x

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-09-14

TRN 2018-0116

Handläggare:
Anders Wilandson

Tillväxt- och regionplane-
nämnden

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

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Näringsdepartementet bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet *En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering* (SOU 2018:46). Landstinget yttrar sig över betänkandet i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län. Remissvaren ska ha inkommit till Näringsdepartementet senast 31 oktober 2018. Under ärendets beredning har dialog förts med Region Skåne och Stockholm stad.

Översiktsplaneutredningens betänkande En utvecklad översiktsplanering består av två delar. Denna remiss avser endast del 1: Att underlätta för efterföljande planering.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande: Remiss betänkande En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46), TRN 2018−0116, 2018-08-24
Förslag till yttrande, 2018-08-24

Remissen finns att tillgå på https://www.regeringen.se/remisser/2018/07/remiss-av-betankandet-en-utvecklad-oversiktsplanering.-del-1-att-underlatta-efterfoljande-planering-sou-201846/.

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att avge yttrande över betänkandet En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

att yttrandet överlämnas till Näringsdepartementet

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Utredningens uppdrag har varit att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan stat och kommun inom fysisk planering i större utsträckning ska kunna hanteras inom översiktsplaneringen. Betänkandet består av två delar där denna remiss omfattar den första delen.

Utredaren föreslår att översiktsplanen inte ska göras bindande, utan även i fortsättningen ska fungera som vägledande. I syfta att göra översiktsplanen tydligare föreslås istället att kraven på planens innehåll skärps. Bl.a. föreslås att mark- och vattenanvändningen i planens markanvändningskarta ska redovisas och indelas i sex övergripande kategorier. Kraven på planens innehåll bygger på Boverkets förslag till ÖP-modell. Förvaltningen anser att ÖP-modellen behöver utvecklas ytterligare innan den kan ligga till grund för bestämmelser i plan- och bygglagen som reglerar obligatoriskt innehåll. De krav på kartredovisning som föreslås behöver tydligare beakta olika kommuners behov och förutsättningar. Utredaren föreslår att även regionplaner ska omfattas av standardiserade krav på innehåll, och föreslår att Boverket ges i uppdrag att ta fram en standard för regionplaner.

Förvaltningen är försiktigt positiv till förslaget, men anser att regionplaneringens speciella förutsättningar behöver beaktas när en standard för regionplanering arbetas fram. Det är helt nödvändigt att framtagandet av en standard för regionplaner sker i tät samverkan och dialog med de regioner som idag har erfarenhet av regional planering. I betänkandet presenteras också förslag som syftar till att tydliggöra översiktsplanens konsekvenser ur ett regionalt perspektiv. Kraven på hänvisning till relevanta regionala mål, planer och program föreslås tas bort i samrådet. Förvaltningen är negativa till detta då det regionala perspektivet riskerar att falla bort om kopplingar till regionala mål och planer enbart behandlas i konsekvensdelen.

Utredaren föreslår även att Boverket ges i uppdrag att ta fram vägledning för hur mellankommunal samordning och regionala frågor bör behandlas i plan- och bygglagen. Förvaltningen ser mycket positivt på det förslaget då mellankommunal samordning och funktionella samband blir allt viktigare i strategisk fysisk planering. Stockholms läns landsting har lång erfarenhet av, och god kunskap om, mellankommunal samordning och deltar gärna i arbetet med vägledningen.

Bakgrund
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 utreds också möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden samt hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling. Uppdraget är en del av regeringens bostadspolitiska paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder, som presenterades i juni 2016.

Utredaren har gjort en nulägesanalys och konstaterar brister i tillämpningen i översiktsplaneringen i vissa avseenden:

- Att kontinuiteten i översiktsplaneringen brister.
- Att det är ett problem med många äldre fördjupningar.
- Att länsstyrelsens yttranden uppvisar en stor variation.
- Att det finns brister i statens dialog med kommunerna.

Överväganden
Utredarens syn på reformbehovet, och därigenom de förslag som presenteras i betänkandet, utgår från tre nyckelbegrepp - kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked. Förvaltningen anser att dessa nyckelbegrepp är en bra utgångspunkt för betänkandet.

Utredaren föreslår flera åtgärder som syftar till att utveckla innehållet i översiktsplaner, och menar att tydligare krav på innehåll kan underlätta efterföljande planering. Bl.a. föreslås en skärpning av kravet att redovisa sådana områden och verksamheter som angår fler kommuner eller är av regional betydelse. Förvaltningen delar den allmänna slutsatsen att tydligare krav och förväntningar på innehållet i en översiktsplan kan underlätta efterföljande planering. De förslag som presenteras, och som syftar till att utveckla översiktsplanens innehåll, bygger på den ÖP-modell som Boverket utvecklar. ÖP-modellen syftar till att skapa en enhetlig begreppsmodell för översikts- och regional planering. Plan- och bygglagens krav på ställningstaganden i översiktsplanen fördelas i modellen på tre aspekter: utvecklingsstrategi (övergripande utvecklingsstrategier och regionala samband), användning (grunddragen i mark- och vattenanvändning samt byggd miljö) samt värde och hänsyn (hur kommunen tillgodoser allmänna intressen, miljökvalitetsnormer och riksintressen).

ÖP- modellen har presenterats i en första version men är under fortsatt utveckling. Förvaltningen anser att det är bra att utredaren utgår från ett redan pågående utvecklingsarbete och att det finns idéer att bygga vidare på, men att mycket arbete kvarstår med ÖP-modellen innan den kan användas som underlag för de förslag om krav på innehåll i kartredovisning som presenteras i betänkandet. Skall efterlevnaden bli hög krävs en mycket bred förankring och acceptans för ÖP-modellens upplägg bland berörda aktörer.

Betänkandet föreslår att den fysiska planering som sker på regional nivå bör bygga på samma standard som kommunerna avses förhålla sig till i översiktsplaneringen, liknande Boverkets ÖP-modell. Förvaltningen ser en potential i att redovisningen av översikts- och regionplanering harmoniseras. Detta särskilt i ett läge då den regionala fysiska planeringen utvecklas och allt fler regionala organ närmar sig arbetet med regional samhällsplanering. Det kan t.ex. underlätta för de olika planeringsnivåerna att förhålla sig till varandra och att flernivåplaneringen mellan stat, region och kommun kan stärkas och förbättras. Det är dock helt avgörande att regionplaneringens speciella förutsättningar och behov är en utgångspunkt när och om en standard för regionplanering arbetas fram. Förvaltningen anser därför att det är mycket viktigt att Stockholms läns landsting och andra som har erfarenhet av fysisk planering på regional nivå och mellankommunal samordning blir delaktiga i detta arbete.

En översiktsplan ska enligt gällande plan- och bygglag aktualitetsprövas av kommunfullmäktige en gång per mandatperiod. Att översiktsplanen hålls aktuell har stor betydelse för att planen ska kunna ge tillräcklig vägledning för efterföljande beslut. I betänkandet görs bedömningen att aktualitetsprövningen inte sker i den omfattning som lagstiftaren tänkt sig och att det därför finns ett reformbehov kring formerna för att hålla översiktsplaneringen aktuell. Förslaget att ersätta aktualitetsprövningen med krav på att kommunfullmäktige antar en planeringsstrategi tror förvaltningen särskilt kan bidra till en ökad kontinuitet. I planeringsstrategin föreslås fullmäktige bl.a. ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen och planens aktualitet i olika delar. Planeringsstrategin ska enligt förslaget antas senast 15 månader efter ordinarie val, om detta inte görs är översiktsplanen att ses som inaktuell.

Enligt förvaltningens mening har de allra flesta kommuner i Stockholmsregionen aktuella översiktsplaner, men att det kontinuerliga översiktsplanearbetet skulle behöva utvecklas. Förvaltningen är därför generellt positiv till utredarens förslag i denna del och tror att de kan bidra till en ökad kontinuitet och kan stärka både den översiktliga- och regionala planeringen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet
Beslutet bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets miljöpolitiska program, Miljöprogram 2017-2021 har hänsyn till miljön beaktats och det bedöms att en särskild miljökonsekvensbedömning i detta ärende inte är relevant.

Hanna Wiik
Förvaltningschef

Anders Wilandson
regionplanerare

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2018-09-14 TRN 2018-0116

Näringsdepartementet
DNR N2018/03415/SPN

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

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

Inledning

Stockholms läns landsting lämnar härmed svar på remissen för betänkandet *En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)*. Svaret ges utifrån landstingets uppdrag som regionplaneorgan för Stockholms län.

Synpunkter

Landstinget delar till stora delar den nulägesbild och den syn på reformbehovet som ligger till grund för utredarens förslag. Utredaren presenterar en gedigen utredning med flera förslag som landstinget tror kan bidra till en utvecklad och stärkt översikts- och regional planering.

Landstinget vill inledningsvis betona vikten av Boverkets roll och strategiska ansvar för samhällsplaneringsfrågorna i det här sammanhanget. Det är därför positivt att Boverket föreslås få flera uppdrag att utveckla översiktsplaneringen. Det behöver då också säkerställas att Boverket ges de förutsättningar och finansiella medel som krävs för att bedriva det utökade utvecklingsarbete som föreslås.

Översiktsplanen bör inte vara bindande

Stockholms läns landsting stödjer utredarens förslag att översiktsplanen även i fortsättningsvis ska fungera som vägledande för efterföljande planering och prövning, och inte ha bindande verkan. Med en bindande översiktsplan ser landstinget en risk att översiktsplanens strategiska funktion går förlorad. Det finns alltid en risk att en översiktsplan blir mer otydlig om en kommun inte vill riskera att låsa fast viss markanvändning över en längre tid, men med en bindande översiktsplan måste även kommunen i princip kunna garantera områdens lämplighet för vissa ändamål. Det skulle medföra orimliga krav på utredningsarbeten under översiktspla-

neprocessen och påtagligt riskera att försämra översiktsplanens strategiska användning och syfte. Det skulle vidare kunna skapa en ökad ojämlikhet mellan landets kommuner med anledning av olika förutsättningar och tillgång till resurser och kapacitet. Utifrån ovanstående delar landstinget utredarens förslag om en icke bindande översiktsplan.

En planeringsstrategi ger kontinuitet
Landstinget ställer sig positiva till utredarens förslag om krav på kommunerna att varje mandatperiod anta en planeringsstrategi för ökad kontinuitet i planeringen. Planeringsstrategin, som föreslås ersätta dagens aktualitetsprövning, ger förutsättningar för en ökad tydlighet i översiktsplanens genomförandeskede och kan också skapa en bättre bild över kommunernas förutsättningar och ge förutsägbarhet över tid. Strategin har även en potential att fylla en viktig funktion i den löpande regionplaneringen genom att underlätta dialogen och samverkan mellan den kommunala översiktsplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen. För att denna potential ska vara möjlig behöver de berörda myndigheter som utredaren föreslår - så som regionplaneorgan och regionalt tillväxtansvariga - både underrättas om planeringsstrategin, och ges möjlighet att inkomma med synpunkter på strategin i likhet med samråd för översiktsplaner.

Föreskrifter om standarder för digitala översikts- och regionplaner.
Landstinget är i grunden positiv till utredarens förslag som syftar till tydligare krav på innehåll och en ökad enhetlighet i kommunala översiktsplaner, då det kan bidra till att underlätta det regionala planeringsarbetet liksom samspelet mellan kommunal och regional planering. Inte minst i storstadsregioner finns ett ökat behov av att göra regionala analyser när många frågor löper över kommungränser, t.ex. frågor som kopplar till bebyggelsestruktur, infrastruktur, grön- och blåstruktur m.m. I det arbetet skulle det underlätta om kommunernas översiktsplaner utgår från en mer samordnad struktur och nomenklatur, såsom utredningen föreslår. Likaså kan en ökad harmonisering mellan översikts- och regionplaner underlätta för kommunerna att förhålla sig till den regionala nivån i den översiktliga planeringen, och vice versa.

Det är bra som princip att utredaren valt att använda Boverkets ÖP-modell som utgångspunkt för de förslag som syftar till att förtydliga kraven på översiktsplanens innehåll. Enligt landstingets mening finns det dock starka behov av att fortsätta att utveckla Boverkets ÖP-modell, vilket även Boverket signalerar. Modellen behöver bättre anpassas till de olika förutsättningar och behov som landets kommuner har i sin översiktsplanering. Landstinget är av denna anledning negativ till att i detta skede införa be-

stämmelser för obligatoriskt innehåll i redovisning av mark- och vattenanvändning. Landstinget anser inte att det är helt klart att de sex övergripande kategorier som föreslås uppfyller de behov som kommunerna, speciellt i storstadsområden, har av sina markanvändningskartor i översiktsplanen. Innan obligatoriska bestämmelser för hur markanvändning skall redovisas, eller andra föreskrifter föreslås, behöver Boverkets ÖP-modell prövas och utvecklas i större utsträckning tillsammans med berörda aktörer.

Det är viktigt att regionplaneringens speciella förutsättningar och behov beaktas när och om en standard för regionplanering arbetas fram. Landstinget vill särskilt betona att det är av stor betydelse att det ges utrymme för strategiska överväganden och avvägningar i regionplaner. Det är därför viktigt att göra skillnad på strategiska överväganden och konkret markanvändning vid ett eventuellt framtagande av standarder för regionplaner. Det är skillnad på den strategiska delen där kommuner kan se sig i ett större sammanhang och vilka fördelar det kan ge och de rent planeringsmässiga delarna som anger markanvändning för en region och över kommungränser för att fånga funktionella samband. Landstinget anser därför att det är avgörande att utveckling av standard för regionplaner sker i tät samverkan och dialog med de regioner som enligt prop. 2017/18:266 En ny regional planering getts i uppdrag att ta fram regionplaner, däribland Stockholms läns landsting. Landstinget medverkar gärna i det arbetet.

Mellankommunal samordning och förhållanden av regional betydelse
Landstinget delar utredarens syn att mellankommunala frågor bör identifieras och klaras ut inom översikts- och regionplaneringen, och inte i efterföljande planering och prövning. Det är därför positivt att utredaren föreslår att Boverket får i uppdrag att arbeta fram vägledning av hur mellankommunala och regionala frågor bör behandlas i PBL. Stockholms läns landsting har lång erfarenhet av, och god kunskap om, mellankommunal samordning och deltar gärna i arbetet även med vägledningen.

Översiktsplanens konsekvenser
Landstinget ställer sig positiv till förslaget att tydliggöra översiktsplanens konsekvenser ur ett regionalt perspektiv men anser också att dagens krav på hänvisning till relevanta regionala mål, planer och program ska behållas i samrådet. Det regionala perspektivet utgör en viktig utgångspunkt för översiktsplaneringen, och den viktiga kopplingen mellan kommunal och regional nivå liksom betydande funktionella samband, riskerar att falla bort om kopplingar till regionala mål och planer enbart behandlas i konsekvensdelen.