

Handläggare
Andersson Johan
Lundholm Maria

Datum
2018-10-04

Diarienummer
KSN-2018-2386

Kommunstyrelsen

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

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till näringsdepartementet enligt **bilaga 1**.

Ärendet

Näringsdepartementet har den 11 juli 2018 remitterat betänkandet *En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)* till kommunstyrelsen för yttrande senast den 31 oktober 2018. Översiktsplaneutredningens betänkande består av två delar. Denna remiss avser endast del 1. Del 2 besvaras i ärendet KSN-2018-2387.

Betänkandet presenterar förslag på hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering. Förslagen ska också bidra till att dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen i större omfattning. Förslagen handlar till exempel om hur redovisningen av planhandlingar bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och hållbar samhällsutveckling. Ett annat förslag handlar om möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden.

Betänkandet finns att läsa i sin helhet på följande länk:

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

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen. Barn- och jämställdhetsperspektiven har beaktats i beredningen av ärendet.

Föredragning

Stadsbyggnadsförvaltningen anser sammantaget att de flesta förändringar som föreslås är positiva för översiktsplaneringen. I yttrandet framförs dock en direkt avvikande åsikt i frågan om att närmare lagreglera innehållet i översiktsplanen med fasta kategorier för plankartan. I övrigt lyfts i yttrandet några frågor som behöver förtydligas eller utvecklas. Kopplat till de synpunkter som lämnas finns i **bilaga 2** exempel på hur Uppsala utvecklat en kontinuerlig översiktsplanering och hur innehållet kan struktureras.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Mats Norrbom
Stadsbyggnadsdirektör

Handläggare
Andersson Johan
Lundholm Maria

Datum
2018-09-17

Diarienummer
KSN-2018-2386

Näringsdepartementet
N2018/03415/SPN
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Sammantaget är förslagen i betänkandet bra och väl utredda. Uppsala kommun önskar lyfta några frågor särskilt:

- Boverkets ÖP-modell behöver utvecklas. De justeringar som utredningen föreslår är i linje med det Uppsala själva har delgivit Boverket.
- Det är viktigt att kunna göra tillägg, ändring eller fördjupning av ett geografiskt område utan att detta ersätter den kommuntäckande översiktsplanen helt.
- En del i en digital översiktsplan är att bygga ett system för kartinformation där både planen och underlag för tillämpning av planen har en tydlig struktur. Uppsala har arbetat fram ett sådant som kan utvecklas vidare.
- Det finns ett behov av strategiska hållbarhetsbedömningar som omfattar även social hållbarhet och samhällsekonomi.
- Det är viktigt att planen ger tydlig vägledning med enhetliga och etablerade begrepp.

Synpunkter

Uppsala kommun anser sammantaget att de förändringar som föreslås är positiva för översiktsplaneringen, men lyfter i yttrandet några frågor som behöver förtydligas eller utvecklas. Kopplat till de synpunkter som lämnas finns i **bilaga 2** exempel på hur Uppsala utvecklat en kontinuerlig översiktsplanering och hur innehållet kan struktureras.

7. En bindande översiktsplan

Uppsala håller med om att översiktsplanen inte bör vara bindande. Det är svårt att verka strategiskt om kommunen samtidigt måste komma överens om detaljer med olika aktörer i ett skarpt läge. Det finns en risk att det blir tidskrävande antingen med mycket underlagsutredningar under planprocessen eller med omtag och ändringar av planen när

förutsättningar i omvärlden ändras. Därför anser Uppsala att det inte är ändamålsenligt med en bindande översiktsplan.

8. En kontinuerlig översiktsplanering

8.1 Aktualitet

Uppsala välkomnar förslaget med en planeringsstrategi för att stärka upp aktualitetsprocessen. En planeringsstrategi kan fungera som ett program för en ny översiktsplan som tydliggör vad politiken vill med kommunens långsiktiga utveckling.

8.2 Processen

Uppsala välkomnar den förenkling som föreslås för processen. Enhetliga begrepp gentemot detaljplaner med granskning istället för utställning gör det lättare att kommunicera skedet och att energin läggs till samrådsprocessen där det finns störst möjlighet för aktörer att påverka förslaget. Ett förtydligande vad ett yttrande från länsstyrelsen ska innehålla renodlar rollerna i planeringen och underlättar i samband med samrådsredogörelse och antagande.

8.3 Strategisk miljöbedömning

Uppsala välkomnar förtydligandet angående miljöbedömningsprocessen och behovsbedömningen av miljökonsekvensbeskrivning för en översiktsplan. Det är positivt att det finns en koppling till förordning om miljökonsekvensbeskrivningar redan i plan- och bygglagen och att förutsättningar för samråd tydliggörs. Man får intrycket att det ska vara en integrerad process och detta bör i så fall förtydligas.

8.4 Planinstrument

Uppsala håller med om att de planinstrument som finns idag är tillräckligt. Det är bättre att renodla och förtydliga innehållet i och rollen för de vi har. Det behöver tydliggöras hur olika fördjupningar förhåller sig till den kommuntäckande planen. Det är viktigt att kunna göra tillägg, ändring eller fördjupning av ett geografiskt område utan att detta ersätter den kommuntäckande översiktsplanen helt. Till exempel generella riktlinjer ska kunna fortsätta att gälla.

9. Översiktsplanens innehåll

Uppsala välkomnar nyanserade krav på innehållet och en tydlig övergripande struktur för mark- och vattenanvändning. Det behövs tydlig vägledning kring behovet att göra en avgränsning utifrån de utgångspunkter man har i den aktuella kommunen. Det är viktigt att planen tar fasta både på bevarande och utveckling av de förutsättningar som finns.

9.1.2 Boverkets förslag till ÖP-modell

Boverkets nuvarande förslag till ÖP-modell är inte ändamålsenlig. Utredningens förslag till justeringar är bra och går i linje med hur vi jobbat i Uppsala. När det gäller den tredje aspekten "hänsyn" vill vi ytterligare trycka på att detta inte är en redovisning av samtliga allmänna intressen som finns utan ett urval av det som har betydelse för kommunen, med tydliga ställningstaganden och att det syns att kommunen och länsstyrelsen är överens eller inte överens, i karta och text. Det är dessutom viktigt att det framgår att hänsyn även kan innefatta utveckling av olika intressen. Aspekten hänsyn kan också omfatta vägledningar

inom aspekten mark- och vattenanvändning och vara integrerat i plankartan, jfr Uppsala "omlandet" som är ett tydligt exempel (landsbygdsområde med bygglovsrestriktioner utifrån hänsyn till areella näringar, kulturmiljö mm).

9.1.4 Utgångspunkt i allmänna intressen

Uppsala håller med om att det behövs en avgränsning av kraven enligt 2 kapitlet plan- och bygglagen för översiktsplanen och att en översyn av lagtexten bör ske. Utredningens förslag till avgränsning är bra som utgångspunkt för denna översyn.

9.1.5 Grunddragen mark och vatten

De sex kategorier som utredningen föreslår som justering utifrån Boverkets ÖP-modell är i linje med hur vi jobbat i Uppsala. Det är mer ändamålsenligt med generella begrepp som kan vara flexibla och strategiska och som fördjupas i detaljplanen. Det blir också en tydlig skillnad i vad som är översiktsplan och detaljplan, vilket underlättar kommunikationen med olika aktörer.

Det är bra att det poängteras att planen är en karta. Eventuellt bör det även framgå att kommunen ska ge vägledning för användningen i stort, inte bara synen på byggd miljö. Vissa frågor kräver vägledning som gäller överallt i kommunen och behöver kopplas till mark- och vattenanvändning utan att det redovisas i kartan.

9.1.6 Förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande beslut

Detta är en utveckling av den tredje aspekten "hänsyn" i boverkets ÖP-modell som hanterar allmänna intressen. Det innebär tydligare krav på omfattningen och hur olika intressen ska hanteras (redovisa, beakta, tillgodose, följa). Det är viktigt att planen ger tydlig vägledning, dvs har tydliga ställningstaganden från kommunfullmäktige. Tydligheten förstärks om det finns etablerade och enhetliga begrepp (till exempel de i generella riktlinjer i översiktsplanen för Uppsala kommun).

De kategorier som listas fungerar bra som övergripande begrepp för det som är väsentligt för en översiktsplan. Det bör tas fram en vägledning för vad som kan menas med väsentligt. Det är skillnad på det som behöver redovisas som förutsättningar och det som kommunen måste vägleda om i översiktsplanen. Vissa förhållanden behöver inte redovisas alls i översiktsplanen och det är också viktigt att skilja på plan och underlag. Det bör vara kommunen som avgör vad som är väsentligt relativt de lokala förutsättningarna.

När det gäller riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska kommunen redovisa hur dessa ska tillgodoses respektive följas. Det finns en poäng med att förändra begreppen för att det ska vara tydligt hur dessa intressen ska hanteras, relativt andra allmänna intressen. Uppsala har i den nya översiktsplanen kommit överens i dialog med staten om den geografiska avgränsningen samt redovisat både kommunens och statens syn i de fall vi inte kommit överens om avgränsningen eller om tillämpningen.

Uppsala ser också att det kan finnas en osäkerhet kring vilken formalia som gäller för olika typer av allmänna intressen. Uppsala kommun har jobbat fram en preliminär indelning i

riksintressen, förordnanden, regleringar och miljö- och riskhänsyn som är anpassad till de förhållanden som bör vara väsentliga att redovisa för att stödja tillämpningen av översiktsplanen.

9.1.7 Verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse

Det är bra att det blir tydligt att översiktsplanen ska hantera områden och verksamheter av regional betydelse. Särskilt intressant ur Uppsalas perspektiv är det geografiska läget med sammanlänkade arbets- och bostadsmarknadsregion. Bland annat regionalt samarbete för infrastruktur kan få ett tydligare genomslag i och med detta. Uppsala har även visat på geografiska anspråk i plankartan i annan kommun för att vår inriktning ska bli verkningsfull (naturområden, kollektivtrafik och cykelstråk) i samråd med grannen och regionen.

9.1.8 Särskilda redovisningar

Utredningen resonerar kring att kommunen dels ska redovisa hur ny bebyggelse ska lokaliseras och utformas relativt miljö, hälsa och säkerhet (allmänna intressen) och dels sin syn på risken för klimatrelaterade skador på befintlig bebyggelse. Om det är viktigt med särskild ny och befintlig bebyggelse bör det framgå av författningstexten.

9.1.10 Konsekvenser

Det är positivt att redovisningen avgränsas till planens väsentliga konsekvenser och att det blir en tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och miljöbalken när det gäller miljöbedömning. Utredningen har också uppmärksammat att det finns behov av att göra samlade konsekvensbedömningar, eller strategiska hållbarhetsbedömningar, som omfattar mer än det som hanteras i en miljökonsekvensbeskrivning. Uppsala ser att det framför allt beror på att planeringen har utvecklats till att hantera social hållbarhet och samhällsekonomi i större utsträckning än förut. Uppsala har även integrerat planens genomförbarhet i sin hållbarhetsbedömning.

9.2 Digital översiktsplan

Vi håller med om att det på sikt bör kunna utvecklas en digital hantering av översiktsplaner. Det är bra att utveckla olika standarder men det gäller att man hittar rätt nivå så att det blir tillämpbart i hela landet och för alla situationer. Tekniken bör kunna utvecklas mot digitala arkiv som hanterar andra mer digitala format. Då planen är en karta är det särskilt viktigt att utveckla teknik med koppling till interaktiva kartor. Det är positivt att det är en aktör som får ansvaret för helheten med digitalt planeringsunderlag och digitala planer.

Uppsala gjort en leverans i flera olika former på grund av att vårt primära digitala format inte går att arkivera. Det är också så att inte bara planen måste kunna redovisas digitalt utan även det som behövs för planens tillämpning – det är ett system. Uppsala kommun har jobbat fram en preliminär indelning i riksintressen, förordnanden, regleringar och miljö- och riskhänsyn som utgör planeringsunderlag för översiktsplanen. Detta redovisas endast digitalt och är inte en del av planen. Däremot utgör det en grund för planens aktualitet och säkerställer planens vägledande funktion i efterföljande beslut.

10. Statens intressen

Det är mycket bra att utredningen gör skillnad mellan det som utgör ingripandegrunder för länsstyrelsen och det som är övriga statliga intressen där kommunen alltid har det slutliga avgörandet. Det är också bra att innehållet i granskningsyttrande från länsstyrelsen begränsas till ingripandegrunderna. Den roll som vägledare som länsstyrelsen ska ta i andra statliga intressen genomförs bättre i andra former, till exempel dialog under samrådet.

10.3.1 Riksintressen

Uppsala tycker att det är bra att det tydliggörs i plan- och bygglagen hur riksintressen ska hanteras som kopplar tydligare till bestämmelserna i miljöbalken. Det krävs tydligare vägledning för både kommun och länsstyrelse hur dialogen kring riksintressen kan ske. Det behöver också utvecklas ett bra arbetssätt och en samsyn kring detta.

10.3.3 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planeringen och vi har god erfarenhet av detta, särskilt grundvatten. Det finns få exempel i Sverige om hur en riskanalys kan gå till på en övergripande nivå för grundvattenförekomster. Uppsala valde att ange ett generellt område för hänsyn till grundvattenförekomster och formulera en särskild insats under planens genomförande för att utreda detta djupare, med riktlinjer och riskanalys för åsen.

10.3.4 Strandskydd

Uppsala instämmer att fler förhållanden än LIS bör kunna ingå i länsstyrelsens bedömning av konflikter med strandskydd. Ibland är det dock en fördel att vänta med avgörandet till senare skeden om kommunen inte är klar över detaljerna i samband med översiktsplanen. Däremot bör det i planen framgå vilka krav som ställs på kommunen och länsstyrelsen i efterföljande beslut.

10.3.5 Miljö, hälsa, säkerhet samt risk för olyckor, översvämning och erosion

Det är rimligt att vägleda för riskhantering i översiktsplanen men det bör ske för frågor som inte redan har en stark reglering för efterföljande beslut. Det bör också kopplas till den detaljeringsgrad som är möjlig i översiktsplanen relativt 2 kapitlet plan- och bygglagen.

11 Statens medverkan

11.2 Länsstyrelsens rådgivning under samrådet

Uppsala instämmer att länsstyrelsens rådgivning bör omfatta hela plan- och bygglagen, men det bör ske tidigt i planprocessen och det ska vara tydligt att kommunen ytterst har det slutliga avgörandet utöver ingripandegrunderna. Dialogen kan med fördel ske i andra sammanhang än den formella remissen.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Handläggare
Lundholm Maria
Carlén Göran

Datum
2018-09-17

Diarienummer
KSN-2018-2386

Näringsdepartementet
N2018/03415/SPN
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

En utvecklad översiktsplanering - Erfarenheter från Uppsala

Nedan lämnas några exempel från översiktsplaneringen i Uppsala kommun, kopplat till de synpunkter kommunen har haft på översiktsplaneutredningen.

Planeringsstrategi

Uppsala kommun har arbetat med motsvarande planeringsstrategier i samband med aktualitet med gott resultat. Aktualitetsförklaringen i Uppsala fungerade som både program för den nya översiktsplanen och planinriktning under mellanperioden innan ny plan antogs. [Se aktualitetsförklaring för ÖP 2010.](#)

Aktualitet

I kommunens nya översiktsplan ÖP 2016 beskrivs hur vi ser på en kontinuerlig översiktsplanering med aktualitetsbedömningar som görs årligen genom uppföljningsprocessen, se [ÖP 2016 del A, kapitel 4.](#)

Digital översiktsplanering

Uppsala har levererat en digital översiktsplan med interaktiva kartor, [iÖP](#). Vi har också levererat en html-version för att tillgodose tillgänglighet på webben samt en pdf och en tryckt version för att tillgodose arkivbeständighet, [se publiceringssida.](#)

Uppsala har också valt att redovisa ett paket med planeringsunderlag som har betydelse för hur planen ska tillämpas. [Se iÖP flik Plankarta och underlag.](#) Denna del ska ständigt uppdateras och användas både som stöd för beslut enligt planen och som underlag för en aktualitetsprövning relativt ställningstaganden i del B. Anledningen till detta är att vi inte redovisat alla allmänna intressen i planen utan pekat ut det som är väsentligt och i vissa fall också särskilt det som inte har ett formellt skydd. Planeringsunderlagen har delats in i 4 olika grupper som avspeglar formalianivån:

- Riksintressen – ska tillgodoses och relateras till kommunens ställningstaganden i del B
- Förordnanden – juridiskt bindande som kräver dispens (områdesskydd)
- Regleringar – juridiskt bindande eller andra tvingande regler (detaljplan)

- Miljö och riskhänsyn – anpassning ska ske och kan kräva ytterligare utredningar

Planens struktur och innehåll

Uppsala har testat och analyserat ÖP-modellen under hela processen med att ta fram en ny översiktsplan, och även deltagit som pilotkommun. Huvuddragen i våra erfarenheter har delgivits utredningen tidigare i år. Kortfattat kan sägas att:

- Planens strategiska del utgörs dels av identifierade prioriteringar och dels av en strukturbild som är en sammanfattning av huvuddragen i plankartan med koppling till det regionala och genomförandets 5 steg. Se [kapitel 1 öp 2016](#), [kapitel 2 ÖP 2016](#)
- Mark och vatten har en annan indelning än modellen för att fånga det som kommunen behövde vägleda kring på en karta utan överlagrande ytor. Vi har generella kategorier som är tillräckligt breda och flexibla för att kunna fördjupas i senare skeden och fungera vägledande. Vi har sex huvudkategorier som stämmer väl med de som utredningen föreslår. [Se legend plankartan](#)
- Till mark och vatten hör även Generella riktlinjer, dvs frågor som gäller i hela kommunen och inte alltid kopplas till en karta. Uppsala har definierat fyra begrepp för dessa, för att tydliggöra hur de ska hanteras i efterföljande beslut: Tillämpa, säkerställa, beakta och eftersträva. [Se Generella riktlinjer](#)
- Som stöd för att genomföra översiktsplanen bedömer kommunen löpande vilka särskilda insatser eller riktningförändringar som behövs i kapitel 4, del A. Här beskrivs den rullande översiktsplaneringen i Uppsala kommun, en tänkbar utbyggnadsordning, kopplat till planens strukturbild i kapitel 2, för att genomföra översiktsplanen fram till 2050-talet samt särskilt angelägna insatser under de närmaste åren, för att svara upp mot översiktsplanens prioriteringar. Denna del dockar in i kommunens mål- och budgetprocess. [Se Genomförande](#)
- Planens andra del redovisar hur vi ska tillgodose riksintressen och andra nationella intressen av betydelse, med kommunens ställningstaganden. [Se del B, Riksintressen](#). Uppsala har i vissa fall har föreslagit en annan avgränsning geografiskt, med motiv. På detta sätt blir det tydligt när kommun och länsstyrelse inte varit överens.
- Planens tredje del utgör vår Hållbarhetsbedömning. Uppsala har valt att integrera den lagstadgade miljöbedömningen med en bred bedömning av planens samlade konsekvenser, kompletterad med en bedömning av planens genomförbarhet. [Se del C, konsekvensbeskrivning](#).

En utvecklad översiktsplanering

Att underlätta efterföljande planering

Del 1

Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:46

Sammanfattning

Översiktsplaneutredningens uppdrag

Vårt uppdrag avser hur översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vi ska även 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. Uppdraget bygger på regeringens bostadspolitiska paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder, som presenterades i juni 2016.

Samtidigt med detta uppdrag redovisar vi uppdraget att se över behovet av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer.

Översiktsplaneutredningen redovisade ett första betänkande om detaljplanekravet i juni 2017 (SOU 2017:64). Senast den 31 januari 2019 ska vi redovisa våra överväganden om behovet av att införa en privat initiativrätt till detaljpaneläggning.

Förutsättningar för en utvecklad översiktsplanering

Översiktsplanen enligt plan- och bygglagen

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Utifrån behov kan översiktsplanen ändras genom tillägg, för att tillgodose ett sär-

skilt allmänt intresse, eller fördjupas för delområden. Översiktsplanens aktualitet ska ses över en gång varje mandatperiod. Översiktsplanen är inte bindande.

Planläggning och prövning enligt PBL ska ske med hänsyn till de allmänna och enskilda intressen som anges i 2 kap. PBL. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken, däribland bestämmelser om riksintressen, utgör en del av de allmänna intressena.

Översiktsplanen ger även vägledning för myndigheters beslut enligt PBL och annan lagstiftning där miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska tillämpas. Det gäller bl.a. ärenden enligt miljöbalken, väglagen, minerallagen, m.m.

Översiktsplanen är övergripande till sin natur och kan därmed inte ge alla svar, men kunskapen om förutsättningarna behöver vara så ingående att planen kan ligga till grund för en hållbar utveckling. En väl genomarbetad, förankrad och aktuell översiktsplan underlättar detaljplanering, bygglovshantering och andra tillståndsprövningar.

Våra iakttagelser om översiktsplaneringen i dag

Vi konstaterar att det i dag finns brister i tillämpningen 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.

Som underlag för vårt arbete har länsstyrelserna lämnat uppgifter om kommunernas översiktsplanering och sitt eget arbete. Boverkets uppföljningsrapporter är en annan viktig källa för våra studier av hur översiktsplaneringen fungerar i dag, liksom inspel från olika aktörer under utredningsarbetet.

Exempel från planeringssystem i andra länder

Vi ger även en översikt över systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge, Tyskland, Singapore och Nya Zeeland.

Vår syn på reformbehovet

Vår syn på reformbehovet utgår från tre nyckelbegrepp – kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked.

Översiktsplanering behöver bedrivas med kontinuitet

Översiktsplanens aktualitet har stor betydelse för att planen ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering. Att översiktsplaneringen bedrivs kontinuerligt påverkar effektiviteten i PBL-systemet, men så sker inte i alla kommuner i dag. En förutsättning för att översiktsplaneringen ska bedrivas med kontinuitet är att det finns ett politiskt engagemang i översiktsplaneringen. För det behövs rutiner som säkerställer att planeringen diskuteras regelbundet.

PBL ska ge stöd för god tillämpning

Översiktsplanen ska göra det möjligt att överblicka den tänkta utvecklingen och ge stöd för efterföljande planering och prövning. Det ställer krav på planens innehåll. Bestämmelserna i PBL behöver utvecklas för att bli ändamålsenliga och ge stöd för detta.

För att plansystemet ska vara effektivt behöver det finnas en balans mellan de resurser som planeringen 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 den inriktning som planen anger ska kunna genomföras.

Staten behöver ge tydliga besked

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. Tydliga besked från staten har stor betydelse för effektiviteten i systemet. Även detta medför att kraven på planens innehåll behöver vara ändamålsenligt utformade liksom kraven på länsstyrelsens yttranden i olika skeden. Det leder även till att statliga intressen kan få större genomslag i planeringen.

Våra förslag

Översiktsplanen bör inte vara bindande

Vi föreslår att översiktsplanen även fortsättningsvis ska vara vägledande för efterföljande planering och prövning. Det hänger bl.a. ihop med att det krävs ett omfattande underlag för att det ska vara möjligt att i en översiktsplan säkerställa att ett område är lämpligt för en viss användning. Fastighetsägarna kan även behöva kompenseras om planen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det är vidare svårt att förena en bindande översiktsplan med den önskade inriktningen att planen inte ska medföra väsentligt ändrade förutsättningar för annan planering. Vår bedömning är att nyttan med att införa en bindande översiktsplan inte överväger det merarbete som genomförandet av en sådan reform medför.

Vi anser att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera omfattningen av kraven på bygglov genom föreskrifter i översiktsplanen. Innan ytterligare förändringar sker i regelverket om bygglov behövs en översyn av dessa bestämmelser i PBL.

En planeringsstrategi ger kontinuitet

Med inspiration från Danmark och Norge föreslår vi ett krav på att kommunen varje mandatperiod ska anta en *planeringsstrategi* för ökad kontinuitet i planeringen. Planeringsstrategin ska antas senast 15 månader efter ett ordinarie val.

Strategin är en utveckling av dagens krav på att kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod ska pröva om översiktsplanen

är aktuell, men är mer framåtsyftande. I en planeringsstrategi ska fullmäktige ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen, och till översiktsplanens aktualitet. Kommunens syn på fortsatt arbete kan handla om att översiktsplanen bör revideras i vissa avseenden, att en fördjupning bör tas fram för en viss tätort eller stadsdel eller att arbete ska påbörjas med att se över den kommunomfattande översiktsplanen.

Det ska inte krävas något särskilt samrådsförfarande och strategin ska inte heller omfattas av kravet på miljöbedömning.

Översiktsplanens aktualitet

PBL-systemet bygger på att översiktsplanen hålls aktuell, bl.a. som stöd för detaljplaneprocesser. I dag kan det vara otydligt om en översiktsplan är aktuell, vilket ibland medför att det blir oklart vilken betydelse som planen ska tillmätas. Vi föreslår tydliga regler för när översiktsplanen ska anses vara aktuell. Bland annat förutsätts att kommunfullmäktige i planeringsstrategin har bedömt att planen helt eller delvis är aktuell. Har fullmäktige inte antagit en planeringsstrategi inom 15 månader efter ordinarie val, upphör planen att vara aktuell.

Kommunen kan i planeringsstrategin besluta om att översiktsplanen delvis behöver revideras utan att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas.

Förutsättningarna för annan planering och prövning påverkas om planen inte är aktuell

En översiktsplan som inte är aktuell ger inte samma stöd för detaljplaneprocessen. En konsekvens av att översiktsplanen inte är aktuell bör därför vara att kommunen inte ska kunna tillämpa det s.k. standardförfarandet.

En annan följd av att planen inte är aktuell bör vara att den inte längre kan ge vägledning för vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt miljöbalken.

Äldre översiktsplaner bör upphöra att gälla 2024

Vi föreslår att översiktsplaner som har antagits före årsskiftet 2003/2004, ska upphöra att gälla den 1 januari 2024. Det gäller även fördjupningar av översiktsplaner. Är planen äldre än så har planen inte miljöbedömts och den är inte heller utformad med hänsyn till gällande miljökvalitetsnormer.

Översiktsplanens inriktning kan utvecklas med befintliga planinstrument inom PBL

I våra direktiv framhålls att dagens fördjupningar av översiktsplanen normalt inte är tillräckliga för att staten och kommunen ska nå en samsyn och att kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, bl.a. på tätorts- och stadsdelsnivå.

Vi ser emellertid inte behov av några nya planinstrument i PBL. Dagens plansystem är enligt oss utformat för en flexibel användning utifrån kommunernas olika förutsättningar. För att förbättra kunskapen om, och därmed tillämpningen av, befintliga planinstrument föreslår vi ytterligare vägledning.

Översiktsplanens innehåll

Vi anser att dagens krav på översiktsplanen bör förtydligas, bl.a. när det gäller vad som är planens syfte och vad den bör innehålla. De nuvarande kraven på hänsyn till allmänna intressen bör nyanseras. Boverkets förslag till ÖP-modell har varit en utgångspunkt för våra förslag.

Grunddragen i avsedd användning av mark- och vattenområden

Med ställningstaganden till kommunens utveckling på lång sikt följer en rad val, prioriteringar och intresseavvägningar som är viktiga att synliggöra och diskutera. Detta kräver både att de strategiska frågorna och den övergripande strukturen presenteras på ett tydligt och lättillgängligt sätt. Som vägledning för efterföljande planering och prövning behöver en övergripande struktur konkretiseras.

Genom en markanvändningskarta visar kommunen sin uppfattning om hur de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL bör tillämpas i kommunen. Kartan har stor betydelse för dialogen mellan staten och kommunen om hur mark och vatten bör användas. Vi föreslår sex övergripande kategorier för indelning av mark- och vattenanvändningen:

- stadsbygd och tätortsområden
- landsbygd
- verksamheter
- transporter och infrastruktur
- grönstruktur
- vatten.

Kommunen kan själv välja att detaljera indelningen. Grunddragen ska framgå på en eller flera kartor.

Som stöd för planläggning och lovgivning ska översiktsplanen även innehålla vägledning för var bebyggelse ska lokaliseras och hur den ska utformas, men också hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Särskilda förhållanden av väsentlig betydelse för efterföljande beslut

I översiktsplanen lägger kommunen fast en inriktning för mark- och vattenanvändningen. Det innefattar områden med särskilda förhållanden som bör beaktas vid efterföljande planering och prövning. Det är förhållanden som har stor betydelse för dialogen med länsstyrelsen kring de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de intressen som länsstyrelsen har tillsyn över. Vi föreslår att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på hur sådana förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande planering och prövning bör beaktas. Redovisningen bör omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner, samt miljö, hälsa och säkerhet.

Såsom i dag ska det av redovisningen särskilt framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt följa gällande miljökvalitetsnormer.

Särskilda redovisningar

Vi föreslår därtill att kommunen i översiktsplanen ska redovisa områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Avsikten med denna redovisning är att stat och kommun gemensamt ska kunna identifiera vilka områden och verksamheter som har sådan betydelse.

Liksom i dag ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt miljöbalken.

Av planen bör även framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämningar, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt hur sådana risker kan minska eller upphöra (jfr regeringens förslag i propositionen Nationell strategi för klimatanpassning, prop. 2017/18:163).

Översiktsplanens konsekvenser

Vi föreslår vidare att kravet på att översiktsplanen ska utformas så att konsekvenserna av den tydligt framgår ska begränsas till att planen ska redovisa de *väsentliga* konsekvenserna. Översiktsplanens konsekvenser ska dessutom bedömas utifrån miljöbalkens krav på strategiska miljöbedömningar, den nationella strategi för fysisk planering som regeringen beslutar om samt relevanta regionala mål, planer och program.

Nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling

Vi föreslår att det nuvarande kravet tas bort, när det gäller 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. Bestämmelsen ger sken av att kommunen måste ta hänsyn till sådana mål, planer och program, vilket inte är förenligt med den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Vi föreslår att kommunen i stället ska redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som för närvarande över-

vägs inom Regeringskansliet. Motsvarande krav på hänsyn till relevanta *regionala* mål, planer och program bör behållas, men kopplas till redovisningen av planens konsekvenser.

Att ta fram en översiktsplan

Vi anser att kraven på process för översiktsplanen i PBL som helhet är ändamålsenliga. Vi föreslår dock några mindre justeringar i processen.

- ”Utställning” under översiktsplaneprocessen bör ändras till ”granskning”. Det för att tonvikten i första hand bör ligga vid medborgardialogen under samrådet, men även för att få en enhetlig terminologi i PBL i förhållande till vad som gäller under detaljplaneprocessen.
- Kommunen ska inte behöva redovisa sådant planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt under samrådet. Kommunen ska i stället redovisa det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget.
- Kommunen ska ansvara för att planhandlingarna skickas även till lantmäterimyndigheten när planen har fått laga kraft. Länsstyrelsen ska då inte längre behöva underrätta lantmäterimyndigheten. Samma ordning ska gälla för regionplaner.
- Bestämmelserna om överklagande av kommunens beslut om översiktsplan är ändamålsenligt utformade, men de ibland långa handläggningstiderna i förvaltningsdomstolarna behöver kortas.

Vi föreslår att bestämmelserna förtydligas när det gäller att PBL-samrådet i vissa fall ska utformas så att detta även uppfyller kraven på samråd enligt bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken. PBL ska uttryckligen ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras. Förslaget avser både översiktsplaner och detaljplaner.

Ingripandegrunderna

Uppdraget om hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att *statens intressen* bättre ska kunna tillgodoses, bedömer vi avser de intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut, dvs. ingripandegrunderna.

Vi konstaterar att ingripandegrunderna kan leda till mycket arbete under detaljplaneprocessen och att antalet överprövade och upphävida detaljplaner bara speglar en del av de resurser som läggs på ingripandegrunderna i denna process. Staten har ett stort ansvar för att klarlägga förutsättningarna för den kommunala planeringen och staten kan göra mer för att underlätta arbetet med ingripandegrunderna. Tydligare vägledning och ändamålsenliga underlag skapar bättre förutsättningar för kommunernas planering.

Enligt våra direktiv ska vi inte lägga några förslag om riksintresse-systemet. Vi framhåller dock att det är av stor betydelse för översiktsplaneringen att underlagen för de olika riksintressena hålls aktuella.

Vårt förslag att översiktsplanen ska visa områden och verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse, bör leda till ökad förutsebarhet om vad som kan föranleda ingripanden från länsstyrelsens sida när det gäller mellankommunal samordning. Vi föreslår även att Boverket ska ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.

Vi konstaterar att miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, omgivningsbuller och fisk- och musselvatten inte utgör något betydande problem, men att miljö kvalitetsnormerna för vatten är svåra att hantera i planläggningen. Frågan om hur dessa bör hanteras vid planering enligt PBL bör snarast ses över. Möjligheterna till undantag från EU:s ramvattendirektiv bör tillämpas.

I dag ska länsstyrelsen verka för att översiktsplanen är lämpligt utformad när det gäller bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen i miljöbalken. Vi föreslår att länsstyrelsen även ska verka för att planen är lämpligt utformad i förhållande till strandskyddsbestämmelserna i övrigt. Möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för tätortsutveckling i strandnära lägen bör utredas. Däremot anser vi att det inte är ändamålsenligt att med bindande verkan kunna upphäva strandskydd redan i översiktsplanen.

Vi föreslår att länsstyrelsen även ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att ett enstaka byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. I dag gäller skyldigheten endast om en hel bebyggelse blir olämplig i detta avseende.

Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

Genom PBL har länsstyrelsen uppdraget att i översiktsplaneringen samlat företräda de statliga myndigheternas intressen. Länsstyrelsen ska i sin tur hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet samt inhämta synpunkter från dessa för samordning. För att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppgift behöver både de statliga myndigheter som berörs och kommunen förstå hur ansvaret inom staten är fördelat.

Vi konstaterar att länsstyrelserna gör olika bedömningar om vilka myndigheter som bör underrättas i arbetet med att ta fram en översiktsplan. Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen.

Länsstyrelsens råd under samrådet

Vi föreslår att länsstyrelsen under samrådet om ett förslag till översiktsplan ska ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, om det behövs från allmän synpunkt.

Länsstyrelsens granskningsyttrande

Vi föreslår att länsstyrelsens granskningsyttrande ska utformas som ett ”kvitto” från staten på kommunens översiktsplan. Av PBL bör därför framgå att granskningsyttrandet *enbart* ska ange hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna.

Vi föreslår också att länsstyrelsen ska tillhandahålla ett reviderat granskningsyttrande, om kommunen så begär. Detta om kommunen ändrar planförslaget efter granskningstiden utan att en ny granskning äger rum.

Statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet

Vi föreslår att länsstyrelsen det tredje året varje mandatperiod till kommunen ska redovisa ett underlag om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. I redovisningen ska länsstyrelsen ange hur dessa intressen förhåller sig till kommunens översiktsplan.

Intentionen med vårt förslag är detsamma som med dagens sammanfattande redogörelse. Av begreppet sammanfattande redogörelse framgår dock inte att syftet handlar om att länsstyrelsen ska lämna ett underlag inför kommunens ställningstagande till översiktsplanens aktualitet.

Länsstyrelsens samordnande roll kräver kompetens och tillräckliga resurser

Vi anser att länsstyrelsernas nuvarande resurser inte är tillräckliga för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag inom PBL-området. Vi föreslår därför att länsstyrelsernas samordnande länsarkitektfunktion stärks genom ökad kompetens och ytterligare ekonomiska resurser.

Våra förslag i övrigt*En digital översiktsplan*

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Vi föreslår också att Lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner även ska omfatta kommunernas översiktsplaner. En plattform för att tillhandahålla översiktsplaner nationellt bör utvecklas i samverkan med att Boverket tar fram en standard för digitala översiktsplaner.

När ett beslut om att anta eller ändra en översiktsplan har fått laga kraft, ska kommunen hålla översiktsplanen tillgänglig på kommunens webbplats.

Länsstyrelsernas gemensamma projekt Planeringskatalogen

Vi föreslår att regeringen bör ta de initiativ som behövs för att säkerställa att projektet Planeringskatalogen slutförs och ges förutsättningar för att framgent fungera som en digital plattform för länsstyrelsernas kunskapsförmedling om statliga och allmänna intressen.

Inget ändrat detaljplanekrav

Våra förslag om en utvecklad översiktsplanering ger inte anledning att föreslå ytterligare ändringar i kravet på detaljplan, utöver dem vi föreslog i vårt första delbetänkande.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Det bör dock inte gälla bestämmelsen om när en översiktsplan är att anse som aktuell eller bestämmelserna om att översiktsplanen måste vara aktuell för att bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen och standardförfarande vid detaljplaneläggning ska få tillämpas. Dessa bestämmelser ska i stället träda i kraft den 1 januari 2021, då kommunen ska ha antagit sin första planeringsstrategi.

Äldre bestämmelser i PBL föreslås fortfarande gälla för regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2020. Detta föreslås även gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer och bestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Genomförandefrågor

Kommunens finansiering av översiktsplanering

Kommunens arbete med översiktsplanering bör även i fortsättningen finansieras via kommunala anslag. Kommunal samverkan kan dock vara lämplig för att små kommuner ska kunna finansiera och driva en kontinuerlig översiktsplanering och samutnyttja resurser inom plan- och byggområdet.

Statliga insatser

Vi föreslår att Boverket tillförs 5 miljoner kronor för att arbeta fram en standard för digitalisering av översiktsplaneringen under 2020–2021.

Lantmäteriet bör tillföras 2 miljoner kronor för att utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt under 2020–2021.

Länsstyrelserna bör tillföras resurser för att slutföra arbetet med Planeringskatalogen. Det är därtill viktigt att resurser finns för den kontinuerliga driften. Vi bedömer preliminärt att länsstyrelserna bör tillföras 2 miljoner kronor per år för att säkerställa en kvalitativ digital plattform även på längre sikt.

Vi föreslår att länsstyrelserna tillförs 21 miljoner kronor per år för samordning och utveckling av arbetet inom plan- och byggområdet mellan 2020 och 2024.

Förslagets konsekvenser

Våra förslag leder till en enklare tillämpning och tydligare besked i översiktsplaneringen. På sikt bedömer vi att våra förslag för en mer kontinuerlig översiktsplanering förbättrar förutsättningarna för efterföljande planering och medför positiva effekter för en hållbar utveckling. Våra förslag innebär dock inga förändringar av det svenska plan-systemet i stort.

Kommunerna

Våra förslag kompletterar och förtydligar dagens bestämmelser om översiktsplanering. Förslagen ger kommunerna ett stort utrymme att styra sin översiktliga planering utifrån förutsättningar och behov.

Vårt förslag om en planeringsstrategi medför inga extra krav i förhållande till dagens lagstiftning, eftersom krav på aktualitetsprövning av översiktsplanen redan finns i dag. Förslaget om att i tid styra när kommunen ska besluta om en planeringsstrategi medför sannolikt initialt behov av utökade resurser, men bör på sikt ge förutsättningar för effektiviseringar inom kommunen.

Cirka 30 procent av kommunerna berörs av vårt förslag om att fördjupningar antagna tidigare än 1 januari 2004 ska upphöra att gälla

den 1 januari 2024. Förslaget medför vissa ekonomiska konsekvenser för kommunerna i detta avseende.

Statliga myndigheter

Vårt förslag att Boverket ska utarbeta en digital standard för översiktsplaner medför att myndighetens anslag behöver utökas.

Även förslaget att Lantmäteriet ska utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt, medför behov av utökade anslag.

Vårt förslag att stärka länsstyrelsens samordnande funktion inom plan- och byggområdet samt Planeringskatalogen förutsätter utökade resurser.

Förslaget om att reglera när länsstyrelsen ska lämna ett underlag till kommunerna över relevanta statliga och mellankommunala intressen av betydelse för översiktsplanens aktualitet medför sannolikt att det initialt kommer att krävas utökade resurser hos länsstyrelserna. Vi ser dock att detta krav på sikt är en grund för att utveckla effektivare handläggningsrutiner.

Företag

En utvecklad översiktsplanering enligt våra förslag leder till att fler aktörer får kunskap om kommunens syn på mark- och vattenanvändningen i kommunen. Det bidrar till att förbättra förutsättningarna för bl.a. byggsektorn och bostadsbyggandet.