

**KARLSTADS KOMMUN****KOMMUNLEDNINGSKONTORET****Tillväxtcentrum****Remissvar** 2018-10-01

Peter Karnung, 054-540 12 38

Peter.karnung@karlstad.se

**Remissvar – Remiss - En utvecklad  
översiktsplanering, SOU 2018:46**

Dnr KS-2018-376 Dpl 80

**Sammanfattning**

SOU:n är uppdelad i två delar. Del 1 ger ett antal förslag för att översiktsplanen ska bli ett effektivare verktyg för att underlätta efterföljande planering. Genom att förtydliga syfte, krav och roller ska översiktsplanerna fungera som ett bättre underlag.

Del 2 behandlar kommuners möjlighet att reglera upplåtelseformen i detaljplan.

**Karlstads kommuns synpunkter**

Karlstads kommun uppfattar att utredningen syftar till att renodla översiktsplanens syfte och innehåll samt tydliggöra de krav som länsstyrelsen kan ställa för att underlätta efterföljande detaljplanering. Det anser kommunen vara en bra utgångspunkt men höjer samtidigt ett varnande finger att översiktsplaneringen ska svara på det som översiktsplaneringen *kan* svara på. Översiktsplanen får inte bli ett verktyg som ersätter delar av detaljplaneringen då processerna består av samhällsintressen som beaktas utifrån olika detaljeringsgrader och är komplexa utifrån social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Att översiktsplanen inte föreslås bli bindande anser Karlstads kommun i dagsläget är ett klokt val. En bindande översiktsplan hade kunnat uppnå flertalet effekter. Däribland skulle översiktsplaneringen som verktyg höja sin status. Om planen skulle vara bindande för alla inblandade parter skulle efterföljande planering vara en lättare resa, då eventuella målkonflikter mellan stat och kommun utretts i översiktsplanen. Effekten skulle dock kunna vara tvärtom. I dag då flexibilitet diskuteras i detaljplaner och annan planering riskerar en bindande översiktsplan stå i vägen för nyfunnen kunskap eller ändrade förhållanden. Vidare krävs detaljerade utredningar för att undersöka om markförhållanden är passande för ändamålet.

***Översiktsplanens status och syfte***

Översiktsplanen ska vara giltig och utgöra ett "kontrakt" mellan kommun och stat. Det är viktigt att man kan lita på de olika skedena i planprocessen, för att inte behöva börja om från början varje gång. Bland annat i LIS-planeringen, där utvalda

områden pekas ut, förs med jämna mellanrum fram att det finns en risk att utvalda områden inte håller i nästa prövning – *man måste kunna lita på att vi kommer vidare i planeringen och att frågor hanteras i rätt skede*. Annars kan nyttan med översiktsplaneringen starkt ifrågasättas. Översiktsplanefrågor ska hanteras i översiktsplan och detaljfrågor i detaljplan. Det innebär att efterföljande detaljplaner till exempel inte ska ifrågasätta om LIS-området kan genomföras, utan pröva *hur* det kan genomföras.

#### *Tydligare krav på vad översiktsplanen ska innehålla*

Översiktsplanen är arenan där kommun och staten ska nå en överenskommelse om de grova penseldragen gällande hur mark- och vattenområden ska användas. Utredningen poängterar betydelsen av att kraven på vad planen ska innehålla tydliggörs, vilket skapar förutsättningar för att underlätta processen mellan stat och kommun. Lösningen på detta tillskrivs främst till nya vägledningar för länsstyrelserna gällande deras uppdrag och samordning av kunskapsunderlag. Ett annat förslag gäller redovisningskraven som idag bedöms vara alltför omfattande. Utredningen påpekar att kommunens redovisning av sin bedömning om hur den ska tillgodose hänsynstagande till allmänna intressena inte är ändamålsenlig med översiktsplanens syfte. Karlstads kommun tillstyrker utredningens förslag att översiktsplanen istället ska visa hur förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena. Det leder till att översiktsplanen blir mer funktionell och ändamålsenlig. Att de lokala förutsättningarna och kommunens sakkunskap gällande dessa bör tillmätas stor betydelse ser Karlstads kommun som en grundförutsättning för att en effektiv och praktisk översiktsplanering ska vara möjlig. Kommunernas underlag är allt som oftast mer genomarbetat och detaljerat än statliga underlag och vägledningar. Dessutom har de arbetats fram genom processer som involverat andra aktörer.

Tydlighet skapas även genom att vissa formuleringar skärps, något som Karlstads kommun välkomnar. I praktiken är det inte en skärpning av kraven, snarare ett förtydligande om vad som redan gäller.

Därutöver ser Karlstads kommun positivt på förslaget gällande förfarandet för fördjupade översiktsplaner. Förslaget bidrar till att göra planeringsnivån mer effektiv.

#### *Översiktsplanens aktualitet*

Det finns stora fördelar med att ha en aktuell översiktsplan som tydligt löser konflikter kring markanvändning mellan stat och kommun. Karlstads kommun anser att flertalet förslag i utredningen uppfyller syftet att effektivisera efterföljande planering. En farhåga är dock att förslaget att alla detaljplaner ska drivas med utökat förfarande om översiktsplanen är inaktuell de facto blir tillväxtfientligt. Detta ger en motverkande effekt mot det som utredningen söker utreda och mot den verklighet Sverige befinner sig i med hundratusentals bostäder som behöver byggas inom de närmsta åren. Det är viktigt att hänsyn tas till tidsåtgången och komplexiteten kring översiktsplanen. Antalet frågor som ska hanteras enligt olika lagstiftningar uppgår till långt över 100, vilket pekar på

svårigheterna i att ta fram en välavvägd översiktsplan. För att kunna landa i en långsiktig strategi för hur kommunen ska kunna utvecklas fysiskt krävs ofta först en djupdykning i varje enskild fråga för att öka förståelsen och kunskapen, till exempel kring översvämning, klimathantering, bostadsutbud och bostadsförsörjning, stadsnära friluftsliv, ekosystemtjänster, kulturmiljö, naturvård och trafikströmmar. Detta gäller även ej lagstiftade frågor som efterfrågan, vilken typ av verksamheter som översiktsplanen ska ta höjd för att rymma, näringslivsanalyser, besöksnäring utveckling, landsbygdsfrågor, staden som regional tillväxtmotor, et cetera. Varje enskild fråga kräver tid att utreda, vilket kan bli en motsättning med hur det rullande översiktsplanarbetet är tänkt att fungera och de tidsramar som föreslås för översiktsplanens aktualitet. Ytterligare krav på utredning, förändringar i lagstiftning eller nya statliga målsättningar som kräver hänsyn läggs också kontinuerligt till listan av frågor som ska utredas, ofta utan att några krav faller ifrån, vilket försvårar både arbetet och avvägningarna ytterligare och förlänger processerna för både översiktsplaner och detaljplaner. Att åtgärderna i förslaget således kommer att bidra till ökat bostadsbyggande är därför tveksamt, eftersom kraven på hänsyn och återhållsamhet i den fysiska planeringen successivt stegas och utgör det allra största hindret för snabbare detaljplaneprocesser och ett ökat bostadsbyggande som utgör ett av målen.

Samtidigt som kraven stegas ställs allt större krav på att processerna ska gå snabbare. Här finns en kraftig motsättning som översiktsplanen tillika detaljplaneringen inte kommer att kunna lösa, oavsett de kontinuerliga förändringar av PBL som görs. Att som utredningen föreslår låta länsstyrelsen samordna de statliga intressena, som i dagsläget hanteras av tioalet olika myndigheter, och där vissa statliga särfrågor kräver stora insatser av kommunen i varje enskilt skede för att hantera, skulle dock sannolikt förenkla samordningsprocesserna med staten och kunna bidra till ökat byggande.

Om det finns ett allvar i att processerna ska förenklas måste dock lagstiftningen kring särintressen, den statliga målfloran och hänsynskraven ses över och struktureras om, för att underlätta för kommunerna att i samråd med andra parter bedriva en översiktsplanering som fokuserar på kloka avvägningar mer än att pricka av samtliga statliga krav för att inte riskera att få en underkänd översiktsplan.

Den planeringsstrategi som föreslås kan få flertalet effekter, vilka riskerar slå åt olika håll mot översiktsplaneringen. Som verktyg för att hålla översiktsplanen aktuell med nya planeringsförutsättningar och ny kunskap som kan uppstå fyller den en positiv funktion. Dessvärre ser Karlstads kommun även möjligheten att långsiktigheten i planeringen riskeras. En översiktsplan ska peka ut riktningen för landets kommuner med en planeringshorisont som sträcker sig längre än konjunktursvängningar, politiska val och andra intressen som kortsiktigt kan vara hegemoniska idéer. Att varje mandatperiod, i en prövning som är väl mycket skarpare än nuvarande aktualitetsprövning, ge möjligheten till omförhandling om kommunens framtida utveckling riskerar att få motsatt effekt som önskas; en långsammare process där fastslagna beslut inte gäller. Planeringsstrategin får inte utvecklas till ett instrument som ersätter utvecklingsstrategin i översiktsplanen utan

bör i huvudsak handla om vilket jobb som arbetet ska fokusera på under mandatperioden. Det är också bra att samla lagstiftning kring bland annat tillvägagångssätt i samma laghandling. I annat fall bidrar det till att ifrågasätta översiktsplanens långsiktighet.

#### *Statens roll*

Det är positivt att det tydliggörs i lagen vad som ska omfattas i länsstyrelsens granskningsyttrande. Detta för att göra det tydligare vad som är statens roll, men också för att förenkla arbetet för kommunen. Kanske något som även bör gälla detaljplaner.

Att länsstyrelsen får i uppgift att förtydliga hur ingripandegrunderna ska tillämpas är även det något som leder till att myndigheten blir mer förutsägbar och förutsättningarna för att nå samsyn under arbetet med en ny översiktsplan blir förbättrade. En översiktsplan som förenklar efterföljande planering kräver en starkare dialog med länsstyrelsen där kommunens hänsynstagande och tillgodogörande av allmänna intressen reds ut och redovisas.

Mellankommunal samordning och förhållanden av regional betydelse – vissa frågor följer inte kommungränserna så en utvecklad samordning i frågor som rör flera kommuner välkomnas. Utredarna föreslår att Boverket får uppdraget, vilket bland annat innefattar att ytterligare vägledning krävs.

Den tidiga dialogen mellan kommunerna och länsstyrelsen är en förutsättning för att undvika förgävesplanering och -projektering. Boverket föreslås få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter ska samverka med länsstyrelsen i planprocessen. Utredningen poängterar att länsstyrelsen har två roller att spela; samordna *och* sammanväga statens intressen. Det poängteras även att länsstyrelsernas ibland missförstår sin roll; istället för att utgå från ett helhetsperspektiv blir länsstyrelsen en företrädare för ett antal sektorer. Inom de komplexa planeringsprocesser som kommunerna verkar kan då länsstyrelsernas bli en bromsande kraft istället för en vägledande, om inte resurser och kompetens för att kunna göra dessa avvägningar finns på plats. Därför betonar Karlstads kommun det faktum att resurser måste tillföras länsstyrelserna; alla vägledningar i världen hjälper inte om det inte finns möjlighet för myndigheten att följa dem och kunna anta ett lösningsorienterat förhållningssätt till uppdraget i översiktsplaneringsprocessen. Därtill är det av kommunens åsikt att länsstyrelsernas förutsägbarhet även ska gälla deras tillsynsansvar; om kommunerna följer det som står i PBL och annan lagstiftning ska de få positiva besked.

Att statliga underlag samlas i en Planeringskatalog har potential att underlätta översiktsplaneringen för kommunerna. I vissa fall har dock underlagen karaktären av handlingsplaner vilket riskerar att underlagen används på fel sätt, exempelvis handlingsplanen (!) för grön infrastruktur. I Värmland har det lett till ytterligare ett dokument som konkurrerar med kommunernas grönstrukturplaner. Då ingen prioritering som pekar ut de områden med störst värden ges ingen vägledning i kommunens avvägningar på vare sig kommunal- eller länsnivå. Det är Karlstads

kommuns mening att utredningen tydligt poängterar att det är kommunen som ska driva planeringen och vad som är länsstyrelsens roll. Det är viktigt att denna poäng förs vidare fram att den får genomslag i planernas verklighet. Länsstyrelserna har en viktig roll att spela som rådgivande och inspirerande instans men ska inte överta kommunernas roll som planerande myndighet.

#### *Kortare men viktiga synpunkter*

I förslaget står att det inte är ändamålsenligt att översiktsplanen ska bedöma hur behovet av lekplatser bör tillgodoses. Dock bör barnperspektivet lyftas på översiktlig nivå då skolgårdarna utgör en av barnens viktigaste utemiljöer och ska följaktligen behandlas för vad den är; en markanvändningsfråga. Detta gör att barnperspektivet inte behandlas i separata handlingar vilka kan ställas mot varandra.

Grunddragen i avsedd användning är generellt sett ok, men området *verksamheter* bör ändras till *ensidiga verksamheter* eller liknande. Begreppet borde definieras ytterligare då det är stor skillnad mellan verksamheten *handel* och störande verksamheter. Exempelvis alstrar handel så pass mycket mer trafik och det finns ett behov av att kunna styra bort småskalig sällanköpshandel och livsmedel i vissa lägen. Markanvändningen bör även kopplas till trafikallsträngen av olika typer av verksamheter. Även besöksnäringens verksamheter bör ingå i verksamhetsbegreppet eftersom det är den snabbast växande näringsgrenen. Turism och besöksnäring ger helt andra förutsättningar än ett störande industriområde. Kan bli svårt om verksamhetsbegreppet är för brett. Även avsnittet *grönstrukturer* bör nyanseras och kallas *värdefull grönstruktur*, om det är vad som åsyftas i förslaget. Exempelvis är det positivt att skogsområden utan särskilda värden klassificeras som landsbygd. Vad som menas med vattenområden är inte helt klart. Om strandlinjen fastställs i översiktsplanen är det positivt då länsstyrelsen och kommunen har samma uppfattning om var den går.

#### **Avslutning**

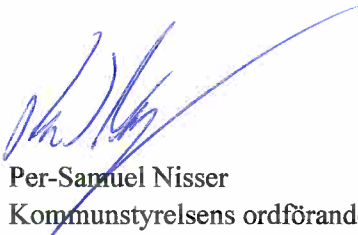
Utredningen syftar bland annat till att renodla översiktsplanens syfte vilket kan öka dess status. Att skapa förståelse för ett verktygs roll och betydelse är att skänka det ökad status. En översiktsplan som svarar på ett tydligt syfte om hur mark- och vattenområden ska användas ger efterföljande planering förutsättningar att bli effektiva. Där kommun och stat har lyckats nå en samsyn gällande diverse intressekonflikter ges ytterligare möjlighet att effektivisera den kommunala planeringen. I det avseendet anser Karlstads kommun att den utvecklade översiktsplanen har förutsättningar att bli ett än effektivare verktyg för kommuners utveckling.

Länsstyrelsens roll tydliggörs även i utredningen och översiktsplanens arbetsprocess. Det går inte att understryka nog hur viktigt det är att länsstyrelsen genom resurser och kompetensutveckling ges förutsättningar att möta kommunerna i tidiga dialoger om kommunala och statliga intressen som kan vara målkonflikter. Utan en gemensam världsbild går det inte att föra en konstruktiv dialog. I många

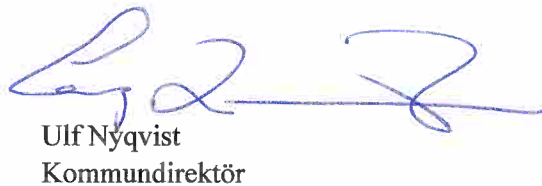
frågor sitter kommunerna på djupare kunskap om lokala förhållanden och det är i den kunskapen möjligheten att ta välgrundade beslut ligger.

Med den lagstiftning för särintressen som idag ligger på stadsutveckling och fysisk planering tenderar såväl översiktsplaneringen som detaljplaneringen att ta längre och längre tid, eftersom sammanvägningen *mellan* olika intressen inte på samma sätt prioriteras inom lagstiftningen. Att bygga en stad som Karlstad skulle i dagsläget vara i det närmaste omöjligt med de särintressekrav som föreligger. Att alla kommuner nu genom Boverkets inriktning för översiktsplanen tvingas vara mer proaktiva och föreslå hur man kan skapa tillväxt och vad det innebär för kommunen fysiska utveckling, skulle kunna få igång en positiv spiral i både byggande och tillväxt i både små och stora tätorter. Översiktsplaner för stagnerande kommuner skiljer sig rimligen en del från översiktsplaner för tillväxtorter i medelstora städer och storstäder i dagsläget, vilket i förlängningen ger stora effekter på tillväxtpöjligheterna i den regionala planeringen.

Gällande kommuners möjlighet att styra upplåtelseformer i detaljplan innebär förslaget att ett verktyg ges kommunerna att ha möjligheten att se till att hyresrätterna kvarstår. Detta ger förutsättningar för att kommunernas bostadsområden kan diversifieras och människor från olika samhällsgrupper mötas.



Per-Samuel Nisser  
Kommunstyrelsens ordförande



Ulf Nyqvist  
Kommundirektör