuner redovisar idag planens konsekvenser utifrån begreppet hållbar utveckling och då måste miljöbalkens processer synkas med den mycket bredare utveckling som pågår i kommunerna.

Att nationella mål, planer och program ersätts med en nationell strategi kan få en enklare men också kortsiktigare innebörd. Det bör vara till hjälp för staten att samordna sig under en tydligare politisk inriktning under en mandatperiod, där länsstyrelsen får en tydlig vägledning genom strategin. Då kan det också bli enklare för kommunen att förhålla sig till en nationell strategi för fysisk planering, och slippa förhålla sig till de nuvarande 100 nationella målen.

SKL anser att det är viktigt att en strategisk miljöbedömning och MKB kan hanteras enligt en planprocess och att Boverket och Naturvårdsverket samordnar ett arbete med en enhetlig och relevant vägledning utifrån detta.

Statens intressen

I betänkandet föreslås att av länsstyrelsens granskningsyttrande ska *enbart* framgå om planen

- inte tillgodoser riksintressen
- inte följer miljökvalitetsnormer
- LIS inte är förenligt med miljöbalken eller om planen inte är lämpligt utformad i förhållande till strandskyddet
- inte mellankommunala eller regionala områden samordnas på ett lämpligt sätt
- en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människor hälsa eller säkerhet eller till risker för olyckor, översvämningar eller erosion.

Förbundet anser att det är viktigt att vägledning och tillämpning av ingripandegrunderna förenklas och görs lika över hela landet.

SKL tillstyrker att enbart ingripandegrunderna ska hanteras i granskningsyttrandet.

SKL anser att det är dags att riksintressesystemet ses över och att betydligt mindre än hälften av Sveriges yta pekats ut som nationella intressen.

Sverige får nästa år regioner med ett uttalat ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna i hela landet och det är på gång en lagstiftning om regional fysisk planering. Då är det rimligt att mellankommunala och regionala frågor ska hanteras av den regionala nivån och inte av staten.

SKL avstyrker att länsstyrelsen ska hantera de mellankommunala frågorna i ingripandegrunderna.

SKL anser att hanteringen miljö kvalitetsnormer för vatten behöver ses över då det råder stor osäkerhet i frågan.

Statens medverkan

I förslaget sägs att Boverket bör få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen. Länsstyrelsen har vidare att samordna statens intressen

Länsstyrelsen ska under det tredje året i mandatperioden redovisa ett underlag till kommunen avseende statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för planens aktualitet. Länsstyrelsen ska redovisa hur intressena förhåller sig till kommunens översiktsplan och huruvida granskningsyttrandet inte längre gäller.

Förbundet har länge drivit frågan om att staten ska sammanväga statens intressen, speciellt när det gäller konflikter mellan olika nationella intressen. Utredningen har inte föreslagit det eftersom de anser att det kan uppfattas som inskränkningar i kommunens ansvar för den slutliga avvägningen av statliga intressen vid den aktuella planläggningen. Det är naturligtvis en viktig process i planeringen att statliga, regionala och kommunala intressen kan vägas och avvägas mot varandra i översiktsplaneringen där resultatet av avvägningen befastes i kommunens översiktsplan. Därmed inte sagt att staten inte ska redovisa sin sammanvägda syn på den statliga nivån. Kommunerna behöver en samlad bedömning från länsstyrelsen i planeringsarbetet.

SKL anser att länsstyrelsen ska avväga mellan motstridiga statliga intressen och göra den samlade värdering som kommunerna behöver som ledning för sitt planarbete.

SKL anser att kommunen ska ges möjlighet att göra avvägningar mellan olika statliga intressen om inte länsstyrelsen gör det.

Förbundet anser att det bör vara ett planeringsunderlag som länsstyrelsen presenterar det tredje året. Varför heter det underlag och inte planeringsunderlag i lagtexten?

SKL anser att det är bra att länsstyrelsen redovisar sitt underlag tredje året i mandatperioden och anger hur dessa förhåller sig till planen.

Övrigt

SKL bifaller utredningens förslag om att det inte är lämpligt med en bindande översiktsplan.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande