



Länsstyrelserna

Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag

-redovisning av uppdrag 49 i regleringsbrev 2011

Rapport, år och nr: 2012:4

Rapportnamn: Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag- redovisning av uppdrag 49 i regleringsbrev 2011

Utgivare: Länsstyrelserna i Sverige

Utgåva: Publiceras enbart på webben

Hemsida: www.lansstyrelsen.se/blekinge

Dnr: 400-2094-11

Kontaktperson: Kristina Stark, Länsstyrelsen i Blekinge

ISSN: 1651-8527

Arbetsmetoder och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag

Redovisning till regeringen av Uppdrag 49 i
länsstyrelsernas regleringsbrev för 2011

Förord

Länsstyrelserna har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag (nr 49) att ta fram förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för arbetet med planeringsunderlag avseende nationella mål, riksintressen, övriga statliga intressen samt mellankommunala intressen m.m. som berör kommunerna i deras samhällsplanering. I uppdraget ingår även att ta fram former för hur planeringsunderlaget bör kommuniceras av länsstyrelserna till kommunerna. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Boverket.

Länsstyrelserna har uppfattat regeringsuppdraget som startpunkten för ett utvecklingsarbete som gäller hela länsstyrelsekollektivet. Länsstyrelserna redovisar här, i form av ett gemensamt handlingsprogram, förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för länsstyrelsernas fortsatta arbete med planeringsunderlaget. Redovisningen innehåller också en översiktlig beskrivning av de förutsättningar och utmaningar som ligger till grund för förslagen samt förväntade effekter. De fem delförslag som presenteras kan indelas i tre delområden/huvudgrupper - förslag 1 avser strukturering och kommunikation av planeringsunderlaget, förslag 2-4 avser riksintressessystemet och statens roll i planering och byggande och förslag 5 avser arbetet med den sammanfattande redogörelsen. Förslagen föranleder inte några lagändringar utan kan genomföras inom ramen för länsstyrelsernas, Boverkets och berörda centrala myndigheters fortsatta arbete. En konsekvens av förslagen är dock att Boverket bör få ett uppdrag när det gäller vägledning och tillämpning kring hushållningsbestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Sammantaget syftar förslagen till att effektivisera länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlaget, att göra underlaget mer tillgängligt, att utveckla dialogen med både centrala verk och kommuner samt att skapa en mer enhetlig hantering.

Vi tror att de insatser som redovisas här kan utgöra ett bra stöd för länsstyrelsernas fortsatta arbete med planeringsunderlaget. För genomförandet av de förslag som redovisas, behövs en fortsatt samverkan mellan länen och centrala myndigheter samt att resurser avsätts för arbetet.

Genomförandet av detta uppdrag har skett i samverkan mellan länsstyrelserna och efter samråd med Boverket. Peter Gorpe Research AB har anlåtats som konsult i uppdraget för att bistå länsstyrelserna i arbetet med att ta fram ett underlag för denna redovisning. Länsstyrelsen i Blekinge har samordnat uppdraget.

För länsstyrelserna

Ingrid Lovén
Länsråd Blekinge län

Karlskrona 3 februari 2012

Innehållsförteckning

Förord.....	2
Innehållsförteckning	3
1. Sammanfattning	4
1.1 Förutsättningar och utgångspunkter.....	4
1.2 Fem förslag i ett sammanhållet handlingsprogram.....	5
1.3 Effekter	6
2. Uppdraget.....	7
2.2 Uppdragets bakgrund och syfte	7
2.3 Avgränsning av uppdraget	7
2.4 Några centrala begrepp i uppdraget.....	8
2.5 Koppling till Boverkets uppdrag.....	9
2.6 Uppdragets genomförande	10
3. Förutsättningar och utgångspunkter.....	11
3.1 Roller och uppgifter i arbetet med planeringsunderlag	11
3.2 Pågående arbete med digitalisering av planeringsunderlag	13
3.3 Utmaningar och problem	14
4. Förslag till arbetsmetoder och riktlinjer.....	19
4.1 Gemensamt digitalt system för kommunikering och strukturering m.m. av planeringsunderlag.....	19
4.2. Utveckling av riksintressesystemet.....	21
4.3. Förslag om sammanfattande redogörelse och kommunikering till kommunerna	25
5. Effekter	29
BILAGOR.....	30
Bilaga 1 Genomgång av aktualitetsredogörelser	30
Bilaga 2. Resultat av kommunenkät	38
Bilaga 3. Enkät till länsarkitekterna.....	45

1. Sammanfattning

Länsstyrelserna har tagit fram ett gemensamt handlingsprogram för att förbättra arbetet med planeringsunderlag, som berör kommuner och andra intressenter i deras samhällsplaneringsverksamhet. Arbetet har initierats av det regeringsuppdrag som länsstyrelserna fick i 2011 års regleringsbrev. Arbetet har genomförts i samverkan mellan länsstyrelserna med Länsstyrelsen i Blekinge som samordnare av uppdraget.

Underlaget till förslaget kommer från landets länsstyrelser som lämnat underlag och kommentarer genom att bl.a. besvara en enkät, delta vid möten, bidra med exempel, kommentera förslag m.m. Underlag har också hämtats från kommunerna genom en enkät till planansvariga.

1.1 Förutsättningar och utgångspunkter

Planeringsunderlaget ska bl.a. redovisa statliga intressen som är av betydelse för hushållningen med mark och vatten. Med hjälp av planeringsunderlaget har staten, genom länsstyrelserna, en möjlighet att tillhandahålla kunskaper om och i viss mån bevaka statliga och mellankommunala intressen med geografisk anknytning, nationella mål m.m. i planeringen. Riksintressesystemet är en grundbult i arbetet och för dialogen mellan stat och kommun när det gäller hushållningen med mark- och vattenområden.

Ansvar för att ta fram och tillhandahålla planeringsunderlag är uppdelat på olika centrala myndigheter och länsstyrelserna. Boverket har ett samordningsansvar när gäller riksintressena i 3 och 4 kap. miljöbalken (MB). I förordningen om hushållning med mark- och vattenområden (1998:896) regleras vilka centrala myndigheter som har ansvar för att ta fram underlag om riksintressena enligt 3 kap. MB. Länsstyrelserna ansvarar för att samordna de statliga intressena och tillhandahålla underlaget i den fysiska planeringen.

Idag pågår arbete med att utveckla planeringsunderlaget. Länsstyrelserna arbetar bl.a. med att skapa gemensamma arbetsrutiner för geografisk information. Också på nationell nivå utvecklas flera system inom GIS-området som har relevans för samhällsplanering bl.a. Boverkets arbete med PilotGIS-standarden och planeringsportalen, Lantmäteriets arbete med Geodataportalen och Naturvårdsverkets miljödataportal.

De utmaningar och problem som ligger till grund för förslagen till gemensamma arbetsmetoder och riktlinjer är bl.a. följande

- Den nya Plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser ställer ökade krav på länsstyrelsernas planeringsunderlag, framförallt kravet på sammanfattande redogörelse minst en gång varje mandatperiod.
- Hittills har arbetet med planeringsunderlaget i stor utsträckning hanterats av respektive länsstyrelse. Att varje länsstyrelse utvecklar egna rutiner och metoder för planeringsunderlaget är inte effektivt och kan leda till variationer i tillämpningen.

- Kommunerna har behov av ett aktuellt och tillgängligt planeringsunderlag. Kommunerna har i olika sammanhang framfört synpunkter på planeringsunderlaget bl.a. att underlaget om riksintressen behöver förbättras, att ökad dialog bör ske, att Boverkets samordningsroll behöver stärkas m.m.
- Boverkets redovisning av nationella mål, planer och program som har relevans för fysisk planering, (Boverkets uppdrag 7 regleringsbrev 2011) visar mängden av mål etc. som berör samhällsbyggandet. Det är en utmaning för länsstyrelserna att lämna besked om hur dessa ska beaktas i planeringen.
- Länsstyrelserna anser att det finns ett behov av att utveckla gemensamma former för arbetet med planeringsunderlaget bl.a. att inhämta, strukturera och uppdatera underlaget och hur samverkan med myndigheter ska ske. Den digitala hanteringen av planeringsunderlaget behöver också vidareutvecklas.
- För att länsstyrelsen ska kunna leva upp till sin roll som förmedlare av statens intressen i planeringen behöver länsstyrelserna ha tillgång till aktuellt, kvalitets-säkrat och relevant planeringsunderlag från centrala myndigheter. Länsstyrelserna anser att det finns brister i de centrala verkens arbete med riksintressena. Kritiken gäller både underlagets aktualitet, innehåll, processerna och bristande kunskaper i länsstyrelsens roll som samordnare.

1.2 Fem förslag i ett sammanhållet handlingsprogram

Länsstyrelserna redovisar fem delförslag när det gäller gemensamma arbetsmetoder och riktlinjer för arbetet med planeringsunderlag. Förslagen kan också delas in i tre huvudgrupper - förslag 1 avser strukturering och kommunicering av planeringsunderlaget, förslag 2-4 avser riksintressessystemet och statens roll i planering och byggande och förslag 5 avser arbetet med den sammanfattande redogörelsen. Sammantaget syftar förslagen till att effektivisera länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlaget, att göra planeringsunderlaget mer tillgängligt, att utveckla dialogen med både centrala verk och kommuner samt att skapa en mer enhetlig hantering. I nuläget anser länsstyrelserna att förslag 1 och 2 bör prioriteras högst. Om alla förslag genomförs kommer arbetet att kräva betydande personella och troligen också ekonomiska resurser under minst två år framöver.

Förslag 1

En gemensam RUM-katalog och gemensam plattform för administration, förvaltning och tillgängliggörande av planeringsunderlag

Förslag 2

- a. Boverket, centrala myndigheter med riksintresseansvar och länsstyrelserna tar fram en gemensam strategi för arbetet med en översyn och uppdatering av riksintressena enligt 3 kap. MB och för hur riksintressessystemet ska hållas aktuellt.
- b. Regeringen ger Boverket i uppdrag att se över riksintressena enligt 4 kap. MB i syfte att förtydliga områdenas betydelse och ge vägledning i tillämpningen

Förslag 3.

- a. Det är lämpligt att Boverket, i samråd med länsstyrelserna och berörda myndigheter, tar fram en vägledning för riksintressesystemet i syfte att tydliggöra uppgifter, roller, tillämpning m.m.
- b. Länsstyrelserna tar, i samråd med Boverket, fram en vägledning för länsstyrelsens och statens roll i planering och byggande

Förslag 4

Länsstyrelserna genomför kompetensutvecklingsinsatser och tar fram förhållningssätt för

- hantering av riksintressen i planer och projekt t.ex. bedömning kring begreppet ”påtaglig skada”
- länsstyrelsernas arbete med underrättelser, ändring eller bildande av riksintressen

Förslag 5

- a. Länsstyrelserna tar fram ett gemensamt handläggningsstöd för den sammanfattande redogörelsen
- b. Boverket bör, i samråd med länsstyrelserna, ta fram en nationell skrift som redovisar statliga regler, intressen, normer och riktvärden m.m. att bifogas till den sammanfattande redogörelsen.

1.3 Effekter

Sammantaget förväntas förslagen leda till att länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlaget effektiviseras, blir mer strukturerat och enhetligt. Förslagen förväntas också bl.a. bidra till

- att kommunikeringen av planeringsunderlaget underlättas och att materialet blir mer lättillgängligt.
- att skapa ökad tydlighet och aktualitet i riksintressesystemet
- ökade kunskaper om och förståelse för riksintressesystemet och därmed en bättre tillämpning av regelverket
- ökad förutsebarhet kring samhällsutveckling och framtida exploateringar.
- ökad dialog mellan myndigheterna
- ökad dialog med och förbättrat stöd till kommunerna.

Arbetet kommer initialt att kräva resurser från länsstyrelserna, Boverket och berörda centrala myndigheter. I förlängningen bör dock resursbesparingar kunna göras.

2. Uppdraget

I regleringsbrevet 2011 till landets länsstyrelser gav regeringen följande uppdrag 49

Länsstyrelserna ska ta fram förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för arbetet med planeringsunderlag avseende nationella mål, riksintressen, övriga statliga intressen samt mellankommunala intressen m.m. som berör kommunerna i deras samhällsplaneringsverksamhet. I uppdraget ingår även att ta fram former för hur planeringsunderlaget bör kommuniceras av länsstyrelserna till kommunerna.

Uppdraget ska genomföras efter samråd med Boverket. Länsstyrelserna ska senast den 6 februari 2012 redovisa resultatet till regeringen (Socialdepartementet). Uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Blekinge län.

2.2 Uppdragets bakgrund och syfte

De faktorer som bedömts ligga till grund för och utgöra syfte med uppdraget är framförallt följande.

- En ny plan- och bygglag (PBL) har införts som bl.a. ställer ökade krav på länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlaget och sammanfattande redogörelse.
- En strävan efter en bättre tillämpning av PBL.
- En strävan efter att effektivisera och samordna länsstyrelsernas arbete med att tillhandahålla planeringsunderlag. Detta för att i sin tur bidra till en mer enhetlig hantering av statliga intressen hos länsstyrelserna.
- Utvecklingsbehov vad gäller centrala myndigheters uppgifter att tillhandahålla planeringsunderlag och länsstyrelsernas arbete med att förmedla och samordna statens intressen

2.3 Avgränsning av uppdraget

Länsstyrelserna gör följande tolkning av uppdragets avgränsning. Uppdraget ses som startpunkten för ett utvecklingsarbete kring länsstyrelsernas gemensamma arbetsmetoder och riktlinjer för det planeringsunderlag som avser kommunernas planering. Uppdraget bedöms avse länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag under planeringsprocessens alla faser. Bestämmelserna om sammanfattande redogörelse i PBL kan dock ha haft betydelse för att länsstyrelserna har fått uppdraget varför den sammanfattande redogörelsen lyfts fram i arbetet. Redogörelsen är också en viktig del i länsstyrelsernas arbete med att kommunicera planeringsunderlaget.

Länsstyrelserna behandlar här inte det materiella innehållet i planeringsunderlaget. Istället fokuserar länsstyrelserna på hur befintligt underlag från statliga myndigheter kan samlas in, systematiseras, samordnas och tillhandahållas för att bli lättare åtkomligt och användbart. Detta på ett gemensamt sätt för alla länsstyrelser. Arbetet omfattar även arbetsformer och riktlinjer för ett systemarbete och att hitta gemensamma arbetsmetoder/riktlinjer och processer för att kontinuerligt tillhandahålla planeringsunderlaget. Länsstyrelserna gör också bedömningen att uppdraget inte avser arbetsformer och rikt-

linjer för det interna länsstyrelsearbetet med planeringsunderlaget eftersom förutsättningarna och behoven varierar mellan länsstyrelserna.

2.4 Några centrala begrepp i uppdraget

Planeringsunderlag

Planeringsunderlag definieras i normalfallet som sådant underlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten. Planeringsunderlaget bör ha en geografisk förankring och innehålla ett element av analys, t.ex. befolkningsdata relaterade till kollektivtrafikförsörjning, klimatscenarier i relation till mark- och vattenanvändning m.m. Underlaget kan vara både i digital och analog form d.v.s. både rapporter och/eller digitalt kartmaterial (GIS-skikt).

Statliga planeringsunderlag kan bl.a. avse underlag och anspråk om riksintressen. Detta tas fram av centrala myndigheter (se avsnitt 3) och länsstyrelsen. Länsstyrelsen tillhandahåller planeringsunderlaget. Regionala planeringsunderlag är ofta underlag som innehåller analyser, mål, strategier, värderingar, ställningstaganden och generellt faktaunderlag inom olika ämnesområden på regional nivå t.ex. bostadsmarknadsanalyser. Regionerna/regionförbunden tar fram underlag i form av regionala utvecklingsprogram, tillväxtprogram m.m.

Även planer och program som säkerställer handlingsfrihet inför framtiden, t.ex. lokaliseringen av vindkraftverk kan vara planeringsunderlag. Underlagens karaktär och detaljeringsgrad måste anpassas till ändamålet och till den aktuella planeringsnivån.

Statliga intressen - Nationella mål och värden i planering

Statliga intressen i planeringen består i nationella värden och nationella mål men även anspråk. Nationella värden kan t.ex. utgöras av riksintressen enligt MB, fornlämningar enligt KML, strandskyddsbestämmelser och andra områdesskydd enligt MB. I 3 kap MB liksom i 2 kap PBL finns också statliga intressen som behöver beaktas i planeringen. Nationella mål som är relevanta i planeringssammanhang är t.ex. de 16 miljömålen. Anspråk en kan bl.a. bestå av riksintressen för vindkraft, industrianläggningar och infrastruktur för kommunikationsändamål. Kommunerna ska inom ramen för sin planering beakta de olika intressena och målen samt göra avvägningar mellan dessa. Länsstyrelsens uppgift är förutom att förmedla planeringsunderlag, att ta till vara och samordna statens intressen.

Arbetsformer

Inom ramen för detta uppdrag gör länsstyrelserna en uppdelning mellan arbetsformer och riktlinjer på två nivåer. Den ena är länsstyrelsernas löpande arbete, både för att hantera sitt planeringsunderlag i stort och i samband med att lämna en sammanfattande redogörelse. Den andra nivån avser arbetsformer för att skapa mer ändamålsenliga förutsättningar för länsstyrelsernas löpande arbete med att hämta in, ta fram, uppdatera och tillhandahålla underlaget. Tyngdpunkten i uppdraget ligger här d.v.s. identifiera arbets-

former inom länsstyrelsekollektivet för att därigenom i nästa steg kunna förbättra varje enskild länsstyrelses arbete.

Riktlinjer för arbetet

Inom ramen för detta uppdrag har länsstyrelserna gjort bedömningen att det inte är lämpligt att redovisa riktlinjer för specifika metod- och teknikval t.ex. inom GIS-området. Dessa val bör istället göras i den fortsatta processen. Däremot redovisas förslag till riktlinjer för det fortsatta utvecklingsarbetet t.ex. för länsstyrelsernas arbete med sammanfattande redogörelse.

Kommunikationsformerna till kommunerna

Frågan om kommunikationsformerna till kommunerna handlar om hur länsstyrelserna presenterar och tillhandahåller sitt underlagsmaterial – skriftligt, muntligt och tillgängligt på webben. I förslagen till arbetsmetoder och riktlinjer ingår kommunikeringen till kommunerna som en viktig del.

Regionalt underlagsmaterial för översiktsplanering (RUM)

I samband med att tidigare PBL trädde i kraft gjordes satsningar på bl.a. utveckling av planeringsunderlag på central och regional nivå. Planverket tog 1986 fram en metakatalog över allt statligt material som kunde ha relevans för fysisk planering. Där angavs vilket material som fanns, vem som hade materialet och var materialet kunde beställas. Boverket gjorde senare en uppföljare av detta¹. Flera länsstyrelser gjorde på motsvarande sätt underlagskataloger, RUM – Regionalt UnderlagsMaterial, där tillgängligt material av betydelse för den fysiska planeringen fanns angivet. Det handlade både om utredningar, inventeringar, kartor, tidigare länsstyrelsebeslut, yttranden osv.

Forum för hållbart samhällsbyggande

I mars 2011 bildade Länsarkitektföreningen och Länsbostadsdirektörsföreningen ett gemensamt nätverk - Forum för hållbart Samhällsbyggande (fortsättningsvis används benämningen Forum). Inom Forum ryms samhällsplaneringsfrågor, fysisk planering, bostadsförsörjningsfrågor och länsstyrelsernas hantering av statliga stöd till bl.a. bostadsbyggande, energiåtgärder och radon. Syftet med bildande av Forum är att skapa förutsättningar för samarbete och samordning kring handläggning av likartade ärenden inom samhällsplanerings- och samhällsbyggnadsområdet.

2.5 Koppling till Boverkets uppdrag

Boverket har ett uppdrag (uppdrag 7 i Boverkets regleringsbrev 2011) om att ta fram en Vision Sverige 2025 utifrån perspektivet samhällsplanering och hushållning med mark och vatten, fysisk planering, den byggda miljön, byggande och förvaltning, samt boende. I uppdraget ingår att ta fram en sammanställning av nationella mål, planer och pro-

¹ Statens planverk . Rikskatalog 1986, Dnr 112/86 samt Boverket Initiativ 1989, kompletteringar till Rikskatalog 1986.

gram som bör beaktas i kommunernas, länsstyrelsernas och regionernas samhällsplaneringsverksamhet. Den förstnämnda delen har redovisats i november 2011, se <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Temaomraden/>. Sammanställningen följer INSPIRE-direktivets struktur för rumsliga data. Sammanställningen har kopplingar till länsstyrelsernas uppdrag 49.

2.6 Uppdragets genomförande

Uppdrag 49 har genomförts i samverkan mellan länsstyrelserna och Länsstyrelsen i Blekinge har ansvarat för samordningen. Efter inledande diskussioner inom en mindre grupp länsråd och länsarkitekter beslutades att anlita en konsult, Peter Gorpe, Gorpe research AB som stöd för arbetet.

Arbetet inleddes under våren 2011 med ett inledande seminarium om uppdraget och Boverkets uppdrag 7, i samband med länsstyrelsernas nationella plan- och bostadsdagar. Under våren genomfördes också inledande samtal med några länsstyrelser.

Under sommaren 2011 skickades en enkät till samtliga länsarkitekter med frågor kring arbetet med planeringsunderlag. Inom ramen för uppdraget har det också, i en enkät som SKL skickat till kommunernas planfunktioner, ställts frågor avseende planeringsunderlag. Enkätresultaten har återförts till länsstyrelserna (se bilaga 2 och 3).

Under arbetets gång har också seminarier och möten genomförts där företrädare för länsstyrelserna (länsarkitekter, länsråd, GIS-samordnare m.fl.) och Boverket deltagit. Bland annat har uppdraget och dess innehåll diskuterats vid Boverkets årliga träff med länsråd, länsarkitekter och länsbostadsdirektörer.

Enkäterna och seminarierna har kompletterats med intervjuer med företrädare från olika länsstyrelser både inom planområdet och på GIS-området.

Under arbetets gång har förslag tagits fram och skickats för underhandssynpunkter till länsstyrelserna. Arbetet har därefter sammanställts till ett förslag som alla län och Boverket har fått på remiss. De synpunkter som då framfördes har legat till grund för denna redovisning.

3. Förutsättningar och utgångspunkter

I detta avsnitt redovisas översiktligt de förutsättningar, utgångspunkter och problem som ligger till grund för de förslag som presenteras i avsnitt 4.

3.1 Roller och uppgifter i arbetet med planeringsunderlag

Med hjälp av planeringsunderlaget har staten, genom länsstyrelserna, möjlighet att tillhandahålla kunskaper, föra en dialog om samt i viss mån bevaka statliga och mellan-kommunala intressen med geografisk anknytning, nationella mål, nationella och regionala planer och program m.m. Planeringsunderlaget kan t.ex. omfatta statliga intressen i form av natur- och kulturvärden, infrastruktur, militära intressen, vattenfrågor m.m. Planeringsunderlaget berör också de aspekter som omfattas av länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. 10 § PBL d.v.s. riksintressen, miljö kvalitetsnormer, mellankommunala intressen, strandskydd, hälsa och säkerhet, olyckrisker, översvämning och erosion.

Riksintressesystemet är en grundbult i planeringssystemet för dialogen mellan stat och kommun när det gäller hushållningen med mark- och vattenområden. Avsikten är bl.a. att riksintressesystemet ska bidra till att säkerställa statliga intressen i planeringsprocessen. Riksintressena regleras i de hushållningsbestämmelser som återfinns i 3 och i 4 kap. MB. Bestämmelserna i 4 kap. MB är av särskild natur och är överlag utformade som förbudsregler. Tredje kapitlets föreskrifter är av grundläggande natur och ger större utrymme för avvägningar mellan motstående intressen. Riksintressena ska skyddas mot åtgärder som innebär påtaglig skada på eller avsevärt försvåra nyttjandet av intresset. Skyddsbehovet ska beaktas kontinuerligt över tiden samtidigt som avvägningar och bedömningar i varje enskilt fall ska utgå från föreliggande behov.

Att det finns aktuella och ändamålsenliga planeringsunderlag avseende riksintressen och andra statliga intressen är mycket viktigt för dialogen mellan stat och kommun i planeringen. Ansvaret för att ta fram planeringsunderlag är idag uppdelat på flera olika myndigheter.

Centrala myndigheters uppgifter

Uppgifterna och ansvaret för att ta fram planeringsunderlag för riksintressen regleras i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (fortsättningsvis kallad hushållningsförordningen). Här utpekade de (tolv) centrala myndigheter som, efter samråd med Boverket, länsstyrelserna och berörda myndigheter, ska lämna underlag om områden som de anser vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Av de 12 centrala myndigheter med riksintresseansvar, har tre myndigheter uppgiften inskriven i sin instruktion² (Försvarsmakten, Trafikverket och Sveriges geologiska undersökning). Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområdena.

² Boverkets remissvar på Länsstyrelsens remiss om uppdrag 49.

Riksintressena enligt 4 kap. MB är utpekade i lagstiftningen och Boverket har ansvaret för uppsikten av dessa riksintressen. Boverket har också ett samordningsansvar när gäller myndigheternas uppgifter att lämna underlag.

Myndigheterna ska, enligt 6 § hushållningsförordningen, vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av riksintresseområden enligt 4 kap. MB behöver regleras närmare.

I 6 kap. 19 § MB framgår bl.a. att varje myndighet som ska tillämpa MB, ska se till att planer enligt PBL och underlag som behövs för att belysa frågor om hushållningen med mark och vatten finns tillgängliga i ett mål eller ett ärende.

De centrala myndigheterna har därmed en viktig funktion att leverera underlag kring både riksintressena och andra frågor som rör hushållningen med mark och vatten. Hur myndigheterna arbetar med riksintressena och sina underlag varierar dock, både vad gäller innehåll och process.

Länsstyrelsens roll och uppgifter

Länsstyrelsen ska, enligt 2 § förordningen med länsstyrelseinstruktion 2007:825, verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska också utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Länsstyrelsen ska enligt 3 kap 28 § PBL, minst en gång under mandatperioden i en sammanfattande redogörelse, redovisa sin uppfattning i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan vara av betydelse för översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen ska även, enligt 3 kap 10 § PBL, tillhandahålla underlag inför kommunens bedömningar ifråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap PBL som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområde.

Länsstyrelsen har också i uppgift att tillhandahålla planeringsunderlag avseende riksintressen enligt 3 och 4 kap MB. I 3 § hushållningsförordningen framgår att länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de centrala myndigheterna. Länsstyrelsen ska också underrätta Boverket och andra berörda myndigheter om länsstyrelsen anser att ytterligare riksintressen bör tillkomma eller om klassningen eller avgränsningen av ett riksintresse bör omprövas (4 § hushållningsförordningen). Länsstyrelsen ska också, liksom övriga berörda myndigheter, informera regeringen om urvalet av riksintresseområden enligt 4 kap. MB behöver regleras närmare (6 § hushållningsförordningen). Länsstyrelsen omfattas också av ovan redovisade bestämmelser i 6 kap. 19 § MB. Enligt 6 kap. 20 § MB ska länsstyrelsen också ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter.

Länsstyrelserna nyttjar planeringsunderlaget till flera olika ändamål bl.a. för att ta fram sammanfattande redogörelser till kommunerna, bistå kommuner och andra intressenter med planeringsunderlag under alla faser i planeringsprocessen, förse andra aktörer med

underlagsmaterial i samband med MKB mm samt för att underbygga länsstyrelsens egna ställningstaganden. Länsstyrelsen deltar i planeringsprocessens olika steg. I tidiga planskeden lämnar länsstyrelsen råd och planeringsunderlag för kommunernas planering för framtida mark- och vattenanvändning. I slutskedet av planeringsprocessen har länsstyrelsen i uppgift att bevaka att de statliga intressen som anges i 11 kap. 10 § PBL har tillgodosetts i planeringen.

Länsstyrelserna är självständiga myndigheter som på olika sätt arbetar med planeringsunderlaget utifrån de förutsättningar som råder i varje län. Det sker dock redan idag en viss samverkan mellan länen när det gäller planeringsunderlaget, framför allt när det gäller det digitala kartmaterialet och GIS.

3.2 Pågående arbete med digitalisering av planeringsunderlag

Länsstyrelserna befinner sig i en digital omställningsfas när det gäller planeringsunderlaget. Tidigare analoga underlag ersätts av digitaliserat underlag bl.a. GIS-material. I stort sett arbetar varje länsstyrelse för att utveckla och systematisera sitt planeringsunderlag. Länsstyrelserna bedriver också ett utvecklingsarbete som syftar till att skapa gemensamma arbetsrutiner för geografisk information samt harmonisering och ensning av geodata. Det finns en gemensam portal Ist-GIS där geodata inom en rad olika områden är tillgängliga. Andra exempel på insatser är bl.a. framtagande av en nationell GIS-policy och webb-baserade GIS-tjänster i form av tittskåp, sk WebbGIS.

Också på nationell nivå har det utvecklats flera system inom GIS-området och även nationella digitala databaser som har relevans för samhällsplanering. Några exempel redovisas här.

Boverket förvaltar den s.k. PilotGIS-standarden som är en standard för utbyte av digital geografisk information för den fysiska samhällsplaneringen. Strukturen förvaltas av Boverket. Boverket bedrev under 2005 – 2009 också ett utvecklingsprojekt som kallades för Planeringsportalen. Portalen är inriktad på översiktlig planering med geodata från statliga myndigheter. Planeringsportalens sök- och visningstjänst är ett målgruppsanpassat gränssnitt till den nationella geodataportalen. Arbetet har dock avstannat.

Lantmäteriet förvaltar geodataportalen – geodata.se. De samlade geodata inom ramen för Geodatasamverkan som finns i Sverige ska tillgängliggöras och föras in i denna. Grundmaterialet kommer från parterna i Geodatasamverkan vilka idag är ett flertal statliga myndigheter bl.a. Lantmäteriet, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statistiska Centralbyrån, Sveriges Geologiska Undersökning och Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut och Trafikverket. Portalen innehåller enbart metadata för parternas geodata och eventuellt länkar till geodatatjänster.

Naturvårdsverket har miljödataportalen, med både geodata och sökmöjligheter till andra dokument. Här finns rapporter och geodataskikt med information om natur och miljö, till exempel miljöövervakning, områdesskydd och resultat från inventeringar och geografiska analyser.

Riksantikvarieämbetet har omfattande databaser bl.a. Fornminneregistret som innehåller information om lämningar på land och på havsbotten samt bebyggelseregistret som är databas med information om vårt byggda kulturarv

3.3 Utmaningar och problem

Länsstyrelserna och centrala myndigheter står inför ett antal utmaningar när det gäller arbetet med planeringsunderlag bl.a. behovet av uppdatering och utveckling av systemen för att ta fram, uppdatera och tillgängliggöra underlaget. Detta ställer krav på länsstyrelsernas och myndigheternas arbetssätt och resurser. Här redovisas de utmaningar, problem och behov som ligger till grund för de förslag som redovisas i avsnitt 4.

Den nya Plan- och bygglagen

Uppdraget kan ses mot bakgrund av den nya Plan- och bygglag (PBL) som trädde i kraft den 2 maj 2011. I den nya PBL har det bl.a. införts krav på att kommunen ska ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål och planer och program av betydelse för hållbar utveckling, att frågor om klimat, avfall och IT-kommunikationer ska beaktas i planering och att länsstyrelsen minst en gång varje mandatperiod, på eget initiativ, ska ta fram en sammanfattande redogörelse.

Det har också skett en förskjutning i PBL-systemet så att översiktsplaneringen har givits en ökad tyngd. Översiktsplanens aktualitet och kvalitet har stor betydelse för kommunernas efterföljande planering och beslutsfattande. Det utökade kraven när det gäller länsstyrelsernas redogörelse kan ses som ett sätt att påverka kommunerna att ta initiativ till aktualitetsprövning av planen. Den samlade redogörelsen kan komma att fungera som ett startskott eller incitament till en kontinuerlig översiktsplaneprocess.

Förändringarna i PBL har relevans för länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas arbete med planeringsunderlaget och särskilt bestämmelserna om den sammanfattande redogörelsen. I arbetet med detta uppdrag har en genomgång gjorts av några exempel på aktualitetsredogörelser/sammanfattande redogörelser från länsstyrelserna (se bilaga 1). En slutsats från denna genomgång är bl.a. att redogörelserna skiljer sig mycket i struktur, innehåll och tydlighet.

Med hänsyn till de nya bestämmelserna och till att ett av syftena med den nya PBL har varit att skapa en bättre och mer enhetlig tillämpning av lagen anser länsstyrelserna att det finns skäl att djupare diskutera den sammanfattande redogörelsens syfte, struktur och omfattning samt att försöka hitta gemensamma rutiner och arbetssätt.

Boverkets kompetenssatsningar

Inför att den nya PBL trädde kraft genomfördes på regeringens uppdrag en satsning för bättre tillämpning av plan- och bygglagen. Boverket och länsstyrelserna genomförde en serie seminarier samt åtta pilotprojekt som behandlar olika aspekter av den fysiska planeringen. Syftet har varit att främja samverkan och utbyte av kunskap mellan kommu-

ner och län³. Ett par av dessa pilotprojekt har handlat om planeringsunderlag. En utmaning ligger i att nu ta tillvara och gå vidare med resultaten från pilotprojekten.

Effektivare och mer enhetliga arbetsformer

Flera länsstyrelser arbetar med att systematisera, uppdatera och digitalisera planeringsunderlaget. Det förhållandet att varje länsstyrelse är en egen myndighet leder till variationer mellan länen i arbetet. Detta kan leda till att statliga intressen behandlas på olika sätt mellan länen. Att länsstyrelsernas resurser för arbetet med planeringsunderlaget är knappa leder också till att länsstyrelserna generellt sett inte har kunnat satsa på arbetet med planeringsunderlag i den utsträckning som skulle behövas.

Kommunernas behov av planeringsunderlag

Kommunernas förutsättningar att bedriva översiktsplanering skiljer sig starkt mellan olika delar i landet. De ökade kraven i PBL innebär dock att kommunernas behov av planeringsunderlag generellt sett ökar vilket i sin tur ökar kraven på länsstyrelserna och centrala myndigheter.

Kommunerna har framfört synpunkter på länsstyrelsernas och andra centrala myndigheters arbete med att tillhandahålla underlag och företräda statliga intressen. Kommunerna och deras gemensamma organisation SKL har exempelvis framfört att⁴

- länsstyrelsernas ställningstaganden är otydliga och man vill veta vad som är statens prioritet
- kommunerna måste få vetskap om länsstyrelsernas prioriteringar bland alla riksintressen tidigt i sina planeringsprocesser
- länsstyrelserna måste samordna sig bättre internt
- sektorsmyndigheterna måste ha mer enhetliga utgångspunkter när de redovisar anspråk på områden av riksintresse
- Boverkets roll som samordnare för riksintressen måste utvecklas

I en enkät till kommunernas planfunktioner som genomfördes av SKL under hösten 2011, fick länsstyrelserna möjlighet att ställa frågor om sammanfattande redogörelser (se bilaga 2). Några resultat är bl.a. följande. Ungefär 80 kommuner uppgav att de under de senaste åren har fått en sammanfattande redogörelse från sin länsstyrelse (ca 70 av dessa svarade på följdfrågor om redogörelserna). Av svaren framgår att kommunikationen mellan kommunerna och länsstyrelsen i stort sett fungerar bra, att underlaget i huvudsak kommer i tid, att underlaget är aktuellt och till nytta för kommunerna. De mer kritiska uppfattningarna gäller främst gäller det materiella innehållet i underlaget, t.ex.

³ Språngbräda för en ny plan- och bygglag. Kompetenssatsning 2007-2010 för bättre PBL-tillämpning. Boverket juli 2010

Antologi. Språngbräda för nya Plan- och Bygglagen – åtta pilotprojekt. September 2011-10-26
Exempel. Språngbräda för den nya Plan- och Bygglagen – åtta pilotprojekt. September 2011

⁴ Minnesanteckningar Fokusgrupp planeringsunderlag och riksintressen. Internt arbetsmaterial SKL okt 2011

hur de statliga målen och intressena ska tolkas, hur konkreta de är och hur många de är. Några positiva omdömen som framfördes med de sammanfattande redogörelserna var bl.a. redovisning av riksintressen och statusredovisning vad gäller översyn av riksintressena. Mer negativa omdömen handlade bl.a. om att materialet var för övergripande för att på ett konkret sätt kunna användas i ÖP-processen och att underlagets omfattning är begränsat. Här framkom bl.a. också att kommunerna vill ha digitalt material och GIS-skikt som är tillgängliga på länsstyrelsernas hemsida. Underlaget bör bestå i både text och karta och bör vara tydligt, lättillgängligt och korrekt. Kommunerna framförde även synpunkter på att underlaget bör innehålla riksintressen, förordnanden, klimatfakta, statliga gränsvärden, riktvärden samt olika mål och policydokument. Ett drygt 20-tal svar avsåg samarbetsformer mellan länsstyrelse och kommun bl.a. framfördes önskemål om dialog med länsstyrelsen i seminarieform, workshops mm. Några efterlyste tydliga ställningstaganden, bl.a. värdebeskrivningar för riksintressen. Andra uppger att för mycket information tenderar att bli ingen information.

Dåvarande Svenska Kommunförbundet gjorde år 2004 en enkätundersökning om kommunerna och läget inom området samhällsplanering. Närmare 220 kommuner besvarade enkäten. I rapporten framfördes bl.a. följande. En majoritet av kommunerna tycker att länsstyrelserna sköter sitt uppdrag ”bra” både när det gäller översiktsplan och detaljplan. När det gäller kunskapsförsörjning i form av planeringsunderlag och utredningar tycker 70 procent att det fungerar ”bra” eller ”mycket bra”. Även rollen som rådgivare och myndighet får ett gott betyg. Störst kritik riktas mot länsstyrelsens förmåga att samordna mellankommunala frågor gällande mark- och vattenanvändningen. Det framkom också att kommunerna betonade vikten av tidiga kontakter och samråd både av effektivitetsskäl och för en ökad möjlighet att skapa en helhetssyn på en specifik planeringsfråga. Många kommuner upplevde att länsstyrelsen är oförstående inför kommunernas komplexa planeringssituation. Flera kommuner nämner problem med liten bemanning och att generationsväxling på länsstyrelserna har lett till att regelbundna kontakter upphört och till sämre kvalitet i underlagsmaterial. Framför allt drabbas mindre kommuner som inte har möjlighet att bygga upp egen kompetens.

Hanteringen av nationella mål och program m.m. i planeringen

Boverket lämnade en redovisning kring nationella mål, planer och program som har relevans för den fysiska planering, till regeringen i november 2011 (del i uppdrag 7). Där framgår vilken mångfald av mål etc. som berör samhällsbyggandet. Där redogörs för 21 olika politikområden och eller ämnesområden som har betydelse för samhällsplaneringen, 24 nationella myndigheter berörs och till dessa hör ca 100 relevanta nationella mål varav ungefär 40 betecknas som övergripande. Därtill kommer nationella strategier, planer, program och mål samt strategier och initiativ på EU- och internationella nivå. Vidare framkommer i rapporten att Boverket anser att vissa mål är konkreta, men många anses vara diffusa. Kopplingen mellan mål och strategier är inte alltid tydliga. Rapporten förklarar på ett tydligt sätt den sammansatta verklighet som en samhällsplanerare i kommunerna lever i. Det är utmaning för länsstyrelserna att svara upp mot kommunernas önskemål om konkreta och tydliga besked med hänsyn till mängden mål och intressen som ska beaktas.

Länsstyrelsernas hantering av planeringsunderlaget och RUM

Det finns en intern diskussion inom länsstyrelserna när det gäller arbetet med planeringsunderlag. Ett exempel återfinns i en av de rapporter⁵ som tagits fram inom Boverkets kompetenssatsning. Några sådana punkter (delvis hämtade från rapporten) är att

- det är svårt att överblicka vad som finns inom en länsstyrelse eftersom underlaget inte finns samlat på ett ställe,
- underlaget är inte sökbart, inte möjligt att sortera och ofta inte tillgängligt i digital form. Ibland är det oklart om planeringsunderlaget är aktuellt.
- ansvarsfrågan ofta är oklar bl.a. vem som har ansvar för kunskapsunderlag och dess innehåll samt ser till att de uppdateras .
- flera nationella myndigheter önskar att länen samordnar sina förfrågningar om nya statliga underlag så att de inte får en fråga varje gång en kommun ska aktualitetspröva sin översiktplan
- det inte är rationellt att varje län sammanställer en lista med förändringar i lagar och förordningar samt nationella mål, planer och program. Detta blir då inte heller enhetligt

Inom ramen för uppdraget har frågor ställts till länsarkitekterna kring hur man uppfattar situationen med planeringsunderlaget (se bilaga 3). Av svaren kan bl.a. följande utläsas. De flesta länsstyrelser anser att det vore önskvärt med en länsstyrelsegemensam struktur för redovisning av underlag - en ”digitaliserad RUM-katalog”. Några menar att det också behövs mer gemensamma former för hur materialet ska tas fram och hållas uppdaterat, hur samverkan med myndigheter ska ske och att det behövs gemensamma arbetsformer med den sammanfattande redogörelsen. Länsstyrelserna är inte nöjda med hur sektorsverken levererar underlag t.ex. när det gäller riksintressena för friluftsliv, totalförsvaret, kulturmiljö och yrkesfiske liksom riksintressena enligt 4 kap. MB. Kritiken gäller både underlagets aktualitet, innehåll och processerna. Flera framför att det råder okunskap hos myndigheter om länsstyrelsens roll som samordnare och deras egen roll att tillhandahålla planeringsunderlag. Förslag på förbättringar som framförs är bl.a. att myndigheterna bör aktualitetsförklara sina riksintressen och att det behövs en bättre dialog mellan länsstyrelserna och sektorsverken. Det framförs också att länsstyrelserna behöver samordna arbetet med planeringsunderlagen och att gemensamma portaler för digitalt underlag kan bidra. Andra förslag handlar om att det behöver komma tillstånd en dialog kring nationella intressen och värden och att Boverket måste ta allvarigare på sin roll att samordna statliga verken. Vidare framförs att det behövs rutiner för att ändra eller skapa nya riksintressen. Ytterligare förslag går ut på att en översyn behövs kring riksintressena enligt 4 kap. MB och att det finns ett utbildningsbehov hos länsstyrelserna om bakgrunden till riksintressena, deras innebörd och hur avvägningar bör göras.

Digitalisering av planeringsunderlaget

Även om mycket arbete pågår och har gjorts när det gäller att utveckla den digitala hanteringen av planeringsunderlaget finns det behov av ytterligare insatser. Det finns också

⁵ Regionala bilder med digitala verktyg. Länsstyrelserna i Kronoberg, Blekinge och Gotland. 2011

brister i form av att allt planeringsunderlag inte finns tillgängligt via den externa webben t.ex. redovisas inte alla riksintressen här. Det saknas också gemensamma metoder och rutiner för att hämta in, systematisera, kvalitetssäkra och a-jourhålla planeringsunderlag. Synen på produktion och förvaltning av geodata behöver göras enhetlig. Insatserna behöver också samordnas med andra myndigheters arbete t.ex. Boverkets planeringsportal och Naturvårdsverkets miljödataportal.

Behov och insatser som berör de centrala myndigheterna

För att länsstyrelsen ska kunna leva upp till sin roll som förmedlare och samordnare av statens intressen i planeringen behöver länsstyrelserna ha tillgång till aktuell, kvalitetssäkrad och relevant planeringsunderlag från berörda sektorsverk. Flera länsstyrelser vittnar om att det finns olikheter mellan de berörda verken både när det gäller kvalitet i underlagen och former för att tillhandahålla dessa. Vissa av verken lämnar ett fullödigt underlag, medan andra verks underlag har betydande brister. Många beslut om utpekande av riksintresse är idag upp till 40 år gamla och beskrivningarna delvis inaktuella. Andra beslut är bristfälliga, eller inte alls, motiverade. De regionala variationerna när det gäller mängden riksintressen kan knappast motiveras av faktiska skillnader.

Ändrade samhällsförhållanden, bristfälligt uppdaterade beslut och avsaknad av – eller otydligt formulerade – värdebeskrivningar gör systemet svårt att förstå samt minskar förutsebarheten. Detta leder till osäkerhet inför bl.a. bostadsbyggande hos kommuner och byggherrar, vilket i sin tur riskerar att leda till försenade, fördyrade och i värsta fall stoppade planprocesser. I förlängningen kan detta orsaka stora samhällsekonomiska konsekvenser.

Det finns därmed ett behov av att samordna länsstyrelsernas utvecklingsarbete med de centrala myndigheternas för att på så vis påverka de berörda myndigheterna så att de aktualiserar och harmoniserar sitt underlag och utvecklar väl fungerande former för samverkan med länsstyrelserna. Insatser görs nu i syfte att utveckla arbetet. En dialog har inletts vid möte i januari 2012 mellan Boverket, centrala myndigheter och länsstyrelserna. Boverket har i regleringsbrevet för 2012 också fått i uppdrag att följa upp bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap MB. Uppdraget innebär bl.a. att Boverket ska redovisa sina åtgärder vad gäller uppsikten av riksintressena och sin samordningsroll. Boverket ska också redovisa erfarenheterna av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna samt de effekter och konsekvenser som verkets åtgärder medfört. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2012.

I sammanhanget kan nämnas att Miljöprocessutredningen, i SOU 2009:45, har lämnat förslag till utveckling av riksintressesystemet bl.a. förtydligande när det gäller förhållandet mellan riksintressena enligt 3 och 4 kap. MB och tillägg när det gäller riksintressen för dricksvattenförsörjning m.m. Förslagen kan ytterligare stärka systemet och underlätta att viktiga och aktuella frågor kan hanteras som riksintressen.⁶

⁶ Miljöprocessutredningen ”Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar” SOU 2009:45

4. Förslag till arbetsmetoder och riktlinjer

Länsstyrelserna redovisar nedanstående förslag till gemensamma arbetsmetoder och riktlinjer för arbetet med planeringsunderlag. Förslagen syftar till att förbättra och effektivisera länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlaget. Avsikten är också att skapa en enhetlig hantering, tydlig struktur och öka tillgängligheten till underlaget. Samtidigt är avsikten att förslagen ska bidra till att utveckla dialogen och kommunikeringen med kommunerna och andra aktörer.

Några av de förslag som redovisas kan förutsätta aktivitet från Regeringen. Merparten innebär dock insatser från länsstyrelserna. Med hänsyn till förslagets innehåll och omfattning är det angeläget med en gemensam prioriteringsordning. I nuläget anser länsstyrelserna att förslag 1 och 2 bör prioriteras högst. Förslagen hänger dock samman och det är därför viktigt att även övriga förslag genomförs på sikt. Om alla förslag genomförs kommer det att kräva betydande personella och troligen också ekonomiska resurser under minst två år framöver. Det är därför angeläget att Regeringen beaktar detta när det gäller framtida resurstilldelningar samt krav och önskemål på länsstyrelserna inom planområdet. Detsamma gäller övriga berörda centrala myndigheter.

I det fortsatta arbetet behöver länsstyrelserna vidare studera ansvarfördelning, tillsättning av arbetsgrupper, finansieringsmöjligheter m.m. Här kommer länsstyrelsernas länsrådsgrupp och det nybildade Forum att få en viktig roll. En fortsatt utvecklad samverkan med Boverket och centrala myndigheter kommer också att krävas.

4.1 Gemensamt digitalt system för kommunikering och strukturering m.m. av planeringsunderlag

Förslag 1: En gemensam RUM-katalog och plattform för administration, förvaltning och tillgängliggörande av planeringsunderlag

Motiv och innebörd

Länsstyrelsernas planeringsunderlag används till olika ändamål och av olika intressenter t.ex. vid kommunernas planering, Trafikverkets planering, i ärenden enligt MB m.m. Som nämnts i kapitel 3 varierar det hur länsstyrelserna arbetar med RUM-kataloger och annat planeringsunderlag. Några länsstyrelser har utförliga digitaliserade databaser av regionalt kunskapsunderlag, andra inte. Vid flera länsstyrelser pågår arbete att systematisera, uppdatera och digitalisera underlag av olika slag. Det är inte rimligt att detta slags utvecklingsarbete sker parallellt vid flera olika länsstyrelser.

Syftet med förslaget är att skapa ett gemensamt länsövergripande system för insamling, klassificering, harmonisering och övrig hantering av planeringsunderlag. Målet bör vara att länsstyrelserna har en gemensam RUM-katalog och en gemensam plattform för ad-

ministration, förvaltning och tillgängliggörande av planeringsunderlag. RUM-katalogen ska vara öppen och tillgänglig för alla som är i behov av planeringsunderlaget.

Det bör vara möjligt att lägga upp systemet som en länsstyrelsegemensam plattform integrerad med länsstyrelsernas Webb-GIS (Webb GIS är utvecklat utifrån Inspiredirektivet som ett samarbete mellan olika statliga myndigheter) och kommande externa portal/katalogtjänst för geodata. Plattformen bör även fungera för hantering av annat planeringsunderlag i form av rapporter m.m. Strukturen och upplägget bör vara gemensam men det ska också finnas utrymme för läns specifika frågor. Det kan också vara lämpligt att sträva efter ett upplägg där det finns möjlighet att söka dels underlag som är gemensamt för riket (via länk eller tittskåp) dels läns specifikt material. De GIS-kartor som finns kan t.ex. vara så konstruerade att man genom att klicka på en viss geografisk yta också får hänvisningar till de textdokument som på något sätt berör denna yta. Alla planeringsrelevanta data ska vara metadatasatta så att de kan hittas även om de är i analog form, såsom äldre rapporter eller kartor. Samordning behöver ske med övriga pågående projekt och arbeten hos bl.a. Boverket (planeringsportalen) och Naturvårdsverket (miljödataportalen). Samordningen kan t.ex. ske genom att länsstyrelserna (liksom andra aktörer som tar fram planeringsunderlag) skapar tjänster som samverkar inom planeringsportalens ram. På så sätt får länsstyrelserna ett handläggningsstöd i att hålla statliga planeringsunderlag aktuella och samordnade

Vilken systemlösning som ska väljas, hur systemet bör utformas eller vilka krav som ska ställas på systemet får dock studeras vidare i ett fortsatt arbete. Även frågan om vilka planeringsunderlag som bör ingå, d.v.s. vilka nationella värden och nationella mål som ingår i det statliga planeringsunderlaget som berör kommunal fysisk planering, och som ska tillgängliggöras i plattformen behöver studeras i dialog mellan länsstyrelserna och i samverkan med kommunerna. En av utgångspunkterna kan vara Boverkets RB uppdrag 7, 2011. Det är rimligt att i första hand, eller i ett första steg, utgå från sådant underlag som behövs för den översiktliga planeringen och därefter bygga vidare systemet.

Det är också nödvändigt att bygga upp en förvaltningsorganisation för systemet när det väl har kommit i drift. Hur detta ska genomföras behöver studeras inom ramen för det fortsatta arbetet. Här kan lärdomar dras av hur arbetet med framtagandet av en förvaltningsmodell för geodata har bedrivits. Det är också viktigt att erfarenheterna av utvecklingsarbetet hittills tas till vara.

Genomförande

En projektorganisation behöver riggas för arbetet. I arbetet bör samverkan ske med Boverket och ev. Naturvårdsverket. Arbetet förutsätter också samordning med det arbete som pågår i Kravförvaltningsgruppen GIS.

För att ett gemensamt system ska fyllas på med underlag som är aktuella och relevanta krävs det troligen att de flesta länsstyrelser går igenom sitt planeringsunderlag t.ex. med hjälp av tvärsektorieellt sammansatta grupper. Grupperna kan t.ex. ansvara för genomgång, systematisering och förvaltning av länets planeringsunderlag. Samverkan bör ske genom en ny sammansatt länsövergripande projektgrupp. Med hänsyn till att förutsätt-

ningarna varierar mellan länen bör varje länsstyrelse i övrigt ansvara för hur arbetet genomförs.

Förhoppningen är att kunna påbörja arbetet under år 2012. Arbetet som helhet kräver dock resurser. Projektet kommer t.ex. att ställa krav på medverkan från handläggare från flera olika enheter på länsstyrelserna. Exakt hur många som kan behöva arbeta med projektet är inte möjligt att avgöra i nuläget. Det kan dock vara rimligt att jämföra med resursinsatsen för att utveckla den gemensamma GIS-tjänsten.

Länsstyrelsen i Uppsala län har för länsstyrelsernas räkning tagit fram ett förslag och en ansökan om utvecklingsmedel för arbetet. Det ansökta beloppet är 1,2 milj. kr. Diskussioner med Boverket om samarbete och medfinansiering är också väckta. Sannolikt krävs också ytterligare eller andra resurser t.ex. för att vidmakthålla systemet och för förvaltning. Detta behöver utredas vidare och beaktas vid tilldelning av resurser till länsstyrelserna.

4.2. Utveckling av riksintressesystemet

Riksintressesystemet som är en grundbult i planeringssystemet måste utvecklas och underhållas i samverkan mellan alla ansvariga statliga aktörer för att planeringssystemet skall fungera. Länsstyrelserna är i sin roll som samordnare av statliga intressen det naturliga navet i att uppmärksamma och initiera vilka förändringar och uppdateringar som krävs i systemet. Det krävs ett antal olika aktiviteter för att utveckla riksintressesystemet t ex förslagen 2, 3, 4 som kommer som beskrivning på möjliga arbetsformer kopplade till Riksintressesystemet.

Förslag 2

- a. **Boverket, centrala myndigheter med riksintresseansvar och länsstyrelserna tar fram en gemensam strategi för arbetet med en översyn och uppdatering av riksintressena enligt 3 kap. MB och för hur riksintressesystemet ska hållas aktuellt.**
- b. **Regeringen ger Boverket i uppdrag att se över riksintressena enligt 4 kap. MB i syfte att förtydliga områdenas betydelse och ge vägledning i tillämpningen**

Motiv och innebörd

För att länsstyrelsen ska kunna förmedla och samordna statliga intressen i fysisk planering, på effektivt och lämpligt sätt, krävs att det finns ett aktuellt planeringsunderlag (både kartor och beskrivningar) rörande riksintressena och annat relevant planeringsunderlag. Planeringsunderlaget behöver vara anpassat till aktuella förhållanden i samhällsutvecklingen för att underlätta för kommuner, exploitörer och allmänhet att förstå och acceptera statens bedömningar. Som framförts i tidigare avsnitt råder det idag problem

med att riksintressen inte uppdateras, att riskintressebeskrivningarna brister och att processerna inte fungerar m.m. Riksintressena enligt 4 kap. MB upplevs svårtolkade.

Förslagen syftar till att bidra till att riksintressesystemet hålls levande och därmed uppdaterade riksintresseunderlag och en fungerande process i arbetet. Som framgår av avsnitt 3 så har ett arbete inletts när det gäller riksintressena, dels genom Boverkets uppdrag 3 och dels genom dialogen mellan Boverket, centrala myndigheter och länsstyrelserna.

Förslaget består av två delar där del a) avser en myndighetsgemensam strategi för arbetet med översyn och uppdatering av riksintressena enligt 3 kap. MB. Förslaget kan ses som en följd av och del i den dialog som inletts mellan myndigheterna. Inom ramen för det fortsatta arbetet är det viktigt att de centrala myndigheterna anger principer bakom urvalen av riksintressena och vilka värden/funktioner som behöver skyddas. Myndigheterna behöver också redovisa vilka omvärldsförändringar som kan ge anledning till omprövning/revidering av respektive riksintresseområde liksom föra ett resonemang kring vad som kan utgöra ”påtaglig skada” eller ”avsevärt försvåra” nyttjandet eller tillkomsten av ett visst intresse. Länsstyrelserna bör i samband med detta, efter samråd med kommunerna, sammanställa vilka behov man har av planeringsunderlag när det gäller riksintressena. Sammantaget bör detta, liksom resultaten av Boverkets uppdrag 3, sedan ligga till grund för en uppdatering och revidering av riksintressena enligt 3 kap. MB.

Hur myndigheterna ska samverka i processerna med att ta fram och revidera riksintressena behöver också tas upp som en del i ovan nämnda strategi. Strategin bör även redovisa hur dialogen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna ska fungera i det dagliga arbetet med hushållningen av mark- och vattenområden t.ex. i kommunernas planering. Även formerna för länsstyrelsernas arbete med underrättelser till Boverket och andra centrala myndigheter, när det gäller ändring eller bildande av riksintressen, kan tas upp i samband med detta (se även förslag 4).

Med hänsyn till att kommunerna ska aktualitetsförklara sina översiktsplaner och att länsstyrelserna ska lämna sammanfattande redogörelser varje mandatperiod är det också av stor vikt att komma överens om hur riksintressesystemet ska hållas aktuellt. Detta bör därför också ingå som en del i strategin. I arbetet med detta uppdrag har det också förts ett resonemang kring om det bör införas bestämmelser i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden (SFS 1998:896), alternativt i respektive verksamstruktionsinstruktion, om att riksintresseanspråken ska aktualitetsförklaras en gång varje mandatperiod.

Riksintressena enligt 4 kap. MB hanteras i annan ordning än riksintressena i 3 kap. MB. För bidra till en god tillämpning av bestämmelserna och att skapa en helhetsbild över riksintresseanspråken behövs det insatser även här. Den andra delen av förslaget, 2 b, avser behovet av en översyn av riksintressena enligt 4 kap. MB i syfte att förtydliga områdenas betydelse och tillämpning av bestämmelserna. Arbetet bör ta utgångspunkt i resultaten av Boverkets uppdrag 3. Utifrån vad som framkommer i denna redovisning kan det också finnas skäl att överväga om man också ska ompröva bestämmelserna i 4 kap. MB. Boverket bör få huvudansvar för arbetet eftersom verket har ansvaret för upp-

sikten kring dessa riksintressen. Arbetet bör dock genomföras i samråd med länsstyrelserna, t.ex. inom ramen för den inledda myndighetsdialogen.

Genomförande

Framtagandet av strategin bör ske i samråd mellan centrala myndigheter, Boverket och länsstyrelserna under år 2012. Boverket bör dock fungera som samordnare i arbetet. Respektive "riksintressemyndighet" ansvarar för översyn och uppdatering av sina anspråk. Boverket bör då bistå med vägledning i arbetet (se förslag 3 nedan).

Länsstyrelserna bör, genom Forum, utse en arbetsgrupp som ställer samman länsstyrelsernas behov av planeringsunderlag när det gäller riksintressena. Även detta bör ske under 2012.

Boverket bör få i uppdrag att ansvara för arbetet med riksintressena enligt 4 kap. MB. Arbetet behöver ske i dialog med länsstyrelser och berörda myndigheter. Formerna för arbetet och samverkan kan bl.a. lyftas vid de gemensamma mötena mellan Boverk, centrala myndigheter och länsstyrelser.

Förslaget ställer i första hand krav på Boverkets och de centrala myndigheternas resurser men även länsstyrelsernas. Länsstyrelserna del i arbetet bör dock ligga inom ramen för det ordinarie arbetet.

Förslag 3.

- a. Det är lämpligt att Boverket, i samråd med länsstyrelserna och berörda myndigheter, tar fram en vägledning för riksintressesystemets funktion i syfte att tydliggöra uppgifter, roller, tillämpning m.m.**
- b. Länsstyrelserna tar, i samråd med Boverket, fram en vägledning för länsstyrelsens och statens roll i planering och byggande**

Motiv och innebörd

Som framgått av tidigare avsnitt finns det uppfattningar om att sektorsmyndigheterna har bristande kunskaper om både länsstyrelsens roll i planeringsprocessen och sina egna uppgifter rörande planeringsunderlaget. Insatser efterfrågas också när det gäller Boverkets samordnade roll när det gäller riksintressesystemet. I Boverkets kompetenssatsning framhölls också att det behövs en gemensam diskussion mellan de statliga verken, Boverket och länsstyrelserna om tillämpningen av PBL i syfte att uppnå en samsyn⁷.

Förslaget innebär att Boverket och länsstyrelserna gör informationsinsatser och tar fram vägledningar om riksintressesystemet samt om länsstyrelsens och statens roll i planprocessen. Detta i syfte att tydliggöra både riksintressesystemet och planeringssystemet bl.a. roller och uppgifter, processen kring riksintressen och annat planeringsunderlag

⁷ Språngbräda för ny plan- och bygglag . Boverket juli 2010

och tillämpningsfrågor. Boverket har också uttalat att man har planer på att ta fram en vägledning för hur riksintressesystemet ska fungera. Länsstyrelserna anser att arbetet med vägledningarna bör följas upp av seminarier och annan utbildningsverksamhet. Det är också viktigt att vägledningarna kommuniceras brett i landet inom samhällsbyggnadssektorns olika aktörer.

Genomförande

Boverket bör ansvara för förslag 3 a medan länsstyrelserna bör genomföra förslag 3 b i samråd med Boverket. En arbetsgrupp inom länsstyrelserna bör bildas för deltagande i och genomförandet av förslagen. Inspiration för genomförandet kan hämtas från hur arbetet bedrevs när tidigare vägledningar togs fram. Arbetet bör prioriteras och påbörjas under 2012 för att sedan utgöra stöd för riksintresseöversyner m.m.

Att ta fram vägledningar och genomföra informationsinsatser kräver resurser hos både Boverket och länsstyrelserna. Resursmässigt är förslaget inte omfattande, men kommer ändå att kräva en arbetsinsats. Här bör möjligheter till resursförstärkning sökas t.ex. genom ökade anslag, särskilda projektmedel eller kompetensutvecklingsmedel.

Förslag 4

Länsstyrelserna genomför interna kompetensutvecklingsinsatser samt tar fram förhållningssätt för

- **hantering av riksintressen i planer och projekt t.ex. synen kring begreppet "påtaglig skada"**
- **arbetet med underrättelser, ändring eller bildande av riksintressen**

Motiv och innebörd

Länen skiljer sig åt när det gäller vilka riksintressen man berörs av och vilket underlag som finns. För samtliga gäller dock att man i varje enskilt ärende ska ta ställning till om en plan eller ett projekt medför "påtaglig skada" på eller "avsevärt försvårar" nyttandet av ett riksintresse. Länsstyrelserna har som nämnts ovan också i uppgift att underrätta Boverket och andra berörda myndigheter om ytterligare riksintressen som bör tillkomma och behov av ändringar i befintliga riksintressen. I vissa fall, d.v.s. när det gäller riksintressen enligt 4 kap. MB ska länsstyrelserna (liksom andra myndigheter) underrätta regeringen om detsamma. Processerna kring hur detta ska ske är inte närmare reglerade. Hur länsstyrelserna arbetar med dessa frågor varierar sannolikt.

Detta förslag ska ses som ett komplement till förslag 2 a där länsstyrelserna bl.a. förslår en gemensam strategi för arbetet med riksintressesystemet. Förslaget här syftar till att utveckla länsstyrelsernas egna rutiner för hanteringen av riksintressen. Förslaget kan också ses som en utveckling av den s.k. Kompetenssatsningen för bättre PBL-tillämpning.

Länsstyrelserna anser att det finns behov av ett utbyte och gemensamma förhållningssätt kring hur länsstyrelserna hanterar riksintressena i det dagliga arbetet t.ex. i kommunernas planer. En del i detta är att diskutera hur avvägningar mellan intressen görs och hur man kan hantera begreppen ”påtaglig skada” och ”avsevärt försvårar”. Sådana bedömningar är givetvis också beroende och underlättas av att det finns ett aktuellt planeringsunderlag för riksintressena. Gemensamma diskussioner och seminarier och utbildningar i ämnet där man lyfter fram exempel, rättsfall m.m. kan vara en del i arbetet. Insatserna bör vända sig till medarbetare i alla berörda sakområden på länsstyrelsen som deltar i samhällsplaneringen. Det är lämpligt att en sådan kompetensutveckling är återkommande och kan nå nya medarbetare som blir verksamma inom det här området, till exempel en del av introduktionsutbildningen, återkommande seminarier över tiden etc.

Gemensamma förhållningssätt och arbetsmodeller bör också tas fram för hur länsstyrelserna kan arbeta med underrättelserna till regeringen och till andra myndigheter när det gäller behov av ändringar eller nya riksintressen. Detta gäller såväl processer som innehåll och struktur på underrättelserna. Eventuella goda exempel kan lyftas fram och utgöra stöd för arbetet. Hur dialogen med centrala myndigheter bör ske inom ramen för detta bör hanteras som en del i förslag 2 a).

Genomförande

En arbetsgrupp bör tillsättas för arbetet. Samverkan bör dock ske med Boverket och vid behov riksintressemyndigheterna. Tidpunkten för genomförandet av arbetet får avgöras i Forum.

Förslaget kommer under genomförandet att ta vissa resurser i anspråk för länsstyrelserna, framförallt de som kommer att ingå i arbetsgruppen. Möjligheterna att nyttja/söka kompetensutvecklingsmedel bör undersökas.

4.3. Förslag om sammanfattande redogörelse och kommunikering till kommunerna

Förslag 5

- a. Länsstyrelserna tar fram ett gemensamt handläggningsstöd för den sammanfattande redogörelsen
- b. Boverket bör, i samråd med länsstyrelserna, ta fram en nationell skrift som redovisar statliga regler, intressen, normer och riktvärden mm. att bifogas till sammanfattande redogörelsen.

Motiv och innebörd

Enligt PBL ska länsstyrelsen lämna en samlad redogörelse minst en gång under varje mandatperiod eller när kommunen begär detta. Idag arbetar länsstyrelserna på olika sätt

med redogörelserna. Gemensamma arbetsmetoder kan förenkla och effektivisera arbetet. Detta kan också bidra till en hög kvalitet på redogörelserna.

Förslaget 5 a innebär att en arbetsgrupp bör få i uppgift att utforma ett gemensamt handläggarstöd för hur arbetet kan genomföras och hur redogörelserna kan utformas. Här kan också redovisas goda exempel på hur redogörelserna kan struktureras, checklistor och modeller m.m.

Arbetet bör ta utgångspunkt i resultaten i Boverkets och länsstyrelsernas pilotprojekt 2 ”Kontinuerlig översiktsplanering- aktualitetsredogörelse med regionala bilder” och pilotprojekt 3 ”Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö”. I projekt 3 presenteras en grov struktur för en sammanfattande redogörelse som utvecklats av länsstyrelsen i Stockholms län⁸. Där föreslås att den sammanfattande redogörelsen består av två delar.

Del 1. Länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet

Del 2. Länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intresse som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet

Den första delen är kommunspecifik medan den andra delen är generell och riktar sig till samtliga kommuner i länet. Den första delen behandlar frågan om översiktsplanen behöver göras om eller uppdateras helt eller delvis. Dessutom bedömer länsstyrelsen bl.a. om planen ger tillräckligt tydlig vägledning för den efterföljande planläggning och tillståndsprövning.

I en andra del av redovisningen redovisas statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Enligt förslaget bör denna beskrivning delas upp i två avdelningar där den ena redovisar vad som är nytt sedan föregående mandatperiod. Den andra delen är en sammanställning av aktuella riksintressen, gällande miljö kvalitetsnormer och riktvärden i olika miljö- och riskfrågor.

En sådan modell kan bidra till att alla kommuner får en samlad bild över länet samtidigt vilket i sin tur t.ex. kan visa på behov av och underlätta samverkan kommunerna emellan.

I arbetet kan det också finnas anledning att se över hur den sammanfattande redogörelsen kan läggas upp i de fall då kommunernas förutsättningar markant skiljer sig åt t.ex. där översiktsplanernas aktualitet varierar. Det kan i sådana fall t.ex. vara svårt att i en kommunövergripande redogörelse redovisa förändringar sedan föregående mandatperiod. Det bör dock även i dessa fall vara möjligt att skilja mellan länsstyrelsens specifika yttrande om översiktsplanens aktualitet och den allmänna redovisningen av statliga intressen mm.

Såsom anges under förslag 1 finns behov av att diskutera vilka nationella värden och nationella mål som ingår i det statliga planeringsunderlaget som berör kommunal fysisk planering och som bör utgöra del i den sammanfattande redogörelsen. Ett led i detta och en möjlighet till vidareutveckling av den sammanfattande redogörelsen är att Boverket, i

⁸ Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering. Länsstyrelsen i Stockholm Rapport 2011:8

sin tillsynsvägledande roll till länsstyrelserna, tar fram en text som gäller för riket och som presenteras i en **gemensam nationell skrift** (förslag 5 b). Arbetet bör ske i samråd med länsstyrelserna och skriften bör redovisa statliga regler, intressen, normer och riktvärden mm och skriften ingår som en del i länsstyrelsens sammanfattande redogörelse del 2 (enligt ovan), vilken är generell och riktar sig till alla komuner i länet. En sådan sammanställning från Boverket kan bli omfattande och det åligger då respektive länsstyrelse att göra en anpassning till förhållandena i respektive län. Ansvaret för aktualitets-hållning av en sådan skrift bör ligga på Boverket.

I pilotprojekt 2 redovisas exempel på hur man med hjälp av regionala bilder kan visa på viktiga utvecklingsfrågor och regionala samband i den sammanfattande redogörelsen. Även detta kan utgöra ett underlag för arbetet med ett handläggningsstöd.

Mycket talar för att den samlade redogörelsen bör ske under början av en mandatperiod, t.ex. år två, för att möjliggöra för den politiska styrningen att se över sin översiktsplan och vid behov revidera denna under mandatperioden. Detta skapar också en förutsägbarhet i systemet och förenklar dialogen med centrala myndigheter. Här kan det dock finnas skillnader i behovet och arbetssätt som gör att det även under andra tider bör finnas möjlighet att lämna en samlad redogörelse.

I det fortsatta arbetet är det också av stor vikt att dialogen med kommunerna uppmärksammas eftersom detta är en väsentlig del i arbetet. Inte minst för att klargöra kommunernas behov av planeringsunderlag och stöd från länsstyrelserna. Länsstyrelserna bör därför redan tidigt i planprocessen t.ex. via dialoger, workshops och andra muntliga kontakter med kommunen föra en diskussion om planeringsunderlagen, aktuella planer och program som bör beaktas, regionala frågor och mellankommunala intressen samt möjliga sätt att hantera eventuella motstående eller svårtolkade intressen.

I ett av de pilotprojekt som genomförts i samband med Boverkets kompetenssatsning har länsstyrelsen i Skåne beskrivit den s.k. dialogmodell som de arbetar efter. Dialogmodellens stomme har varit fyra möten per kommun där man mött såväl politiker som tjänstemän med ansvar inom fysisk planering. I modellen ingår också interna avstämningsmöten inom länsstyrelsen. Detta är ett intressant sätt att strukturera dialogen med kommunerna. Det är dock inte möjligt för alla länsstyrelser att arbeta på samma sätt utan hur dialogen genomförs måste avgöras i respektive län. En möjlighet är att länsstyrelserna tar fram en strategi eller plan för hur kommunförankringen kan ske i samband med den sammanfattande redovisningen. Det viktiga är att stor vikt läggs vid kommundialogen under hela planprocessen och att denna dialog påbörjas redan när arbetet med sammanfattande redogörelse tar sin början.

Genomförande

En länsstyrelsegemensam arbetsgrupp behöver bildas för arbetet med ett handläggningsstöd. Denna grupp bör också medverka i framtagandet av den nationella skriften. Här bör dock Boverket ha huvudansvaret.

Förhoppningen är att kunna genomföra arbetet senast under år 2013.

Initialt innebär genomförandet en viss arbetsbelastning. När arbetet är genomfört bör resultatet bli en effektivisering av arbetet vid länsstyrelserna. Detta bör ses som ett led i länsstyrelsernas kompetensutveckling. Möjligheterna till finansiering behöver undersökas vidare.

5. Effekter

Förslagen, i synnerhet förslag 1 och 5, förväntas innebära att kommunikeringen av planeringsunderlaget till kommunerna underlättas. Förslag 1 innebär också att planeringsunderlaget blir mer lättillgängligt för såväl kommuner som länsstyrelser, Trafikverk m.fl. som nyttjar underlaget. Förslaget kan också bidra till ett utökat utbyte av planeringsunderlag länen emellan t.ex. för att sprida goda exempel till varandra.

Förslagen som rör riksintressena (2-4) kan på sikt bidra till att riksintressesystemet hålls uppdaterat och att dialogen mellan myndigheterna utvecklas. Uppdaterade riksintressen medför större förutsebarhet kring intressena i samhällsutveckling och framtida exploateringar. Detta underlättar också länsstyrelsernas arbete med att samordna statliga intressen. Även en mer enhetlig hantering och större rättsäkerhet kan förväntas. Förslagen, särskilt förslag 2, förväntas också leda till ökade kunskaper om riksintressesystemet och därmed en förbättrad tillämpning av regelverket på området. Förslagen förväntas också bidra till ett ökat utbyte mellan myndigheterna och förståelse för myndigheternas olika roller.

Ett gemensamt handläggningsstöd (förslag 5) för den sammanfattade redogörelsen liksom insatser för en gemensam nationell skrift förväntas leda till att länsstyrelsernas arbete blir mer enhetligt och effektivt. Ett sådant stöd kan också bidra till en god kvalitet i redovisningarna och därmed ett förbättrat stöd till kommunerna.

Sammantaget förväntas förslagen leda till att länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlaget effektiviseras, blir mer strukturerat och enhetligt.

Arbetet kommer initialt att kräva resurser från länsstyrelserna, både för det interna och det gemensamma arbetet. Resurser kommer också krävas från Boverket och berörda centrala myndigheter. I förlängningen bör dock resursbesparingar kunna göras alltefter som rutiner och modeller m.m. utvecklas.

BILAGOR

Bilaga 1 Genomgång av aktualitetsredogörelser

Här behandlas länsstyrelsernas redogörelser inför kommunens aktualitetsprövning av sin översiktsplan. I enkäten till länsarkitekterna bad vi om exempel på aktualitetsredogörelser/sammanfattande redogörelser. Vi fick in ca 20 sådana, varav tre avsåg hela länet. Vi kan konstatera att redogörelserna uppvisar ganska stora skillnader.

1 En formell analys

Först kan konstateras att redogörelserna rubriceras på ett flertal olika sätt. Följande förekommer

- Sammanfattande redogörelse, X kommun
- Sammanfattande redogörelse inför aktualitetsförklaring av X kommun
- Redogörelse inför ställningstagande om ÖP:s aktualitet vid X kommun
- Aktualitetsprövning för X kommun
- Aktualitetsförklaring av den nya ÖP för X kommun
- Aktualitetsbedömning av ÖP för X kommun
- Aktualitetsredogörelse av ÖP för X kommun
- Ställningstagande till ÖP:s aktualitet för X kommun

De olika redogörelserna varierar i längd mellan den kortaste som är på en sida och den längsta på 29 sidor. Dock ska sägas att just dessa båda är mycket tydliga och bra. Så längden spelar ingen roll i sammanhanget.

Endast två av redogörelserna har en innehållsförteckning, trots att vissa är på över 20 sidor. Det är i dessa fall alltså mycket svårt för läsaren att få en inledande överblick av strukturen.

Endast fyra har siffersatta rubriker. Genom att siffersätta rubrikerna blir rubrikhierarkin tydligare. Det framgår när vissa av de inte siffersatta dokumenten granskas att rubriklogiken haltar. Läsaren kan faktiskt inte helt säkert avgöra om en rubrik är en över- eller underrubrik.

Sättet att göra källhänvisningar eller hänvisningar till befintligt fördjupningsunderlag varierar också. Vanligtvis görs hänvisningar löpande i texten, ibland har hänvisningar samlats till slutet av varje avsnitt, ibland har de samlats i ett särskilt avsnitt eller i en särskild bilaga. Ofta förekommer blandformer. I vissa fall ges en stor mängd hänvisningar till webb-sidor och till olika dokument. I andra fall saknas sådana hänvisningar nästan helt.

Några länsstyrelser använder sig av laghänvisningar. En rubrik kan t.ex. vara "Yrkesfiske (3 Kap 5 § Miljöbalken)". Andra avstår från en sådan hänvisning.

Vi har också sett på de rubriker som förekommer i redogörelserna. Vi har nöjt oss med att se på tio redogörelser nedan.

Redogörelse	Antal rubriker	Procent av totala antalet rubriker (106)
1. (hela länet)	30	30 %
2. (hela länet)	12	10 %
3. Mycket liten kommun	26	25 %
4. Liten	32	34 %
5. Medelstor	35	33 %
5. Medelstor	16	14 %
6. Ganska liten	26	25 %
8. Medelstor	33	32 %
9. Medelstor	28	26 %
10. Ganska liten	30	29 %

Det är alltså tydligt att de olika länsstyrelserna idag använder sig av skilda strukturer för att skriva och förmedla sina aktualitetsredogörelser och sammanfattande redogörelser. Av de totalt 106 hittade rubrikerna förekommer som mest ungefär en tredjedel av dessa i den redogörelse där flest rubriker förekommer. Det kan naturligtvis vara så att likartat innehåll återfinns under olika rubriker, men den stora variationen kan ändå fungera som en tankeställare. Man får lätt intrycket att de olika länsstyrelsernas ”mall” för sin redogörelse antingen har ärvs av någon kollega eller formats efter respektive handläggares egna preferenser.

Mycket talar för att arbetet skulle underlättas om det funnes något slags gemensam modell eller gemensamt underlag att utgå ifrån. En sådan skulle kunna ses som ett institutionellt minne och skulle göra varje länsstyrelse mindre känslig för t.ex. byte av personal.

2 Aktualitetsprövning eller inte?

Hur tydliga är länsstyrelserna synpunkter på kommunens översiktsplan? Länsstyrelsens synpunkter sammanfattas ofta i början av redogörelsen. Vissa länsstyrelser har dock sina synpunkter i slutet. Vissa ger tydliga synpunkter med direkta rekommendationer medan andra nöjer sig med att beskriva vad länsstyrelsens uppdrag är utan närmare anknytning till den aktuella kommunen. Tabellen nedan sammanfattar länsstyrelsernas bedömningar.

Lst:s ställningstagande	Aktualitetspröva	Ny ÖP	Tydliga sammanfattande motiv
1. (hela länet)	Ja	Ja	Nej
2. (hela länet)	Ja		På vissa
3. Mycket liten kommun	-	Ja	Ja
4. Liten		Ja	Nej
5. Medelstor		Ja	Nej
5. Medelstor			Nej

6. Ganska liten	Nja		Nej
8. Medelstor			Nja
9. Medelstor		Ja	Ja
10. Ganska liten	Nja	Nja	Ja

Här ett exempel på ett tydligt ställningstagande med klara motiveringar

- *Länsstyrelsen konstaterar att kommunens nuvarande kommunövergripande översiktsplan, vad avser statliga intressen, i många avseende kan anses vara inaktuell.*
- *I kommunen finns riksintressen för naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv, kommunikationer, vindbruk och totalförsvaret. Flera av dessa riksintressen har tillkommit efter 2000 och i några fall har befintliga riksintressen förändrats till sitt innehåll eller avgränsning. I vissa fall är behandlingen av riksintresset av stor mellankommunal betydelse.*
- *Strandskyddsreglerna...*
- *Utbyggnad av vindkraft...*
- *Miljö kvalitetsnormerna för vatten som beslutades 2009 påverkar den kommunala markanvändnings- och bebyggelseplaneringen. Det är viktigt att i översiktsplanen inarbeta de hänsyn som behöver tas till miljö kvalitetsnormerna och den samlade vattenförvaltningen, framförallt kring sjön och längsån.*
- *Klimatanpassning ...*

Här ett annat exempel på tydligt ställningstagande men utan klara motiveringar

”Med anledning av ovanstående anser Länsstyrelsen att X kommuns översiktsplan behöver förnyas ...”

Där ”ovanstående” är följande text:

Sedan den nu gällande översiktsplanen för X kommun antogs 1990 har omgivande förutsättningar förändrats. Detta gäller även flera av de planer som ingår i översiktsplanen. Ett flertal lagändringar har trätt i kraft, nya nationella och regionala mål har antagits och ett flertal nya planeringsunderlag har utvecklats. Nya tillväxtprogram har också utarbetats och därmed givit nya former för den framtida utvecklingen

Slutligen exempel på ett något otydligt ställningstagande med ganska opreciserade motiv där det närmaste man kommer något slags yttrande är följande text:

Länsstyrelsen behandlar i detta yttrande övergripande de planeringsförutsättningar och allmänna intressen som helt eller delvis saknas i nuvarande planer och som behöver inarbetas vid en kommande omarbetning av planen.

3 Innehållsanalys

Redogörelserna innehåller till stor del vissa gemensamma grunddrag såsom en inledande sammanfattning, någon slags relation till nya förutsättningar för aktualitetsprövningen på lokal och nationell nivå samt skiftande kopplingar till olika planeringsunderlag. Vanliga aspekter som behandlas är strandskydd, mellankommunala frågor, förorenad mark, kulturmiljö, miljö kvalitetsnormer, totalförsvaret, vindkraft och boendeplanering. Mer sällsynta rubriker berör aspekter som klimatförändringar, geologiskt underlagsmaterial, förändrad havsnivå, rödlistade arter samt miljöförstörande verksamheter.

Det är svårt att avgöra om själva rubriksättningen också ger en antydning om prioritering. Om ”miljökvalitetsnormer för buller” finns med som en rubrik medan ”miljökvalitetsnormer för vatten” är utelämnat, innebär det då att länsstyrelsens uppfattning är att kommunens översiktsplan duger i frågor om vatten men inte i frågor om buller? Ett stycke om buller kan skrivas som nedan. Är detta en antydning om att kommunen borde föra in mer resonemang om bullerfrågor i översiktsplanen?

Buller

Sedan den 1 mars 2008 gäller Boverkets allmänna råd 2008:1 Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik. Boverket har i några fall valt att formulera kvaliteter på ljudmiljön som bör eftersträvas, genom att med stöd av forskningen och annan vedertagen kunskap specificera vissa ljudnivåer. Handboken syftar även till att inspirera handläggare och beslutsfattare att ta hänsyn till samhällets långsiktiga mål, som innebär att boendemiljön ska uppfylla samhällets krav på frihet från buller och att människor inte ska utsättas för skadliga bullerstörningar. Skriften finns tillgänglig på Boverkets webbplats: <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2008/Buller-i-planeringen/>”

Generella texter är vanliga

Alla redogörelser innehåller vissa texter som är helt generella för landet, som i exemplet ovan. Detta kan ibland motiveras att den generella texten fungerar som en ingång för en mer kommunspecifik textdel. I många fall står dock de – ofta ganska omfattande - generella textblocken som den enda information kommunen får ta till sig.

Nedan ett exempel.

År 2001 infördes lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1386) och det slogs bland annat fast att kommunen varje mandatperiod ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Boendeplanering är en strategisk viktig fråga. Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande faktorer som har betydelse för såväl tillväxten som välfärden i kommunen.

Det finns ett ömsesidigt samband mellan arbetet med översiktsplanen och arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning. Översiktsplanen är ett viktigt instrument när det gäller att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska ambitioner, inte minst som underlag för en strategisk markpolitik och en god planberedskap.

Texter av det här slaget föranleder två reflektioner.

Den ena är att det i och för sig kan det vara en del av handläggarutbildningen att ta fram och att presentera detta slags generella underlag i skrift. Mycket talar dock för att en hel del tid och besvär skulle sparas om dessa generella texter fanns färdigskrivna och tillgängliga för handläggarna. I andra (via dialoger, workshops etc.) kan det naturligtvis finnas behov att närmare diskutera innebörd och tolkning av nationella regler, men det ser sig onödigt att upprepa dem i varje skrivelse.

Den andra reflektionen är hur dessa texter tolkas av mottagaren. Man kan tänka sig att den kommunale planerare som läser detta undrar om länsstyrelsen valt att ta med denna information därför att den är särskilt relevant just för kommunen i fråga. Finns det en

undertext någonstans, en antydning om att vi inte sköter oss så bra i det här avseendet eller är det bara en information så där i största allmänhet, kan planeraren fråga sig.

Länsövergripande redogörelse

Vissa länsstyrelser använder sig av kommungemensamma redogörelser medan andra arbetar kommun per kommun. Fördelen med en kommunövergripande genomgång är att gemensamma mellankommunala frågor kan tas upp, såsom befolkningsutveckling, större infrastrukturfrågor, gemensamma vattenfrågor, lokalisering av större anläggningar som påverkar flera kommuner. Nackdelen är att de kan bli ganska övergripande.

Örebro län gjorde 2009 två rapporter till länets kommuner. I den ena gjordes först en listning främst utifrån Miljöbalken av aktuella områden av riksintresse och områden med lagskydd. Till listan kopplades namn på personer inom länsstyrelsen som är sakkunniga inom respektive område. Där fanns också en sammanställning av regionala/kommunala bevarandeplaner och program i Örebro län. Senare i skrivelsen gjordes en genomgång av den aktuella nationella politiken inom området hållbar utveckling under huvudrubrikerna miljö, social och ekonomi. I den andra skrivelsen till länets kommuner delen gjordes en kort genomgång av planläget kommun för kommun med en sammanfattande bedömning för varje kommun om behovet av aktualitetsprövning.

En liknande modell finns i Kalmars redovisning (från 2007) även om man där valt att samla genomgången av planeringsunderlag och kommungenomgången i samma skrivelse. Även Södermanland län gjorde 2009 en liknande redogörelse. Där har man dock valt att i den löpande texten blanda nationella och regionala intressen, normer och förutsättningar. I dessa tre fall är de kommunspecifika delarna mycket kortfattade. Efter en beskrivande faktadel om läget i kommunen noteras t.ex.

Kommunen behöver snarast starta arbetet med en ny kommuntäckande översiktsplan.

Eller lite utförligare

Kommunen har påbörjat arbetet med en ny kommuntäckande översiktsplan. Kommunen och länsstyrelsen har haft ett första samråd om översiktsplanens uppläggning och innehåll

Gävleborg – en ambitiös redovisning

Den rapport av dem som vi sett på som förefaller mest ambitiös är den som gjorts av Länsstyrelsen i Gävleborgs län för Gävle kommun. Förutom att den är mycket omfattande och genomarbetad märks det att länsstyrelsen vinnlagt sig om att vara kommunspecifik och ansträngt sig för att ge relevanta referenser. Här tas t.ex. i klartext upp att konflikter mellan olika intressen kan komma att bli aktuella.

Vissa arter har redan idag försämrad reproduktion till följd av exploatering av grunda områden, med exempelvis hamnanläggningar och marinor. Bl.a. kan utbyggnaden av Gävle hamn med farled påverka fiskbestånden negativt. Påverkan kommer dels från grumlande grävarbeten och dels deponering av massor. I översiktsplanen är det viktigt att belysa intressekonflikter som behöver utredas vidare i tillståndsprövningar m.m.

I Trafikverkets nya beslut om riksintressen är hamnen geografiskt avgränsat till att omfatta vattenområdet i hela Inre fjärden m.m. Landområdet finns dock inte utpekad. Det

är viktigt att kommunen i sin översiktsplan tar ställning till riksintressets avgränsning samt hur man avser att tillgodose detta.

4 Länsstyrelserna ger också goda råd

Vi kan fortsätta med några citat från Länsstyrelsen i Gävle som ger även ganska bestämda råd till kommunen. Anvisningar eller förmaningar skulle nog en del tycka.

När förutsättningar skapas för vindkraftsutbyggnad är det viktigt att kommunen även planerar för den mark som kommer att behövas för nya kraftledningar för eldistribution och eventuella nya vägar fram till vindkraftverken. Likaså bör man översiktligt redovisa att det är möjligt att transportera vindkraftverken till föreslagna platser med tanke på kulturskyddade broar, smala vägsträckningar, rondeller m.m.

I Gävle finns inga antagna riktlinjer för bostadsförsörjning, varför detta bör ingå i arbetet med en ny översiktsplan.

Planeringen bör i möjligaste mån utgå från en strategi för reservförsörjning med el och fjärrvärme för att minska konsekvenserna av långvariga avbrott av energitillförseln.

När transporter av flygbränsle nu sker på järnväg från Fredrikskans har risksituationen förändrats. Inom kommunen finns behov av uppställningsplatser för fordon med farligt gods.

Det gäller också för flera av redogörelserna att de innehåller också goda råd inför den fortsatta planeringen. I vissa fall är råden ganska tydliga och konkreta.

Inom kommunen kan riksintresset framför allt påverkas av uppförande av höga byggnadsobjekt som master och vindkraftverk. Därför bör Försvarmakten kontaktas i tidigt skede i sådana plan- och bygglovärenden. Hela landets yta är samrådsområde för objekt högre än 20 m utanför och högre än 45 m inom sammanhållen bebyggelse.

*Bra att komma ihåg är att kemisk ytvattenstatus är en **bedömning** och att fullständig data saknas för de flesta vattenförekomster i X kommun. Eftersom många uppgifter om såväl kemisk som biologisk status ännu saknas är det bra att istället fokusera på de miljöproblem som identifierats för vattenförekomsten, och de risker som finns.*

Inför den kommande aktualitetsprövningen bör också beaktas att en översyn pågår i Tillväxtverkets regi vad gäller riksintressen för industriell produktion. Översynsarbetet har en tydlig inriktning mot att stödja tillväxtfrågorna i den fysiska samhällsplaneringen. Idag finns inga sådana riksintressen i länet men Länsstyrelsen bedömer, bland annat utifrån det underlag som kommunen tidigare har lämnat, att några områden inom Y kommun att beröras av en diskussion kring sådan riksintresseförklaring. Det är därför mycket viktigt att frågan fortsatt bevakas.

Länsstyrelsen bifogar en cd-skiva med shape-filer och data för nya riksintressen samt nya skikt som framtagits i samband med nedanstående projekt..... Inför det fortsatta arbetet med landsbygdsutveckling i strandnära lägen kan t ex kartbilden som visar service på landsbygden, samt kartan som visar turistmål, vara användbara verktyg

XX flygplats är av riksintresse för kommunikationsändamål. Det bör framgå av översiktsplanen, eller tillägget om vindkraft, att kommunen berörs av skyddsområde som omfattar en radie av 55 km kring flygplatsen. Inom skyddsområdet kan vindkraftverk innebära påtaglig skada på riksintresset och det är därför viktigt att samråd sker med verksamhetsutövaren och Luftfartsverket/Trafikverket.

Ibland antyder länsstyrelsen lite fint vad som kommunen skulle kunna göra

YY kommun har en stor mängd viktiga kulturmiljöer, inte minst på landsbygden. Kunskap om dessa kulturmiljöer finns både hos Länsstyrelsen och hos kommunen. Framtagande av kommunalt kulturmiljöprogram innehållande långsiktiga strategier för kommunens värdefulla kulturmiljöer skulle vara ett mycket värdefullt kunskapsunderlag för översiktsplaneringen. Detta underlag behöver sedan inarbetas på lämpligt sätt i översiktsplanen.

Ibland är råden dock väldigt allmänna

Vatten som inte har godtagbar ekologisk och kemisk status ska åtgärdas genom att åtgärdsprogram och förvaltningsplaner tas fram. Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer ska följas vid bland annat planläggning enligt PBL. Det är därför viktigt att i översiktsplanen inarbeta de hänsyn som behöver tas till miljökvalitets-normerna och den samlade vattenförvaltningen.

Länsstyrelsen förutsätter att den kunskap om naturförhållanden mm som finns samlad om natur- och rekreationsvärden mm beaktas vid aktualitetsbedömning av äldre översiktsplaner.

5 Slutsatser om aktualitetsredogörelserna/ de sammanfattande redogörelserna

En förklaring till att redogörelserna skiljer sig så mycket i struktur, innehåll och tydlighet kan vara att syftet med själva dokumentet i dagsläget är för otydligt. Mellan länsstyrelserna, kommunerna och de statliga verken finns troligen ingen samstämd bild av vad den sammanfattande redogörelsen ska förmedla.

Detta beror säkert delvis på otydligheten i själva lagtexten. Så här lyder den paragraf i 4 kap PBL som reglerar redogörelsen.

28 § Länsstyrelsen ska minst en gång under den mandattid som avses i 27 § redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till översiktsplanen.

Frågan är vad länsstyrelsen egentligen ska ha synpunkter på. Ska länsstyrelsens "synpunkter" endast avse frågan om den gällande översiktsplanen kan bedömas som tillräckligt aktuell eller om kommunen bör inleda en process att aktualitetspröva planen eller göra en helt ny plan? En närläsning av paragrafen visar att detta faktiskt inte utsägs explicit. I så fall borde det ha stått att länsstyrelsen ska ha synpunkter på översiktsplanen och inte på statliga och mellankommunala intressen. Eller att länsstyrelsen ska bedöma hur väl översiktsplanen överensstämmer med de statliga och mellankommunala intressena.

Uppenbarligen tolkar de flesta länsstyrelser ändå lagtexten som att de förutom synpunkter på aktualitetsprövning också kan förmedla vissa råd om hur kommunen i sitt fortsatta arbete kan beakta statliga intressen. Det är dock sällan eller aldrig som länsstyrelserna i detta skede i planprocessen har synpunkter på hur kommunen skulle kunna hantera motstridiga mellankommunala eller statliga intressen. Främst från kommunalt håll efterlyses just sådana bedömningar, som framgick av kapitlet om kommunernas synpunkter.

Av de stora skillnaderna i upplägg drar vi slutsatsen är att det behövs en djupare diskussion om den sammanfattande redogörelsens syfte, struktur och omfattning. Ett extremalternativ är den mycket korta sammanfattande modell där länsstyrelsen i stort sett endast konstaterar att aktualitetsprövning behövs eller ej i kombination med en tämligen allmänt hållen beskrivning av riksintressen mm. Ett annat är Gävleborgs noggranna utsortering av det som länsstyrelsen tycker är relevant att föra fram, framförallt fokuserat lokala tillämpningar. I det här fallet med invävda textavsnitt avseende nationella intressen, normer och regler.

Bilaga 2. Resultat av kommunenkät

Utredningen fick möjlighet att hänga på en enkät till kommunernas planfunktioner som genomfördes av SKL under hösten 2011. Vi ställde dels en bunden fråga om hur kommunerna uppfattade det statliga underlag som länsstyrelsen hade levererat i form av sammanfattande redogörelse inför översiktsplaneringen samt en öppen fråga om hur kommunerna önskade att länsstyrelsen ska presentera sitt underlag.

1 Kommunerna om det statliga planeringsunderlaget

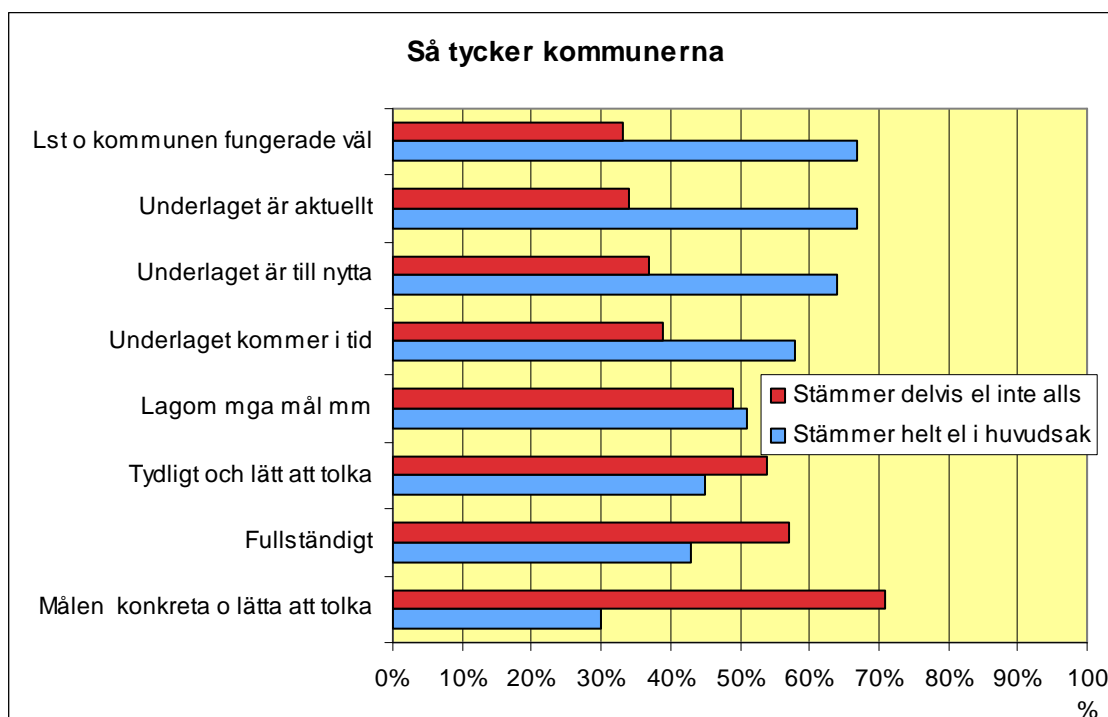
Kvantitativ analys

I enkäten ställdes först frågan om kommunen har fått någon sammanfattande redogörelse från sin länsstyrelse under de senaste tre åren. Hälften av dem som svarade hade fått en sådan. Dessa ombads svara på en fyrgradig skala hur väl de höll med om följande påståenden.

1. Underlaget kommer i tid
2. Underlaget är aktuellt
3. Underlaget är fullständigt
4. Underlaget är till nytta
5. Underlaget är tydligt och lätt att tolka
6. Underlaget innehåller lagom många statliga intressen och mål
7. De statliga intressena och målen är konkreta och lätta att tolka
8. Kommunikation mellan länsstyrelsen och kommunen fungerade väl under planprocessen

Flera av dessa påståenden är spegelbilden av kritiska punkter som ofta har framförts av kommunala företrädare. Det ansågs enkättekniskt bättre att be respondenten ta ställning till positiva formuleringar än till kritiska. Ungefär 80 kommuner uppgav att de under de senaste åren fått en sammanfattande redogörelse från sin länsstyrelse. Ca 70 av dessa svarade på följdfrågorna.

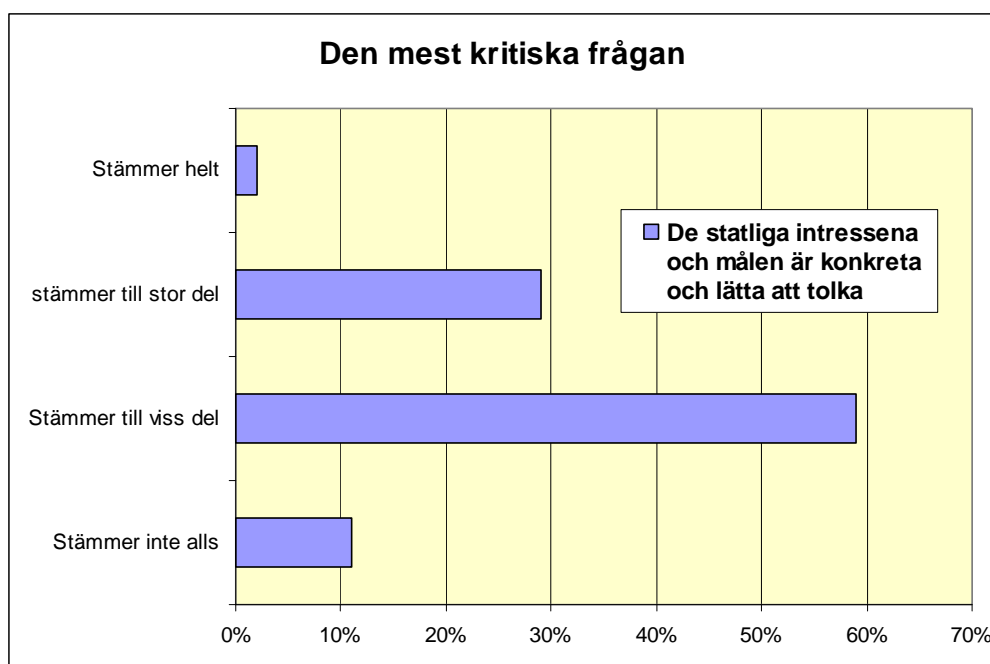
Svaren i diagrammet nedan är grupperade i positiv ordningsföljd. De blå staplarna är summan (i procent) dem som svarat att de håller med helt eller i huvudsak. De röda staplarna speglar ett mer negativt svar. Dessa håller inte med alls eller endast delvis.



Det visar sig att fyra av påståendena ovan får instämmanden av något mer än hälften av respondenterna. Kommunikationen mellan kommunerna och länsstyrelsen fungerar i stort sett bra. Underlaget kommer i huvudsak i tid, är aktuellt och till nytta för kommunerna.

Vad gäller de andra fyra påståendena är läget något sämre. Man kan säga att de mer kritiska uppfattningarna främst gäller det materiella innehållet i underlaget, t.ex. hur de statliga målen och intressena ska tolkas, hur konkreta de är och hur många de är. Möjligt kunde man ha förväntat sig ett ännu mer kritiskt utfall när det gäller den senaste frågan eftersom en återkommande kritik från kommunerna är att det finns för många (och motstridiga) statliga mål och intressen.

Det kan finnas anledning att se lite närmare på svarens fördelning för stapeln längst till vänster där svaren var som mest kritiska. Här finns uppenbarligen en stor utmaning för länsstyrelserna att hjälpa till att förtydliga.



Kvalitativ analys

Respondenterna gavs också möjlighet att i fri text kommentera den sammanfattande redogörelsen. Svaren blev ofta ganska kortfattade. Nedan har svaren delats in i några kategorier

Positivt

- *Översvämningskartläggning*
- *Riksintressen*
- *Vattendata, naturvärden*
- *Naturintressen*
- *Möte med länsstyrelsen om klimatanpassning. Efter det vet vi nog mera*
- *Riksintressen lägsta bygghöjd*
- *Redovisningen av riksintressen och statusredovisning vad gäller översyn av riksintressena*

Negativt

- *Materialet var i stor utsträckning för övergripande för att på ett konkret och handfast sätt kunna användas i ÖP-processen*
- *Underlagets omfattning är mycket begränsat*
- *Just i klimatfrågan har Länsstyrelsen anordnat workshop på en nivå som vi ligger långt före. Den var uppbyggd som om vi behövde få förklarar för oss att vi behövde börja arbeta med Klimatanpassningsfrågan som vi har arbetet med i flera år och ofta sökt Länsstyrelsens hjälp med.*
- *De tog fram ett underlag som var generellt för alla kommuner i länet och som inte var anpassat utifrån varje kommuns behov*

Blandat

- *Sektorer där vår kommun har ofullständigt planeringsunderlag är fornlämningar vilket beror på att inventeringen är bristfällig, har ej hunnits med. Även kulturhistoriska andra områden är mkt ofullständigt och behöver uppdateras*
- *Den sammanfattande redogörelsen är bra och utgör en god grund för fortsatt samverkan i länsstyrelsens och kommunens gemensamma planeringsarbete. Vissa planeringsförutsättningar är dock inte färdiga att leverera från statligt håll och många önskemål från länsstyrelsen om att ta med olika intressen i översiktsplaneringen är dock inte helt rimligt. Nya riksintresseavgränsningar i geografi och innehåll för kulturmiljö har levererats till vissa delar under 2010 och 2011, några områden saknas dock ännu.*

2 Hur bör länsstyrelsen presentera underlaget?

Närmare hundra respondenter svarade på frågan "Hur bör länsstyrelsen presentera underlaget så att kommunerna får så stor nytta som möjligt av underlaget?". Svaren var ofta korta och avsåg i första hand presentationsformen. Intrycket helt entydigt: kommunerna vill ha digitalt material och GIS-skikt som är tillgängliga på länsstyrelsernas hemsida. Därutöver önskar många kommuner en dialog med länsstyrelsen i form av seminarier och liknande. Nedan följer svaren från kommunerna ibland citerade rakt av och i vissa fall sammanfattade eftersom så många svar liknar varandra.

Synpunkter på innehåll

- *Underlaget bör utöver riksintressen, förordnanden, klimatkarta o dyl även innehålla olika statliga gränsvärden, riktvärden samt olika mål och policydokument. Förteckning av olika detaljinventeringar mm bör finnas. Olika riktvärden mm bör inte som idag ofta utgå från worst case i landet/länet utan anpassa till aktuella förhållanden i kommunen.*
- *Underlaget ska presenteras geografisk med underlag, så att vi kan se motiv till varför vissa områden är klassade som de är. Detta är viktigt för oss i kommunerna så att vi kan vikta de olika intressena mot varandra. Statusen på områdena är också viktigt att det framgår. Aktualiteten är viktig, vi behöver veta om materialet är aktuellt när det hänvisas till en utredning från ex 80-talet så börjar man misstänka att det inte är helt aktuellt*
- *Lst bör presentera aktuella underlag (riksintressen mm) som har ändrats (två kommentarer)*
- *En större precisering av klimatscenarios/klimatanalyser (två kommentarer)*
- *Höjddata, områden med översvämnings, skred- o rasrisk (två kommentarer)*
- *Göra en bedömning vilka riksintressen som har företräde inom skilda delar av kommunen. Risk- och konsekvensanalyser för länet*
- *Kartmaterial med text som specificerar de allmänna intressena och riksintressen*
- *De bör redovisa sin uppfattning om vilka planeringsunderlag, både ur den långa listan av GIS-material som de tillhandahåller och annat planeringsunderlag, som de anser att kommunen (kommunspecifikt, inte generellt) bör använda som underlag till sin översiktsplan.*
- *Det vore bra om länsstyrelsen påpekar i vilka delar översiktsplanen inte är aktuell i förhållande till statliga intressen, eller i vilka delar den strider mot statli-*

ga intressen eller exempelvis miljömål eller regionala mål, och påpeka om översiktsplanen inte uppfyller kraven enl PBL. Alltså en kommunspecifik aktualitetsgranskning utifrån statlig synvinkel, inga generella skrivelser

Synpunkter om arbetsform och periodicitet

Ett drygt 20-tal svar avsåg samarbetsformer mellan länsstyrelse och kommun. Ett återkommande önskemål är dialog med länsstyrelsen i seminarieform, workshops mm.

- *Vid återkommande inbokade samråd med respektive kommun. Viktigt att man kan få prata/träffa någon som kan vara behjälplig....dialog, tolkningsdiskussioner..... workshops med kommunerna, dialog och erfarenhetsutbyte, seminarier(10-15 svar)*
- *Mellankommunalt arbete och bidragande med underlag kan mycket väl initieras av kommuner, men bör sedan drivas aktivt av länsstyrelsen. Det upplever vi att länsstyrelsen idag helt saknar resurser för*
- *Som nu, i ett skriftligt material, dock gärna i samband med ett möte där de går igenom det de framför så kan man diskutera och fråga om vissa saker är oklara*
- *Det vore rimligt att länsstyrelsen i början av varje mandatperiod, inför kommande aktualitetsförklaring/uppdatering av öp, redovisar den aktuella information som kommunerna har möjlighet att ta del av för sitt arbete. Lämpligen sker detta då för större grupper av kommuner samtidigt*
- *Även om redovisningen ska ske på Länsstyrelsens eget initiativ kan ju framtagandet av underlagsmaterial med fördel inledas med att fråga kommunerna vad de önskar*

Synpunkter om presentationsform

Närmare 50 respondenters svar avsåg den tekniska presentationsformen. Svaren uttrycks i lite olika variationer på temat digitala underlag, GIS-skikt som finns lättillgängliga via länsstyrelsens hemsida och länkade kommentarer (GIS-skikt med objektinformation) till utpekade områden. Formuleringen ”både text och karta” återkommer ofta. Även det mer allmänna önskemålet att underlaget bör vara tydligt, lättillgängligt och korrekt. Nedan finns en del citat med preciseringar och viss utveckling.

- *I vektorformat med angivet koordinatsystem och metadata*
- *Så långt möjligt via GIS - databaser för löpande nedladdning kompatibel med kommunens GIS-funktion. Utifrån detta går det sedan att bilda sig en uppfattning om vilken ytterligare dokumentation som det är viktigt att fördjupa sig i*
- *Uppdaterat kartunderlag. Digitaliserat natur- o kulturmiljöprogram. Kartjänst för landskapsbildsskydd. Bättre kartunderlag för strandskydd. Möjligt att ladda ned; Shapeformat; kartor i rätt koordinatsystem*
- *Infobrev när några nya fakta kommit fram, e-post*
- *Digitalt med geokodad karta*
- *Gärna som bildmaterial som går att använda i ÖP samt kartunderlag som kan läggas in i planförslaget*
- *Generellt finns ett stort problem med länsstyrelsens redovisningar i speciella GIS-format som ej stämmer med kommunens GIS-format. Viktigt att länsstyrelsens underlag presenteras som molntjänst (Internet) så att man kan hämta det oberoende av vilket GIS-system man använder*

Allmänt

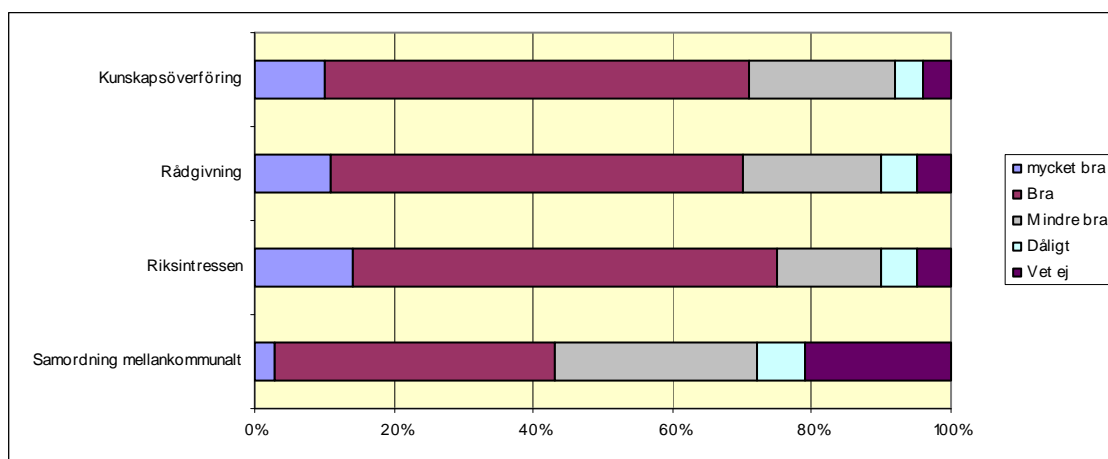
- *Med tydliga ställningstaganden, bl.a. värdebeskrivningar för riksintressen, något som saknas till stora delar idag. man skjuter ansvaret för värdebeskrivningarna till kommunen (flera svar)*
- *Med utgångspunkt i gällande lagstiftning (vilket man gör) men också med en tydligare lokal koppling. Som det sett ut hittills blir underlagen ofta för övergripande*
- *Materialet bör a-jourhållas bättre samt finns mer tydligt (informationsdokument, beslut m.m.) på Länsstyrelsernas hemsidor under respektive enhet/område*
- *Vi efterlyser en aktivare roll från Lst.*
- *När PBL nu lägger större vikt vid regionala frågor och tillväxtfrågor finns också förväntningar att länsstyrelsen tillsammans med regionplaneorgan lämnar fler förutsättningar för detta*
- *Jag anser att länsstyrelsen ska presentera regionala analyser, så att kommunens underlag finns i en helhet. samtidigt ska det gå att plocka ut kommunala fördjupningar. Ex. riksintressen natur; analys av de över kommungränserna sammanhängande områdena, och förslag till hur kommunen/kommunerna tillsammans kan arbeta för att ta hand om riksintresset. Länsstyrelsen ska inte invänta att kommunen ska göra ÖP, utan inför varje mandatperiod släpper länsstyrelsen sitt material, som inspiration till öp-planering*
- *Anpassat efter den enskilda kommunens förutsättningar. Det blir svårt att tillämpa om det enbart blir ett generellt svar som är lika för länets alla kommuner. Det behöver också framgå vilka nationella och regionala mål och program som är relevanta för den enskilda kommunen*
- *För mycket information tenderar att bli ingen information.*

3 Kommunenkät 2004

Dåvarande Svenska Kommunförbundet gjorde år 2004 en enkätundersökning om kommunerna och läget inom området samhällsplanering. Närmare 220 kommuner besvarade enkäten. Där ingick också några frågor om hur kommunerna såg på länsstyrelsen. Frågorna som ställdes då gällde inte den samlande redogörelsen, men eftersom länsstyrelsens uppgift generellt delvis är att lämna underlag till kommunerna torde de synpunkter som gavs då vara relevanta även i dag.

I rapporten framfördes bl.a. följande.

En majoritet av kommunerna tycker att länsstyrelserna sköter sitt uppdrag ”bra” både när det gäller översiktsplan och detaljplan. När det gäller kunskapsförsörjning i form av planeringsunderlag och utredningar tycker 70 procent att det fungerar ”bra” eller ”mycket bra”. Även rollen som rådgivare och myndighet får ett gott betyg. Störst kritik riktas mot länsstyrelsens förmåga att samordna mellankommunala frågor gällande mark- och vattenanvändningen där knappt 40 procent av kommunerna tycker att länsstyrelsen fungerar ”mindre bra” eller ”dåligt”.



Det framkom också att kommunerna betonade vikten av tidiga kontakter och samråd både av effektivitetsskäl och för en ökad möjlighet att skapa en helhetssyn på en specifik planeringsfråga. Många kommuner upplevde att länsstyrelsen är oförstående inför kommunernas komplexa planeringssituation. Formalia betonas ofta och istället för att göra en samlad värdering låter man starka sektorsintressen styra. Detta gör att utvecklingsfrågor hamnar i konflikt med natur och kulturmiljöintressen. Flera kommuner nämner också problem med liten bemanning och generationsväxling på länsstyrelserna lett till att regelbundna kontakter upphört och till sämre kvalitet i underlagsmaterial. Framför allt drabbas mindre kommuner som inte har möjlighet att bygga upp egen kompetens.

” Mot bakgrund av det generationsskifte som pågår, och som vi bara sett början på, är det viktigt att fundera över hur kompetensen kan säkerställas framöver. Väl avvägda ställningstaganden kring komplicerade planeringsfrågor kräver ofta både djup detaljkunskap och en god helhetssyn, en kompetens som det tar tid att förvärva”, konstateras det i rapporten.

I rapporten återges några citat.

Vi upplever att länsstyrelsen har en dålig förståelse för kommunens praktiska problem. Formalia har också en alltför stor betydelse. Länsstyrelsen har dessutom svårt att göra avvägningen mellan de fyra överprövningsgrunderna och tycks därmed sakna helhetssyn. Detta behöver vi prata om!

Planläggning har blivit ”hinderlöpning” där fokus flyttas till miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar från kärnan i det hela, det vill säga från goda, trevliga miljöer för människor.

Vi saknar en samlad värdering av sektorsintressena från länsstyrelsen. Idag översköljs vi av olika särintressen.

Länsstyrelsen förefaller ibland lite osäker och har svårt att ge klara besked.

Det känns som om länsstyrelsen inte längre tar fram relevanta kunskapsunderlag.

Vi saknar tydliggörande av något av riksintressena. Utan tydliga avvägningartrenderar länsstyrelsen att helgardera sig i sina yttranden.

Bilaga 3. Enkät till länsarkitekterna

Under sommaren 2011 skickades en enkät till samtliga länsarkitekter. Samtliga svarade. Nedan återges vissa av frågorna och utdrag av svaren. Tanken är att de synpunkter som kommer fram i enkäten ska tas om hand också i det fortsatta arbetet.

1 RUM-katalog

Gjordes en RUM-katalog el motsv?

De flesta länsstyrelser har haft en RUM-katalog eller motsvarande men endast i några fall finns den kvar i (delvis) uppdaterad form. Här några kommentarer

- *Den har uppdaterats men är nu i behov av översyn igen om den ska kunna användas.*
- *Vi har omfattande och innehållsrika databaser med planeringsunderlag (ca 100 olika teman)*
- *Vi kallar det för RUM-light vilket innebär att det inte är ett GIS verktyg utan en sammanställning i text över vilka planeringsunderlag som tagits fram och vilka kontaktperson som finns för respektive sakområde på lst*
- *Det finns en gammal från 1999 i pappersformat som redovisar endast riksintressen. Det finns behov av uppdatering av denna.*
- *Planeringsunderlaget finns i egna kartlager som finns att tillgå via vår kartbas som man når via <http://gis.lst.se/lstgis/>. För det interna arbetet har vi handläggarstödet Serum som innehåller ytterligare GIS-skikt*
- *I Skåne hette den PLUS katalog. Vi var tidigt ute med en bra sammanställning*
- *Vi kallade den inte för RUM-katalog men Länsstyrelsen gjorde en katalog med kartor och beskrivningar av samtliga riksintressen*
- *I samband med bildandet av Västra Götalands län 1998 slogs de tre länens RUM-kataloger samman och en organisation bildades för att hålla den ajour*

Finns den kvar i uppdaterad form?

Frågan ställdes också om det finns (eller fanns) det någon person eller grupp som ansvarar för uppdatering av regionalt underlag, som RUM-katalog eller i annan form.

Svaren visade att katalogen inte fanns kvar i uppdaterad form i de flesta län. I några fall har den helt eller delvis gjorts om i digitaliserad form. Vid sju länsstyrelser finns någon person eller grupp som ansvarar för uppdatering av planeringsunderlag av RUM-karaktär. "Arbete pågår" eller avvaktan i väntan på ett gemensamt lst GIS är andra kommentarer. Nedan följer några citat angående uppdatering och ansvar för detta. Frågan om det finns eller funnits någon med ansvar för uppdatering har i flera fall besvarats med ett "nja" – lite halvhjärtat alltså.

- *Den finns kvar men vi behöver uppdatera delar av den och åter lägga ut den på hemsidan.*

- *Arbetsuppgiften har legat på samhällsutvecklingsenheten, fysisk planering men det har varit ett flertal handläggare som har ansvarat för den. Just nu står pärmen i min bokhylla*
- *Uppdateras kontinuerligt*
- *Inom varje sakområde finns skiktansvariga, dessa är huvudansvariga för underlaget. GIS-samordnaren har dock det tekniska ansvaret för att t.ex. lägga in de nya skikten och uppdatera kartbasen.*
- *Riksintressena finns uppdaterade men inte redovisade på samma sammanhållna sätt som i tidigare RUM-katalog*
- *Det fanns på 1990-talet ett utpekat ansvar för resp. sektorområde. För närvarande finns ingen särskild grupp.*
- *Materialet finns kvar i pärmar men har inte uppdaterats på senare tid.*
- *Det pågår ett arbete att systematisera och organisera arbetet med att ta fram planeringsunderlag. Via hemsidan finns länkar till de vanligaste underlagen i form av riksintressen för olika sakområden*
- *En särskild tjänst inrättades för att upprätta och ajourhålla materialet. Tjänsten drogs in vid någon av nedskärningarna under nittioalet*
- *Vi påbörjade en större revidering för några år sedan men la ner projektet pga resursbrist*
- *Tvärsektoriell samordningsgrupp finns inom lst.*

2 Risk för datatapp

Så här formulerades frågan: Finns det risk för att planeringsrelevant underlag inte kommer till användning i en samlad redogörelse därför att det är bortglömt eller okänt (handläggare har slutat, biblioteket är avskaffat mm)?

Fem anser att denna risk är tämligen stor, tre ser det som en viss, men kanske inte så stor risk och sju anser att risken är obefintlig eller obetydlig-
Först några exempel på svar från dem som inte oroar sig för att relevant dataunderlag inte kommer fram:

- *Vi har rutiner för noggrann granskning av info. Länsstyrelsen har också rutiner för ajourhållning av informationen*
- *Vi tar nu ett samlat grepp om sammanfattande redogörelse och planeringsunderlag och hoppas därför att inget material blir bortglömt*
- *Då de sakkunniga alltid deltar i denna typ av ärenden lyfts aktuellt/nytt underlag fram. Remiss går ut internt och externt till berörda sektorsmyndigheter.*
- *Serum har en funktion där samtliga underlag inom en avgränsad geografisk yta visas, vilket innebär att handläggaren kan söka på planområdet och få upp allt underlag. Samråd kan sedan hållas med ansvarig inom sakområdet. Denna funktion finns också i nya WebbGIS*
- *Risk finns alltid, men risken har minskat genom att en gissamordnare tillsatts och därigenom har uppdateringsfrekvenser och tillgänglighetsökning ökat*
- *Vi har koll på det mesta. Möjligen drunknar en del information i det allmänna bruset. Det blir lätt för mycket information*

Länsstyrelser som känner större oro uttrycker sig bl.a. på följande vis.

- *Sannolikt finns underlag och arbetsmaterial hos enskilda handläggare. Detta innebär att det inte är tillgängligt för alla och dels att när någon slutar så riskerar materialet att bli okänt. Arbetssätt och metoder för kontinuerlig uppdatering av planeringsunderlaget behöver också till för att det ska kunna vara till användning*
- *Risken består inte främst av att material glöms bort. Snarare är det så att det är oklart om ämnesvisa ansvariga aktivt kunnat prioritera att intressera sig för nytt material utifrån sina områden och ser till att sådant material förs in i katalogen*
- *Det finns en uppenbar risk att ett ohämmat flöde av planeringsunderlag blir ett hinder och en hämmande faktor för kommuner som bedriver översiktsplanearbete med begränsade resurser*
- *Det finns risk att det finns planeringsunderlag som inte "plansidan" på länsstyrelsen har kännedom om, ex har vattenmyndigheten (den regionala) inte lämnat några uppgifter om vilket planeringsunderlag de har.*
- *Helt uppenbart. Tillgänglig info på webben bara en bråkdel av all info vi har på Länsstyrelsen*
- *Det största problemet är dock inte att underlaget glömts bort utan snarare att det är ofullständigt/ej färdigbearbetat eller att det är för dåligt kvalitetsmärkt så att ingen vågar svara för materialet om det skickas ut*

3 Digitalisering

Så här löd fråga: Flera länsstyrelser har gjort (eller håller på med) digitaliserade system för hantering av planeringsunderlag. Det kan gälla kartor, inventeringar, utredningar, beslut mm. Hur är läget i ditt län?

Svaren visade att flera länsstyrelser har lagt ut digitaliserat material på sina hemsidor, men långt ifrån alla. "Arbete pågår" är en vanlig kommentar. Flera använder sig av länsstyrelsernas gemensamma GIS-tjänster. I ett par fall nämns att det finns s.k. tittskåp Några kommentarer

- *Målsättningen är att vi ska försöka samla så mycket som möjlig på vår hemsida på ett strukturerat sätt*
- *Digitalisering av planeringsunderlag och remisser planer och ärenden ligger digitalt på gemensam plats. Vi ligger i frontlinjen när det gäller digitalisering av planeringsunderlag och i ärendehantering*
- *Vi har haft Serum men går snart över till det länsstyrelsegemensamma Webb-GIS*
- *Nja inget system, men se tittskåp och distributionsweb.*
- *Inget annat än det som tillhandhålls till alla Länsstyrelser av IT-enheten (Stockholm)*
- *Katalogen är digitaliserad. På grund av knappa resurser finns idag en del brister vad det gäller uppdateringen.*
- *En sådan översyn planeras att starta hösten 2011*

- *Vi håller på att bygga upp ett system på vår hemsida. Från denna och dess undersidor länkar vi direkt till andra t.ex. andra statliga myndigheter som har viktigt planeringsunderlag. Vi håller också på att bygga upp ett internt nätverk för att fånga upp så mycket planeringsunderlag som möjligt. Delar av vårt internproducerade planeringsunderlag kan vi idag leverera som GIS filer. t.ex. avgränsningar av riksintresseområden*
- *Vi har under 2011 tagit fram en digital sammanställning som planeras läggas ut på vår webbsida under hösten.*

4 En digitaliserad RUM-katalog?

Så här löd frågan: Uppdrag 49 i regleringsbrevet till länsstyrelserna handlar om att ta fram gemensamma arbetsformer för sammanfattande redogörelse till kommunerna. En tolkning av detta är att det bör finnas en gemensam struktur för redovisning av underlag – ett slags digitaliserad RUM-katalog. Tycker du att detta är en rimlig tolkning

De flesta håller med om att det vore önskvärt med en länsstyrelsegemensam struktur för redovisning av underlag - en ”digitaliserad RUM-katalog”

- *Det har länge funnits önskemål från länsstyrelserna att hitta gemensamma former för att bättre kunna hålla underlag tillgängliga och uppdaterade. Små länsstyrelser har inte haft resurser att göra detta*
- *Över nationella underlag och nationella mål bör det finnas ett samlat material i digitaliserad form motsvarande gamla rikskatalogen. Samma struktur bör finnas för regionalt framtagna underlag. Strukturen kan med fördel vara gemensam för länsstyrelserna eftersom även regionala underlag kan vara av generell karaktär och av intresse för andra län. Det är väsentligt att kommunerna lätt får tillgång till adekvat underlag och är även tidsbesparande för länsstyrelserna.*
- *Vi anser att det bästa är om det finns en gemensam struktur för planeringsunderlagen – gärna digitaliserad. Det bör vara välkänt hos länsstyrelserna och andra statliga myndigheter hur strukturen ser ut. Vart ska den som producerar ett planeringsunderlag lämna informationen och hur ska den se ut. Informationen bör tas omhand på ett centralt sätt.*
- *Det är viktigt att harmonisera underlagen i den mån det går och att uppdatering av detta sker centralt så att inte länen sitter på underlag som är inaktuella för att vi inte uppmärksammat att uppdateringar gjorts hos någon sektorsmyndighet.*

Några menar dock att detta inte är tillräckligt.

- *Detta kan vara en del i arbetet. Det behövs sannolikt mer gemensamma former för hur materialet ska tas fram och hållas uppdaterat, hur samverkan med myndigheter ska ske m.m.*
- *Det vore bra men jag anser inte att uppdraget nödvändigtvis behöver uppfattas på det sättet. På vår lst har vi inspirerats av sammanfattande redogörelser från andra länsstyrelser ... Även om ett digitalt verktyg för planeringsunderlag är bra och hjälpsamt för kommunerna, räcker det inte för att uppfylla vår skyldighet att lämna sammanfattande redogörelse. Enligt lagen ska vi ju ta ställning till huruvida ÖP:n är aktuell eller inte och till detta krävs ett skriftligt yttrande.*

- *Förutsättningar och behov är olika i olika län och kommuner.*
- *Centraliserade lösningar hämmar även utveckling av kreativa regionala lösningar som t.ex. arbetet med "regionala bilder".*
- *Problemen ligger inte i strukturen utan i uppdateringarna eller snarare bristen på sådana!*
- *En för länsstyrelserna gemensam struktur för katalogisering av digitala planeringsunderlag kan säkert vara ett stöd för arbetet att sammanfatta statliga intressen, men de planeringsunderlag som delges kommunerna bör anpassas efter den aktuella kommunens behov.*
- *Anser att uppdraget om gemensamma arbetsformer är bredare, exempelvis att övriga statliga myndigheter tillhandahåller och uppdaterar planeringsunderlag till länsstyrelserna samlat, för hela landet och vid angivna specifika tillfällen. Grundprincipen för redovisning till kommunerna ska vara gemensam, dvs enligt en viss "mall". Mallen kan sedan byggas på med ex workshops, el liknande utifrån länsvisa önskemål.*
- *Det kan vidare vara intressant att ställa samman en typ av checklista över vad en sammanfattande redogörelse bör innehålla.*

5 Förebild?

Så löd frågan: Tycker du att någon länsstyrelse eller annan myndighet i dagsläget har – eller håller på att skaffa – en modell som skulle kunna tjäna som förebild för ett gemensamt system?

De flesta länsstyrelser vill inte peka ut någon länsstyrelse eller annan myndighet som kan tjäna som förebild. De exempel som ges spretar en aning. Det är dock uppenbart att arbete pågår på många ställen i landet. Det går inte att peka ut vilken länsstyrelse som skulle kunna ta på sig ledartröjan. Möjligen skulle det vara Västmanland.

- *Flera länsstyrelser har arbetat med frågan/arbetar med frågan t.ex. inom ramen för pilotprojekten som var en del i PBL-satsningen. Kronoberg, Gotland och Blekinge jobbade t.ex. med arbetsmetoder för att utveckla "Regionala bilder".Sannolikt pågår också arbete hos fler länsstyrelser bl.a. Dalarna och Uppsala.*
- *Västmanland, Stockholm, Skåne ev. Dalarna*
- *Länsstyrelsen Dalarnas RUM är en databas med geografisk information med kopplad information till varje område och skikt, den är användbar i löpande handläggning, men den innehåller fn ingen redovisning av skrivna rapporter som utgör planeringsunderlag. Vad vi vet håller Västmanland, Stockholm och Skåne en databas som också rymmer publikationer som är sökbara på flera sätt*
- *Det digitala systemet bör kunna utgå från det framtagna WebbGIS. Att på något sätt samla de nationella planeringsunderlag som behövs i den framtida externa versionen*
- *Den variant av RUM-katalog vi arbetar med i sharepoint kan enkelt anpassas och tillgängliggöras för andra länsstyrelser om de bedömer upplägget intressant. Den är framtagen för att vara möjlig att harmonisera nationellt (Uppsala)*

- *I Skåne har vi god koll på vilka statliga intressen som är berörda. Vi har haft ett bra system som sorgligt nog försämrades när vi gick ihop alla Länsstyrelser om Lst IT. Vi vill gärna ha tillbaka det. Det var då en förebild.*
- *Vi har tittat på flera läns webbdistribution av planeringsunderlag och tycker att Västmanland har den bästa.*
- *PilotGIS-standarderna tillämpas sedan ca 10 år tillbaka av flertalet länsstyrelser för sortering och benämning av det digitala GIS-baserade planeringsunderlaget, bl. a. då det presenteras på gis.lst.se. Detta bör vidareutvecklas för att ytterligare enhetliggöra länsstyrelsernas digitala planeringsunderlag, vilket också f n sker till viss del. Bör uppmuntras ytterligare framöver tycker*

6 Sektorverken

Syn på verkens underlag

Här är frågan: Är du nöjd med det sätt på vilket de centrala sektorsverken levererar underlag till länsstyrelsen?

Ingen av länsstyrelserna är helt nöjd med det sätt på vilket sektorsverken levererar underlag. Det vanligaste svaret är ”både och” eller att ”det varierar”, men många svarar rakt av ”nej”. Trafikverket framträder dock som ett klart positivt undantag., bl.a. sägs att verket under senare år har gjort översyner och levererat underlag (både kartor och beskrivningar). Även energimyndigheten får visst beröm eftersom den just skickat ut en översyn av riksintresse för vindbruk till havs i form av en cd-skiva med GIS-material samt lagt ut materialet på hemsidan. Däremot saknas underlag om kraftledning.

Några kommenterar specifika sakområden eller myndigheter. Det gäller t.ex. riksintresse friluftsliv där det finns en värdebeskrivning från 1987 och i övrigt finns det generella områden på en karta som inte är kopplade till någon värdebeskrivning. Även försvaret, Riksantikvarieämbetet och Fiskeriverket finns med i de kritiska kommentarerna.

Nedan återges ett antal allmänna kommentarer

- *Underlagen är av mycket varierande kvalitet, ålder, innehåll och tillförlitlighet, t.ex. finns myndigheter som inte har gjort några översyner av sina riksintressen. Det finns också exempel där myndigheter ...har otydliga/inga kriterier för utpekandet. Det har också förekommit exempel där en myndighet vill peka ut riksintresse p.g.a. att det ev. kan komma andra motstående intressen inom ett visst område.*
- *Generellt sett så behöver de centrala sektorsverken se över sina rutiner för att lämna underlag till länsstyrelserna*
- *Ett problem är att alla riksintressen inte är uppdaterade, ett annat exempel är att beskrivningarna av vad som utgör ett riksintresse inte finns i digital form även om det finns GIS-data som visar själva avgränsningen av området.*
- *Det kan vara ganska svårt att få **relevant** planeringsunderlag från de statliga verken. Om man väl får ett yttrande är det oftast blandat med sakägarintressen och planeringsunderlag. Det kan också vara svårt att få planeringsunderlag i rätt omfattning och på rätt ”nivå”.*

- *Alla gör olika Man vet inte om vi på vår externa hemsida har de senaste riksintressena eller inte. Eventuella textbeskrivningar till riksintressena – var finns de?*
- *Kommunerna önskar bättre precisering av tex riksintresseområden, precisering av områden, värdekärnor och redogörelser för riksintressets innehåll*
- *Externa leveranser av planeringsunderlag i GIS sker via nya IT-enheten och fungerar bra. Planeringsunderlag i annan form levereras spritt eller efter förfrågan till olika personer på lst.*
- *Det är ibland svårt att veta var på hemsidorna man kan hitta underlaget*
- *Okunskap hos myndigheter om länsstyrelsen roll som samordnare och deras egen roll att tillhandahålla planeringsunderlag*
- *Vad som kan utgöra planeringsunderlag är oklart för många sektorsverk. Många gånger får vi svar att de inte har något.*
- *Det är sällan att underlagen är länsanpassade och de kommer i många olika fil-format.*

Förbättringsförslag

De flesta länsstyrelser har åsikter om vad som sektorverken kunde göra för att förbättra situationen.

- *De myndigheter som ansvarar för att leverera underlag om riksintressen borde, liksom kommunerna i sin översiktsplanering, ha ett krav på sig att aktualitetsförklara sina riksintressen vart fjärde år och leverera underlag (i text och digitala kartor) till länsstyrelserna. Processen med att ta fram riksintressen borde också förtydligas och tydligare regleras bl.a. samrådskravet under processen*
- *Det behövs en insats från Boverket som har att samordna underlagen från de olika verken. Det behövs en harmonisering för att underlagen skall hålla jämförbar kvalitet och krav på innehåll. Eftersom vi har att väga olika intressen så behöver det som beskriver dessa intressen, underlagen, vara möjliga att jämföra*
- *Sektorsmyndigheterna har möjlighet att genom länsstyrelserna nå ut med regionala planeringsunderlag och diskutera med länsstyrelserna i vilka ärenden de faktiskt anser att det är viktigt att delta.*
- *Boverket har i uppdrag att tillsammans med de centrala myndigheterna och länsstyrelserna att se över riksintresseområdena. Prioritera denna verksamhet snarast!*
- *På GISsidan är det mycket på gång inom ramen för vår nya GISmiljö och de nationella karttjänster som finns och som kommer att utökas med funktioner och information*
- *Uppdraget att tillhandahålla planeringsunderlag bör framgå av respektive verks regleringsbrev el. dyl.*
- *Boverket bör bevaka och ställa krav på att de statliga sektorsmyndigheternas leveranser av underlag är likartat.*
- *Samtliga centrala verk bör lämna mer planeringsanpassat underlag än vad som sker idag. Önskvärt att dessa underlag inordnas i PilotGIS-strukturen från början.*

Några kommentarer tog fasta på vad länsstyrelserna själva borde göra och/eller ansvarsfördelningen mellan sektorverk och länsstyrelse.

- *Länsstyrelserna behöver utveckla samarbetet och samordna sitt arbete med planeringsunderlagen. Tydliga gemensamma arbetsformer kan bidra till detta. Teknikutveckling i form av gemensamma portaler för leverans av digitalt underlag kan också bidra. En del sådant arbete är på gång till exempel WebbGIS och geodataportalen.*
- *Länsstyrelserna behöver få en bättre och tätare dialog med de statliga verken samtidigt som de statliga verken behöver få resurser och kompetens för att arbeta med planeringsfrågor*
- *Det är lämpligt att länsstyrelsen har ansvar för själva redovisningen och förvaltningen av den statliga informationen inom sitt län. Respektive statligt verk har ansvar för att leverera informationen. Länsstyrelsen ska se till att ev ändringar av informationen (t ex i samband med ändring av riksintressen i granskningsyttranden) förs in i underlaget så att det löpande är aktuellt.*
- *Det behöver komma tillstånd en levande dialog kring nationella intressen och värden. Där vi levererar in synpunkter från Länsstyrelserna och verken har ett tydligare uppdrag att samverka med oss. Boverket måste ta allvarigare på sin roll att samordna statliga verken*
- *Allt GIS baserat underlag från verken ska också tillhandahållas på länsstyrelsens egen webbGIS, inte via länkar!*

7 Kommunerna

Den sista frågan handlade om kommunerna. Är de kommuner som har fått en sammanfattande redogörelse från länsstyrelsen på det hela taget nöjda med den eller har det framkommit kritiska synpunkter och/eller önskemål.

Endast drygt hälften av länsstyrelserna har uttalat någon åsikt i den här frågan. I vissa fall beroende på att någon sammanfattande redogörelse inte har lämnats ännu. I andra fall konstateras bara ”vet ej”. De som svarat gör bedömningen att kommunerna varit mycket eller relativt nöjda med det material som de har fått. Nedan citeras de länsstyrelser som givit exempel på sådant som kommunerna haft synpunkter på.

- *Vad vi känner till verkar kommunerna relativt nöjda med de redogörelser vi lämnat på senare tid. Dock efterfrågas mer underlag bl.a. om sociala och ekonomiska faktorer t.ex. befolkning, pendling, turism, trafik m.m.*
- *Bristen på aktualitet i riksintressen lyfts fram som negativt*
- *Det som framkommit som kritik är att länsstyrelserna har för lite att bidra med inom vissa prövningsgrunder. Vi har mycket information om riksintressen, GIS-data och beskrivningar, men väldigt lite om översvämningsproblematik, erosion, miljökvalitetsnormer och vissa nationella mål*
- *Materialet har varit bristfälligt uppdaterat tidigare, men nu fungerar det bättre.*
- *Kommunerna drunknar lätt i för mycket material. Vi på Länsstyrelsen behöver förbättra våra interna processer att göra avvägningar för att underlätta kommunerna handläggning av statliga intressen och mellan kommunala frågor*

- *Kritik på att handläggningstiden varit för lång i vissa fall, vilket vi kan hålla med om. Det har berott på att det är mycket resurskrävande att ta fram en redogörelse i taget kommun för kommun.*
- *Några önskar sig mer sammanvägda bedömningar. Vissa anser att staten ställer för stora anspråk på kommunerna.*
- *Kritik har framförts att det kan vara svårt att hitta planeringsunderlaget på länsstyrelsens Web, och att planeringsunderlaget ofta är föråldrat. Detta gäller i första hand riksintressen för kulturmiljö men också andra intressen.*
- *Rent generellt tycker nog de flesta kommuner att staten kräver för mycket – det blir lätt en lång rad förslag på kompletteringar och krav på redovisningar av hur statliga intressen ska tillgodoses. nytta*
- *Tror de stora bristerna är*
 - *bristande tillgänglighet av planeringsunderlag via webben.*
 - *Sektorsmyndigheters fakta och planeringsunderlag - exempelvis Trafikverkets riksintressen - får inte redovisas i länsstyrelsens externa GIS-webb, utan istället hänvisas till Trafikverkets webb. Det innebär att länsstyrelsen inte tillhandahåller ett samlat statligt planeringsunderlag, trots att vi har det uppdraget.*
 - *Statens analyser utifrån planeringsunderlag, över hur ÖP förhåller sig till aktuellt underlag och aktuella frågor saknas många gånger, men är efterfrågat av kommunerna.*



Länsstyrelserna