

Diarienummer: KS.2016.26
Datum:2016.08.10.
Enhetschef plan Joanna Hagstedt
E-post: joanna.hagstedt@ale.se

Kommunstyrelsen

Aktualitetsprövning av Ale kommuns översiktsplan

Sammanfattning

Förvaltningen konstaterar att sedan översiktsplanen och dess tillägg antogs har mycket hänt som berör mark- och vattenanvändningen i Ale kommun. Det blir tydligt i granskningen av översiktsplanens beskrivningar av omvärlden och av pågående och planerat arbete. Det kan också konstateras att översiktsplanens mål, strategier och utbyggnadsinriktningar inte längre svarar upp mot dagens förutsättningar för och konsekvenser av en hållbar stadsutveckling. Detta gäller med undantag för vindbruksplanen. Bedömningen görs med stöd av den uppföljningsprocess som har pågått sedan våren 2016.

Förvaltningen drar därför slutsatsen att övervägande del av översiktsplanen för Ale kommun är inaktuell.

Länsstyrelsen delar förvaltningens uppfattning och bedömer att förändringar i omvärlden och ny kunskap medför behov av omfattande utredningsarbete i samband med framtagandet av en ny översiktsplan.

Ale kommun är i en tillväxtfas och behöver en samlad bild över den kommunala översiktsplaneringen för att säkra hållbar stadsutveckling. Förvaltningen konstaterar vidare att Ale kommun bör övergå till kontinuerlig översiktsplanering med framtagande av ny översiktsplan, tematiska tillägg gällande exempelvis kulturmiljö och natur samt regelbundna uppföljningar och aktualitetsprövning. Detta är stora och resurskrävande arbetsinsatser, i linje med slutsatserna i aktualitetsprövningen. En övergripande tid- och resursplan för det arbetet avses tas fram senast våren 2017. Där bör även annat strategiskt arbete i kommunen beaktas.

Översiktsplan för Ale kommun

Ale kommuns översiktsplan (Ale ÖP07) antogs av kommunfullmäktige den 24 september 2007. I översiktsplanen ingår även en geografisk (Skönningared) och tre tematiska fördjupningar (vindbruk, natur och kulturmiljö). Tillsammans utgör dessa fem handlingar översiktsplan för Ale kommun (ÖP). Fortsatt i tjänsteutlåtandet benämns därför de fem rapporterna tillsammans som översiktsplan för Ale kommun. Om endast en särskilt del av översiktsplanen berörs, anges detta.

Översiktsplaneprocessen och aktualitetsprövning av översiktsplan

Översiktsplanen måste vara aktuell för att fungera som vägledning vid såväl kommunens egna som andra myndigheters beslut om bland annat detaljplaner, bygglov och tillstånd enligt miljöbalken.

Kommunfullmäktige ska därför minst en gång under varje mandatperiod enligt plan- och bygglagen 3 kap 27 § ta ställning till om planen behöver göras om, helt eller delvis. Aktualitetsprövningen ska göras utifrån plan- och bygglagens krav i 3 kap. 5 § på vad som ska framgå av översiktsplanen.

Syfte med aktualitetsprövning och uppföljning av översiktsplan för Ale kommun

Gällande översiktsplan för kommunen har aldrig formellt aktualitetsprövats. Syftet med aktualitetsprövningen är att presentera vilka förändringar som skett sedan planen antogs och hur detta påverkar översiktsplanen. Som ett led i aktualitetsprövningen av översiktsplanen genomfördes en uppföljning av gällande översiktsplan för kommunen. Den har påbörjats under våren 2016 för att sätta de pågående fördjupningarna av översiktsplanen i kommunövergripande sammanhang.

I mars 2016 lanserade staten en byggbonus som kommuner kan söka för att öka bostadsbyggandet. Ett av kraven för att kunna ansöka om bidraget i oktober i år är en ny eller aktualitetsprövad översiktsplan.

Förvaltningens beslutsförslag till kommunstyrelsen

1. Kommunstyrelsen beslutar att föreslå att kommunfullmäktige förklarar översiktsplanen för Ale kommun för inaktuell med undantag för vindbruksplan antagen av kommunfullmäktige 2014-09-29.

Björn Järbur
Kommunchef

Carita Sandros
Chef Sektor Samhällsbyggnad

Beslutsunderlag till KF

1. Tjänsteutlåtande
2. *Underlag för aktualiseringsprövning av översiktsplan för Ale kommun*, Ale kommun, 2016-08-10
3. *Sammanfattande redogörelse Ale kommun*, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2016-06-29
4. *Sammanfattande redogörelse för Västra Götalands län - Översiktsplanens aktualitet och planeringsunderlag*, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2013-11-27, rev 2016-05-25

Ärendet expedieras efter beslut för kännedom till:

- Länsstyrelsen
- Göteborgsregionens kommunalförbund
- Sektor kommunstyrelsen
- Sektor samhällsbyggnad
- Sektor arbete, trygghet och omsorg
- Sektor utbildning, kultur och fritid

Översiktsplan för Ale kommun

Ale kommuns översiktsplan (Ale ÖP07) antogs av kommunfullmäktige den 24 september 2007. I översiktsplanen ingår även följande geografiska och tematiska fördjupningar:

- Översiktsplan fördjupad för Skönningared, antagen av kommunfullmäktige 2006-10-30
- Vindbruksplan, tematisk översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2014-09-29
- Naturvårdsprogram, tematisk översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2007-09-24
- Kulturarvsplan, tematisk översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2009-06-15

Tillsammans utgör dessa fem handlingar översiktsplan för Ale kommun. I tjänsteutlåtandet benämns därför de fem rapporterna tillsammans som översiktsplan för Ale kommun. Om endast en särskilt del av översiktsplanen berörs, anges detta.

Bakgrund och syfte

Kommunstyrelsen tog beslutet om att påbörja ny översiktsplan den 11 september 2012. Bakgrunden var den snabba utvecklingen i kommunen och en bedömning att ÖP 07 i delar ej längre var aktuell. Ett förarbete pågick mellan hösten 2011 och vintern 2012 med rundtur i kommunen, informationsdag och ett seminarium med kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. I samband med detta fastslogs även en inriktning för översiktsplanen av dåvarande styrgrupp för översiktsplanering. Arbetet avbröts år 2014.

Gällande översiktsplan för kommunen har aldrig formellt aktualitetsprövats.

För närvarande pågår arbete med fördjupning av översiktsplanen för Nödinge och Älvängen. Under år 2016 pågår även arbete med ett flertal kommunövergripande kunskapsunderlag såsom VA- plan inklusive dagvattenpolicy, avfallsplan samt arbete med sociala indikatorer.

Som ett led i aktualitetsprövningen av översiktsplanen genomfördes en uppföljning av gällande översiktsplan för kommunen. Syftet med uppföljningen är att underlätta prövning av översiktsplanens aktualitet och ge en samlad bild av den pågående översiktliga planeringen i kommunen. Uppföljningen har påbörjats under våren 2016 för att sätta de pågående fördjupningarna av översiktsplanen för Älvängen och Nödinge i ett sammanhang.

Uppföljning av översiktsplanen har påbörjats under våren 2016 för att sätta de pågående fördjupningarna av översiktsplanen i kommunövergripande sammanhang. I mars 2016 lanserade staten en byggbonus som kommuner kan söka för att öka bostadsbyggandet. Ett av kraven för att kunna ansöka om bidraget i oktober i år är en ny eller aktualitetsprövad översiktsplan.

Översiktsplaneprocessen och aktualitetsprövning

Översiktsplanen måste vara aktuell för att fungera som vägledning vid såväl kommunens egna som andra myndigheters beslut om bland annat detaljplaner, bygglov och tillstånd enligt miljöbalken.

Kommunfullmäktige ska därför minst en gång under varje mandatperiod enligt plan- och bygglagen 3 kap 27 § ta ställning till om planen behöver göras om, helt eller delvis.

Aktualitetsprövningen ska göras utifrån plan- och bygglagens krav i 3 kap. 5 § på vad som ska framgå av översiktsplanen. För att kunna bedöma aktualiteten behövs ett underlag som visar hur den nuvarande översiktsplanen tillämpas och om det tillkommit nya förutsättningar och anspråk.

I aktualitetsförklaringen beslutas i vilken utsträckning översiktsplanens intentioner fortfarande är aktuella med hänsyn till nya förutsättningar. Den ska ge svar på om olika delar av översiktsplanen fortfarande gäller som kommunens uppfattning i markanvändningsfrågorna.

Översiktsplanens innehåll ändras dock inte av beslutet om aktualitetsförklaring. Den gäller tills en ny kommunövergripande översiktsplan är antagen.

Översiktsplanens aktualitet - förvaltningens bedömning

Nedan anges en sammandragning av huvudsakliga skäl för översiktsplanens inaktualitet utifrån plan- och bygglagens krav i 3 kap. 5 § på vad som ska framgå av översiktsplanen. Aktualitetsprövningen har primärt gjorts utifrån just dessa lagkrav.

Hela bedömningen finns redovisad i bilagd rapport *Underlag för aktualiseringsprövning av översiktsplan för Ale kommun*, Ale kommun, 2016-08-10.

Grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden

ÖP07 har en tidshorisont till år 2020, vilket är få år bort. En kommunövergripande översiktsplan bör ha en tidshorisont om 25 år, för att peka ut framtidsvisioner och säkra hållbar utveckling.

Översiktsplanen har till övervägande del redan genomförts, markområden har tagits i anspråk och tätorterna utvecklas i en grad långt över planerade volymer och gränser. Några utpekade områden har visat sig av olika anledningar svåra att exploatera. Avsedd markanvändning har alltså genomförts och bristande ledning finns för vidare avvägningar. Politiska mål för befolkningsökning (ÖP07 cirka 1 % per år) ersätts år 2017 med 3 % vilket ställer nya krav på översiktsplaneringen och andra styrdokument.

Väg- och järnvägens utbyggnad i Göta Älvdalen är genomförd. Det innebär förutsättningar som inte helt kunde förutses i översiktsplanen, både vad gäller pendlingsorternas attraktionskraft och påverkan från exempelvis trafikbuller.

Översiktsplanen innehåller inte heller några aktuella ställningstaganden vad gäller exempelvis bevarande av naturen, kraftledning, arbetsplatser, service och jordbruksmark.

Utöver det som ingår i översiktsplan för Ale kommun har fördjupningar av översiktsplanen samt andra strategiska dokument på kommunal och regional nivå tillkommit eller är under framtagande. De innehåller tematiska och geografiskt avgränsade ställningstaganden och riktlinjer. Det finns flera utmaningar med detta. Riktlinjer och rekommendationer i dessa dokument finns inte samlade så att en helhetsbild av kommunens strategiska utveckling blir läsbar. Flera av dokumenten innehåller dessutom förhållningssätt som bedöms som inaktuell i dagens planeringssituation i Ale kommun. Många underlag är under framtagande. Kommunen saknar därmed viktiga pusselbitar på övergripande nivå inom den strategiska planeringen, och därmed också ett flertal nycklar till hållbar utveckling av kommunen.

Framförhållningen gällande markanvändning bedöms därmed inte längre vara aktuell.

Kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras

Analyser och kunskapsunderlag för den byggda miljön och dess förutsättningar är inaktuella och speglar inte dagens planeringsfrågor. Översiktsplanen innehåller inte alls eller har inaktuella ställningstaganden kring ett stort antal komplexa planeringsfrågor som direkt påverkar den byggda miljön såsom flertal risk och säkerhetsfrågor (bland annat buller, luftföroreningar, skred och översvämningar, farligt gods, förorenade områden, dagvattenhantering); naturreservat, grön infrastruktur, kraftledningar, jordbruksmark.

Översiktsplanen speglar därmed inte längre förvaltningens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer

Flera riksintressen och miljö kvalitetsnormer har förändrats eller tillkommit efter översiktsplanens antagande. Exempel på dessa är förändrade värdebeskrivningar för riksintressen för naturvård och friluftsliv. Uppdatering av bevarandeplanerna för Natura 2000-områden i länet pågår. Kommunen behöver vidare göra en grundlig genomgång och redovisning av miljö kvalitetsnormer, inte minst för vattenförekomster inom Västerhavets vattendistrikt samt för fisk och musselvatten.

Översiktsplanen är därmed inte längre aktuell vad gäller redovisning av riksintressen och miljö kvalitetsnormer.

Hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling inom kommunen

Ett stort antal relevanta nationella, regionala mål, planer och program har tagits fram sedan översiktsplanens antagande eller pågår.

Därmed speglas inte dessa på ett aktuellt sätt i översiktsplanen.

Sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken

Strandskyddet i miljöbalken har sedan 1 juli 2009 en delvis förändrad lydelse. Av översiktsplanen ska det framgå sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) som avses i 7 kap. 18e § miljöbalken. Om inga LIS-områden föreslås behöver det också framgå och gärna motiveras.

ÖP07 saknar helt sådana rekommendationer eftersom lagstiftningen kring strandskydd ändrades i efter planen antogs.

Översiktsplanens aktualitet - länsstyrelsens bedömning

Se bilaga till tjänsteutlåtandet eller dess sammanfattning i *Underlag för aktualiseringsprövning av översiktsplan för Ale kommun*, Ale kommun, 2016-08-10.

Uppföljning av översiktsplan för Ale kommun

Uppföljningen av översiktsplanen har gjorts under våren 2016 för att sätta de stora pågående fördjupningarna av översiktsplanen för Älvängen och Nödinge i ett sammanhang. Uppföljningen har gjorts genom bland annat en aktualitetsgranskning av översiktsplanen kapitel för kapitel, en genomgång av givna och pågående fördjupningar av översiktsplanen, detaljplaner och bygglov samt av vad som byggts 2007-2015. Intervjuer och arbetsmöten med tjänstemän insatta i planering, bygglov, social hållbarhet, naturvård och plangenomförande har genomförts. Vidare har en nulägesinventering av genomförbarheten i översiktsplanering gjorts under våren 2016, som en del i arbetet med fördjupade översiktsplaner för Nödinge och Älvängen. Den beskriver, analyserar och bedömer den praktiska och ekonomiska genomförbarheten för bland annat ÖP07.

Resultatet har jämförts med översiktsplanens intentioner. Utifrån denna uppföljning har sedan en aktualitetsbedömning gjorts. Analyserna och redovisningen har skett i tre spår; de tre hållbarhetsperspektiven, bebyggelseutveckling och ortvis analys av markanvändningen. Resultatet blir därmed en tolkning av planeringssituationen i Ale kommun utifrån det ovan valda arbetssättet.

Sammanfattning av uppföljningen redovisas i bilagd rapport *Underlag för aktualiseringsprövning av översiktsplan för Ale kommun*, Ale kommun, 2016-08-10.

Samråd/samverkan

Beredning har gjorts av planenheten på sektor samhällsbyggnad. Tjänstemän från alla sektorer har närvarat på arbetsmöten om uppföljning av översiktsplanen.

Samråd med länsstyrelsen har genomförts, se ”Remissyttrande” nedan.

Remissyttrande

Ale kommun har 2016-05-04, enligt plan- och bygglagen (PBL) 3 kap. § 28, skrivit en begäran om en sammanfattande redogörelse för Ale kommun hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Länsstyrelsen ska i en sådan redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen, som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen. Länsstyrelsen har 2016-06-29 inkommit med sin sammanfattande redogörelse. Denna biläggs tjänsteutlåtandet.

Remiss inom Ale kommun har inte varit möjlig av tidsskäl.

Ekonomisk bedömning/konsekvens

Aktualitetsförklaringen av översiktsplanen ger inga direkta ekonomiska konsekvenser. Däremot det i tjänsteutlåtandet nämnda omfattande fortsatta arbetet med översiktlig planering finansieras genom skattemedel. Beslutet om fortsatt arbete med översiktsplanering kan därmed påverka kommunens budget för de kommande åren.

Barnperspektivet

Beslutet uppmärksammar att översiktsplanens sociala perspektiv inklusive barnperspektivet inte svarar mot dagens förutsättningar.

Funktionshinderperspektivet

Beslutet anses inte direkt beröra funktionshinderperspektivet.

Miljöperspektivet

Beslutet uppmärksammar att översiktsplanens miljöperspektiv inte svarar mot dagens förutsättningar.

Övriga i kommunen förekommande styrdokument som påverkar ärendet

De flesta kommunala strategidokument påverkar direkt och indirekt översiktsplanen och dess aktualitet.

Ärendets kommunikationsbehov

Inga utöver sändlista.

Förvaltningens bedömning och motivering

Förvaltningen konstaterar att sedan översiktsplanen och dess tillägg antogs har mycket hänt som berör mark- och vattenanvändningen i Ale kommun. Det blir tydligt i granskningen av översiktsplanens beskrivningar av omvärlden och av pågående och planerat arbete. Det kan också konstateras att översiktsplanens mål, strategier och utbyggnadsinriktningar inte längre svarar upp mot dagens förutsättningar för och konsekvenser av en hållbar stadsutveckling. Detta gäller med undantag för vindbruksplanen. Bedömningen görs med stöd av den uppföljningsprocess som har pågått sedan våren 2016.

Kommunens syn på översiktsplanens enskilda delar kan sammanfattas nedan:

- Översiktsplan för Ale kommun (ÖP07)

Översiktsplanens mål, strategier och utbyggnadsinriktningar svarar inte längre upp mot dagens förutsättningar.

- Översiktsplan fördjupad för Skönningared (FÖP Skönningared)

Avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen är en utmaning i Skönningared. Dessa kan inte lösas med översiktlig planering som hanterar endast avvägningar mellan allmänna intressen. Översiktsplanens mål, strategier och utbyggnadsinriktningar svarar inte längre upp mot dagens förutsättningar.

- Vindbruksplan, tematisk översiktsplan

Förvaltningens slutsats är att vindbruksplanen är aktuell.

- Naturvårdsprogram, tematisk översiktsplan

Sedan antagandet har ett antal väsentliga förutsättningar förändrats såsom exempelvis förslag till naturreservat i kommunen, ny lydelse av strandskyddet i miljöbalken sedan 1 juli 2009, tillkomsten av Artskyddsförordningen (2007:845). Programmet saknar även grönstrukturperspektiv med funktionalitet på landskapsnivå. Programmet svarar därför inte längre upp mot dagens förutsättningar.

- Kulturarvsplan, tematisk översiktsplan

Planen är inte operativ och saknar tydliga ställningstaganden i kulturmiljöfrågor som skulle kunna vägleda vid detaljplaneläggning och lovgivning. Dess rekommendationer är få och delvis inaktuella.

Länsstyrelsen delar förvaltningens uppfattning och bedömer att förändringar i omvärlden och ny kunskap medför behov av omfattande utredningsarbete i samband med framtagandet av en ny översiktsplan.

Ale kommun är i en tillväxtfas och behöver en samlad bild över kommunala översiktsplaneringen för att säkra hållbar stadsutveckling. Förvaltningen konstaterar vidare att Ale kommun bör övergå till rullande översiktsplanering med framtagande av ny översiktsplan, tematiska tillägg gällande exempelvis kulturmiljö och natur samt regelbundna uppföljningar och aktualitetsprövning. Detta är stora och resurskrävande arbetsinsatser, i linje med slutsatserna i aktualitetsprövningen. En övergripande tidplan för det arbetet avses tas fram senast våren 2017. Där bör även annat strategiskt arbete i kommunen beaktas.