



Länsstyrelsen
Värmland

Samhällsbyggnad
Kester Gibson

YTTRANDE

Datum
2018-10-26

Sida
1(6)
Referens
Dnr. 405-5528-2018

Näringsdepartementet
Regeringskansliet

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Översiktsplaneutredningens betänkande En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46 del 1)

Ärendet

Näringsdepartementet har översänt riksintresseutredningens betänkande *En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46)* på remiss.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan stat och kommun i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vad som ska redovisas i planhandlingarna och möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden har också utretts.

Sammanfattning

Översiktsplaneutredningens betänkande presenterar en rad olika förslag som Länsstyrelsen Värmland bedömer kommer att leda till tydligare och mer likartade översiktsplaner. Länsstyrelsen tillstyrker merparten av de förslagna åtgärderna och ser särskilt positivt på förslaget att Boverket ges i uppdrag att samordna underlag från övriga statliga myndigheter. Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget att utreda möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska förhålla sig till ingripandegrunderna. Länsstyrelsen tar också avstånd från den förenklade definition av landsbygd som utredningen lägger fram.

Länsstyrelsens synpunkter

Förutsättningar för en utvecklad översiktsplanering

Länsstyrelsen Värmland delar i stor utsträckning utredningens beskrivning över de utmaningar som översiktsplaneringen idag står inför.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kontinuiteten i översiktsplaneringen idag brister. Länsstyrelsens erfarenhet är att i synnerhet mindre kommuner ofta har svårt att upprätthålla en löpande översiktsplaneverksamhet. Detta beror delvis på otydigheter i lagstiftning och vägledningar men inte sällan på de begränsade resurser som mindre kommuner har till sitt förfogande samt de prioriteringar som behöver göras mot andra viktiga uppgifter. Svårigheter med rekrytering och upprätthållande av rätt kompetens är ytterligare en bidragande faktor. Det kan läggas märke till att utredningens exempel över kommuner som idag bedriver en kontinuerlig översiktsplanering, alla tre, är storstadskommuner.

Situationen med många äldre fördjupningar som utredningen beskriver förekommer i Värmland men problemet bör inte överdrivas. Det är normalt att kommuner i länet har en fördjupad översiktsplan för huvudorten och en eller två tematiska tillägg, vanligtvis för LIS och vindkraft. Enbart några få kommuner har fortfarande ett större antal äldre fördjupningar. Det är sannolikt att dessa successivt kommer att ersättas i och med att nya översiktsplaner tas fram.

Brukarundersökningar indikerar att Länsstyrelsen Värmland idag har en mycket god dialog med länets kommuner kring planfrågor. Vad gäller granskningsyttrandet eftersträvar Länsstyrelsen kontinuerligt att vara tydlig och konsekvent och begränsa synpunkterna i huvudsak till de punkter som räknas upp i plan- och bygglagen. Här bör det dock understrykas att Länsstyrelsen är starkt beroende av bra inspel i planprocessen från sektorsmyndigheterna. De underlag och synpunkter som delges Länsstyrelsen idag kan ibland variera i kvalité och relevans.

Utredningens syn på reformbehovet.

Länsstyrelsen delar utredningens syn att översiktsplanering behöver bedrivas mer kontinuerligt. Länsstyrelsen delar slutsatsen att detta kräver politiskt engagemang, kontinuerlig dialog mellan stat och kommun, samt att staten fortlöpande tillhandahåller aktuellt planeringsunderlag. Tydligare mål, enhetliga och ändamålsenliga standarder och rutiner, samt bättre leverans av planeringsunderlag skulle underlätta för både stora och små kommuner att bedriva ett kontinuerligt översiktsplanearbete.

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. Av liknande skäl delar Länsstyrelsen utredningens slutsats att översiktsplanen inte bör användas för att variera kraven på bygglov. Länsstyrelsen vill i det sammanhanget ansluta sig till den samsyn som utredningen ger uttryck för när det gäller behovet av en översyn av bestämmelserna i 9 kap. där en möjlighet att variera kraven på bygglov i översiktsplanen skulle försvåra en önskvärd tydlighet vad gäller bygglovskraven

Länsstyrelsen håller med om att det finns god potential att utveckla det nuvarande systemet för översiktsplanering, exempelvis genom bättre vägledning, underlag och rutiner.

En kontinuerlig översiktsplan

En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen varje mandatperiod ska besluta om en planeringsstrategi. Länsstyrelsen instämmer i att det förslagna systemet skulle vara mer framåtsyftande än dagens aktualitetsprövning. Då en gällande översiktsplan kan få förbli inaktuell i vissa delar bedöms förslaget inte innebära ett alltför betungande arbetsbörda. Länsstyrelsen ser även positivt på att de förslagna tidsramarna för kommunens beslut och planens aktualitet som anges i utredningen. Att lägga fast ett antal tidpunkter för översiktsplanarbetet under mandatperioden är ett bra sätt att få till stånd en mer kontinuerlig översiktsplanering, för såväl kommuner som för berörda myndigheter.

Förslaget att släcka ut planer och fördjupningar som antogs före 1 januari 2004 berör relativt få planer i Värmland, varav flera ändå kommer att ersättas i en nära framtid.

Utredningens förslag att detaljplaner ska handläggas med det utökade förfarandet om en översiktsplan inte är aktuell är mycket rimlig, men hur förslaget skulle påverka pågående detaljplaner är oklar. Att LIS-områden i praktiken upphör när en översiktsplan blir inaktuell riskerar också att leda till oönskade konsekvenser för pågående projekt inom sådana områden, och kan rakt av betraktas som en bestraffning. En sådan konsekvens bör undvikas

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 Värmland.

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. Förslaget skulle bland annat klargöra att undersöknings- samt avgränsningssamråd behöver ske i ett tidigt skede, samt att det ska finnas ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning färdig till PBL-samrådet. Förtydligandet att avgränsningssamrådet inte kräver ett skriftligt yttrande från Länsstyrelsen är också välkommet. Att föra mötesanteckningar i samband med avgränsningssamrådet görs redan idag och bedöms som en rimlig arbetsinsats för att uppfylla lagens krav.

Enligt 6 kap 19 § miljöbalken ”*när en plan eller ett program som omfattas av kravet på en strategisk miljöbedömning har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför.*” Hur kommuner i sin översiktsplanering ska uppfylla detta krav framgår inte av utredningen.

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, då Boverkets ÖP-modell kan vara en bra utgångspunkt. Länsstyrelsen håller med om att översiktsplanen i första hand bör hantera övergripande planeringsfrågor och principiellt tillstyrker den ämnesvis indelningen som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen avstryker bestämt den mycket förenklade definition av landsbygd som utredningen lägger fram (s.211). Att fysiska strukturer i landsbygden kan skilja sig från städer är självklart, men det ska understrykas att utöver jord- och skogsbruk sker samma aktiviteter i landsbygden som i städer, om än ibland i annan form. Landsbygd, precis som tätortsområden, har behov av kontor, service, lokaler, vård, handel, kulturverksamheter m.m. Det är motsägelsefullt att utredningen kräver att översiktsplaner ska ta avstamp i propositionen ”en sammanhållen politik för Sveriges landsbygd”, men samtidigt inte själv ger uttryck för den landsbygdsutveckling som propositionen beskriver... ”*en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd*”. Länsstyrelsen rekommenderar starkt att utredningens beskrivning och formuleringar över vad landsbygd är omformuleras.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplanen ska redovisa förhållanden till natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner samt miljö, hälsa och säkerhet. Redan idag redovisar översiktsplaner hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska tillgodoses respektive följas och det är också naturligt att de ska fortsätta att göra det. Att översiktsplaner innehåller redovisningar kring bostäder, verksamheter, LIS-områden och klimatrelaterade riskfrågor följer också logiskt utifrån plan- och bygglagens nuvarande upplägg. De ovanstående redovisningskraven stämmer 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 avsedda markanvändningar.

Länsstyrelsen tillstyrker i princip utredningens förslag att översiktsplanen bör förhålla sig till den nationell strategin för fysisk planering som regeringen ska få besluta om. Detta för att precisera vilka av den stora mängden nationella mål, planer och program som är mest relevanta för just översiktsplanering. Förslaget skulle även underlätta Länsstyrelsens granskningsarbete samt framtagandet av underlag som ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Den nationella strategin som skulle redovisas den 30 juni 2018 har enligt Länsstyrelsens kännedom inte redovisats än.

En digital översiktsplan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen eller utpekade myndigheter få 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.

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. Med hänsyn till mängden information och antalet inblandade aktörer bör de resurser som krävs för att utveckla sådana system inte underskattas.

Statens intressen

Länsstyrelsen delar utredningens analys att samhället lägger ner omfattande arbete på att hantera ingripandegrunderna, och att en ändamålsenlig tillämpning behövs för 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. De vägledningar som Boverket har tagit fram under senare tid har varit till stor hjälp i Länsstyrelsens uppdrag och är samtidigt enkla att hänvisa till. 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 mer relevanta för planprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplaner särskilt ska ange hur riksintressena ska tillgodoses.

En ny vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i översiktsplaner vore önskvärt. Länsstyrelsen instämmer även i att frågan om hur miljö kvalitetsnormer bör hanteras i planeringen snarast bör ses över. Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget att utreda möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för *tätortsutveckling i strandnära lägen*. Sådana områden pekas redan idag ut i flera värmländska tätorter fast under benämningen LIS-områden.

Statens medverkan i översiktsplanprocessen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter ska samverka med Länsstyrelsen i planprocessen. Utifrån den kartläggning som gjordes 2017 har Länsstyrelserna under 2018 arbetat fram en gemensam rutin för remissande av översiktsplaner till statliga myndigheter. Detta kan vara en bra utgångspunkt för Boverkets uppdrag.

Länsstyrelsen delar bedömningen att Länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen. Som det framgår av utredningen ingår ett mått av sammanvägning i samordningsuppgiften, men i slutänden är den slutliga sammanvägningen av olika intressen en uppgift för det beslutande organet, d.v.s. i första hand kommunen.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska förhålla sig till ingripandegrunderna. Länsstyrelsen Värmland eftersträvar redan idag att begränsa granskningsyttrande huvudsakligen till ingripandegrunderna. Ändå ser Länsstyrelsen att myndigheten har en skyldighet att upplysa kommunen om t.ex. andra lagstiftningar som kan innebära omfattande restriktioner eller i värsta fall försvåra eller omöjliggöra den förslagna utveckling som presenteras i översiktsplanen. Enligt PBL 2 kap 11 § ska planläggning och annan prövning som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske.

Konsekvenser

Länsstyrelsen delar bedömningen att utredningens förslag på sikt kommer att leda till en enklare tillämpning och tydligare besked i översiktsplaneringen. Länsstyrelsen delar också bedömningen att det initialt kommer att krävas utökade resurser hos Länsstyrelserna för att hantera handläggningen av översiktsplaner. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att Boverkets utökade uppdrag kring digitalisering med all sannolikhet kommer att kräva motsvarande insatser från Länsstyrelsen både under uppbyggnads- och driftsfasen.

Landshövding Kenneth Johansson har fattat beslut i detta ärende. Planhandläggare Kester Gibson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade också enhetschef Johan Rosqvist och verksamhetschef Bengt Falemo.