



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

Datum
2018-10-09

Ärendebeteckning
400-6999-2018
Arkivbeteckning
400

1(6)

Regeringskansliet, Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

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 samt 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. Uppdraget bygger på regeringens bostadspolitiska paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder, som presenterades i juni 2016.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västerbotten tillstyrker merparten av utredningens förslag och anser att dessa kommer att leda till tydligare och mer likartade översiktsplaner med utökade möjligheter för mellankommunalt samarbete. Utöver detta har vi följande synpunkter på förslagets innehåll, inkluderat vissa förslag på kompletteringar;

- Frågan om en bindande översiktsplan bör utredas ytterligare, alternativt bör planen utgöra ett bindande avtal mellan stat och kommun.
- Arbetet med länsstyrelsens underlag till kommunernas planeringsstrategi behöver samordnas och effektiviseras.
- Lagkravet behöver preciseras när det gäller omfattningen av det underlag som länsstyrelsen ska lämna.
- Förslaget på övergripande plankategorier behöver kompletteras för att synliggöra kommunala strategier för landsbygdsutveckling.
- Granskningsyttrandet bör även lyfta ”andra synpunkt av vikt” i fall planändringar sedan samrådet påverkar statliga eller allmänna intressen.
- Samrådstiden behöver fastställas i PBL i likhet med granskningstiden för att säkerställa utrymme för bred dialog mellan stat och kommun

- Kommunerna behöver tillföras extra resurser initialt. Även fortsättningsvis bör möjlighet att söka stöd finnas kvar för kommuner med särskilda behov.

I övrigt ställer vi oss bakom utredningens bedömningar och förslag.

Länsstyrelsens synpunkter

Allmänna synpunkter

Översiktsplaneutredningens betänkande är väl genomarbetat med en utförlig beskrivning av nuläget och de utmaningar som upplevs med dagens översiktsplanesystem. Utredningen presenterar också en rad förslag på hur dessa utmaningar kan lösas.

Länsstyrelsen Västerbotten tillstyrker utredningens förslag i stort och anser att ett flertal av de förslag som presenteras kommer att leda till tydligare och mer likartade översiktsplaner med utökade möjligheter för statlig dialog och mellankommunalt samarbete. Det gäller framförallt förslagen som tydliggör kraven på översiktsplanens aktualitet och innehåll, samt förslagen som rör digitalisering, standardisering och tillgängliggörande av översiktsplaner och planeringsunderlag.

Då vi i huvudsak tillstyrker utredningens förslag avgränsas vårt yttrande till de punkter där vi har en avvikande uppfattning eller kompletterande synpunkt.

En bindande översiktsplan, kap. 7

Frågan om en delvis bindande översiktsplan bör utredas ytterligare, alternativt bör planen göras som ett bindande avtal mellan stat och kommun

I resonemangen kring om översiktsplanen bör göras mer bindande (kap. 7.3.1) framkommer en rad väsentliga fördelar som både skulle förbättra planens förutsägbarhet och möjlighet att fungera som ett mer tydligt stöd för efterföljande planering. Det är därför synd att uppdraget inte rymmer den insats som krävs för att kunna utreda denna möjlighet mer ingående, inkluderat att föreslå nödvändiga lagjusteringar för att ett sådant plansystem ska kunna fungera i samspel med annan lagstiftning och undvika negativa sidoeffekter. Problembilden som presenteras i utredningen (7.1 och 7.3.2) med införande av en mer bindande plan motsvarande den norska varianten blir missvisande när det inte samtidigt finns utrymme att gå mer noggrant in och se hur de farhågor och problem som listas även kan lösas inom det svenska systemet.

Ett väsentligt mindre omfattande alternativ men som ändå skulle göra skillnad är att göra översiktsplanen till ett bindande avtal mellan stat och kommun (7.1, alt. 3). Förslaget skulle innebära att Länsstyrelsen blir formellt

bunden av sitt yttrande. Enligt utredningen skulle detta sannolikt medföra *att länsstyrelsen i praktiken sällan eller aldrig skulle kunna godta översiktsplanen utan invändningar, eftersom redovisningen i en översiktsplan sällan är så detaljerad att det är möjligt att fullt ut bedöma hur bebyggelsen förhåller sig till ingripandegrunderna.*

Även om Länsstyrelsen måste ta förbehåll om ingripanden i senare planeringskedje i det fall nya konfliktpunkter skulle framkomma, skulle förslaget enligt vår bedömning bidra till större tydlighet i de frågor som redan uttalat har varit behandlat i översiktsplanprocessen. Detta skulle också motivera både stat och kommun att tänka längre kring potentiella konfliktscenarier som kan behöva hanteras i planen. Ett sådant förfarande ligger också i linje med det övergripande önskemålet om att reducera planernas generella innehåll och i större grad lägga insatserna där det finns behov av konfliktlösning. I slutändan blir det upp till kommunen hur tydligt besked de önskar från staten, beroende på vilket underlag som skickas in.

En kontinuerlig översiktsplan, kap.8

Länsstyrelsens underlag till kommunernas planeringsstrategi – behov av samordning kring underlagets generella delar

Förslaget om att reglera tidpunkten (tredje året varje mandatperiod) för när länsstyrelsen ska lämna sitt underlag till kommunerna kommer att innebära en väsentlig arbetsinsats för länsstyrelser med många kommuner. För att underlätta detta arbete bör et läns gemensamt underlag som beskriver förändringar i statliga och allmänna intressen på nationell nivå sedan förra mandatperioden tas fram (exempelvis översyn av riksintressen, ny lagstiftning, nya statliga mål etc). På så sett kan den enskilda länsstyrelse fokusera sina resurser på att komplettera underlaget med regionala ändringar som rör det egna länet som grund för att sedan genomföra kommunvisa bedömningar av planernas aktualitet. För att undvika att underlaget blir inaktuellt bör det finnas tillgängligt digitalt med möjlighet till regelbunden uppdatering. En sådan uppgift skulle lämpligen kunna påläggas Boverket.

Länsstyrelsens underlag till kommunernas planeringsstrategi – förtydliganden av lagkravets omfattning

Det behöver förtydligas huruvida det är tillräckligt att lämna et läns gemensamt underlag eller om kommunsspecifika bedömningar krävs, samt i sådana fall om detta även ska omfatta separata fördjupningar och tillägg till planen. I dagsläget tolkas detta olika mellan länen.

Översiktsplanens innehåll, kap.9

Förslaget på övergripande plankategorier behöver kompletteras för att synliggöra kommunala strategier för landsbygdsutveckling

Länsstyrelsen Västerbotten anser att förslaget om att mark- och vattenanvändningen ska redovisas i plankarta genom övergripande plankategorier bidrar till tydligare planer och bättre förutsättningar för en mer helhetlig planering över kommungränserna.

Dock anser Länsstyrelsen att varje sig kategorien ”stadsbygd/tätort” eller ”landsbygd” som de beskrivs i förslaget är ändamålsenliga för att beskriva kommunernas strategier för landsbygdsutveckling och bebyggelsestruktur utan för tätorten. Det gäller exempelvis prioriterade serviceorter och utpekande av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i relation till dessa. Även om de föreslagna kategorierna enligt utredningen ska betraktas som ett minimum, bör de spegla de väsentliga behoven som finns inom det breda laget av kommuner så väl som i lagstiftningen. För Västerbottens många glesbebyggda kommuner utgör landsbygdens bebyggelsestruktur en väsentlig del av översiktsplanens innehåll. De kategorier som Boverket har tagit fram som del av ÖP-modellen är en bra utgångspunkt, men behöver ytterligare bearbetning. Det anses därför olyckligt att på nuvarande tidpunkt låsa fast konkreta plankategorier i lagtexten, utan hänvisning bör i stället göras till Boverkets ÖP-modell.

Statens intressen, kap.10

Granskningsyttrandet bör även kunna lyfta ”andra synpunkter av vikt”

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget om att granskningsyttrandet bör utformas som ett ”kvitto” från staten och att detta primärt ska avgränsas till våra ingripandegrunder, vilket Länsstyrelsen Västerbotten även praktiserar i dagsläget. Dock bör det finnas möjlighet att under särskild rubrik kunna framföra ”andra synpunkter av vikt” i fall nya planändringar har tillkommit sedan samrådet vilka väsentligt berör allmänna eller statliga intressen (dvs. utöver de intressen som ingår i ingripandegrunderna).

Statens medverkan i översiktsplaneringen, kap.11

Kompletterande förslag: Även samrådstiden behöver fastställas i PBL

För att säkerställa en bred och tidig dialog mellan stat och kommun behöver PBL kompletteras med en miniminivå för samrådstiden på samma sätt som för granskningstiden. Erfarenhetsvis bör samrådstiden bör vara *minst* lika långt som granskningen eller längre av följande skäl;

- Samrådsyttrande fångar väsentligt bredare än granskningsyttrande och omfattar förutom länsstyrelsens bevakningsfrågor även råd och stöd kring hantering av de allmänna intressena.

- Det skal finnas tid att samråda och inarbeta synpunkter från statliga myndigheter.
- Möjligheten att påverka planens utformning och innehåll är väsentligt större i samrådsskedet än när planen har bearbetats och är klar för granskning.

Utifrån arbetsbelastningen vore det rimligt med två månader för samrådet, medan själva granskningen skulle kunna reduceras till 6 veckor eftersom den i regel är en uppföljning av de signaler som redan har givits under samrådet och begränsad till ingripandegrunderna. I dagsläget är det ett återkommande problem att omfattande planer skickas ut på samråd med kort svarfrist.

Konsekvenser av utredningens förslag, kap.13

Även kommunerna behöver tillföras extra resurser

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens bedömning när det gäller behovet av extra resurser till Länsstyrelsen under perioden 2020–2024. Länsstyrelsen anser dock att även kommunerna kommer att behöva tillföras extra resurser och delar därmed inte utredningens slutsats att förslaget enbart kommer att innebära ”ringa” ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Enligt vår bedömning kommer förslagen initialt att kräva en relativt omfattande insats från länets kommuner för att omarbeta sina befintliga ”översiktsplanepaket” till den nya lagstiftningen. Det gäller framförallt genomgången av en rad äldre fördjupningar samt anpassning av dessa och den kommuntäckande översiktsplanens innehåll till de nya lagkraven. Särskilt kommer arbetet med att ta fram digitala plankartor i enlighet med de nya kraven på planeringskategorier att kräva extra resurser i våra glesbygdskommuner. Detta eftersom många av dessa kommuner har valt lägga fokus på generella riktlinjer framför markanvändningskartor, samt att flera kommuner saknar GIS-teknisk kompetens. Utöver detta behöver de kommuner som tidigare har sett sig tvungna att välja bort aktualiseringsarbetet i avvägningen mot andra viktiga uppgifter, att lägga arbetet med en placeringsstrategi till sin agenda. Även om vi anser att dessa föreslagna insatser är avgörande för att stärka planernas kvalitet, behöver de kompletteras med resurser för att det ska kunna bli reell verkstad.

Möjligheten att söka stöd bör sedan finnas kvar för kommuner med särskilda behov. Det gäller exempelvis resurssvaga kommuner, kommuner med brist på planeringskompetens eller kommuner med särskilda planeringsutmaningar. Detta för att undvika att dessa kommuner pådrar sig ytterligare resursmässiga utmaningar i det fall de inte klarar att hålla sina planer aktuella.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länshövding Magdalena Andersson med samhällsplanerare Nina Sandvik som föredragande.

Yttrandet är godkänt i länsstyrelsens elektroniska system och har därför ingen namnunderskrift

Så här hanterar vi dina personuppgifter

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