

PM Rotel II (Dnr KS 2018/1140)

Anmälan om svar på remiss av Betänkandet En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

Remiss från Näringsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remissen godkänns.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat betänkandet En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46). En utgångspunkt för utredningen har varit att underlätta planeringen för 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 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.

Som svar på remissen har stadsledningskontorets tjänsteutlåtande lämnats till Näringsdepartementet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

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.

Exploateringsnämnden anser att det är bra att utredningen kommit fram till att översiktsplanen inte bör vara bindande. I Stockholm krävs många gånger ett

omfattande utredningsarbete under detaljplaneprocessen för att avgöra om marken är lämplig för bebyggelse. Om kommunen redan i översiktsplanen ska kunna garantera att området verkligen är lämpligt för det tänkta ändamålet, behöver kraven på utredning vara omfattande.

Stadsbyggnadsnämnden konstaterar att i Stockholm krävs många gånger ett omfattande utredningsarbete under detaljplaneprocessen för att avgöra om marken är lämplig för bebyggelse. Om kommunen redan i översiktsplanen ska kunna garantera att området verkligen är lämpligt för det tänkta ändamålet, behöver kraven på utredning vara omfattande. Utredningen konstaterar att i översiktsplanen ska kommunen redovisa hur riksintressena ska tillgodoses.

Nämnden vill instämma i den kritik som återfinns i utredningen och som framförts av Sveriges kommuner och landsting, vilken är att riksintresseområden är för stora och otydligt avgränsade så att de inte fungerar som planeringsunderlag.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remiss godkänns.

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Stockholm den 22 november 2018

JOAKIM LARSSON

Remissammanställning

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat betänkandet En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46). 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 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 oktober 2018 har i huvudsak följande lydelse.

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 inbegripandegrunder 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 kollektivtrafiknära lägen 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 kvalitetsfaktorer 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.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 september 2018 följande.

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 september 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret anser att det är bra att utredningen kommit fram till att översiktsplanen inte bör vara bindande. I Stockholm krävs många gånger ett omfattande utredningsarbete under detaljplaneprocessen för att avgöra om marken är lämplig för bebyggelse. Om kommunen redan i översiktsplanen ska kunna garantera att området verkligen är lämpligt för det tänkta ändamålet, behöver kraven på utredning vara omfattande.

En sådan ordning skulle enligt utredningens uppfattning leda till att kraven på underlag och utredning blir orimligt stora. Exploateringskontoret delar denna uppfattning.

Att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi för ökad kontinuitet i planeringen har exploateringskontoret inget att invända emot så länge det inte krävs något särskilt samrådsförfarande eller miljöbedömning. Det är också bra att kommunen i planeringsstrategin kan besluta om att översiktsplanen delvis behöver revideras utan att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas. Att kommunen under samrådet endast behöver redovisa det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget anser exploateringskontoret är bra.

Boverkets ÖP-modell har varit en utgångspunkt i utredningens förslag till vad översiktsplanen bör innehålla. Sex övergripande kategorier för indelning av mark- och vattenanvändningen föreslås ska redovisas genom en markanvändningskarta. Exploateringskontoret ställer sig tveksam till denna kategorisering och menar istället att kartans innehåll bör utgå från lokala förutsättningar.

Dagens krav på att kommunen ska redovisa hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen tas bort. Kommunen ska i stället redovisa hur

översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som regeringen ska få besluta om. Exploateringskontoret har svårt att ta ställning till denna fråga innan kontoret vet vad den nationella strategin för fysisk planering faktiskt innehåller.

I övrigt hänvisar exploateringskontoret till stadsbyggnadskontorets remissvar.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 september 2018 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 september 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Med en bindande översiktsplan ser kontoret en stor risk att översiktsplanens strategiska funktion går förlorad genom att det skulle kräva mer detaljredovisning istället för att peka ut den långsiktiga riktningen. I Stockholm krävs många gånger ett omfattande utredningsarbete under detaljplaneprocessen för att avgöra om marken är lämplig för bebyggelse. Om kommunen redan i översiktsplanen ska kunna garantera att området verkligen är lämpligt för det tänkta ändamålet, behöver kraven på utredning vara omfattande. En sådan ordning skulle enligt utredningens uppfattning leda till att kraven på underlag och utredning blir olämpligt stora. Stadsbyggnadskontoret delar denna uppfattning. Stadsbyggnadskontoret anser att det är bra och viktigt att utredningen kommit fram till att översiktsplanen inte bör vara bindande i någon del eller avseende.

Stadsbyggnadskontoret är positiv till att ersätta aktualitetsförklaringen med att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi. Detta förutsatt att det inte krävs något samrådsförfarande eller miljöbedömning av planeringsstrategin, vilket heller inte är föreslaget. Genom en planeringsstrategi skapas bättre förutsättningar för ökad kontinuitet i översiktsplaneringen genom att kontoret ges möjlighet att lyfta fram angelägna strategiska planeringsfrågor samt att en ny stadsbyggnadsnämnd kan ge riktningen för den långsiktiga planeringen. Det är också bra att kommunen i planeringsstrategin kan besluta om att översiktsplanen delvis behöver revideras utan att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas.

Ett beslut som överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen, får verkställas innan det har fått laga kraft, om inte särskilda skäl talar mot det. Utredningen bedömer att, om kommunfullmäktige i planeringsstrategin tar ställning till att översiktsplanen är aktuell, *bör* detta beslut således vara giltigt även om beslutet överklagas. Kontoret vill betona vikten av att det är säkerställt att beslutet är giltigt även om beslutet överklagas. Annars är risken staden står utan giltig översiktsplan.

Kontoret tycker det är rimligt att översiktsplaner och fördjupningar av översiktsplaner som är äldre än årsskiftet 2003/2004 upphör att gälla den 1 januari 2024. Stadens fördjupningar av översiktsplanen är av nyare datum och påverkas inte av detta förslag.

Kontoret är positivt till att delbetänkandet lyfter att kraven på kommunernas redovisning av de allmänna intressena bör sänkas så att kommunerna i större grad ges möjlighet att anpassa innehållet till planeringsuppgiften och utifrån kommunernas skilda behov och förutsättningar.

Enligt nu gällande lag ska översiktsplanen utformas så att konsekvenserna av den tydligt framgår. En översiktsplan kan ge upphov till omfattande konsekvenser, där många är svåra att beskriva med tillräcklig noggrannhet i planen. Kontoret ser därför positivt på att utredningen

föreslår att författningstexten bör ändras så att det framgår att det endast är de *väsentliga* konsekvenserna som behöver redovisas.

Boverkets ÖP-modell har varit en utgångspunkt i utredningens förslag till vad översiktsplanen bör innehålla. Sex övergripande kategorier för indelning av mark- och vattenanvändningen föreslås redovisas genom en markanvändningskarta. Att ha en nationell standard kan säkert underlätta för statliga och regionala aktörer, men kontoret anser inte att denna kategorisering stödjer det kommunala arbetet och möjligheten att utgå från lokala förutsättningar och behov vilket torde vara viktigare i detta sammanhang.

Dagens krav på att kommunen ska redovisa hur den avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen föreslås tas bort. Kommunen ska i stället redovisa hur översiktsplanen förhåller sig till den nationella strategi för fysisk planering, som regeringen planerar att besluta om. Stadsbyggnadskontoret anser att det finns ett stort behov av att förtydliga och prioritera vilka av de runt 100 relevanta nationella mål som kommunerna bör ta sikte mot i sin översiktsplanering. Kontoret kan dock inte ta ställning till om den nationella strategin för fysisk planering är svaret på detta innan det är klarlagt vad strategin faktiskt innehåller.

Delbetänkandet föreslår att staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas. I detta arbete är det viktigt att kommunernas förutsättningar och behov tas till vara. En vägledning som bara har det statliga perspektivet utgör snarare ett hinder än underlättar en konstruktiv dialog och samarbete.

Då länsstyrelsens granskningsyttrande ska redovisas tillsammans med översiktsplanen, ser kontoret positivt på att länsstyrelsen ska lämna ett reviderat granskningsyttrande ifall ändringar görs efter granskning. Detta skulle tydliggöra vilka kvarvarande synpunkter länsstyrelsen har på översiktsplanen.

Översyn av riksintressena ingår inte i utredningsdirektiven till detta delbetänkande. Utredningen konstaterar att i översiktsplanen ska kommunen redovisa hur riksintressena ska tillgodoses. Kontoret vill instämma i den kritik som återfinns i utredningen och som framförts av Sveriges kommuner och landsting, vilken är att riksintresseområden är för stora och otydligt avgränsade så att de inte fungerar som planeringsunderlag.

Utöver ovanstående vill stadsbyggnadskontoret lyfta fram att utifrån ett mer övergripande perspektiv behöver en bred parlamentarisk utredning genomföras som i möjligaste mån återställer överblickbarheten, stabiliteten och systematiken i PBL-systemet, vilken i sin tur är kopplad till tillämpningen av annan speciallagstiftning. Detta då de senare årens många lagändringar inom plan- och bygglagstiftningen medfört att regelsystemet upplevs alltmer överblickbart. Noterbart är att det rör sig om ett 40-tal ändringar bara i PBL sedan år 2010.