

Yttrande över En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46).

Delbetänkandets uppdrag

Östra Göinge kommun har fått Översiktsplaneutredningens delbetänkande ”En utvecklad översiktsplanering – Att underlätta efterföljande planering” på remiss. Kommunens svar ska vara överlämnat till Näringsdepartementet senast den 31 oktober.

Delbetänkandet handlar om den del av Översiktsplaneutredningens uppdrag som går ut på att utreda hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (2010:900), kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vidare har uppdraget varit att utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Sammanfattning av kommunens synpunkter

Utgångspunkten för Östra Göinge kommuns synpunkter är att den kommunala självstyrelsen ska vidhållas i största möjliga mån och att förändringar ska bidra till förenklingar samt minskade detaljkrav.

Kommunen ställer sig bakom delbetänkandets förslag i vissa avseenden:

- Östra Göinge instämmer med förslaget att översiktsplanen inte ska vara bindande, utan fortsättningsvis vara vägledande.
- Delbetänkandets förslag att tydliggöra översiktsplanens syfte och innehåll är bra.
- Kommunen ser positivt på delbetänkandets förslag, att i översiktsplaner ha ett liknande innehåll genom vissa övergripande grunddrag med en flexibilitet utifrån kommunens förutsättningar och behov.
- Kommunen instämmer i att de allmänna intressena bör tydliggöras och nyanseras och att översiktsplanen bör omfatta övergripande struktur- och bebyggelsefrågor.
- Östra Göinge ställer sig även bakom delbetänkandets förslag att det av länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska framgå hur översiktsplanen förhåller sig till ingripandegrunderna och likaså att ingripandegrunderna ska

tydliggöras samt att det krävs ytterligare vägledning för att de ska vara ändamålsenligt utformade.

- Östra Göinge förespråkar ett digitalt arbetssätt och ställer sig bakom delbetänkandets förslag att ta fram ett enhetligt arbetssätt för översiktsplaner med syfte att tillvarata potentialen i en digitaliserad process fullt ut.
- Likaså anser Östra Göinge att det bör vara möjligt för kommunen att enbart skicka handlingar digitalt till myndigheter.
- Kommunen håller med om att kraven på underlag under samråd ska begränsas och att utställning av översiktsplanen ändras till granskning.

Östra Göinge kommun ställer sig i andra avseenden *inte* bakom delbetänkandets förslag:

- Kommunen anser inte att en planeringsstrategi ska införas. I delbetänkandet framhålls att förslaget om en planeringsstrategi är en utveckling av det nuvarande kravet på aktualitetsprövning som kan säkerställa kontinuitet, men Östra Göinge menar att det är tillräckligt med ett krav på att aktualitetsprövning ska ske och att kommunen själv får bestämma *hur* detta ska genomföras.
- Vidare anser Östra Göinge att ett förslag till *ny förenklad process* för aktualitetsprövning bör arbetas fram.
- Det bör finnas en längsta giltighetstid för översiktsplanen.
- Östra Göinge kommun anser generellt att förenklingar är bra. Kommunen ska idag i översiktsplanen förhålla sig till en mängd nationella mål, planer och program, vilket är komplext. Delbetänkandets förslag att kommunen istället ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den *nationella strategin för fysisk planering* är intressant, men förslaget kräver ytterligare förtydliganden för att kommunen ska kunna understödja det. Kommunen ska även förhålla sig till regionplanen och i detta sammanhang efterfrågar Östra Göinge en tydlighet kring hur den nationella strategin för fysisk planering och olika regionplaner ska samordnas.
- Vidare vill Östra Göinge lyfta och ifrågasätta statens roll och ingripande i den efterföljande planeringen. Kommunen tycker att länsstyrelsens roll är otydlig eftersom länsstyrelsen både har en granskande/rådgivande roll och är en instans för att överpröva beslut. Östra Göinge anser att när det gäller detaljplaner ska länsstyrelsens roll begränsas till enbart överprövning av beslut. Om förslag i detta delbetänkande så småningom realiserar, som syftar till att underlätta efterföljande planering, då bör konsekvensen bli att länsstyrelsens överprövande roll minskar i efterföljande planering.
- Kommunen ställer sig inte bakom delbetänkandets förslag att länsstyrelsen ska kunna överpröva *enstaka byggnadsverk* som är olämpliga.

Kommunens synpunkter på delbetänkandets förslag

Nedan kommenteras delbetänkandets förslag i de delar där Östra Göinge kommun har någon synpunkt. Rubrikerna syftar på de olika kapitlen i delbetänkandet och emellanåt sker även hänvisning till ett visst avsnitt med tillhörande nummerangivelse.

Kapitel 7 En bindande översiktsplan?

Översiktsplanens syfte är att bidra till en långsiktigt bra helhet för kommunen, där olika förändringar i den fysiska miljön ska bli så bra som möjligt. Kommunen talar i en översiktsplan om hur mark- och vattenområden ska utvecklas och ger därmed en önskvärd bild av hur kommunen vill och bör utvecklas.

I enlighet med delbetänkandets förslag anser Östra Göinge kommun att översiktsplanen inte ska göras bindande. Kommunen framhåller att en översiktsplan idag är ett för tungt verktyg för att den ska kunna göras bindande. Det finns inte heller den kunskap som behövs redan i översiktsplanprocessen för att kunna ta vissa bindande beslut i en översiktsplan, utan det måste finnas möjlighet att fördjupa sig för att exempelvis kunna säkerställa att marken är lämplig för ett visst ändamål. Samtidigt som det tar tid att ta fram en översiktsplan, ändras förutsättningarna snabbt, vilket ytterligare talar för att inte göra översiktsplanen bindande då det skulle medföra sämre möjligheter att under den fortsatta planeringsprocessen anpassa sig till en snabbt föränderlig verklighet.

Kapitel 8 En kontinuerlig översiktsplanering

Östra Göinge betonar att delbetänkandets ambition att översiktsplanen ska bedrivas kontinuerligt är bra. Att hålla en översiktsplan aktuell anser kommunen vara en pågående process, vilket eftersträvas i Östra Göinge. Kommunen ställer sig dock inte bakom delbetänkandets förslag om att införa en planeringsstrategi (avsnitt 8.1.2). Översiktsplanprocessen är redan en relativt tung process och att lägga på ytterligare en komponent som föreslås i delbetänkandet, i form av en planeringsstrategi, skulle göra den än tyngre och mindre flexibel.

En förenklad process för aktualitetsprövning av översiktsplanen efterfrågas

I detta sammanhang vill Östra Göinge lyfta frågan kring en ny förenklad process för att aktualitetspröva en översiktsplan. Processen för att ta fram en ny översiktsplan finns lagstadgad. Ett problem idag är dock att processen för aktualitetsprövningen inte finns föreskriven i lag, vilket innebär att även mindre ändringar måste genomgå samma process som gäller för att ta fram en ny översiktsplan.

Det framgår i avsnitt 9.1.10 i delbetänkandet att; ”*I en kontinuerlig översiktsplanering är det sällan en helt ny översiktsplan som tas fram, utan det handlar oftast om mindre korrigeringar i inriktningen*”. Översiktsplanen behöver

bli enklare att aktualisera eftersom arbetet idag medför en lång process och stora resurser oavsett storlek på kommun eller omfattningen av ändringarna. Östra Göinge menar att en förenklad process för aktualitetsprövning av översiktsplanen är en förutsättning för att uppnå en kontinuerlig översiktsplanering.

Översiktsplanens giltighetstid

Östra Göinge kommun delar delbetänkandets uppfattning om att översiktsplanens aktualitet har stor betydelse för att den ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering. Vad som dock är svårt att avgöra är hur länge en översiktsplan kan anses vara aktuell och det kan dessutom skilja såg åt, exempelvis beroende på kommunens geografiska läge. I de mest intensiva tillväxtområdena kan en översiktsplan eventuellt vara aktuell enbart i några månader, medan översiktsplanen i ett område med låg tillväxt eller utveckling kan vara aktuell i upp till flera år.

Kommunen menar i motsats till delbetänkandets förslag att det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen. Förslagsvis kan översiktsplanens längsta giltighetstid vara 12 år och under den tiden ska planen aktualitetsprövas tre gånger innan en helt ny översiktsplan behöver arbetas fram. Kommunen behöver då inte förhålla sig till ytterligare en dimension, det vill säga en planeringsstrategi, utan kan inom given tidsram vara flexibel i sin aktualitetsbedömning utifrån sina behov och förutsättningar. Det hade även bidragit till att samtliga kommuner hade kunnat upprätthålla en kontinuitet i sin översiktsplanering och tydliggjort om översiktsplanen är aktuell.

I dagens digitala samhälle bör myndigheter kunna ta emot handlingar digitalt

I anslutning till avsnitt 8.2.4 i delbetänkandet vill Östra Göinge framhålla att kommunen bör kunna skicka översiktsplanen och andra planhandlingar enbart digitalt och inte behöva skicka det i pappersform. Vidare i delbetänkandets förslag framkommer det i avsnitt 9.2 att; *"I princip alla kommuner utvecklar numera både översiktsplanen och sina detaljplaner i en digital miljö"*. Kommunen menar att även staten bör svara upp mot denna utveckling och att det därför bör vara möjligt att enbart skicka handlingar till myndigheter digitalt, då det främjar miljön och reducerar det merarbete som postgången medför.

Vidare instämmer Östra Göinge med förslaget om att kraven på underlag under samråd ska begränsas (avsnitt 8.2.2). Kommunen bör själv avgöra vilket underlag som behövs för att förslaget ska kunna bedömas.

Kommunen ställer sig bakom förslaget att utställning av översiktsplanen ändras till granskning av översiktsplanen. Det är logiskt att eftersträva en enhetlig terminologi i plan- och bygglagen (avsnitt 8.2.3).

Kapitel 9 Översiktsplanens innehåll

I överensstämmelse med delbetänkandets förslag menar Östra Göinge kommun att det är bra att förtydliga översiktsplanens syfte och innehåll i PBL (avsnitt 9.1.3). I dagsläget ser kommuners översiktsplaner helt olika ut då det finns en tendens att varje kommun enskilt vill råda över sin översiktsplan, vilket Östra Göinge anser kan vara problematiskt ur ett nationellt, regionalt samt mellankommunalt perspektiv.

Östra Göinge kommun är generellt för förenklingar och mindre detaljstyrning, men för att till exempel kunna göra regionala och mellankommunala sammanställningar samt främja möjligheten till ett digitalt arbetssätt, finns det en poäng i att åtminstone till viss del utgå från ett standardiserat arbetssätt eller ett likartat innehåll i kommunernas översiktsplaner. Boverket har vissa standarder som kommunerna kan använda vid framtagandet av översiktsplaner, men långt ifrån alla tillämpar dem. Östra Göinge ser positivt på ett enhetligt redovisningssätt i översiktsplanen. Kommunen vidhåller dock att det inte ska behöva medföra ytterligare detaljkrav, utan snarare standarder kopplat till övergripande struktur i översiktsplanen.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang ställer sig Östra Göinge kommun bakom delbetänkandets förslag att underlätta den digitala miljön genom att utveckla standardiserade, enhetliga arbetssätt för att kunna tillvarata potentialen i en digitaliserad process (avsnitt 9.2).

De allmänna intressena bör tydliggöras

Kommunen instämmer med delbetänkandets förslag om att de allmänna intressena bör nyanseras och tydliggöras samt att kommunen framför allt ska hantera de övergripande strukturfrågorna och hur bebyggelse bör lokaliseras i översiktsplanen (avsnitt 9.1.4). Östra Göinge menar att indelningen av grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden, som anges i delbetänkandets förslag, är logisk (avsnitt 9.1.5). I enlighet förslaget framhåller Östra Göinge att kraven inte får vara allt för höga eftersom det kan påverka kommunens möjligheter att hålla översiktsplanen aktuell. Olika kommuner kräver olika detaljeringsgrad, vilket också förslaget poängterar.

Vidare är kommunen positiv till delbetänkandets förslag att i översiktsplanen redovisa förhållanden som kan ha *väsentlig* betydelse för beslut i efterföljande planering och prövning samt vad denna redovisning ska omfatta (avsnitt 9.1.6). Detta bidrar till förenkling och en mer hanterbar översiktsplan.

Hänsynstagande och samordning av översiktsplanen med nationella mål, planer och program bör förenklas

Östra Göinge anser, liksom delbetänkandet, att det föreligger en komplexitet när det gäller dagens bestämmelse kring att kommunen ska redovisa hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program. Det finns idag en mängd olika nationella mål, planer och program som kommunen ska förhålla sig till i översiktsplanen och som dessutom ständigt förändras. Det blir ett tungt arbete och svårt för kommunen att bedöma vad som är relevant och inte samt om det är ett krav eller inte.

Östra Göinge menar att delbetänkandets förslag att kommunen istället ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategin för fysisk planering som regeringen ska besluta om är intressant och kan förenkla arbetet (avsnitt 9.1.9). Kommunen är dock osäker på vad den egentligen innebär och innehåller. Ytterligare information och förtydliganden kring dess innebörd är nödvändigt för att kommunen ska kunna ställa sig bakom förslaget. Regionplanen är viktig att lyfta i detta sammanhang då kommunen även behöver ta hänsyn och förhålla sig till den. Östra Göinge efterfrågar en tydlighet kring hur den nationella strategin för fysisk planering och olika regionplaner ska samordnas i översiktsplaneringen.

Kapitel 10-11 Statens intressen och medverkan i översiktsplaneprocessen

Precis som delbetänkandet indikerar har det en stor betydelse att underlaget för riksintressena är aktuella för att underlätta översiktsplaneringen. Det föreligger en otydlighet kring ingripandegrunderna, vilket i flera avseenden skapar ett merarbete för kommunen i ett senare skede. Östra Göinge instämmer med att det krävs mer vägledning för att ingripandegrunderna ska vara ändamålsenligt utformade och således underlätta och effektivisera efterföljande planering (avsnitt 10.3).

Statens roll i efterföljande planering kan ifrågasättas

Med koppling till sammanhanget, om statens intressen, vill Östra Göinge lyfta och ifrågasätta länsstyrelsens, det vill säga statens, ingripande och roll i efterföljande planering. Kommunen har förståelse för länsstyrelsens ingripande och roll i en översiktsplan för att säkerställa och bevaka de statliga intressena samt när det gäller möjligheten att överklaga ett beslut kopplat till ingripandegrunderna i en detaljplan. Östra Göinge kommun menar dock att länsstyrelsens roll är otydlig eftersom länsstyrelsen både har en granskande/rådgivande roll och är en instans för att överpröva beslut.

Kommunen är införstådd i att länsstyrelsens ingripande fortsättningsvis ska omfatta översiktsplaneringen och utifrån delbetänkandets förslag ska statens roll och ingripande dessutom tydliggöras för att underlätta efterföljande planering. Östra Göinge föreslår däremot att när det gäller detaljplaner ska länsstyrelsens roll



begränsas till enbart överprövning av beslut. Om flera av de förslag som delbetänkandet framhåller realiserar, vilket syftar till att underlätta efterföljande planering, då bör rimligtvis konsekvensen bli att länsstyrelsens ingripande minskar i efterföljande planering eftersom förutsättningarna klarläggs och blir tydliga redan i översiktsplaneringen.

I anslutning till ovan, med utgångspunkt i länsstyrelsens ingripande och roll, vill Östra Göinge även poängtera att kommunen inte ställer sig bakom delbetänkandets förslag att länsstyrelsen ska kunna överpröva *enstaka byggnadsverk* som är olämpliga (avsnitt 10.3.5).

Länsstyrelsens granskningsyttrande bör enbart omfatta ingripandegrunderna
Östra Göinge ser positivt på och ställer sig bakom delbetänkandets förslag om att det av länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska framgå hur översiktsplanen förhåller sig till ingripandegrunderna och att det utgör ett ”kvitto” från staten (avsnitt 11.3).