

2018-10-30

Näringsdepartementet
Enheten för samhällsplanering
103 33 Stockholm
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se (kopia)



BYGGNADS
VÅRDS
FÖRENINGEN

Remissvar: Betänkandet En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering SOU 2018:46. Dnr N2018/03415/SPN.

Svenska byggnadsvårdsföreningen, SBF, har tagit del av rubricerade betänkande. SBF anför följande synpunkter utifrån föreningens verksamhetsområde:

Sammanfattning

SBF anser inte att förslagen i betänkandet svarar mot syftet med utredningen enligt regeringens direktiv. SBF bedömer att de små förändringar som föreslås i processen att ta fram den kommuntäckande översiktsplanen inte kommer att leda till att efterföljande planering tillräckligt underlättas och då särskilt vad gäller kulturmiljövårdens intressen. SBF delar utredarnas uppfattning att översiktsplanen bör redovisa de väsentliga konsekvenserna och inser svårigheterna att arbeta fram riktlinjer på den kommunövergripande plannivån som är så väl utredda och detaljerade att de kan göras bindande i vissa avseenden för efterföljande planering, som ofta sker direkt på detaljplanenivå.

SBF ställer därför frågan varför utredarna inte har studerat möjligheten att utveckla den s.k. fördjupade översiktsplanen till en i vissa avseenden bindande plan på stadsdels-/områdesnivå. En väl genomförd områdesplan som arbetats fram i en öppen demokratisk process där experter och medborgares kunskap tagits tillvara innebär att väsentliga förutsättningar för att uppnå kvalitet i stadsutvecklingen kan klaras ut i tidigt skede. Det bör kunna leda till smidiga och snabba detaljplaneprocesser.

Med en utvecklad områdesplanering skulle det också vara relativt enkelt att i ett sammanhang uppmärksamma och på ett likartat sätt införa skyddsbestämmelser, utökad bygglovs- och rivningslovsplikt för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i samband med att områdesplan upprättas.

Syftet att utveckla en mera styrande planering på översiktlig nivå är angeläget

SBF anser, i likhet med direktiven, att det krävs en mera effektiv och tydlig planering på översiktlig nivå för att uppnå en helhetssyn på stadsutvecklingen. Detta är en av de viktigaste förutsättningarna för att kunna göra rätt från början, tillgodose viktiga kvalitetskrav och lämna tydliga besked till olika intressenter. Tyvärr är det idag vanligt att många kommuner för mycket låter sig styras enbart av byggföretagens initiativ och bedriver ”frimärksplanering” utan att ha tagit ställning till hur områden och stadsdelar bör utvecklas i sin helhet.

SBF följer ärenden i kommuner över hela landet och konstaterar att översiktsplanerna ofta är ordrika men saknar tydliga riktlinjer och att svåra avvägningar mellan motstående intressen därför hänskjuts till detaljplaneskedet då det ofta är för sent att göra dessa nödvändiga avvägningar. Detta medför att professionella synpunkter, t.ex. från kulturmiljövården, inte beaktas. Allt oftare förekommer det också att medborgarna reagerar, t.ex. mot okänsliga

rivningar och förvanskning av kulturmiljöer, och anser att deras kunskap inte tas tillvara i de demokratiska processerna. Risken för förgävesplanering ökar också när det saknas översiktliga riktlinjer för markanvändningen, bland annat till följd av brist på analys och riktlinjer med hänsyn till riksintressen.

Den viktiga frågan som betänkandet borde ge svar på är således: Hur kan plan- och beslutsprocesser förändras så att vi uppnår en stadsutveckling utifrån en helhetssyn med respekt för kultur-, natur och stadsmiljövärden och på ett sätt som leder till smidigare processer och som vinner medborgarnas acceptans?

Betänkandets förslag att varje mandatperiod anta en planeringsstrategi räcker inte

Den föreslagna planeringsstrategin innebär i princip samma förfarande som den nuvarande aktualitetsprövningen som också ska ske varje mandatperiod enligt plan- och bygglagen. Skillnaden enligt utredarens förslag, jämfört med idag, är att om inte en planeringsstrategi tas fram ska översiktsplanen inte längre anses aktuell och att endast utökat förfarande får användas i detaljplaneringen.

Skillnaden i detaljplaneprocess mellan *utökat förfarande* respektive *standardförfarande* är dock inte så stor, framförallt inte om kritiska synpunkter framförs under samrådet i standardförfarandet vilket leder till krav på även ett granskningsskede i likhet med utökat förfarande, d.v.s. i huvudsak samma process med två skeden för båda förfarandena. Det bör också nämnas att många kommuner idag har inaktuella översiktsplaner under lång tid utan att välja att prioritera en uppdatering av planen. "Hotet" att översiktsplanen inte längre räknas som aktuell och att standardförfarande inte får användas om kommunen underlåter att ta fram en planeringsstrategi under den stipulerade tiden torde därför i många fall inte vara effektivt.

Utredarnas egna argument visar att deras förslag inte uppfyller syftet enligt direktiven

Å ena sidan anför utredarna att som stöd för planläggning och lovgivning ska översiktsplanen vara utförlig och innehålla en utförlig och heltäckande redovisning för att vara vägledande. *Å andra sidan* anför utredarna att många av de allmänna intressena är svåra att hantera i den kommunomfattande översiktsplanen och att kommunerna idag uppfattar redovisningskraven för översiktsplanen som tunga. Därför betonar utredarna att redovisningen ska begränsas till de *väsentliga* konsekvenserna.

Uttalandena belyser problematiken att utforma den kommunomfattande översiktsplanen så att den blir tillräckligt tydlig och innehållsrik för att kunna utgöra den vägledning som är nödvändig för att efterföljande planering ska kunna löpa smidigt i kommunens olika delområden.

En bindande översiktsplan är enligt utredarna svår att genomföra...

SBF delar utredarens uppfattning att översiktsplanen inte bör göras bindande. Anledningen är att den kommuntäckande översiktsplanen är alltför övergripande och schematisk och att det skulle krävas orimligt stora utredningsinsatser för att på ett betryggande sätt kunna förse hela kommunen med styrande riktlinjer som är så fullständiga och väl utredda att de med bindande verkan kan tjäna som vägledning för efterföljande planering. Därför frågar SBF:

... varför utreds inte frågan om att utveckla en delvis bindande områdesplan?

Kommittédirektiven är tydliga när det gäller ambitionen att i god tid lägga fast förutsättningarna för detaljplaneringen. SBF bedömer dock inte, som ovan nämnts, att detta uppnås genom förslaget att ersätta aktualitetsprövningen med en planeringsstrategi. Utredarna visar själva med sin argumentation att det är svårt både att utveckla den kommunövergripande

översiktsplanen till ett tillräckligt detaljerat styrinstrument och att göra detta bindande i vissa avseenden. Även med de ändringar utredarna föreslår kommer troligen väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning att vara oklara och leda till svårösta avvägningar i efterföljande planprocesser. Detta innebär också att den eftersträvade minskningen av insatser i detaljplaneringen utifrån ingripandegrunderna inte heller uppnås.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till en rapport "Hur kunde det bli så här?" nyligen presenterad av SBF, Samfundet S:t Erik och Urban City Research. I rapporten görs en analys av varför, när och hur de avgörande politiska besluten fattas i realiteten för tre omdiskuterade projekt i Stockholm – rivningen av del av Astoriahuset, påbyggnaden av Gallerian och nya bostäder på Liljeholmskajen. I rapporten konstateras att viktiga förutsättningar låstes genom tidiga överenskommelser mellan Staden och byggherrarna utan stöd i tydliga översiktliga riktlinjer vilket ledde till avsevärda kvalitetsbrister.

De demokratiska processerna i detaljplaneringen blev ett spel för gallerierna till följd av de tidiga låsningarna. Det är särskilt intressant att det är just Stockholm med en relativt god kontinuitet i översiktsplaneringen och som dessutom tagit fram en utomordentligt väl utformad byggnadsordning som planerar på detta sätt "steg för steg" utan stöd i översiktliga riktlinjer. Byggnadsordningen, som utgör en utmärkt form av precisering på områdesnivå, tillämpades inte. Ett förfarande som lett till stora kvalitetsbrister trots att det finns förutsättningar för en mera insiktsfull planering. Det torde alltså krävas en kraftigare styrning genom översiktliga i väsentliga avseenden bindande riktlinjer.

En av slutsatserna i rapporten "Hur kunde det bli så här?" är att om stadsutvecklingen ska leda till en god och attraktiv stadsmiljö krävs geografiska fördjupningar av översiktsplanen på områdesnivå där tydliga tematiska riktlinjer läggs fast. Sådana fördjupningar måste arbetas fram i öppna demokratiska processer innan överenskommelser träffas med exploatörer om olika projekt. Det krävs också insatser för att se till att riktlinjerna efterlevs. Rapporten bifogas detta yttrande (sänds per post). Den kan också hämtas på vår hemsida www.byggnadsvard.se.

Möjligheterna till planering på områdesnivå finns i plan- och bygglagen men används inte i tillräcklig omfattning. Utredarna påtalar också i betänkandet att de fördjupade översiktsplaner som upprättas idag normalt är otillräckliga som underlag för att nå en samsyn mellan stat och kommun om markanvändningen. SBF tvivlar på att förbättrad vägledning för områdesplanering inom ramen för gällande plansystem, som utredarna föreslår, skulle leda till en ökad och effektiv planering på områdesnivå.

SBF vill i detta sammanhang nämna att i plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34) redovisades ett förslag att utveckla planeringen på områdesnivå som dock ledde till kritik eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Därför ställer SBF frågan: varför inte vidareutveckla denna tanke och utreda hur översiktsplanering på områdesnivå med viss bindning för efterföljande beslut skulle kunna utformas?

Områdesplaner ökar tydligheten och möjliggör hög kvalitet i planeringen

SBF anser att en god väg till en mera effektiv planprocess skulle vara att i lagen införa krav att i vissa situationer upprätta i väsentliga avseenden bindande och överklagningsbara områdesplaner, som anknyter till det befintliga planinstrumentet områdesbestämmelser.

En sådan områdesplan bör precisera områden för tätortsutveckling, beskriva hur riksintressen kan tillgodoseas och precisera hur kultur- och naturvärden bör tillvaratas, visa arkitektonisk

karaktär, hushöjder och täthet i bebyggelsen, hur förtätning kan ske i befintliga områden, stråk för kommunikation, mötesplatser, parker och grönområden m.m. Planen bör arbetas fram i öppna processer där experters och medborgares kunskap och synpunkter tas tillvara. De svåra avvägningsfrågor som idag ofta uppkommer i detaljplanskedet skulle alltså behandlas på områdesnivå och innebära att tydliga förutsättningar klarläggs för efterföljande detaljplanprocesser. Juridiskt bindande riktlinjer skulle begränsas till övergripande kvalitetskrav och aspekter för att bevara/uppnå en viss karaktär för planområdet för att inte bli onödigt låsande.

Fördelarna är många med en delvis bindande områdesplan:

- utrymme skapas för en förutsättningslös analys och avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i tidiga skeden av planeringen,
- en meningsfull dialog kan ske med sakkunniga och medborgare innan det finns låsningar genom överenskommelser av olika slag mellan olika aktörer för byggprojekten vilket är en förutsättning för god kvalitet och underlättar att kulturhistoriska värden tillvaratas,
- kommunens avsikter kan bli tydliga för alla – byggherrar, markägare, organisationer, enskilda – vilket minskar förgävesplanering och möjliggör en bra samordning mellan olika projekt,
- tillgodoseende av riksintressen kan klarläggas i huvudsak som underlag för efterföljande detaljplanering,
- planeringsnivån är lämplig för en dialog med länsstyrelsen vilket bör minska behovet av senare ingripanden,
- de utredningar som krävs för att områdesplanen ska kunna ge tydliga riktlinjer och i vissa avseenden göras bindande för efterföljande planering har en rimlig omfattning och möjliggör att rättighet skapas för enskilda och miljöorganisationer att på områdesnivå överpröva planbeslut i sak, d.v.s. inte bara genom laglighetsprövning,
- en väl genomförd områdesplanering innebär att väsentliga förutsättningar för stadsutvecklingen i ett område eller stadsdel klaras ut i tidigt skede vilket bör kraftigt underlätta efterföljande detaljplanering och leda till ökad användning av standardförfarande, snabba planprocesser och minska antalet överklaganden.

Förslaget att utveckla områdesplanen som verktyg i planeringen beskrivs i en artikel i tidskriften PLAN 2015:1 (se bilaga).

Reglering av bygglovsplikt på översiktlig nivå är önskvärd

SBF konstaterar att det idag råder en fartblindhet där inte ens byggnadsminnesklass enligt kulturmiljölagen tycks vara ett hinder för förvanskande ombyggnader eller rivning. Detta trots nationella miljömål till skydd för kulturarvet och trots tydliga lagar som anger att enskilda och myndigheter ska visa aktsamhet mot kulturmiljön och att rivningslov inte får beviljas för kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

SBF erfar genom sin överblick över landet att kommunerna ofta inte tar vara på kulturmiljövärden som en resurs i utvecklingen av stad, ort och landsbygd. Detta bekräftas av två rapporter från Riksantikvarieämbetet. I en rapport *Kulturvärden i planerings- och byggprocesser 2017* konstateras att två tredjedelar av Sveriges kommuner saknar kompetens och förutsättningar i övrigt för att tillgodose rådande krav för att bevara kulturarvet. I en rapport *Kulturvärden försvinner i byggprocessen 2018* konstateras att det finns stora brister i hur kulturvärden uppmärksammas och hanteras i processerna.

Kommunerna åsidosätter därmed sitt lagstadgade ansvar att bevara vårt kulturarv för nuvarande och kommande generationer. Enligt plan- och bygglagen råder reducerad

bygglovsplikt och det krävs inte rivningslov utanför detaljplanelagt område vilket innebär stora hot mot kulturarvet bland annat på landsbygden. Utredarna anför emellertid en rad skäl till att inte föreslå reglering av bygglovsplikten i översiktsplanen vilket skulle innebära ett ökat skydd. Med en utvecklad områdesplanering skulle det vara relativt enkelt att i ett sammanhang uppmärksamma och på ett likartat sätt införa skyddsbestämmelser, utökad bygglovs- och rivningslovsplikt för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i samband med att områdesplan upprättas.

För Svenska byggnadsvårdsföreningen dag som ovan



Björn Ohlén
Ordförande



Kristina Berglund
Vice ordförande
E-post: kristina.berglund.ark@gmail.com
Mobil: 070 529 95 97

Svenska Byggnadsvårdsföreningen grundades 1975 och är en oberoende icke vinstdrivande, ideell förening med ca 6500 medlemmar. Föreningen verkar för att sprida och förmedla kunskap om byggnadsvård och sunt byggande, att slå vakt om vårt byggda och gröna kulturarv och utnyttja detta som en resurs i stadsutvecklingen samt att främja en god stadsmiljö och god kvalitet i övrigt i nutida stadsplanering.

Bilaga: *Forma staden i dialog med medborgarna*, debattartikel i tidskriften PLAN 2015:1.

Yttrandet jämte rapporten *Hur kunde det bli så här?* och debattartikeln översändes också per post till Näringsdepartementet.