



Yttrande

Datum
2018-10-25

Diarienummer
101-4311-2018

Regeringskansliet
Näringsdepartementet

n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

Remiss om: En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

Er beteckning: N2018/03415/SPN

Länsstyrelsen i Örebro län yttrar sig härmed över betänkandet *En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)*

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län, hädanefter Länsstyrelsen, anser att delbetänkandet ger en god beskrivning av hur översiktsplaneringen fungerar idag och delar den syn på reformbehov som uttrycks i betänkandet. Länsstyrelsen är positiv till merparten av de förslag som lämnas i delbetänkandet och ser förutsättningar för att förslagen ger de önskade effekter som delbetänkandet eftersträvar och bidrar till en utvecklad översiktsplanering.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att Boverket ges flera uppdrag att utveckla översiktsplaneringen och ta fram vägledningar för tillämpning och arbetssätt, exempelvis för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen samt för hur mellankommunal samordning och regionala frågor bör behandlas. Länsstyrelsen välkomnar även de förslag till förändring i översiktsplaneprocessen som gäller länsstyrelsernas arbete. De extra resurser som föreslås kommer att krävas för att länsstyrelserna ska kunna svara upp mot de önskemål och krav som förslagen innebär.

Länsstyrelsens synpunkter på utredningens överväganden och förslag

Utgångspunkter för en utvecklad översiktsplanering

Länsstyrelsen anser att det i delbetänkandet görs en god beskrivning av hur översiktsplaneringen fungerar idag. Länsstyrelsen delar utredningens syn på reformbehov och anser att de tre nyckelbegreppen; kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked är en bra utgångspunkt för de förslag som lämnas i betänkandet.

I många kommuner i Örebro län har arbete med att ta fram nya översiktsplaner pågått de senaste åren. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att flera av

2018-10-25

101-4311-2018

dessa översiktsplaner innebär en ny sorts planering jämfört med de äldre. Boverkets framtagna ÖP-modell ses som en bidragande orsak till detta.

Trots att flera kommuner i länet antagit nya översiktsplaner eller arbetar med att ta fram nya planer delar Länsstyrelsen utredningens bedömning att det finns ett behov av att utveckla översiktsplaneringens kontinuitet. Länsstyrelsens erfarenhet är att i synnerhet mindre kommuner ofta har svårt att upprätthålla en löpande översiktsplaneverksamhet. Detta beror delvis på otydligheter i lagstiftning och vägledningar men inte heller sällan på de begränsade resurser som mindre kommuner har till sitt förfogande samt de prioriteringar som behöver göras mot andra viktiga uppgifter.

Överväganden om en bindande översiktsplan

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanen inte bör göras bindande för efterföljande beslut. En bindande översiktsplan skulle skapa helt nya spelregler för plansystemet och övriga regelverk, och som utredningen lägger fast kräver en sådan ordning en genomgripande reform av såväl PBL som annan lagstiftning. Länsstyrelsen håller med om att det finns god potential att utveckla det nuvarande systemet för översiktsplanering och att de förslag som delbetänkandet föreslår kan bidra till detta.

Förslag om en utvecklad översiktsplanering

En kontinuerlig översiktsplan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen varje mandatperiod ska besluta om en planeringsstrategi. Länsstyrelsen instämmer i att detta system är mer framåtsyftande än dagens aktualitetsprövning och kan bidra till ökat politiskt engagemang. Länsstyrelsen ser även positivt på att lägga fast ett antal tidpunkter för översiktsplanarbetet under mandatperioden för att få till stånd en mer kontinuerlig översiktsplanering. Länsstyrelsen ser dock samtidigt att många kommuner är i behov av utökade resurser för att kunna prioritera arbetet med planeringsstrategin och bidra till förbättringar i jämförelse med dagens aktualitetsprövning.

Kommunfullmäktige föreslås i planeringsstrategin ta ställning till om översiktsplanen är helt eller delvis aktuell. I betänkandet framförs att eftersom förutsättningar och behov ser så olika ut i landet bör kommunen själv få avgöra vilket underlag som behövs som grund för planeringsstrategin. Länsstyrelsen ser dock samtidigt ett stort behov av att tydliggöra innehåll i planeringsstrategin samt att ta fram vägledning för hur utvärdering och analys kan göras för att bedöma översiktsplanens aktualitet. Tydlighet kring genomförande och utformning av planeringsstrategin är viktig för att strategin ska bidra till den förändring som betänkandet förväntar sig jämfört med dagens aktualitetsprövning.

Konsekvenser inaktuell ÖP

Utredningens förslag att detaljplaner ska handläggas med utökat planförfarande om översiktsplan inte är aktuell är rimlig. Länsstyrelsen är dock tveksam till att detta även ska omfatta pågående detaljplaneprocesser. Länsstyrelsen ser även

2018-10-25

101-4311-2018

svårigheter kring hur utökat förfarande ska tillämpas i de situationerna när delar av översiktsplanen har bedömts inaktuell. Detta ställer krav på tydligheten i planeringsstrategin.

Att LIS-områden i praktiken upphör när en översiktsplan blir inaktuell riskerar att leda till oönskade konsekvenser för pågående projekt inom sådana områden.

Att ta fram en översiktsplan

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kraven för översiktsplanen i PBL redan idag i stort sett är ändamålsenliga. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som syftar till att minska kraven på redovisning av planeringsunderlag i översiktsplan. Förslaget stämmer väl med ambitionen att göra översiktsplaner mer framåtsyftande och anpassade till kommunernas särskilda förutsättningar.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att använda det nu väletablerade begreppet granskning istället för utställning. Att kommunen ska meddela länsstyrelsen om att översiktsplanen är antagen samt skicka planhandlingar till Lantmäteriet är också mycket logiska förslag. Förslaget att översiktsplanen ska finnas tillgänglig på kommunens webbplats ser Länsstyrelsen som en självklarhet, och är något som redan sker i samtliga kommuner i länet.

Den strategiska miljöbedömningen i planprocessen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att de nuvarande bestämmelserna i PBL kring miljöbedömningar kan vara svåra att förstå. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att förtydliga bestämmelser och uttryckligen ange vilka olika moment som ska genomföras inom ramen för PBL-processen. Förtydligandet att avgränsningssamrådet inte kräver ett skriftligt yttrande från Länsstyrelsen är också välkommet.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att det inte finns behov av ytterligare nya planinstrument i plan- och bygglagen. Länsstyrelsen välkomnar även utvecklad vägledning kopplat till en kontinuitet i översiktsplaneringen.

Översiktsplanens innehåll

Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanens innehåll behöver utvecklas och ser fördelar med att ha en standardiserad form, där Boverkets ÖP modell kan vara en bra utgångspunkt. Länsstyrelsen ser dock en osäkerhet kring att reglera bestämmelser utifrån en modell som enligt Boverkets egen bedömning inte är tillräckligt utvecklad för att fungera som en standard.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att redovisningskrav av allmänna intressen enligt 2 kap. PBL nyanseras. Redovisningskraven stämmer också väl med prövningsgrunderna för detaljplaner och kommer att ge en ökad tydlighet som underlättar Länsstyrelsens granskningsuppdrag. Länsstyrelsen ser också positivt på att översiktsplaner uppmuntras till att beskriva och ta ställning till relationen mellan olika förhållande och avsedda markanvändningar.

Länsstyrelsen anser i likhet med delbetänkandets beskrivning att innebörden av kravet på hänsyn till nationella mål, planer och program är otydligt och inte

2018-10-25

101-4311-2018

ändamålsenligt. Länsstyrelsen har dock svårt att bedöma utredningens förslag att översiktsplanen istället bör förhålla sig till den nationella strategin för fysisk planering som regeringen föreslås besluta om. Den nationella strategin som enligt uppdraget skulle redovisas den 30 juni 2018 har enligt länsstyrelsens kännedom inte redovisats. Den nationella strategin skulle enligt utredningen leda till bättre målstyrning inom staten, det förutsätter dock att regeringen i strategin är tydlig i sina prioriteringar. Strategin bedöms annars riskera att leda till att målkonflikterna blir ännu fler. Länsstyrelsen ser vikten av att de nationella målen inte tappas bort i processen och värdet av att kommunerna förhåller sig till dem i sin planering, exempelvis mål om kulturmiljö, folkhälsa och friluftsliv osv.

En digital översiktsplan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen eller utpekade myndigheter får meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen ser även positivt på att Lantmäteriet får i uppdrag att tillhandahålla översiktsplaner på en nationell plattform.

För att digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen ska leda till effektivitetsvinster är kompetensen hos de aktörer som deltar i processen avgörande, behov finns av kompetenssatsningar och vägledningar kring hantering av digitala planer. Ett enhetligt digitalt arbetssätt ställer krav på att Länsstyrelsen och övriga myndigheter själva kan leverera och ta emot underlag och övriga digitala material i ett lämpligt format. Men hänsyn till mängden information och antalet inblandade aktörer ska de resurser som krävs för att utveckla sådana system inte underskattas.

Statens intressen

Länsstyrelsen delar utredningens analys av att samhället lägger ner omfattande arbete på att hantera ingripandegrunderna. Att ingripandegrunderna är ändamålsenligt utformade och att förutsättningarna för statens tillsyn är tydlig, behövs för att bidra till att kommuner bättre ska kunna förutse när Länsstyrelsen kommer agera i planprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas. Att Boverket ges i uppdrag att samordna underlag från övriga statliga myndigheter ser Länsstyrelsen som mycket positivt. Förslaget kan förhoppningsvis leda till att framtagna vägledningar är kvalitetssäkrade och relevanta för planprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplaner särskilt ska ange hur riksintressena ska tillgodoses. Boverkets arbete med utvecklad vägledning om hur riksintressen bör hanteras i planprocessen är viktigt i sammanhanget.

En ny vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i översiktsplaner är önskvärt. Länsstyrelsen instämmer även i att miljö kvalitetsnormer för vatten är svår att hantera i översiktsplaneringen och välkomnar en översyn av hur dessa bör hanteras i planeringen.

2018-10-25

101-4311-2018

Enligt delbetänkandet ska Länsstyrelsen verka för att översiktsplanen i övrigt, dvs utöver LIS-områden, är lämpligt utformad i förhållande till bestämmelserna om strandskydd i 7 kap miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i utredningens erfarenhet om att länsstyrelsen redan i stor utsträckning gör detta i dag, och ser därför inte att förslaget innebär någon förändring.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om svårigheterna för kommunerna att visa att behovet av tätortsutveckling inte är möjlig att tillgodose utanför strandskyddsområdet. Länsstyrelsen välkomnar därför förslaget att utreda möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen.

Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter ska samverka med Länsstyrelsen i planprocessen. Länsstyrelsen delar bedömningen att Länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen.

Länsstyrelsen i Örebro län eftersträvar redan idag att begränsa granskningsyttrandena huvudsakligen till ingripandegrunderna och ser därför inte att förslaget innebär en större förändring. Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning om att ett reviderat granskningsyttrande, efter justering utifrån länsstyrelsens synpunkter som inte föranleder en ny utställning, kan bidra till ökad tydlighet som underlättar efterföljande tillämpning av planen. Länsstyrelsen välkomnar tydliggörande av upplysningsbestämmelsen och att Boverket i sitt vägledningsarbete uppmärksammar dessa förhållanden.

I delbetänkandet föreslås att länsstyrelsen under det tredje året varje mandatperiod ska redovisa ett underlag avseende sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Detta innebär att länsstyrelsen ska lämna sitt underlag tidigast den 15 oktober två år efter ordinarie val och senast den 14 oktober följande kalenderår. Länsstyrelsen är tveksam till denna tidsmässiga styrning och ser svårigheter i hantering och kring resursbehov för att kunna leverera underlag till samtliga kommuner. För att redovisa ett underlag finns behov av att även samråda och hämta in underlag från andra statliga myndigheter. Att begära in dessa underlag från samtliga länsstyrelser under en begränsad tid torde praktiskt innebära svårigheter i arbetsbelastning även för dessa myndigheter, vilket innebär behov av utökade resurser.

Länsstyrelsen välkomnar utredningens bedömning om att Länsstyrelsernas samordnande funktion behöver stärkas genom ökad kompetens och att ytterligare ekonomiska resurser behöver tillföras.

Ikraftträdande

Länsstyrelsen ser en risk för att en del av de önskade effekterna av de ändringar och förslag som ges i delbetänkandet uteblir. Detta gäller inte minst om kommunerna inte klarar att svara upp mot de förändrade krav på översiktsplaneringen som utredningen föreslår. För att minska risken för detta

2018-10-25

101-4311-2018

bedömer Länsstyrelsen att det är rimligt att kommunerna under en period ges möjlighet att söka ekonomiskt stöd för översiktsplanering.

Länsstyrelsen är mycket positiv till de ökade ekonomiska resurser som föreslås tillföras länsstyrelserna. De extra resurser som föreslås kommer att krävas för att länsstyrelserna ska kunna svara upp mot de önskemål och krav som förslagen innebär.

De som deltagit i Länsstyrelsens beslut

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med samhällsplanerare Maria Lindström som föredragande. I handläggningen av ärendet har också avdelningschef Anita Norén, bitr. enhetschef plan och kultur Jonas Jansson och länsarkitekt Lena Lundkvist deltagit.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.