



Niklas Aronsson  
Samhällsbyggnadsenheten  
010-2236327

Regeringskansliet  
c/o Näringsdepartementet

[n.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:n.remissvar@regeringskansliet.se)

## Remiss om en utvecklad översiktsplanering, Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

Er beteckning: N2018/03415/SPN

### Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen delar i stort utredningens syn på reformbehov och anser att de bedömningar och förslag till förändringar som föreslås är rimliga och ändamålsenliga. Utredningen ger en bra bild av översiktsplaneringen och dess förutsättningar. Länsstyrelsen lämnar härmed synpunkter på vissa av förslagen och bedömningarna.

Eftersom många av bedömningarna och förslagen landar i ett behov av att utveckla tillämpningen samt behovet av vägledning, är det svårt att bedöma om den önskade effekten uppnås genom föreslagna åtgärder. Effekterna hänger på kvaliteten på kommande vägledning. Kommunernas prioritering av översiktsplanering och deras möjligheter till kompetens-försörjning utgör alltså den största potentialen för att utveckla översiktsplanerna i syfte att underlätta efterföljande planering.

Ett annat sätt att främja aktualiteten i översiktsplanen kunde vara att göra förändringar som underlättar en optimering av planprocessen så att det går snabbare att ta fram en ny översiktsplan.

### 4. Översiktsplanering i dag

Länsstyrelsen delar delvis utredningens bedömning angående bristerna i tillämpningen. De brister som tas upp i utredningen stämmer men det finns brister i tillämpningen som är mer allvarliga. Den största bristen är att det ofta saknas en beskrivning av på vilket sätt kommunen tar hänsyn till och väger in olika allmänna intressen. Det stannar då vid att kommunen uttrycker att man tar hänsyn till det allmänna intresset men utan att specificera på vilket sätt det görs. Bristen beror bland annat på att arbetsinsatsen är omfattande och att det är många perspektiv och kunskapsområden som ska hanteras i översiktsplanen. Det saknas i många kommuner tillräcklig kapacitet för att nå ända fram till tydliga avvägningar och riktlinjer. Det kan handla både om bemanning, kompetens och möjligheterna att ta fram planeringsunderlag. Det är också vanligt att den

politiska viljan är att inte låsa sig vid alltför långtgående riktlinjer, trots att det finns framtagna planeringsunderlag med tydliga slutsatser. Det händer också ofta att flera viktiga frågeställningar skjuts på framtiden i väntan på att planeringsunderlag ska kunna tas fram.

## 6. Att utveckla översiktsplaneringen

### 6.4 Vår syn på reformbehovet

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning gällande reformbehovet. Kontinuiteten, översiktsplanens stöd för tillämpning och statens besked behöver förbättras. Det finns enligt Länsstyrelsen också ett behov av att utveckla vägledningen avseende på vilket sätt planeringsunderlagen kan användas för att översiktsplanen ska underlätta efterföljande planering.

## 7. En bindande översiktsplan?

### 7.4.2 ÖVERSIKTSPLANEN BÖR INTE VARA BINDANDE

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande. En bindande översiktsplan skulle göra kommunens planarbete mycket besvärligare än idag och skulle innebära stora konsekvenser för hela planläggningssystemet.

## 8. En kontinuerlig översiktsplanering

### 8.1 EN AKTUELL ÖVERSIKTSPLAN KRÄVER KONTINUITET

#### 8.1.2 En planeringsstrategi ger energi åt översiktsplaneringen

Länsstyrelsen anser att det är bra att utveckla aktualitetsbeslutet till en planeringsstrategi. Det skulle göra beslutet om planens aktualitet mer framåtsyftande.

#### 8.1.3 När anses översiktsplanen vara aktuell?

Länsstyrelsen är tveksam till om det är rätt att styra kommunens aktualitetsprövning till en viss tid inom mandatperioden. Kommunen bör i princip kunna planera sitt arbete utifrån sina egna behov och förutsättningar. Om kommunerna inte ser något problem med denna tidsstyrning kan Länsstyrelsen se en fördel med att få en gemensam rytm som kan underlätta kommunens och Länsstyrelsens kontinuerliga arbete med översiktsplanering och planeringsunderlag.

#### 8.1.4 Äldre översiktsplaner upphör att gälla

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att dra en gräns vid 1 januari 2004 eftersom de äldre översiktsplanerna inte hanterat väsentliga planerings-

förutsättningar. I Jönköpings län berörs endast ett fåtal fördjupningar av översiktsplaner om de inte ersätts av nya planer före år 2024.

### 8.1.5 En översiktsplan som inte är aktuell påverkar förutsättningarna för andra beslut

Länsstyrelsen motsätter sig de föreslagna sanktionerna som inträder om översiktsplanen blir inaktuell eftersom de kan innebära problem för pågående planärenden. Frågan är också vad som krävs för att översiktsplanen ska bli aktuell igen? Kan man då inte ta fram en planeringsstrategi förrän under nästa mandatperiod? Här kan en ytterligare regelöversyn vara nödvändig.

## 8.2 ATT TA FRAM EN ÖVERSIKTSPLAN

### 8.2.1 Översiktsplaneprocessen är i stort sett ändamålsenlig

Länsstyrelsen håller inte fullt ut med om utredningens bedömning av att planprocessen är ändamålsenlig. Enligt nuvarande planprocess går hela mandatperioden åt till att ta fram en ny översiktsplan. Det för med sig att politikerna tappar intresset för planarbetet och att utvecklingsfrågorna hanteras i andra forum. Eftersom översiktsplanen inte är juridiskt bindande borde det vara möjligt att tillämpa en något enklare process. En justering i lagkraven skulle kunna göra en tydlig skillnad särskilt för de kommuner som inte har så stor kapacitet att arbeta med översiktsplanering. Det här är samtidigt de kommuner som inte har så hög förändringstakt i sin markanvändning.

Enligt utredningen har PBL-kommittén övervägt om utställningen kan slopas men stannade vid att föreslå vissa förenklingar.

En annan tanke kunde vara att förenkla samrådsskedet så att syftet med samrådet betonas; PBL 3 kap 8 § andra stycket: *Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.* Det skulle dock inte behöva finnas färdiga handlingar för en ny plan att samråda om, utan den gällande översiktsplanen skulle kunna vara utgångspunkt för samrådet tillsammans med en uppföljning av miljöeffekterna samt de förändringar som skett sedan översiktsplanen antogs. Det tredje stycket i samma paragraf skulle då eventuellt behöva justeras; *Under samrådet ska kommunen redovisa förslaget's innebörd, skälen för förslaget, förslaget's konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.* Istället för förslag till ny plan skulle till exempel det som i utredningen benämns planeringsstrategi kunna användas som underlag för samrådet tillsammans med gällande plan. Även syftet med en ny plan kunde formuleras tydligt i detta skede.

Diskussionen kan i ett sådant förfarande naturligt behandla vilka förändringar som skett sedan den förra översiktsplanen antogs samt vilka utmaningar kommunen står inför när den nya översiktsplanen ska tas fram. Mycket av syftet med samrådet uppfylls idag med den sammanfattande

redogörelsen, genom medborgardialog i ett tidigt skede samt genom avgränsningssamrådet som avser miljökonsekvensbeskrivningen.

Om samrådet utvecklades i ovanstående riktningen, skulle det räcka med en utställning av ett nytt förslag till översiktsplan. Därefter kunde översiktsplanen antas direkt. Länsstyrelsen ser att en sådan förändring skulle öka förutsättningarna för att utveckla tidiga dialoger, ett mer kontinuerligt arbetssätt och mer aktuella översiktsplaner. Idag begränsas den tidiga dialogen ofta av den tidspress kommunen arbetar under för att få fram färdiga samrådshandlingar enligt sin tidplan.

### 8.2.2 Kraven på underlag under samrådet begränsas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Ändringen underlättar avgränsningen av planeringsunderlag och tydliggör kopplingen mellan underlag och planförslag.

### 8.2.3 Granskning i stället för utställning

Länsstyrelsen bedömer att förslaget att ersätta begreppet utställning med granskning inte har någon nämnvärd betydelse i praktiken och befäster en långsam planprocess. Granskningen av detaljplaner har ett samband med att detaljplaner är juridiskt bindande vilket översiktsplanen inte är. Denna synpunkt bör läsas tillsammans med synpunkterna på planprocessen ovan (8.2.1).

Länsstyrelsen delar däremot utredningens bedömning om att det finns ett behov av att tydligare skilja på syftet med samråd respektive utställning.

## 8.3 DEN STRATEGISKA MILJÖBEDÖMNINGEN I PLANPROCESSEN

### 8.3.2 Miljöbalkens krav på samråd tydliggörs i plan- och bygglagen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om förtydliganden i plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen bekräftar behovet av vägledning från Boverket och Naturvårdsverket för att samordna arbetssättet kring avgränsningssamråd. Vid en bedömning av resursanvändningen för avgränsningssamrådet bör det finnas en samlad idé om på vilket sätt hushållningsaspekter, hållbar utveckling och miljökvalitetsmål hanteras i planeringsprocessen samt vilken roll miljöbedömningen och dess avgränsning har i sammanhanget.

Länsstyrelsen bedömer att det dessutom finns ett behov av metodutveckling och vägledning när det gäller konsekvensbeskrivning av översiktsplaner generellt. Problemet med att hantera konsekvensbeskrivning enligt både plan- och bygglagen och enligt miljöbalken på ett bra sätt kvarstår trots de förtydliganden som föreslås.

## **8.4 ÖVERSIKTSPLANENS INRIKTNING KAN UTVECKLAS MED BEFINTLIGA PLANINSTRUMENT I PLAN- OCH BYGGLAGEN**

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning samt att vägledningen behöver utvecklas. Det krävs enligt Länsstyrelsen också metodutveckling som riktar sig både till yrkesverksamma planerare och till utbildningarna för att ge kommunernas översiktsplanerare bättre verktyg för att hantera det komplexa uppdrag som översiktsplanarbetet utgör.

## **9. Översiktsplanens innehåll**

### **9.1 TYDLIGARE KRAV PÅ INNEHÅLL UNDERLÄTTAR EFTERFÖLJANDE PLANERING**

#### **9.1.4 Utgångspunkt i de allmänna intressena**

Länsstyrelsen anser att alla förändringar som förtydligar vad en översiktsplan ska innehålla är välkomna! Det är idag svårt att dra gränsen för vad som är lämpligt att hantera i en översiktsplan samt vad som har betydelse för den efterkommande planeringen.

#### **9.1.5 Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden**

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av att utveckla förslaget till mark- och vattenanvändningskarta innan modellen blir ett lagkrav. Frågor som behöver utvecklas och bedömas är de kategorier som föreslås, på vilket sätt de ska samspela med de allmänna intressena som enligt utredningen ska redovisas i översiktsplanen samt hur mark- och vattenanvändningskartan ska tillämpas i förhållande till plan- och byggprocessen i övrigt.

Länsstyrelsen är tveksam till om föreslagen reglering av mark- och vattenanvändningen med utgångspunkt från Boverkets ÖP-modell bidrar till att förtydliga kommunens ställningstagande angående de avvägningar som behöver göras gentemot de allmänna intressena. Det är flera kommuner som har uttryckt att det är svårt att använda mark- och vattenanvändningskartan i ÖP-modellen på kommuntäckande nivå. Det upplevs svårt att bestämma användning och dra gränser utifrån okända framtida anspråk. Man frågar sig också vad ställningstagandena i kartan innebär för efterkommande beslut.

Länsstyrelsen bedömer att kartan kommer att redovisa en blandning av en bekräftelse av pågående markanvändning och ställningstaganden inför förslag till en förändrad användning. De förändringar som föreslås måste ändå behandlas på andra kartor där man kan utläsa på vilket sätt olika intressen beaktas. Frågan är då om kartan kräver en större arbetsinsats än den nytta den ger för planeringsprocessen samt efterföljande ställningstaganden. En fördel med kartredovisningen kan vara att den bestämmer detaljeringsgraden i översiktsplanen och på det sättet underlättar diskussionen om vilka allmänna intressen som är lämpliga att hantera i den. Samtidigt kan viktiga värden som inte resulterar i en egen markanvändning

enligt förslaget bli osynliga till exempel inom den föreslagna markanvändningen "Landsbygd".

Länsstyrelsen anser att begreppen: *Förändring, bevarande, gradvis förändring, strategiska markområden och områden där användningen kan fortgå oförändrad*, som tas upp i utredningen är viktiga principer att ha som utgångspunkt vid formulering av gemensamma kategorier för mark- och vattenanvändning. Ett behov som Länsstyrelsen ser utifrån kommunernas översiktsplanering är också att betona utvecklingen av befintliga strukturer i jämförelse med att ta nya områden i anspråk.

#### 9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Länsstyrelsen tillstyrker en avgränsning av vilka allmänna intressen som är viktigast att hantera i översiktsplanen. Länsstyrelsen ser dock en risk för att formuleringen om förhållanden med *väsentlig* betydelse kan tolkas som att till exempel endast värden som är av riksintresse ska behandlas. Vid framtida vägledning bör kommunikationen vara tydlig avseende innebörden av formuleringen.

Länsstyrelsen ser en svårighet i att avgränsa områden av betydelse för areella näringar på hela kommunens yta. Länsstyrelsen undrar om avsikten med förslaget är att utpekandet ska ligga till grund för avvägningen mellan till exempel bevarande av jordbruksmark och behovet av bostadsbyggande. Såsom Länsstyrelsen tolkar miljöbalken, avses med 3 kap 4 § i princip all jordbruksmark. Avvägningen mellan bevarande av jordbruksmark och behovet av bostadsbyggande behöver utifrån den tolkningen göras på en mer detaljerad nivå i områden med ett exploateringsstryck.

#### 9.1.7 Verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att mellankommunala områden och verksamheter ska pekas ut i översiktsplanen. Det kan leda till en mer aktiv och konkret dialog mellan kommunerna och de regionala aktörerna.

#### 9.1.9 Förhållandet till mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att det i konsekvensbeskrivningen ska framgå på vilket sätt översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategin för fysisk planering och regionala mål, planer och program. Länsstyrelsen känner inte till innehållet i den nationella strategin ännu men det finns ett behov av att begränsa mängden mål att förhålla sig till.

#### 9.1.10 Översiktsplanens konsekvenser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att översiktsplanen ska redovisa planens *väsentliga* konsekvenser. Det förändrar inte arbetet nämnvärt jämfört

med hur kommunerna arbetar idag men har ett värde då det bekräftar praxis.

## 9.2 EN DIGITAL ÖVERSIKTSPLAN

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om digitala översiktsplaner. Själva arkiveringen är här en viktig fråga som snarast behöver en praktisk lösning.

De digitala lösningar och standarder som tas fram måste utformas så att de också stödjer översiktsplanernas innehåll och underlättar planeringsprocessen.

## 10. Statens intressen

### 10.3.3 Miljökvalitetsnormer

Länsstyrelsen delar utredningens bild av problematiken kring vatten- och normernas tillämpning i fysisk planering, och att detta behöver utredas – inte minst med tanke på de nya bestämmelserna i Miljöbalken (prop 2017/18:243) som införs från och med 2019-01-01. Bestämmelserna innebär dels att slutsatserna/praxis av Weserdomen förs in i miljöbalken, dels en del ändringar när det gäller tillämpningen av undantag. Länsstyrelsen håller också med om att den utredning som planeras behöver omfatta hur översiktsplanen ska kunna samordnas med de åtgärdsprogram som tas fram enligt miljöbalken. Länsstyrelsen bekräftar behovet av en tydlig nationell vägledning.

### 10.3.4 Strandskydd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad i förhållande till strandskyddsbestämmelserna i övrigt samt att länsstyrelsens bedömning ska framgå av granskningsyttrandet. I praktiken ger Länsstyrelsen råd om strandskyddstillämpningen i samrådsskedet redan idag.

Länsstyrelsen anser att det kan vara bra att utreda möjligheten att peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära områden i syfte att klargöra vad som kan vara rimliga skäl för att ta strandskyddade områden i anspråk.

## 11. Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

Länsstyrelsen delar de flesta av utredningens bedömningar och förslag angående länsstyrelsens roll, planeringsunderlag och behovet av ökade resurser för att fullfölja uppdraget.

### 11.4 LÄNSSTYRELSENS UNDERLAG TILL KOMMUNENS PLANERINGSSTRATEGI

Länsstyrelsen känner viss tvekan inför den föreslagna tidpunkten för Länsstyrelsens redogörelse av statliga och mellankommunala frågor under det tredje mandatåret. Länsstyrelsen anser att underlaget skulle fylla sitt syfte

bättre om det gjordes närmare i tid i förhållande till kommunens framtagande av planeringsstrategin.

## 12. Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor

### 12.3 GENOMFÖRANDEFRÅGOR

#### 12.3.1 Finansiering av översiktsplanering

Länsstyrelsen bedömer att samverkan mellan kommunerna är ett sätt att öka möjligheterna för en utvecklad översiktsplanering. Samverkan är dock inte alltid tillämpligt och löser troligen varken den enskilda kommunens resursbrist eller långsiktiga kompetensförsörjning. Metodutveckling och vägledning kan till en viss del bidra till att öka kvaliteten i kommunernas översiktsplaner i syfte att underlätta efterkommande planering. Vägledningen kräver dock att det finns en mottagare som har förutsättningar att omsätta ökade vägledningsinsatser i praktiskt arbete.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helena Jonsson med länsarkitekt Niklas Aronsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Anneli Wirtén, avdelningschef Emma Willaredt, antikvarie och kulturgeograf Carl-Johan Sanglert, naturvårdshandläggare Mari-Janne Möller, handläggare vatten Anna Langhelle, länsjurist Ben Heimdal och samhällsplanerare Leila Aalto medverkat.

### Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

#### Kopia till

[helena.jonsson@lansstyrelsen.se](mailto:helena.jonsson@lansstyrelsen.se)  
[Anneli.Wirten@lansstyrelsen.se](mailto:Anneli.Wirten@lansstyrelsen.se)  
[Emma.Willaredt@lansstyrelsen.se](mailto:Emma.Willaredt@lansstyrelsen.se)  
[carl-johan.sanglert@lansstyrelsen.se](mailto:carl-johan.sanglert@lansstyrelsen.se)  
[Mari-Janne.Moller@lansstyrelsen.se](mailto:Mari-Janne.Moller@lansstyrelsen.se)  
[Anna.Langhelle@lansstyrelsen.se](mailto:Anna.Langhelle@lansstyrelsen.se)  
[Ben.Heimdal@lansstyrelsen.se](mailto:Ben.Heimdal@lansstyrelsen.se)  
[Leila.Aalto@lansstyrelsen.se](mailto:Leila.Aalto@lansstyrelsen.se)  
[helene.lassi@regeringskansliet.se](mailto:helene.lassi@regeringskansliet.se)