

Handläggare
Jonas Claeson
Telefon: 0850829304

Till
Kommunstyrelsen

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

Betänkande från Näringsdepartementet

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Betänkande om en utvecklad översiktsplanering del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46) anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Utredningen har bedömt nyttan att införa en bindande översiktsplan men kommit till slutsatsen att det inte överväger det merarbete som genomförandet av en sådan reform skulle medföra. Utredningen föreslår att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande för efterföljande planering och prövning.

Utredningen föreslår i ett nytt krav att kommunen under varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi för ökad kontinuitet i planeringen. I beslut om planeringsstrategin ska fullmäktige ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen och till gällande översiktsplans aktualitet. Utredningen föreslår även att plan- och bygglagen ska förtydligas när det gäller översiktsplanens innehåll.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Stadsledningskontoret välkomnar att utredningen inte föreslagit någon ändring av översiktsplanens juridiska status och att planerna därmed fortsätter att vara vägledande för efterföljande planering och prövning. Kontoret är också positiva till förslaget att kommunfullmäktige under mandatperioden ska besluta om en planeringsstrategi där aktualitetsförklaring ingår.

Stadsledningskontoret anser att det finns stort behov av tydliga besked gällande statens intressen, men under de senaste åren har utvecklingen snarare varit omvänd.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadens fördjupningar av översiktsplanen har antagits efter årsskiftet 2003/2004 varför dessa inte berörs av förslaget.

Stadsledningskontoret har svårt att ta ställning till den föreslagna kopplingen mellan kommunernas översiktsplaner och kommande nationell strategi för fysisk planering då innehållet i strategin inte preciserats.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen kan utvecklas för att underlätta för efterföljande planering med mera (dir. 2017:6). Uppdraget bestod av två delar varav del 1 handlar om utvecklad översiktsplanering och del 2 om kommunal reglering av upplåtelseformer. Detta tjänsteutlåtande avser del 1.

Uppdraget med denna utredning är en del av regeringens bostadspolitiska paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder vilka presenterades av regeringen i juni 2016.

Näringsdepartementet har skickat betänkandet till bland annat Stockholms stad för besvarande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets stadsutvecklingsavdelning i samråd med miljöförvaltningen i frågor rörande miljö kvalitetsnormer för vatten. .

Ärendet

En utgångspunkt för utredningen har varit att underlätta efterföljande planering och därmed bidra till ökat bostadsbyggande. Utredarna har identifierat brister i tillämpningen i översiktsplaneringen i vissa avseenden. Dessa omfattar bristande kontinuitet i översiktsplaneringen, att många äldre fördjupningar anses inaktuella, att länsstyrelsens yttranden uppvisar stor variation samt att det finns brister i statens dialog med kommunerna.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka möjligheten att göra översiktsplanen juridiskt bindande men kommer fram till förslaget att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande för

efterföljande planering och prövning. Utredningen har belyst svårigheten att i en översiktsplan säkerställa att ett område är lämpligt för en viss användning, vilket kräver omfattande underlag och skulle innebära ett avsevärt merarbete.

Utredningen föreslår i stället, utifrån inspiration från Danmark och Norge, att ett krav införs på att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi, senast 15 månader efter ett ordinarie val. Detta ses som en utvecklad form av den aktualitetsförklaring som idag finns, men som ska vara mer framåtsyftande och ge ökad kontinuitet i planeringen.

Översiktsplanens aktualitet har enligt utredningen stor betydelse för att planen ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering. En förutsättning för att översiktsplaneringen ska bedrivas med kontinuitet är att det finns ett politiskt engagemang i översiktsplaneringen och rutiner som säkerställer att planeringen diskuteras regelbundet. Därför ska föreslagen planeringsstrategi kunna föreslå hel eller delvis aktualitet för översiktsplanen.

För att plansystemet ska vara effektivt behöver det enligt utredningen finnas en balans mellan de resurser som planering tar i anspråk och den nytta som uppnås genom planen. Kravet bör vara att kommunen i översiktsplanen klarlägger förutsättningarna för den efterföljande planeringen i sådan utsträckning att det i allt väsentligt står klart vad som kommer att krävas för att genomföra planen. En konsekvens av att översiktsplanen inte är aktuell bör enligt delbetänkandet vara att kommunen inte ska kunna tillämpa det så kallade standardförfarandet i efterföljande detaljplanering.

Översiktsplanen bör även i fortsättningen vara den arena där stat och kommun kommer överens om de stora dragen när det gäller hur mark- och vattenområden ska användas. Det medför att kraven på planens innehåll behöver vara ändamålsenligt utformade liksom kraven på länsstyrelsens yttranden i olika skeden.

Utredningen föreslår att översiktsplaner och fördjupningar av översiktsplaner som har antagits före årsskiftet 2003/2004 ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Förslaget bygger på att äldre planer än så inte har miljöbedömts och är inte heller utformade med hänsyn till gällande miljö kvalitetsnormer som infördes efter ändringarna i miljöbalken 1 augusti 2005.

Dagens krav på översiktsplanen bör förtydligas, anser utredningen. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa områden eller

verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Det bör leda till ökad förutsebarhet om vad som kan föranleda ingripanden från länsstyrelsens sida när det gäller mellankommunal samordning. Boverket föreslås få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

Det nuvarande kravet att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att ta hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling föreslås tas bort. Istället ska kommunen redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategin för fysisk planering, som för närvarande övervägs inom Regeringskansliet.

Länsstyrelsens granskningsyttrande föreslås utformas som ett "kvitto" från staten på kommunens översiktsplan. Av PBL bör därför framgå att granskningsyttrande enbart ska ange hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna. Utredningen föreslår även att ett reviderat granskningsyttrande ska lämnas om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden.

Utredningen konstaterat att miljö kvalitetsnormer för vatten är svåra att tillämpa och framhåller också att det svenska genomförandet av ramvattendirektivet måste anpassas så att det ger utrymme för att tillåta samhällsnyttiga verksamheter genom undantag från den generella kravnivån. Utredningen nämner särskilt möjligheten att förklara en vattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad.

Utredningen anser att länsstyrelsens nuvarande resurser inte är tillräckliga för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom PBL-området. Förslaget är därför att länsstyrelsernas samordnande länsarkitektfunktion stärks genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser. Lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner ska även omfatta kommunernas översiktsplaner.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stockholms befolkning har vuxit kraftigt under de senaste årtiondena och byggande av nya bostäder har varit högt prioriterat inom Stockholms stad. Utfallen för bostadsbyggandet har också varit historiskt höga de senaste åren, med i genomsnitt 5 700 påbörjade bostäder per år sedan 2010. Stadens kraftiga tillväxt

ställer stora krav på förmågan att prioritera och att göra avvägningar mellan olika intressen och mål för bästa möjliga helhetslösning. Översiktsplanen utgör tillsammans med stadens investeringsstrategi och styrningen i stadens årliga budget centrala verktyg för att göra sådana avvägningar. Kommunfullmäktige antog stadens nu gällande översiktsplan den 19 februari 2018 som därefter vann laga kraft den 23 mars 2018.

Stadsledningskontoret ser stort behov av statliga åtgärder för att åstadkomma mer effektiva processer för bostadsbyggande och stadsutveckling och delar utredningens bedömning att översiktsplaneringen har en viktig roll för detta. Stadens avsikt har också varit att utarbeta en mer genomförandeinriktad översiktsplan som tydligt beskriver mål och strategier för en i alla avseenden hållbar tillväxt.

Kontoret välkomnar att utredningen inte föreslagit någon ändring av översiktsplanens juridiska status och att planerna därmed fortsätter att vara vägledande för efterföljande planering och prövning. Att i ett övergripande dokument, som föregås av flera års utvecklingsarbete, låsa markanvändning och strategisk inriktning för stadsutveckling skulle begränsa möjligheten till efterföljande planeringsprocess. Detta är särskilt angeläget i en snabbt växande stad som Stockholm där förutsättningarna för planeringen kan ändras på relativt kort tid.

Stadsledningskontoret ser i huvudsak positivt på förslaget om att formalisera aktualitetsförklaringen av översiktsplanen och införa ett krav på att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi senast 15 månader efter ett ordinarie val. En planeringsstrategi ger enligt stadsledningskontorets bedömning tydligare möjligheter för kommunerna att på strategisk nivå ta ställning till utvecklingen för den byggda miljön. Det skapar också ett tillfälle att samtidigt fatta beslut om angränsande styrdokument såsom riktlinjer för bostadsförsörjning.

Det är också angeläget att behålla möjligheten att detaljplanera utan stöd av översiktsplanen genom att detaljplanen föregås av planprogram med tillhörande process.

Dialog och samarbete med länsstyrelsen och övriga statliga aktörer tenderar att bli allt viktigare och mer komplicerat bland annat när olika statliga intressen ska samspela. Inte minst märks det i frågor som rör utvecklingen av civil- och totalförsvar, infrastrukturprojekt eller komplicerade projekt där tillgången på byggbar mark är

begränsad. Det finns stort behov av tydliga besked gällande statens intressen, men under de senaste åren har utvecklingen snarare varit omvänd. Exempelvis bör statens inspel gällande inbegripande-grunder och riksintressen ytterligare tydliggöras. Samtidigt bör statens initiativ till planeringsunderlag och förhållningssätt gällande stadens mark- och vattenanvändning undvikas. Exempel på detta är rapporten Grön infrastruktur från Länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner.

En grundläggande svårighet är att länsstyrelsen säger sig dela stadens uppfattning om att regionens bostadsförsörjning är särskilt prioriterat och att större förtätningar i centrala och kollektivtrafikhärlägen är den planeringsstrategi som bäst bidrar till en hållbar utveckling. I många planprojekt är det emellertid mycket svårt att se hur länsstyrelsens bedömningar av de statliga intressena stämmer överens med den övergripande planeringsstrategin. Ett exempel är bostadsprojekt som ryms inom Stockholmsöverenskommelsen och Sverigeförhandlingen där staten ingår avtal med kommunerna om bostadsbyggande samtidigt som man i de konkreta planprojekten begränsar markens användande genom otydliga riksintressen eller otydliga anspråk i stadsutvecklingsprojekt. Stadsledningskontoret efterlyser en mer utvecklingsorienterad inställning där stad och stat tillsammans kan hitta lösningar utifrån såväl statens som kommunens intressen.

Stadsledningskontoret har förståelse för ambitionerna att stärka det regionala perspektivet i kommunernas översiktsplaner. Att stärka samarbetet och kunskapsutbytet mellan kommuner ger förutsättningar till en väl fungerande region. Kontoret har inget att invända mot att tydliggöra kraven att redovisa områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Det är viktigt att dessa krav i praktiken blir på en rimlig nivå, med tanke på att stora delar av Stockholms stads planering kan sägas ha regional betydelse. Utgångspunkten måste vara att det kommunala självstyret, tillsammans med rådgivningen över stadens markanvändning, inte ska begränsas av statens anspråk genom länsstyrelse, region eller landsting mer än nödvändigt.

Stadsledningskontoret konstaterar att stadens fördjupningar av översiktsplanen har antagits efter årsskiftet 2003/2004 varför dessa inte berörs av förslaget.

Stadsledningskontoret har svårt att ta ställning till den föreslagna kopplingen mellan kommunernas översiktsplaner och kommande nationell strategi för fysisk planering då innehållet i strategin inte

preciserats. Kontoret ser dock farhågor att en sådan nationell strategi ytterligare skulle inskränka det kommunala planmonopolet och försämra förutsättningarna till en hållbar tillväxt i storstäderna.

Stadsledningskontoret instämmer i att miljö kvalitetsnormer för vatten är svåra att tillämpa och vill understryka vikten av att regeringen snarast redovisar hur de nya bestämmelserna i 5 kap miljöbalken ska tillämpas när det gäller planfrågor och bygglov. Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur miljö kvalitetsnormerna ska följas. Inom staden pågår ett arbete med lokala åtgärdsprogram som kommer att visa hur staden ska nå god status i stadens vattenförekomster. Dessa åtgärdsprogram måste accepteras som tillräckligt underlag även i de strategiska miljöbedömningarna enligt 6 kap plan- och bygglagen.

Stadsledningskontoret vill framhålla att undantagen från den generella kravnivån gällande ramvattendirektivet endast berör de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna och i princip endast kan sänka kraven från hög status till god status. I sådana fall är det tillräckligt att uppnå god ekologisk potential i vattenförekomsten. Det innebär dock i praktiken samma krav som god ekologisk status och berör överhuvudtaget inte den kemiska statusen. I urbana miljöer kommer i många fall dessa undantag inte att vara tillräckliga. Det undantag som sannolikt kommer att få störst betydelse blir lägre krav enligt 4 kap 10 § vattenförvaltningsförordningen.

Kommunen kommer att kunna besluta om undantag om regeringen ger möjligheten enligt föreskriftsrätten i 5 kap 6 § miljöbalken. Föreskrifterna torde komma att tas in i vattenförvaltningsförordningen. Men någon sådan ändring – som är nödvändig för att komplettera reglerna i 5 kap 4 § miljöbalken – har dock ännu inte tagits fram och lär enligt uppgift inte komma förrän tidigast sent i år. Stadsledningskontoret vill understryka vikten av att dessa undantagsbestämmelser snarast kommer till stånd.

Slutligen ställer sig stadsledningskontoret frågande till utredningens förslag till resursförstärkningar inom de statliga myndigheterna. Mer resurser till överprövande myndighet torde inte leda till en mer effektiv översiktsplanering eller ökade förutsättningar till en väl avvägd planering i övrigt. Däremot finns behov av att utveckla processerna för samverkan och dialog mellan länsstyrelsen och kommunerna i såväl översiktsplaneringen som efterföljande planering.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att besluta att betänkande om en utvecklad översiktsplanering – del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46) anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Ingela Lindh
Stadsdirektör

Sverker Henriksson
Avdelningschef