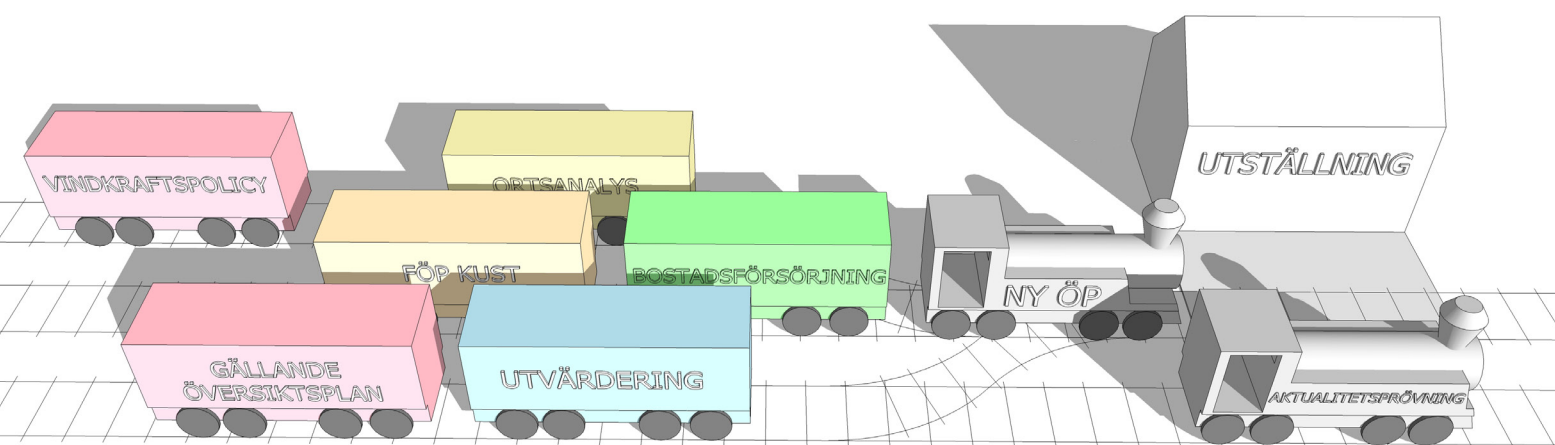




Länsstyrelserna



Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering

En rapport i pilotprojektet Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

För rapporten ansvarar pilotprojektet genom
Länsstyrelsen i Stockholms län, avdelningen för planfrågor
Rapport nr 2011:8
Illustration: Harald Klein, omslaget och sidan 7.

Förord

Länsstyrelserna i Skåne län och Stockholms län har under 2010 deltagit i pilotprojektet, *Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö*, som har ingått i Boverkets regeringsuppdrag om kompetenssatsning kring tillämpningen av plan- och bygglagen. Den här rapporten utgör en samlad redovisning av pilotprojektets resultat.

Betydelsen av att hålla översiktsplanen aktuell går idag som en röd tråd genom den översiktliga planeringen i storstadskommuner som Malmö stad och Stockholms stad. Hur länsstyrelsen medverkar i denna rullande planering och de ökade förväntningar som den nya plan- och bygglagen innebär har varit fokus för pilotprojektet.

Rapporten vänder sig främst till länsstyrelserna, som en inledning och ett underlag för fortsatta diskussioner om former och innehåll för hur vi medverkar i översiktsplaneringen. En viktig del är inte minst hur länsstyrelserna gemensamt kan bidra till att effektivisera arbetet. Här ingår att se över formerna för samverkan mellan länsstyrelserna och centrala statliga myndigheter och med Boverket som ansvarig för samordningsfrågor.

Det samarbete mellan två länsstyrelser som pilotprojektet bygger på har varit mycket givande. Det har stor betydelse att samarbetet mellan länsstyrelser om plan- och byggfrågor fortsätter.

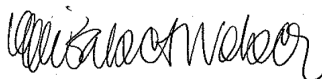
MARS 2011



Inger Holmqvist

Plandirektör

Länsstyrelsen i Stockholms län



Elisabet Weber

Länsarkitekt

Länsstyrelsen i Skåne län



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN



LÄNSSTYRELSEN
I SKÅNE LÄN

En rapport i pilotprojektet

Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

Metoder om planering i 8 i pilotprojekt

Boverket har i samverkan med länsstyrelserna under 2008-2010 haft regeringens uppdrag att genomföra en samordnad insats för att få en bättre tillämpning av plan- och bygglagen. Under 2010 har denna kompetenssatsning bestått i sammanlagt 8 pilotprojekt, som har bedrivits av länsstyrelser tillsammans, för att utveckla metoder och arbetssätt som främjar samverkan och utbyte av kunskap mellan kommuner och län. Projekten bidrar också med erfarenheter till introduktionen av nya plan- och bygglagen, som träder i kraft 2 maj 2011. Det samlade resultatet av projekten kommer att sammanställas av Boverket.

Rapporter från pilotprojektet Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

Från pilotprojektet redovisas i tryckt form förutom denna rapport även rapporten

Riktlinjer för bostadsförsörjning med koppling till rullande översiktsplanering

En underlagsrapport redovisas enbart i pdf-format
Beskrivning av hur Malmö stad och Stockholms stad bedriver rullande översiktsplanering med utmaningar för länsstyrelsen. Juni 2010

Rapporterna finns som pdf på webbplats hos respektive länsstyrelse.

Pilotprojektet har bedrivits gemensamt av länsstyrelserna i Skåne län och Stockholms län

Pilotprojektet har haft som syfte att utveckla formerna för länsstyrelsens medverkan i kommunernas översiktsplanering då denna bedrivs kontinuerligt och rullande. Länsstyrelsen i Stockholms län har va-

rit projektansvarig länsstyrelse genom plandirektör Inger Holmqvist. Länsstyrelsen i Skåne län har varit medverkande länsstyrelse genom länsarkitekt Kerstin Nilermark (t.o.m. juni 2010) och länsarkitekt Elisabeth Weber (fr.o.m. september 2010).

I en projektgrupp har följande personer medverkat

Länsstyrelsen i Skåne län

Harald Klein	projektledning Skåne
Gulistan Batak	(t.o.m. december 2010)
Hanna Björklund	(t.o.m. november 2010)
Åsa Björn	(t.o.m. september 2010)

Länsstyrelsen i Stockholms län

Cristina Björn	projektledning
Johanna Gauffin	projektsekreterare
Elin Blume	
Tobias Olsson	
Carin Wanbo	

Boverket

Christina Johannesson
Mari Tastare

Övriga medverkande i projektet

Från Malmö stad och Stockholms stad har som samarbetspartner medverkat:

Bertil Johansson	Malmö stad
Tyke Tykesson	Malmö stad
Niklas Svensson	Stockholms stad

I pilotprojektets fokus bostadsförsörjning har även Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Boverket medverkat, samt sex kommuner i Skåne län – Burlöv, Helsingborg, Lomma, Lund, Staffanstorps och Svedala, och sex kommuner i Stockholms län – Botkyrka, Haninge, Nacka, Sigtuna, Stockholm och Södertälje.

INNEHÅLL

SID

Inledning	4
Rullande översiktsplanering i storstadsmiljö	6
Exempel från Malmö översiktsplanering	8
Exempel från Stockholms översiktsplanering	10
SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	
Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering	12
Länsstyrelsens sammanfattande redogörelse och översiktsplanens aktualitet	14
Dialog om riksintressen	20
Riksintresse för kulturmiljövården - innerstadsmiljöer	23
Riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplanering	24

Inledning

Utgångspunkter

De större städerna utvecklas idag starkt genom tillväxt och snabb befolkningsökning vilket ställer stora krav på kommunernas planering. Det är också flera kommuner som söker nya former för en översiktsplanering som passar till de utmaningar som storstadens utveckling innebär. Malmö stad och Stockholms stad är kommuner vars arbete de senaste åren har präglats av ambitioner att utveckla mer effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och framför allt att lägga grunden för en mer strategisk och rullande översiktsplanering.

Nya plan- och bygglagen som införs 2 maj 2011 betonar översiktsplanens strategiska funktion bland annat genom att stärka sambanden mellan översiktsplanen och nationella och regionala mål, planer och program som har betydelse för hållbar utveckling. Kopplingen till den regionala planeringen blir härmed starkare och länsstyrelsen förväntas bidra till översiktsplaneringen med underlag om såväl statliga som mellankommunala intressen.

Länsstyrelsen får i nya lagen en stärkt roll att främja arbetet med att hålla översiktsplanen aktuell. De sammanfattande redogörelserna med synpunkter på översiktsplanens aktualitet, som infördes i plan- och bygglagen 1996, ska länsstyrelsen nu redovisa till kommunen på eget initiativ minst en gång under mandattiden. Tillsammans med tidigare ändringar i plan- och bygglagen förväntas kommunerna bedriva översiktsplaneringen mer kontinuerligt.

Om rapporten

Den här rapporten vill förmedla kunskap om olika sätt att effektivisera arbetet med översiktsplanering i kommuner och länsstyrelser. Rapporten har som utgångspunkt hur Malmö stad och Stockholms stad bedriver sin översiktsplanering rullande, och beskriver olika sätt att lägga upp arbetet som kan inspirera också andra kommuner. Beskrivningen ger underlag för att diskutera hur länsstyrelsen kan bedriva sitt ar-

bete för att medverka till att översiktsplaner hålls aktuella och att det statliga perspektivet tidigt får genomslag i planer och i planeringsprocesser.

Förutom slutsatser och förslag som rör länsstyrelsens medverkan i en rullande översiktsplanering belyser rapporten närmare följande tre aspekter:

- Länsstyrelsens sammanfattande redogörelse och översiktsplanens aktualitet
- Dialog om riksintressen
- Riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplanering

Länsstyrelsens roll i översiktsplanering enligt nya plan- och bygglagen

Översiktsplanen är enligt plan- och bygglagen en kommunal angelägenhet. Den ger också besked om hur planen tillgodoser sakområden som länsstyrelsen ansvarar för. I takt med att miljö- och riskfrågor har betonats alltmer i lagstiftningen har länsstyrelsens ansvar successivt utökats sedan plan- och bygglagen infördes 1987.

Enligt nya plan- och bygglagen har länsstyrelsen följande roll i översiktsplaneringen.

Sakfrågor

Länsstyrelsen ansvarar för att ta tillvara och samordna statliga intressen i översiktsplaneringen. Ansvaret är särskilt uttalat för

- områden av riksintresse, miljökvalitetsnormer och vissa strandskyddsfrågor enligt miljöbalken
- lämplig samordning av markanvändning som rör två eller flera kommuner
- frågor som rör hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, och till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen där hänsyn bör tas vid beslut om användningen av mark och vattenområden.

Planprocessen

I processen att ta fram en ny översiktsplan eller ändring i planen genom fördjupning eller tillägg medverkar länsstyrelsen på följande sätt.

- Vid kommunens samråd med länsstyrelsen – med syftet att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt.
- Under utställningstiden då länsstyrelsen avger ett granskningsyttrande över planförslaget. Granskningsyttrandet ska redovisas av kommunen tillsammans med översiktsplanen vid antagandet av planen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del ska detta anmärkas i planen.

Länsstyrelsen ska dessutom medverka vid kommunens samråd om avgränsningen av den miljökonsekvensbeskrivning som ingår i en miljöbedömning av översiktsplanen.

Underlag till aktualitetsprövning

I kommunens arbete med att hålla översiktsplanen aktuell bidrar länsstyrelsen genom att på eget initiativ minst en gång under mandattiden till kommunen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanen aktualitet. Synpunkterna redovisas i en sammanfattande redogörelse, där det framgår hur dessa intressen förhåller sig till översiktsplanen.

Översiktsplanering – en tillbakablick

1947 års byggnadslag gav för första gången kommunerna möjlighet att genom **generalplan** införa ett mer långsiktigt perspektiv i planeringen än vad som tidigare kunnat åstadkommas med enbart stadsplaner och byggnadsplaner.

Generalplanen skulle ange grunddragen för markens användning som utgångspunkt för efterföljande planering. I landet som helhet togs ett mindre antal generalplaner fram i exploateringsförberedande situationer och fastställdes genom beslut av Konungen vilket medförde bindande bestämmelser för rättigheter och skyldigheter.

Ett 50-tal generalplaner behandlades enbart i stadsfullmäktige. Däribland generalplan för hela kommunen i Malmö stad genom Generalplan för Malmö 1956, 1966 och 1980 och i Stockholms stad genom Generalplan 1952. Det framtidsinriktade arbetet i kommunerna bedrevs även utanför den ram som lagstiftningen angav, genom översiktliga programskrifter, sektorplaner, områdesplaner, dispositionsplaner osv.

1970-talets kommunöversikter och markdispositionsplaner. Med en ökad medvetenhet om att oförstörd mark, ren luft och vatten var resurser som behövde värnas och hushållas med, inleddes i början av 1970-talet den fysiska riksplaneringen. I samband med denna infördes krav på allmän lämplighetsprövning av all bebyggelse, och den tidigare glesbebyggelserätten utmönstrades.

Riksplaneringen ledde fram till att nästan samtliga kommuner i landet tog fram kommunöversikter och flera kommuner även markdispositionsplaner för särskilt utpekade områden såsom kust- och skärgårdsområden, större insjöområden, älvdalar m.m. Dessa mycket omfattande planeringsinsatser låg tillsammans med erfarenheterna av byggnadslagets generalplan till grund då plan- och bygglagen infördes 1987.

1987 års plan- och bygglag införde kravet att varje kommun ska ha en **översiktsplan**. Planen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden och om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Planen ska omfatta hela kommunen och vara aktuell.

Plan- och bygglagen innebar att besluten om markanvändning och byggande decentraliserades från staten till kommunerna. Det statliga inflytandet i planeringen, i översiktsplanering liksom i detaljplanering, preciserades i lagstiftningen.

Rullande översiktsplanering i storstadsmiljö

Hur ser då formerna ut för en översiktsplanering som bedrivs rullande? Malmö stad och Stockholms stad redovisar i sina plandokument hur de redan har utvecklat eller avser att utveckla översiktsplaneringen med en uttalad kontinuitet för att ge stöd för en både långsiktig och mera kortsiktig planläggning.

Aktuell översiktsplan – den röda tråden i en rullande planering

Rullande översiktsplanering sätter en aktuell översiktsplan i centrum och utgår från

- En stadsbyggnadsstrategi som i sina grundläggande drag är långsiktig och politiskt stabil och därmed kan förbli aktuell över mandatperioderna
- Uppföljningar av planens tillämpning, relevans och nya utvecklingsförlopp som underlag för aktualitetsprövningen varje mandatperiod
- Kompletteringar med ändring av översiktsplanen genom tillägg och fördjupningar för delområden
- En översiktsplanen som kopplas till planeringsunderlag och övrig kommunal planering.

Möjligheten att förenkla och effektivisera arbetet med översiktsplanen ökar inte nämnvärt med nya plan- och bygglagen. I stället ligger vinsterna närmast i att strukturera översiktsplaneringen så att det finns en tydlig röd tråd i det samlade arbetet och att dra nytta av vad som gjorts tidigare.

Förenklat kan man säga att det behövs en plan för hur arbetet med översiktsplaneringen ska bedrivas långsiktigt. Det kan löna sig att fundera kring frågor om vad nästkommande översiktsplan bör innehålla

”Kommunens långsiktiga planering är en ständigt pågående process där mål och strategier successivt stäms av mot den pågående utvecklingen.

Syftet med att i ”Malmö 2005” lägga fram ett samlat beslutsunderlag för aktualisering, justering och genomförande av översiktsplanen har varit att på ett bättre sätt återspegla kontinuiteten i planeringen och möjliggöra en bred diskussion om Malmös långsiktiga utveckling.”

Från förordet till Översiktsplan för Malmö 2005

och hur detta påverkar pågående arbete, när och hur nästa aktualitetsprövning ska ske och när det kan vara dags att göra en större översyn av översiktsplanen.

Aktualitetsprövningen av översiktsplanen

Ansvar för att bedöma om översiktsplanen är aktuell eller behöver omarbetas ligger hos kommunen. En uppfattning som uttrycktes i förarbetena till plan- och bygglagen var att kommunfullmäktige minst varannan mandatperiod tar upp planen till en helhetsbedömning. Kravet på att kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden ska ta ställning till aktualiteten tillkom 1996 och förde in i översiktsplanen i ett kontinuerligt sammanhang.

Kommunfullmäktiges aktualitetsprövning kan användas på ett medvetet sätt för att tidigt under mandattiden stärka översiktsplanens förankring i den politiska diskussionen om strategiska frågor och om aktuellt beslutsunderlag som rör den fysiska miljön.

I Malmö stad har aktualitetsprövningen av den gällande översiktsplanen kombinerats med en samtidig viss översyn av planen processad enligt reglerna om ny översiktsplan.

Översiktsplanen kan bestå av flera dokument

Att den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom tillägg och fördjupningar för delområden tydliggjordes i plan- och bygglagen 2008. Detta har öppnat för en situation där kommunens översiktsplan efter en tid kan bestå av flera handlingar.

Med en ansats att samordna översiktsplaneringen med andra kommunala program och med hänvisningar till dessa som planeringsunderlag till översiktsplanens inriktningar kommer underlaget för planen att återfinnas i flera dokument.

Samtidigt kan såsom i Stockholms stad noteras en ambition att minska antalet styrdokument och låta översiktsplanen även innehålla riktlinjer för bostadsförsörjning och kommunens energiplan, obligatoriska enligt annan lagstiftning.

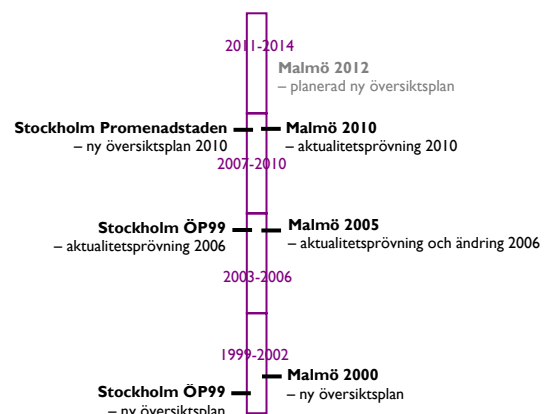
Planeringsunderlag kan komplettera översiktsplanens vägledning

Det är vanligt att kommunernas förvaltningar tar fram planer och program för olika sektorsintressen, som naturvårdsprogram, tillgänglighetsprogram, miljöprogram m.m. I både Malmö stad och Stockholms stad är det inte ovanligt att dessa dokument också har beslutats om i kommunfullmäktige. I många fall har programmen, förutom förvaltningsfrågor, även bäring på markanvändning och/eller bebyggelseutveckling. Genom att komplettera programmen med en tydlig koppling till gällande översiktsplan med förslag till ändringar, kan de nyttiggöras vid en kommande översyn av översiktsplanen. Detta bidrar till att stärka en aktuell översiktsplan som den röda tråden i en rullande planering.

I nya plan- och bygglagen kommer kraven på den slutliga översiktsplanens innehåll att förändras något. Planen ska enbart redovisa kommunens bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kapitlet ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vatten kommer att tillgodoses. Det innebär att direkta redovisningar av planeringsunderlag i översiktsplanen kan ersättas med en hänvisning till andra dokument.

Översiktsplaner mer anpassade till kommunens behov

Plan- och bygglagen ställer inga precisa krav på översiktsplanens utformning och redovisning av handlingar, utan ger relativt vida ramar för hur kommunens långsiktiga utveckling av mark- och vattenanvändningen samt bebyggelseutvecklingen ska redovisas. Plandokumentet från Malmö och Stockholm är exempel på de senaste årens tendenser att



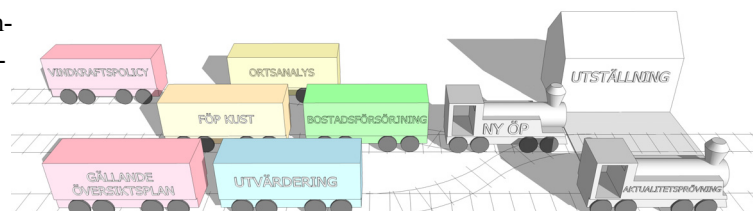
översiktsplaner inte längre följer 1990-talets centralt framtagna vägledningar om innehåll och redovisning. I stället görs tydliga ansatser att anpassa planutformningen till de utmaningar och behov som kommunen står inför.

Plandokumentet visar ambitioner att lyfta fram översiktsplanen mer som ett inriktningsdokument med komprimerade handlingar och en antagen översiktsplan i mindre omfång än tidigare.

Ändring för delområden och genom tillägg samt program för detaljplanering

En översiktsplan kan i praktiken behöva kompletteras av planering på områdesnivå; genom fördjupningar som blir föremål för både samråd och granskning före antagande i fullmäktige. I andra fall kan den områdesvisa översiktliga planeringen bedrivas genom att ett program för detaljplanering läggs till grund för samråd och behandling av ansvarig nämnd, innan detaljplanläggningen inleds. I både Malmö och Stockholm finns kombinationer av dessa planeringsformer – ett planarbete som inleds som en fördjupning av översiktsplanen och som efter samrådet fortsätter som program för detaljplanering.

Behovet av att ändra översiktsplanen genom tillägg för olika sakfrågor har ännu inte använts i större utsträckning, men formen kan givetvis komma att bli mer eftertraktad för att successivt komplettera en strategisk plan med inriktningar som stöd för närmare planläggning. Att klargöra hur olika hälso- och miljöaspekter bör behandlas i bebyggelseutvecklingen kan vara sådana frågor, exempelvis för att hantera idag aktuella frågor som klimatanpassning eller miljökvalitetsnormer för vattenkvalitet i bebyggelsen.



Exempel från Malmö översiktsplanering

Aktualitetsprövning och samtidig ändring av gällande översiktsplan

Redan i samband med framtagandet av *Översiktsplan för Malmö 2000* inleddes diskussioner om hur översiktsplaneringen skulle kunna bedrivas i ett mer kontinuerligt och effektivt arbete.

Inför aktualitetsprövningen år 2005 av översiktsplanen var utgångspunkten att de stora dragen i planen kunde betraktas som aktuella, men att det fanns behov av att redaktionellt revidera planen utifrån tidigare tagna beslut om fördjupningar och detaljplaner. Därtill fanns önskemål om att inarbeta några aktuella utvecklingsfrågor i planen samt att ta in riktlinjer för planering längs farligt gods leder. Avsikten var således att samtidigt med aktualitetsprövningen också genomföra viss översyn av den gällande översiktsplanen.

Ett viktigt led i arbetet med översynen var tio s.k. *Dialog-PM* med diskussionsmaterial om Malmös utveckling som publicerades under år 2004. Fyra PM behandlade geografiska delar av staden medan övriga tog upp tematiska och metodiska frågor, såsom regional utveckling och planeringsprinciper för farligt gods. Dessa PM fungerade som samrådsunderlag i arbetet.

Det samlade dokumentet *Malmö 2005 – Aktualisering och komplettering av Malmö översiktsplan* bestod av följande tre delar:

- *Del 1* med underlag för kommunfullmäktiges beslut om översiktsplanens aktualitet. Underlaget beskriver Malmös syn på utvecklingen i längre perspektiv, innehåller en uppföljning av vad som har genomförts de senaste åren med fokus på en genomgång av i vad mån planens riktlinjer följts vid efterföljande byggande och andra genomförandeåtgärder samt redovisar pågående översiktlig planering.

- *Del 2* med förslag tillägg till och ändringar av gällande översiktsplan.

- *Del 3* med riktlinjer för arbetet med att genomföra översiktsplanens intentioner och med förslag om hur fortsatt översiktsplanering ska bedrivas.

Ett förslag till *Malmö 2005* ställdes ut och remissbehandlades enligt processreglerna i plan- och bygglagen. Inkomna synpunkter sammanställdes och kommenterades i ett utlåtande. Efter några mindre revideringar antogs *Malmö 2005* av kommunfullmäktige i februari 2006.

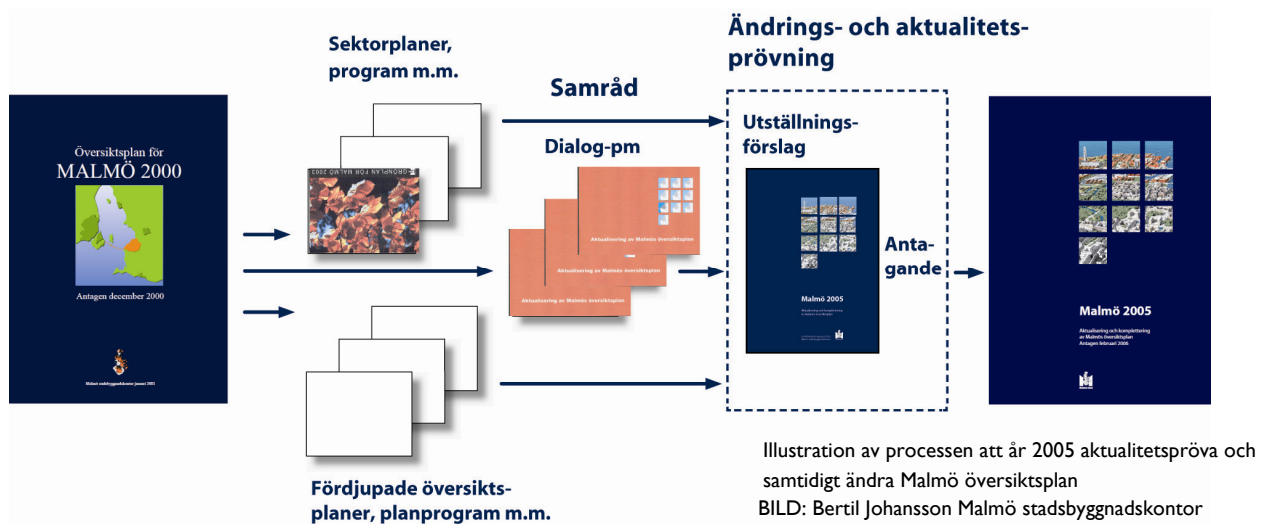
Utöver ett tydligt ställningstagande till översiktsplanens aktualitet innebar beslutet att vissa delar av planen ändrades samt att fullmäktige gav tydliga riktlinjer för kommunens fortsatta arbete med översiktsplanering.

Efter kommunfullmäktiges beslut bestod den gällande översiktsplanen således av de båda dokumenten *Malmö 2000* och *Malmö 2005* där även de fördjupningar som tidigare antagits ingick.

Dialog-PM som samrådsunderlag

Kommunens erfarenheter av arbetet med *Dialog-PM* inför aktualitetsprövningen år 2005 var överlag positiva och denna form har därefter använts som ett sätt att successivt diskutera nya förutsättningar för översiktsplaneringen. Under åren 2006-2010 togs ett tiotal PM fram om nya frågor som bedömdes få betydelse för Malmös stadsutveckling, såväl tematiska sektorsfrågor som utvecklingen i geografiska delområden. Både innehållet och karaktären i dessa PM har växlat, men omfattar ofta preliminära förslag, alternativ och idéer för en framtida utveckling.

Dialog-PM hanteras som samrådsunderlag till översiktsplanen, vilket innebär samråd med bland andra länsstyrelsen. Synpunkter från samrådet sammanställs i en samrådsredogörelse med tydliga förslag till ställningstaganden av betydelse för fortsatt översiktsplanering. Samrådsredogörelsen behandlas av stadsbyggnadsnämnden, som tar ställning till kontorets slutsatser och förslag till fortsatt översiktsplanering.



Planering på områdesnivå konkretiserar intentionerna

En av grundstenarna i Malmös översiktsplanering är sedan länge att förverkliga översiktsplanen genom planering på en mellannivå, för områden och stadsdelar, för att ge närmare vägledning för detaljplanering och genomförande av byggprojekt. Formerna för arbetet varierar och anpassas till de specifika förutsättningarna, plansituationens komplexitet och behov av samråd och politisk förankring.

Denna områdesplanering bedrivs ofta i form av fördjupning av översiktsplanen med den planprocess som föreskrivs i plan- och bygglagen. Under senare år har inriktningen allt oftare varit att i stället arbeta med planprogram för större områden eller stadsdelar, med samråd och behandling i stadsbyggnadsnämnd.

Arbetsformerna utvecklas inför ny översiktsplan – Översiktsplan 2012

Den arbetsmodell för en mer strategisk och kontinuerlig översiktsplanering som låg till grund för arbetet med *Malmö 2005*, tas nu till vara och utvecklas i arbetet med en ny kommunomfattande översiktsplan.

Siktet är inställt på att en ny översiktsplan ska antas under nästa mandatperiod, preliminärt år 2012. I beslutsunderlaget konstateras att om Malmö ska ligga i framkant även under kommande decennier krävs en kontinuerlig utveckling av såväl arbetsmetoder som kommunens konkreta agerande.

Några utmaningar i arbetet gäller kopplingen mellan sektorsprogram och översiktsplanering, former för uppföljning och utvärdering samt hur arbetet med *Dialog-PM* ska fortsätta.

Inom Malmö stad finns ett antal sektorsprogram, planer och policies med olika aktualitet, karaktär och status, inte minst när det gäller samråd och politisk förankring. Det saknas idag ett fastlagt arbetssätt för hur översiktsplaneringen ska hantera dessa program. Stadsbyggnadskontoret ser emellertid en koppling mellan översiktsplan och sektorsprogram som en växelverkan, där en ny översiktsplan kan bygga på sektorsprogrammets analyser och behovsbedömningar, och nya sektorsprogram kan utgå från gällande översiktsplan.

Den uppföljning av gällande översiktsplan som redovisades inför fullmäktiges aktualitetsprövning av översiktsplanen år 2005 fokuserade främst på en genomgång av i vad mån planens riktlinjer följts vid efterföljande detaljplanering, byggande och andra genomförandeåtgärder. Motsvarande uppföljning redovisades också inför aktualitetsprövningen av planen år 2010 och då även tillsammans med ett antal indikatorer som gav en bild av Malmös utveckling i relation till olika hållbarhetsmål. Stadsbyggnadskontoret menar att formerna för hur översiktsplanen följs upp och utvärderas kommer att behöva förbättras som ett led i en kontinuerlig översiktsplanering.

Arbetet med *Dialog-PM* ser stadsbyggnadskontoret övervägande positivt på, men har samtidigt resulterat i ett större antal tematiska och geografiska dokument där kopplingen med den kommunomfattande översiktsplanen inte alltid upplevs som tydlig. Den samlade översiktsplanen är fortsättningsvis mycket viktig, men behöver enligt kontoret utvecklas i riktning mot att bli mer sammanfattande och strategisk, helst också bli mindre till omfånget och mer lättillgänglig.

Exempel från Stockholms översiktsplanering

Översiktsplan 2010 – en ny grund för rullande översiktsplanering

Hur den översiktliga planeringen kan hantera storstadens komplexa stadsbyggande och hur arbetet kan effektiviseras har varit återkommande frågor i Stockholms stad sedan den första översiktsplanen antogs 1991. Den nya översiktsplanen från 2010, *Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm*, vidareutvecklar den stadsbyggnadsstrategi – Bygg staden inåt, som formulerades i Översiktsplan 99. Planen innebär därutöver ett nytänkande när det gäller översiktsplanens roll och innehåll.

Det som idag kännetecknar Stockholms rullande översiktsplanering är:

- Översiktsplanen utgår från en för staden gemensam vision som är behandlad i kommunfullmäktige
- Översiktsplanen är både strategisk och genomförandeinriktad med en samsyn över blockgränsen om de övergripande målen
- Översiktsplanen är direkt kopplad till andra kommunala planer och program och utgör därtill riktlinjer för bostadsförsörjning och stadens energiplan
- Översiktsplanen läggs till grund för successiva kompletteringar och översyn
- Den fortsatta översiktsplaneringen avses bli kopplad till budgetprocessen

Stadens Vision 2030 är utgångspunkt

Som utgångspunkt för översiktsplanen ligger den övergripande och samlade visionen för stadens utveckling och för en hållbar tillväxt, *Ett Stockholm i världsklass – Vision Stockholm 2030*, som antogs av kommunfullmäktige i juni 2007. Visionen är framtagen av stadens ledning genom dialoger med stadens förvaltningar och med företrädare för näringsliv, utbildningsväsende, andra myndigheter m.fl. Stadens nämnder och bolagsstyrelser har därefter i uppdrag att arbeta i visionens riktning i sina verksamheter. Översiktsplanen är ett led i att omsätta och förverkliga visionen.

Stadsutvecklingsstrategier

Översiktsplanen anger en stadsutvecklingsstrategi som vägledning för utvecklingen i fyra delar som tillsammans syftar till att skapa ett tätare och mer sammankopplat Stockholm.

Strategin innebär att det centrala Stockholm ska stärkas och fortsätta att utvecklas, att en satsning ska ske på tyngdpunkter i ytterområden, att stadens delar ska kopplas samman på ett bättre sätt samt att en levande stadsmiljö i Stockholm som helhet ska främjas. Planen ger rik vägledning för hur utvecklingsstrategin ska genomföras i närmare planering och byggande, samt beskrivningar av strategiska områden, tyngdpunkter och samband inklusive utbyggnad av trafikinfrastrukturen.

Fokusområden speglar stadens viktigaste utmaningar

Översiktsplanen behandlar inom nio s.k. *fokusområden* de allmänna intressen som kommunen ser som viktigast och mest aktuella med utgångspunkt från de centrala utmaningarna för stadsbyggandet och stadens långsiktiga vision. Det är bland annat ett starkt näringsliv och utbildningssystem, en socialt sammanhållen och levande stad samt miljö, hälsa och säkerhet i en tät storstad.

För varje *fokusområde* görs en koncentrerad redovisning av förutsättningar med hänvisning dels till de planeringsunderlag som är väsentliga för närmare planering och bygglov, dels till de kommunala styr- och policydokument som har särskild betydelse för stadsbyggandet. Därutöver markeras en planeringsinriktning för att bedöma anspråk vad gäller markanvändning och bebyggelseutveckling. De handlingar som åberopas är rikt illustrerade i plandokumentet.

Med en ambition att minska antalet styrdokument och få till stånd en bättre samordning och större tydlighet när det gäller innebörden av olika planer och program, omfattar kommunfullmäktiges beslut att

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering

Kontinuerlig och aktiv part i en rullande översiktsplanering

I en rullande översiktsplanering behöver länsstyrelsen vara beredd att möta en planering som kan bedrivas i olika former – ny översiktsplan, ändringar genom fördjupningar och tillägg, olika samrådsunderlag inför en mindre översyn av planen, program för detaljplanering för större områden/stadsdelar liksom sektorsplaner/program. Länsstyrelsen behöver således hantera planer och program med starkt varierande innehåll som tas fram inom ramen för processen om översiktsplanering.

Länsstyrelsen behöver skaffa sig en överblick över hur respektive kommun bedriver sin översiktsplanering rullande och vad som denna kommer att bestå av. Det kan annars vara svårt att vid olika tidpunkter ta emot ärenden av skilda slag och handlägga dessa dels för sakgranskning dels som del i en rullande översiktsplanering.

Länsstyrelsen behöver även tidigt klara ut vad det statliga och mellankommunala bidraget till respektive kommuns översiktsplanering bör bestå av. Detta görs bäst genom samarbete mellan berörda sakansvariga avdelningar/enheter inom länsstyrelsen och även i kontakt med andra statliga myndigheter.

Att tillhandahålla aktuella och lätt tillgängliga planeringsunderlag

Att vara aktiv part i översiktsplaneringen innebär bland annat att medverka med kunskapsförsörjning tidigt i planprocesser, dvs. att tillhandahålla planeringsunderlag om statliga och mellankommunala intressen. I en rullande översiktsplanering behöver underlaget vara tillgängligt vid tidpunkter då det efterfrågas av kommunerna, dvs. vara ständigt tillgängligt och helst även aktuellt.

Förutsättningarna att hålla ett planeringsunderlag tillgängligt är idag goda genom webbplatser hos länsstyrelsen och med länkar till andra statliga och regionala webbplatser. Innehållet i planeringsunderlaget

inom olika län kommer givetvis att variera. Samtidigt finns många planeringsfrågor som är lika och generella. Ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna kommer att kunna ge effektivitetsvinster.

I pilotprojektet föreslås att samarbetet mellan länsstyrelserna som möjliggjorts genom Boverkets gemensamma möten inom kompetenssatsningen med pilotprojekten vidareutvecklas. I samarbetet kan de breda erfarenheterna som finns inom respektive länsstyrelse tas tillvara på ett bra sätt. Samarbetet behöver även inkludera centrala statliga myndigheter och i pilotprojektet har konstaterats att Boverket har en given roll som samordnare mellan dessa och länsstyrelserna.

Uppdraget i regleringsbrevet 2011 till länsstyrelsernas om att tillhandahålla planeringsunderlag till kommunerna avser frågor som har studerats i pilotprojektet.

Att bidra vid aktualitetsprövning av översiktsplanen

Nya plan- och bygglagen föreskriver att länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse på eget initiativ minst en gång under mandatperioden redovisar synpunkter som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet utifrån statliga och mellankommunala intressen. Ett förslag till modell för sammanfattande redogörelser har tagits fram inom pilotprojektet, som innebär att redogörelsen ska bestå av två delar:

- Del 1. Länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet
- Del 2. Länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet omfattar även erfarenheterna av hur översiktsplanen har tillämpats i kommunen i förhållande till statliga och mellankommunala intressen. Kommunens egen bredare uppföljning av planens tillämp-

ning utgör givetvis ett bra underlag för länsstyrelsens bedömning.

Redovisningen av statliga och mellankommunala intressen görs generell för länets alla kommuner och bygger på att ett aktuellt planeringsunderlag finns tillgängligt. En redovisning av nyheter sedan förra mandatperioden i redogörelsen kompletterar planeringsunderlaget.

Lämplig tidpunkt för länsstyrelsen att under mandat-tiden lämna den sammanfattande redogörelsen till respektive kommun behöver diskuteras framöver.

Tillägg med vägledning för detaljplane-ring kan underlätta för länsstyrelsen

Länsstyrelsernas arbete i storstadsmiljön domineras starkt av insatser i detaljplaneringen. En rullande översiktsplanering skulle på sikt successivt genom tillägg till översiktsplanen kunna ge vägledning för frågor inom detaljplaneringen i större utsträckning än vad som är fallet idag. Det kan till och med vara möjligt att flera av de frågor som länsstyrelsen ansvarar för enligt plan- och bygglagen, såsom vissa miljö- och riskfaktorer, strandskydd i detaljplaner m.m. skulle kunna behandlas och ge tydliga principer för detaljplaneringen? Länsstyrelsens insatser skulle då i större utsträckning än idag kunna inriktas på översiktsplanering, och på insatser inom allmän kunskapsförsörjning till kommunerna.

Att hålla överblick över översiktsplanerna i länet

Att en översiktsplan kan komma att bestå av flera olika dokument ställer ökade krav på en systematik när det gäller hur länsstyrelsen ska hålla länets översiktsplaner tillgängliga som underlag för handläggningen i skilda ärenden. Behovet av en systematik är redan stort i både Skåne och Stockholms län med många kommuners översiktsplaner. Den komplettering som nu görs i en ny plan- och byggförordning – att kommunerna efter aktualitetsprövning av över-

siktsplanen ska översända fullmäktiges beslut till länsstyrelsen, underlättar arbetet. Till länsstyrelsens överblick hör länsstyrelsens yttranden i planprocessen, framför allt granskningsyttrandet i samband med utställningen.

Att utveckla dialog om riksintressen

Den dialog om riksintressen som prövats i Skåne län har varit mycket uppskattad inom både länsstyrelsen och kommunerna. Det konstateras att dialogen även behöver omfatta medverkan från statliga företrädare utanför länsstyrelsen. Det gäller särskilt i samband med en översyn av riksintresseområden. Det finns behov att även närmare tydliggöra hur processen vid utpekandet och översyn av riksintressen i allmänhet ska gå till.

Samtidigt som dialogmodellen varit resurskrävande har de medfört ett allmänt ökat intresse för översiktsplanering, vilket även kan förebygga och minska länsstyrelsens insatser i efterföljande planering.

Att främja att riktlinjer för bostadsförsörjning tas in i översiktsplanen

Kommunerna ansvarar för att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Frågan om bostadsbyggandet framöver är samtidigt en viktig fråga för översiktsplaneringen. Erfarenheterna från pilotprojektet visar att flera kommuner integrerar bostadsförsörjningsfrågor i översiktsplaneringen. Med samma krav på antagande eller prövning i kommunfullmäktige varje mandatperiod är det lätt att se att en samverkan inom en rullande översiktsplanering blir naturlig.

Det är viktigt att länsstyrelsens och regionens medverkan med underlag om regionala analyser av näringslivsutveckling, befolkningsprognoser m.m. också kan anpassas till en rullande översiktsplanering.

Länsstyrelsens sammanfattande redogörelse och översiktsplanens aktualitet

Sammanfattande redogörelser idag

Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen ha en aktuell kommunomfattande översiktsplan. Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till översiktsplanens aktualitet. I samband härmed ska länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunfullmäktiges ställningstagande.

Hittills har länsstyrelserna i Skåne och Stockholms län tagit fram sådana sammanfattande redogörelser när kommunerna begärt det. Redogörelserna har varit anpassade till förhållandena i respektive kommun. Länsstyrelserna, som har samordningsansvar när det gäller statliga intressen, har inför arbetet med redogörelserna genom en remiss till statliga myndigheter begärt att få in myndighetens synpunkter som underlag för den sammanfattande redogörelsen.

Ny plan- och bygglag ger anledning att pröva en ny modell

Enligt nya plan- och bygglagen som träder i kraft i maj 2011 ska länsstyrelsen på eget initiativ en gång per mandatperiod redovisa sina synpunkter avseende statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Kravet att kommunfullmäktige en gång per mandatperiod ska ta ställning till översiktsplanens aktualitet kvarstår oförändrat.

3 kap. 27 § ny plan- och bygglag

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandatperioden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5 §.

3 kap. 28 § ny plan- och bygglag

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. Länsstyrelsen ska lämna en sådan redogörelse till kommunen också när kommunen begär det.

Länsstyrelserna i Skåne och Stockholms län har inom ramen för detta pilotprojekt och med utgångspunkt från tidigare erfarenheter tagit fram förslag till en modell för hur en sammanfattande redogörelse enligt bestämmelserna i nya plan- och bygglagen kan utformas och tas fram.

Modellen innebär att länsstyrelsens sammanfattande redogörelse består av två delar:

- Del 1. Länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet
- Del 2. Länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet

Den första delen tas fram speciellt för varje kommun medan den andra delen är generell och riktar sig till samtliga kommuner i länet.

Arbetet med modellen kommer att fortsätta under våren 2011 med att ta fram ytterligare konkretiseringar och exempel och framför allt med att förankra modellen och arbetssättet hos kommuner och statliga myndigheter.

Länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet

Länsstyrelsen ska även fortsättningsvis ta ställning till hur de synpunkter som lämnas i den sammanfattande redogörelsen förhåller sig till kommunens gällande översiktsplan.

Länsstyrelsen gör, utifrån de statliga och mellankommunala intressen som har tillkommit sedan översiktsplanen antogs, en bedömning av om anspråken har sådan karaktär att de kräver en omarbetning av översiktsplanen eller om översiktsplanen även fortsättningsvis kan utgöra stöd för planläggning och tillståndsprövning. Såväl den kommunomfattande översiktsplanen som fördjupningar och tillägg till planen ska ingå i länsstyrelsens bedömning av aktualiteten.

Länsstyrelsens synpunkter omfattar även länsstyrelsens erfarenheter av hur översiktsplanen tillämpats i kommunen i förhållande till statliga och mellankommunala intressen och om planen ger tillräckligt tydlig vägledning för efterföljande planläggning och tillståndsprövning.

Denna del av den sammanfattande redogörelsen (*del 1*) lämnas specifikt för varje kommun, och hanteras administrativt som ett eget ärende. I ärendet görs hänvisning till den andra delen i den sammanfattande redogörelsen, dvs. till länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Redovisning av statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet

Länsstyrelsens redovisning är i denna *del 2* generellt utformad och riktar sig till alla länets kommuner.

Den är inte kommunspecifik utan innehåller alla de statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för aktualitetsprövningen av översiktsplaner i länets kommuner.

Redovisningen delas upp i två avdelningar

- En avdelning redovisar vad som är **nytt sedan den förra mandatperioden** och sedan länsstyrelsens förra redovisning lämnades. Här redovisas vad som hänt när det gäller statliga och mellankommunala intressen. Om det har tillkommit nya miljö kvalitetsnormer eller beslut om riksintressen och om det finns nya miljö- och riskfrågor som behöver uppmärksammas särskilt. Även ny lagstiftning som har betydelse för kommunernas översiktsplanering kan tas upp liksom nytt kunskaps- och planeringsunderlag i övrigt. Kommunerna får härigenom hjälp att sortera vad som är särskilt viktigt att uppmärksamma i sin aktualitetsprövning.

- En annan avdelning är utformad som en **sammanställning** där aktuella riksintressen, gällande miljö kvalitetsnormer och riktvärden i olika miljö- och riskfrågor framgår tillsammans med mellankommu-

nala intressen. Sammanställningen ger en överblick av alla de statliga och mellankommunala intressen som ska beaktas i kommunernas översiktsplanering och inte enbart frågor som är nya sedan förra mandatperioden. De nationella och regionala mål som behandlas längre fram i avsnittet är en viktig del i sammanställningen.

Denna sammanställning utgörs av kortfattade redovisningar av respektive intresse, och med hänvisning till var det går att finna mer information genom länkar eller webbadresser till t.ex. andra statliga myndigheter.

Av särskilt intresse är var myndigheternas beslut om områden av riksintresse med tillhörande värdetexter/anspråkstexter finns tillgängligt, liksom planeringsunderlag i övrigt. Denna del av sammanställningen uppdateras kontinuerligt och finns tillgänglig på länsstyrelsernas webbplats.

Redovisningen som helhet motsvarar i princip det planeringsunderlag som länsstyrelsen ska tillhandahålla som underlag för kommunernas översiktsplanering vid samråd.

Sammanfattningsvis gör i pilotprojektet bedömningen att en övergång från kommunspecifika redovisningar till en generell redovisning för alla kommuner i länet kommer att innebära ett visst merarbete för kommunerna genom att de ur redovisningen behöver ta fram vad som gäller för den egna kommunen. Samtidigt innebär upplägget med en generell redovisning av statliga och mellankommunala intressen en möjlighet för länsstyrelsen att arbeta mer effektivt. Modellen innebär även fördelar för kommunerna genom att redovisningen finns tillgänglig och aktuell såväl vid en översyn av översiktsplaner eller ändring av planerna för delområden eller genom tillägg liksom inför aktualitetsprövningen. Underlaget finns således tillgängligt när kommunen efterfrågar det samma.

Länsstyrelserna behöver samarbeta

Innehållet i länsstyrelsernas redovisning kommer att variera mellan olika delar av landet och mellan olika län. Samtidigt finns det många planeringsfrågor som är lika och gäller generellt. Ett utökat samarbete mellan länsstyrelserna i dessa frågor kommer därför att kunna ge effektivitetsvinster. Ett sådant samarbete har påbörjats genom Boverkets olika möten om pilotprojekten med möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Samarbetet behöver vidareutvecklas och vidmakthållas för att länsstyrelserna ska kunna dra nytta av varandras erfarenheter och även samverka vid utarbetandet av de delar av redovisningarna som är gemensamma för landet. Det förslag till arbetssätt och modell för redovisning som tagits fram inom detta projekt kan nyttjas av övriga länsstyrelser.

Vissa delar av redovisningen som t.ex. sammanställningar av aktuella riksintressen och miljökvalitetsnormer liksom redovisning av ny lagstiftning är i princip giltiga för hela landet

Projektets arbete kommer även att kunna utgöra underlag till det uppdrag som länsstyrelserna har enligt regleringsbrevet för 2011. Där framgår att 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.

Samarbetet med andra statliga myndigheter

Länsstyrelsen har i sin redovisning till kommunerna ett samordnande ansvar för de statliga intressen som har betydelse för översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen behöver få del av vad som är nytt inom respektive myndighets ansvarsområde. Detta har tidigare skett genom en remiss till respektive myndighet

med en begäran om vad som bör tas upp i den sammanfattande redogörelsen.

Enligt den föreslagna modellen bör länsstyrelserna i möjlig mån sinsemellan samordna sina kontakter med de statliga myndigheterna. Detta för att myndigheterna inte ska belastas med en förfrågan från varje länsstyrelse. Lämpliga former för hur myndigheterna kan förmedla sitt underlag behöver diskuteras tillsammans med myndigheterna. Vidare behöver det klaras ut hur ansvaret ska fördelas mellan den centrala respektive den regionala nivån för vissa statliga myndigheter.

Planeringsunderlaget från statliga myndigheter bör omfatta uppgifter om aktuella riksintressen och var information om riksintressen finns tillgängligt samt myndighetens syn och uttolkning av vilka nationella mål inom berörd sektor som har relevans för den fysiska planeringen. Vidare bör myndigheten redogöra för eventuell ny lagstiftning inom sitt ansvarsområde och även om det tagits fram något särskilt kunskapsunderlag eller policydokument som kan vara bra för kommunerna att känna till.

Det är viktigt att planeringsunderlag som riktar sig till kommunerna är aktuellt. Kanske är en ”aktuelltestprövning” av materialet minst en gång varje mandatperiod – men helst oftare, också tillämpligt för det statliga planeringsunderlaget.

Statliga myndigheter med ansvar att peka ut områden av riksintresse

Sametinget	Statens energimyndighet
Fiskeriverket	Strålsäkerhetsmyndigheten
Naturvårdsverket	Trafikverket
Riksantikvarieämbetet	Post- och telestyrelsen
Sveriges Geologiska undersökning	Försvarsmakten
Tillväxtverket	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

När det gäller länsstyrelsens interna arbete om underlag för den sammanfattande redogörelsen kan erfarenheterna från den arbetsmetod som prövats i Skåne län med inledande möten med kunskapsutbyte mellan länsstyrelsens olika sakenheter inför länsstyrelsens dialog med kommunerna om riksintressen vara till nytta för att få ett bra arbetssätt, se vidare sidan 20.

Sammanfattningsvis gör projektet bedömningen att ett mellan länsstyrelserna samordnat arbetssätt ger effektivitetsvinster för statliga myndigheter och att detta kan ge utrymme för kvalitetsförbättring i den redovisning myndigheten gör till länsstyrelserna.

Boverket har ett samordnande ansvar när det gäller förmedlingen av myndigheternas uppgifter om riksintresseområden till länsstyrelserna. Frågan om hur ett sådant arbete kan läggas upp och hur olika verk kan delta behöver diskuteras med och förankras hos berörda statliga myndigheter. För att nå dessa statliga myndigheter bör Boverket ta upp frågan vid de regelbundna verksträffarna som Boverket anordnar.

Även mellankommunala intressen ska redovisas

I den sammanfattande redogörelsen ska enligt nya plan- och bygglagen även ingå mellankommunala intressen. Dessa ser naturligen olika ut i olika delar av landet och det finns inte alltid ett regionalt planeringsunderlag som utgångspunkt för en sådan redovisning. Behovet av underlag för mellankommunala intressen behandlas i flera av pilotprojekten. Frågan om mellankommunala intressen i kommunernas översiktsplanering har inte utvecklats speciellt inom detta pilotprojekt.

Det bör dock framhållas att länsstyrelsen har skyldighet att i prövning av kommunala planer granska om mark- och vattenanvändningsfrågor som angår flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt. Stockholmsregionen är unik när det gäller mellankommunala intressen eftersom det i länet finns en re-

gional utvecklingsplan, *RUFS 2010*, som antogs av landstingsfullmäktige i maj 2010 enligt plan- och bygglagens regler för regionplan. RUFS 2010 är samtidigt det regionala utvecklingsprogrammet för länet, för vilket Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i granskningsyttrandet över *RUFS 2010* framhållit att länsstyrelsen ser den regionala utvecklingsplanens förhållningssätt till markanvändning och lokalisering som ett uttryck för vad som är lämplig samordning av mark- och vattenanvändningsfrågor med mellankommunal räckvidd och att bebyggelsestruktur, grönstruktur, infrastruktur, teknisk försörjning och även bostadsförsörjning är viktiga regionala planeringsfrågor.

I Skåne län ansvarar Region Skåne för det regionala tillväxtarbetet, och har tagit fram det *Regionala utvecklingsprogrammet 2009-2016*, *Infrastrukturplan 2004-2015* och *Tågstrategi 2037*. I projektet *Strukturbild för Skåne* redovisar regionen flera rapporter om Skånes fysiska struktur som har betydelse för kommunernas planering såsom regionalt planeringsunderlag.

Nationella och regionala mål, planer och program

Av en översiktsplan ska enligt nya plan- och bygglagen även framgå 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 en hållbar utveckling inom kommunen. Det är kommunen som avgör vilka förhållanden som är relevanta för den egna kommunen.

Nationella mål ingår redan idag bland de statliga intressen som länsstyrelsen under samråd om översiktsplaner lyfter fram. Det nya kravet i lagstiftningen leder emellertid till att staten kan förväntas tillhandahålla uppgifter om nationella mål och tillämpningar som underlag för kommunernas plan-

arbete. Länsstyrelsen har en given roll att tillhandahålla underlag för regionala mål liksom även för vissa nationella mål med relevans för den fysiska planeringen. Medan t.ex. Trafikverket med ansvar för trafikpolitiska målen bör redovisa hur dessa har relevans för den fysiska planeringen. Det kan konstateras att flera nationella mål är direkt omsatta i en fysisk tillämpning som allmänna intressen i plan- och bygglagen med hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

Inom projektet har det gjorts en genomgång av olika nationella mål. Vidare har tolv stycken utvalda mål sammanställts efter deras relevans för hållbar utveckling och fysisk planering. För fyra stycken nationella mål har även exemplifieringar lyfts fram från regionala och kommunala tillämpningar av mål, planer och program. Slutligen har en genomgång av länsstyrelseinstruktioner och regleringsbrev gjorts för att se vilken roll länsstyrelsen har för att målen uppnås.

Nationella mål som specifikt har behandlats inom projektet är:

- Klimatpolitiska mål
- Kulturpolitiska mål
- Transportpolitiska mål
- Integrationspolitiska mål

Dessa sammanställningar kommer att vara till nytta i länsstyrelsernas fortsatta arbete med redovisningar till kommunerna. Klimatrelaterade frågor redovisas inom pilotprojektet genom en närmare presentation av det nationella klimatpolitiska målet på sidan 19.

Lämplig tidpunkt behöver diskuteras

En fråga som länsstyrelsen behöver diskutera, främst med länets kommuner, är när under mandatperioden det med hänsyn till kommunernas planering är lämpligt att länsstyrelsen redovisar sina synpunkter på översiktsplanens aktualitet och överlämnar en redovisning av statliga och mellankommunal intressen till kommunerna. Om redovisningen tas fram vid samma tidpunkt varje mandatperiod ger det en tydlighet för

Nationellt mål för klimatpolitiken

Det klimatpolitiska målet framgår av propositionen 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.

MÅL:

Klimatutsläppen för Sverige bör vara 40 procent lägre år 2020 än utsläppen år 1990

Målet omfattar verksamheter som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem, och gäller därmed för t.ex. transporter, bostäder, avfallsanläggningar, vattenbruk samt delar av industrin. Målet innebär att utsläpp av växthusgaser år 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskning ska ske genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder. Det nationella målet är tänkt att ge ett starkt bidrag till en global och övergripande klimatöverenskommelse.

Relevans för fysisk planering

Inom den fysiska planeringen bör den övergripande satsningen ligga på ett minskat transportbehov med planering för god och effektiv utbyggd kollektivtrafik och kollektivtrafikhäva boende. När det gäller godstransporter bör järnväg och sjöfart främjas före transporter på väg. Vidare bör bostäder energianpassas och utformas så att en långsiktig hushållning av naturresurser så som mark och vatten beaktas.

Regionala mål, planer och program – exempel

Arbetet med målet att begränsa klimatpåverkan har i Skåne län inneburit att länsstyrelsen tagit fram regionala delmål för

- utsläpp av växthusgaser
- effektivare energianvändning
- förnybar el
- transporter
- biogas
- klimatanpassning

Ett flertal projekt har även bedrivits med syftet att till att minska samhällets klimatpåverkan genom att utveckla en bebyggelsestruktur som minskar transportbehoven och främjar en utveckling i kollektivtrafikhäva lägen. Projekten har rapporterats i *Den blandade staden* och *Stationsnära läge*. Vidare har tagits fram ett verktyg för att beräkna trafikkonsekvenser av bostadsexploatering som underlag för diskussion om alternativa utbyggnader av samhällen. I rapporten *Miljömålen i detaljplaneringen* ges konkreta exempel på hur kommuner kan arbeta med miljö kvalitetsmålen.

kommunerna som då kan anpassa det egna arbetet med aktualitetsprövningen av översiktsplanen. Det ger även en effektivitetsvinst för de statliga myndigheterna om länsstyrelserna kan samordna och enas om en gemensam tidpunkt när myndigheterna ska leverera sitt kunskapsunderlag.

Lämplig tidpunkt för den sammanfattande redogörelsen har diskuterats såväl inom projektet som med andra länsstyrelser, vilka har tidigare erfarenhet av att ta fram en för länet gemensam sammanfattande redogörelse. Projektet föreslår en modell som innebär att handlingarna tas fram så att de är klara att lämnas till kommunerna på våren år två i mandatperioden. Då har eventuellt nya politiker hunnit sätta sig in i den egna kommunens planeringsförutsättningar och det finns dessutom tillräckligt med tid att förbereda och förankra kommunens ställningstagande översiktsplanens aktualitet.

Avsikten är att under våren 2011 diskutera och förankra vad som kan vara en lämplig tidpunkt med kommunerna i länen. Även formerna för överlämnat kan behöva diskuteras – kan seminarier vara lämplig form eller ska överlämnandet ske vid kommunvisa möten. Projektet lägger inget förslag i denna del eftersom den frågan är så starkt beroende av och bör anpassas efter förutsättningarna i respektive län.

Den sammanfattande redogörelsen i rullande översiktsplanering

Länsstyrelserna har hittills lagt ner stora resurser på att ta fram redovisningar av statliga intressen m.m. inför kommunernas aktualitetsprövning. Det har dock varit otillfredsställande att det inte har funnits utrymme för att lägga ner samma resurser i samband med att kommunerna startar arbetet med ny översiktsplan.

Avsikten är länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intressen framöver kommer att finnas tillgänglig och vara uppdaterad även när kommunerna tar fram ny översiktsplan eller ändring-

ar genom fördjupningar och tillägg. Länsstyrelsen har därmed möjlighet att komma in tidigt i översiktsplaneprocessen och kommer därmed att även bättre kunna svara upp mot sitt ansvar att förse kommunerna med planeringsunderlag. En förhoppning är vidare att detta nya arbetssätt med förmedling av kunskapsunderlag kommer att bidra till att förbättra kvaliteten i kommunernas översiktsplanering.

Dialog om riksintressen

Områden av riksintressen återfinns i miljöbalken som s.k. hushållningsbestämmelser. De har sin bakgrund i 1970-talets fysiska riksplanering då de pekades ut i en omfattande dialog mellan stat och kommun. Staten företrädde på central nivå både av riksdag, regering och centrala verk med dåvarande Planverket som samordnande verk. År 1987 togs bestämmelser om riksintressen in i lagen om hushållning med naturresurser m.m. och 1999 överfördes de till miljöbalken.

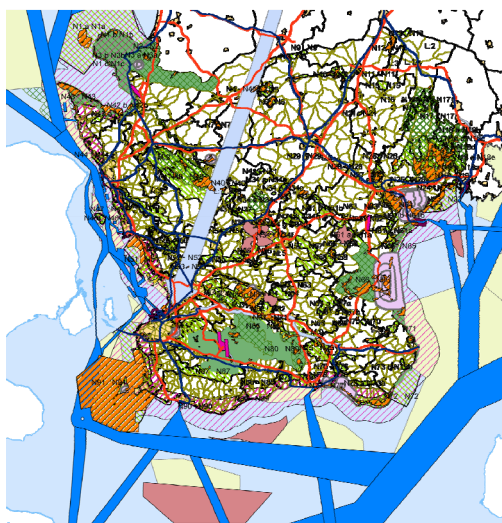
Områden av riksintresse i miljöbalkens 3 kapitel kan omfatta områden med bevarandevärden, som natur- och kulturvärden, områden för samhällets infrastruktur, för fiskerier, för utvinning av ämnen och material och för totalförsvarets områden. Centrala statliga myndigheter ansvarar för bedömningen av vilka områden som utgör dessa riksintressen. I miljöbalkens 4 kapitel anges direkt i lagen de områden i landet för vilka gäller särskilda hushållningsbestämmelser, som kust- och skärgårdsområden, älvdalar m.m.

Kommunernas översiktsplaner ska enligt plan- och bygglagen särskilt ange hur kommunen avser att tillgodose riksintressen.

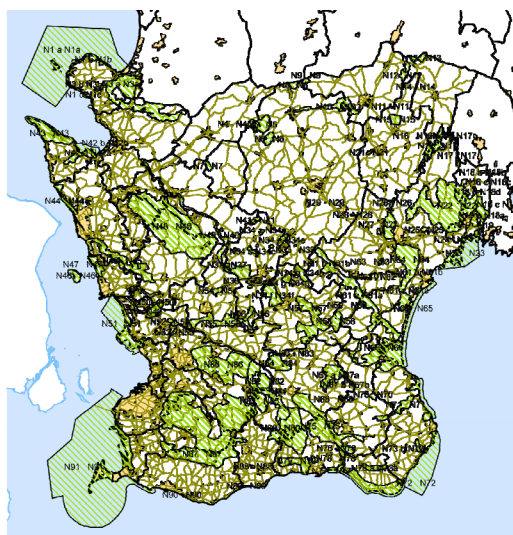
Metod för dialog om riksintressen har utvecklats i Skåne län

Länsstyrelsen i Skåne län har under 2009-2010 genomfört ett särskilt projekt med syftet att utveckla en metod för att i dialog med kommunerna se över områdena av riksintressen. Arbetet har bedrivits inom länsstyrelsen med de enheter som granskar kommunernas planering enligt plan- och bygglagen, och med länets alla 33 kommuner.

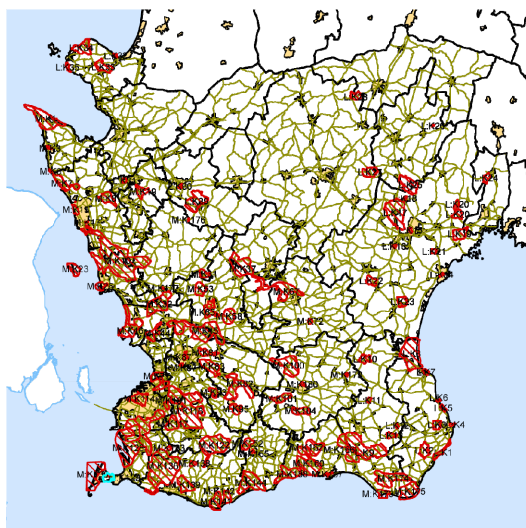
Utgångspunkten för projektet har varit att söka utöka länsstyrelsens insatser i översiktsplaneringen för att förebygga och minska insatser i efterföljande planering, samt att utveckla samarbetet inom länsstyrelsen



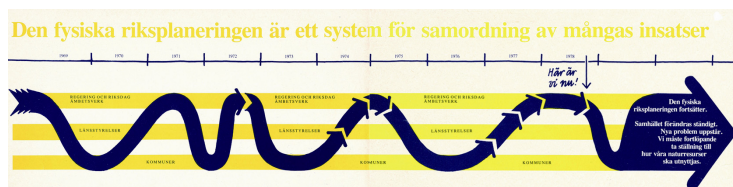
Samtliga områden av riksintresse i Skåne län



Områden av riksintresse för naturvård



Områden av riksintresse för kulturmiljövård



Dialogen från 1970-talets fysiska riksplanering illustrerad som den s.k. FRP-ormen

för att uppnå ökad samordning från statens sida i samråden med kommunen och bättre kommunikation i allmänhet.

Om dialogmodellen

Fyra möten per kommun genomförs.

Inledande möte med kommunen

Länsstyrelsen tar initiativ till ett möte i kommunen med politiker och tjänstemän med ansvar inom fysisk planering. Syftet är att ömsesidigt utbyta aktuell information. Kommunen informerar om aktuella planeringsfrågor och särskilt frågor kring översiktsplaneringen. Länsstyrelsen informerar i sin tur om dialogen om riksintressen och om aktuella förändringar i lagstiftning, nya miljökvalitetsnormer, bostadsförsörjning, nationella folkhälsomål m.m.

Förmöte inom länsstyrelsen inför workshop om riksintressen

Med utgångspunkt från aktuella frågor i respektive kommun görs inför en kommande workshop en avstämning i en särskild arbetsgrupp med berörda handläggare från de enheter som deltar i länsstyrelsens arbete med översikts- och detaljplanering.

Workshop om riksintressen med länsstyrelsen och kommunen

I workshopen deltar tjänstemän från kommunens berörda förvaltningar och arbetsgruppen från länsstyrelsen. En genomgång görs av gällande riksintressen – deras avgränsning och värdeuttexter. Även förslag till att initiera nya områden av riksintresse, ta bort eller utöka befintliga områden tas upp. Vidare diskuteras hur planeringsunderlagen fungerar i kommunens planering.

Eftermöte inom länsstyrelsen med slutsatser och åtgärdslistor

Länsstyrelsens arbetsgrupp träffas för att utvärdera och sammanställa erfarenheter från mötena. En sammanställning görs av de förslag, åtgärder m.m. som är resultat av dialogen. I ett senare skede rangordnas åtgärderna för att följas upp med en återkoppling till respektive kommun.

Några erfarenheter – dialogmodellen

Dialogen om riksintressen har varit mycket uppskattad av både länsstyrelse och kommuner.

Behov finns emellertid att utveckla en reell dialog med kommuner där även centrala statliga företrädare utanför länsstyrelsen deltar. Detta är särskilt efterfrågat i situationer då en översyn av områdena av riksintresse görs. Det finns behov att även närmare tydliggöra hur processen vid utpekandet och översyn av riksintressen i allmänhet ska gå till.

Samverkan mellan länsstyrelsen och centrala myndigheter om riksintressen behöver vidareutvecklas. Det finns idag enbart en begränsad dialog mellan de myndigheter som pekar ut riksintressen och länsstyrelsen som följer hur riksintressena tillgodoses i kommunernas planering.

Det utökade samarbetet inom länsstyrelsen kring den enskilda kommunens planeringsfrågor har lagt en ny grund för en mer aktiv och samlad medverkan i planeringen från länsstyrelsens sida.

Samtidigt som dialogerna har varit resurskrävande har de medfört ett ökat intresse för översiktsplanering både inom länsstyrelsen och i kommunerna. De genom dialogen ökade insatserna för att hålla riksintressen aktuella i översiktsplaneringen kan förebygga och minska länsstyrelsens arbete i efterföljande planering.

Sedan dialogprojektet inleddes har flera kommuner påbörjat revidering av sina översiktsplaner eller

antagit nya. Idag har flertalet kommuner i Skåne län aktuella översiktsplaner. Detta torde delvis ha stimulerats av dialogprojektet.

Några erfarenheter – underlaget om riksintressen

Kommunerna uttrycker att underlaget från de statliga myndigheter som har ansvaret att peka ut riksintressen uppvisar skiftande aktualitet och kvalitet.

Planeringsunderlaget om statliga intressen i allmänhet behöver bli mer lätt tillgängligt. Det bör i större utsträckning än idag finnas uppdaterat och tillgängligt på länsstyrelsens webbplats. Här behöver även de centrala verkens planeringsunderlag finnas tillgängligt.

Flera kommuner framhåller att beskrivningarna till områden av riksintressen för friluftsliv, naturvård och kulturmiljövård behöver förbättras när det gäller hur värdena beskrivs. För områden av riksintresse för kulturmiljövården upplevs beskrivningarna som särskilt svåra att använda som underlag för att bedöma bevarande- och förändringsanspråk. Önskemål framfördes att dessa beskrivningar även behöver ange vilken utveckling som är möjlig inom ramen för respektive riksintresse.

Genomgångarna har handlat både om avgränsningar av riksintresseområden och om beskrivningar av värden och anspråk. Det har även förts samtal i ett tidigt skede om utvecklingsprojekt i områden som skulle kunna påverka riksintresset.

Sedan dialogprojektet initierades har Trafikverket och Forsvarsmakten genomfört en nationell översyn av sina respektive riksintresseområden.

Utdrag ur förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (SFS 1998:896)

Januari 2011

2 § reglerar ansvaret för statliga myndigheter att, efter samråd med Boverket, länsstyrelser och andra myndigheter, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap miljöbalken. Berör följande myndigheter:

- rennäringen	Sametinget
- yrkesfisket	Fiskeriverket
- naturvården och friluftslivet	Naturvårdsverket
- kulturmiljövården	Riksantikvarieämbetet
- fyndigheter av ämnen eller material	Sveriges Geologiska Undersökning
- anläggningar för industriell produktion	Tillväxtverket
- anläggningar för energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
- anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och -avfall	Strålsäkerhetsmyndigheten
- anläggningar för kommunikation	Trafikverket och Post- och telestyrelsen
- anläggningar för vattenförsörjning och avfallshantering	Naturvårdsverket
- totalförsvarets anläggningar	Forsvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

3 § anger bland annat att länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken blir beaktade i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser.

Vidare att länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de andra myndigheterna som anges i 2 §. Om det inte finns något sådant underlag från myndigheterna ska arbetet grundas på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt.

4 § föreskriver att om länsstyrelsen anser att klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kapitlet bör ompröva ska Boverket och berörd myndighet enligt 2 § underrättas.

Riksintresse för kulturmiljövården – innerstadsmiljöer

Att precisera riksintresset för stadskärnor/innerstadsmiljöer

I flertalet av städerna i landet utgör stadskärnan/innerstaden område av riksintresse för kulturmiljövården enligt riksantikvarieämbetet beslut. Innebörden i gällande hushållningsbestämmelser i miljöbalken är att områdena ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. I översiktsplanen ska kommunen ange hur riksintresset ska tillgodoses.

I innerstadsmiljön är den kulturhistoriska väven vanligtvis mycket komplex och riksantikvarieämbetets värdetexter beskriver många historiska dimensioner inom samma geografiska område. Preciseringar av riksintresset efterfrågas av kommunerna för att ge bättre underlag för översiktsplanen och för bedömning av bevarande- och förändringsanspråk.

I de preciseringar av riksintresset som tagits fram för några stadskärnor/innerstadsmiljöer i landet beskrivs kulturvärdet inom närmare utpekade miljöer men även för mer övergripande karaktärsdrag eller historiska strukturer. Så är fallet i arbetet med att närmare precisera riksintresset *Helsingborgs innerstad*, som inleddes hösten 2010. På samma sätt redovisades för riksintresset *Stockholms innerstad med Djurgården* övergripande karaktärsdrag redan i arbetet med Översiktsplan 90.

Idag pågår ett arbete inom Stockholms stad (Stockholms stadsmuseum och stadsbyggnadskontoret) i samverkan med Länsstyrelsen med att vidareutveckla tidigare kunskapsunderlag och förhållningssätt framför allt för de mer övergripande karaktärsdragen i riksintresset. Arbetet sker i anslutning till stadens projekt Arkitektur Stockholm som ett planerat tillägg till den år 2010 antagna nya översiktsplanen.

Riksintressets strukturella värden behöver uppmärksammas mer

I stadskärnorna/innerstadsmiljöerna utgörs karaktärsdragen/de strukturella värdena i riksintresset ofta av skilda tiders stadsplanering, stadens silhuett och vyer och ibland, såsom i Stockholm, fronten mot vattenrummen. Dessa värden är också starkt sammankopplade med innerstadsmiljöns identitet och helhetsvärden i allmänhet.

Det finns ett starkt behov av att i översiktsplanen ta in ett tydligt förhållningssätt även till de strukturella värdena för att kunna bidra till en förutsägbar planering. Då inte alla åtgärder sannolikt kan förutses, bör översiktsplanen vad gäller tillägg och förändringar i miljön inriktas på att skapa förståelse för de kulturhistoriska värdena och vilken känslighet de aktuella strukturerna har för förändringar. Vid sidan av detta kan en kvalificerad dialog behövas då olika anspråk aktualiseras.

Det behövs en ökad uppmärksamhet i allmänhet på de strukturella värdena i riksintresset för stadskärnorna, hur de kan beskrivas och förhållningssätt formuleras.

Riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplanering

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Förutom delar av bland annat grundlagen, kommunallagen och socialtjänstlagen så är lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) den mest centrala för kommunernas arbete. Den innehåller, något förenklat uttryckt, följande delar:

- Kommunen ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder
- Riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod
- Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.
- Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling.
- Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras boendeplanering.

Bostadsförsörjning och översiktsplanering

Boendeplaneringen är en strategisk fråga för kommunerna. Bra bostäder och goda boendemiljöer är grundläggande faktorer som har betydelse för såväl tillväxten som välfärden i både kommuner och region. Det är kommunens planering som ger förutsättningar för bostadsmarknaden att fungera.

En aspekt i en rullande översiktsplanering är hur denna kan förhålla sig till andra kommunala planer och program. Av särskilt intresse är sambanden med kommunens ansvar för planering enligt annan lagstiftning, såsom riktlinjer för bostadsförsörjningen

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. Riktlinjerna för bostadsförsörjning ger huvuddragen för kommunens planering för bostadsförsörjningen är därmed en viktig beståndsdel i översiktsplaneringen.

En modell för arbetet

Även om kommunernas ansvar för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen är lagreglerat saknas det uttryckliga krav på innehåll och former för framtagandet av dessa. En fördel med detta är att det ger kommunerna ett stort utrymme att arbeta med boende-frågorna på det sätt kommunen finner lämpligt. Men det innebär samtidigt en svårighet att veta vad

Begrepp inom bostadsförsörjningen

Det finns många olika begrepp inom bostadsförsörjningen, nedan följer en kort förklaring till några.

Bostadsförsörjningsansvaret är kommunernas lagstadgade ansvar att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Att möjliggöra en tillräckligt hög nyproduktion av bostäder är bara en av flera aspekter i det arbetet. Kommunerna måste också se till att olika gruppers behov, till exempel äldres och ungas, blir tillgodosedda. Kommunen behöver även kunskap om hur beståndet av befintliga bostäder ser ut och nyttjas.

Riktlinjer för bostadsförsörjning är kommunernas huvudsakliga inriktning för bostadsförsörjningsarbetet som ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod.

Bostadsförsörjningsprogram var det mer omfattande dokument som alla kommuner skulle anta enligt den tidigare bostadsförsörjningslagen som upphörde 1993. Vissa kommuner väljer fortfarande att ange sina riktlinjer för bostadsförsörjning i ett sådant program.

Boendeplanering är det dagliga arbetet med bostadsförsörjningen i kommunerna som innefattar allt från att planera för det mest attraktiva boende till att säkerställa att olika gruppers särskilda behov på bostadsmarknaden tillgodoses.

riktlinjerna bör innehålla. I förarbeten till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ges viss vägledning:

- ”Utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven som innefattar allas behov”
- ”Behovet av bostäder för vissa hushåll exempelvis äldre, funktionshindrade, unga och studenter ska särskilt uppmärksammas”
- ”Inriktning av olika åtgärder för bostadsförsörjningen bör anges”
- ”Åtgärderna ska avse såväl nyproduktion som det befintliga beståndet”
- ”En viktig del i bostadsförsörjningsplaneringen är att kommunerna, inte minst i tillväxtregionerna, ser till att ha en tillfredsställande mark- och planberedskap”

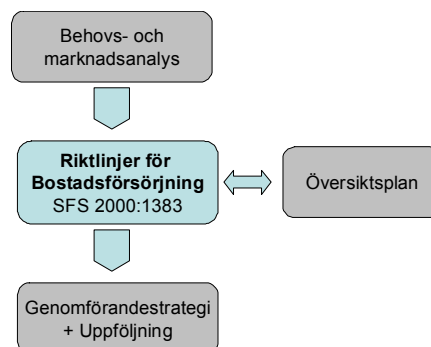
Processen kring att arbeta fram riktlinjer för bostadsförsörjning innefattar på ett eller annat sätt tre olika beståndsdelar. För att kunna arbeta fram och anta riktlinjer krävs någon form av underlagsmaterial som analyserar situationen i kommunen, som vi nedan kallar *behovs- och marknadsanalys*. Själva riktlinjerna är det dokument som enligt lag ska antas i kommunfullmäktige. För att riktlinjerna sedan ska kunna få genomslag i kommunens planering behövs någon form av *genomförandestrategi* samt *uppföljning*.

I följande modell illustreras de olika beståndsdelarna som bör finnas med i arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Dessa tre beståndsdelar kan redovisas var för sig eller i ett samlat dokument. Viktigt är dock att det finns en tydlig koppling mellan riktlinjerna och kommunens översiktsplan.

Processen kring framtagandet är en minst lika viktig del där framförallt förankringsarbetet är avgörande för att riktlinjerna ska kunna genomföras.

Behovs- och marknadsanalys

För att kommunen ska kunna planera i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att kunna anta riktlinjer för bostads-



försörjning behövs en god kunskap om behoven och efterfrågan på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. En kartläggning av bostadsbestånd och byggande, befolkningsstruktur och flyttmönster, näringsliv och sysselsättning är viktigt att kombinera med prognoser, omvärldsbevakning och trendanalyser. För att analysen ska kunna utgöra ett aktuellt och tvärssektoriellt underlag är det viktigt att involvera olika kommunala förvaltningar men även andra aktörer på bostadsmarknaden, inte minst byggherrar, intresseorganisationer och regionala organ. I denna rapport har vi valt att kalla ett sådant material för en behovs- och marknadsanalys.

Den nya lagen för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag innebär att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Kommunerna ges möjlighet att använda föregående års vinst för att upphandla bostadsförsörjningsåtgärder som inte det egna bostadsbolaget kan utföra sett ur ett företagsekonomiskt perspektiv.

För kommunen blir det därmed viktigt att ta fram ett bra underlag i form av en grundläggande behovs- och marknadsanalys liksom hållbara ekonomiska beräkningar för att kunna fatta rätt beslut om angelägna bostadspolitiska åtgärder.

Riktlinjer för bostadsförsörjning

Utifrån en behovs- och marknadsanalys kan riktlinjer för bostadsförsörjning tas fram. Riktlinjerna är kommunernas huvudsakliga inriktning för bostadsförsörjningsarbetet och kan handla om att ta fram bostadspolitiska mål med en färdriktning om hur de ska nås. Det kan innebära att kommunen tar ställning till på vilket sätt de ska verka för att nå uppsatta bostadspolitiska mål och hur kommunen är beredd att använda de verktyg de förfogar över.

Genomförandestrategi och uppföljning

För att de framtagna riktlinjerna ska få genomslag i kommunens planering är det nödvändigt att det finns en strategi för hur de ska tas in i och omsättas i olika förvaltningars arbete för att få önskad effekt. Exempelvis genom att visa på hur kommunens verktyg ska användas för att nå de antagna riktlinjerna.

I vissa kommuner görs en årlig uppföljning av riktlinjerna som underlag för diskussion i kommunfullmäktige, vilket i sin tur kan leda till en översyn av riktlinjerna.

Kommunen har flera verktyg till sitt förfogande för att driva på och styra inriktningen av boendeplaneringen. Utöver ansvaret för planläggningen av mark kan kommunen anta strategier för användningen och skriva avtal om vad marken ska nyttjas för. För de kommuner som själva äger mark finns större möjlighet att styra vad den ska bebyggas med. Andra verktyg är allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, bostadsförmedling och hyresgarantier, verktyg som även påverkar det befintliga bostadsbeståndet.

Kopplingen till översiktsplanen viktig

Översiktsplanen hanterar kommunens långsiktiga utveckling, både vad gäller exploatering och – i allt större utsträckning – även olika tillväxt- och utvecklingsfrågor. En övervägande del av exploateringen sker genom detaljplaneläggning för bostäder. I det avseendet är det viktigt att riktlinjerna och översiktsplanen förhåller sig till varandra, inte minst för att undvika eventuella målkonflikter.

En rullande översiktsplanering kan även innefatta en strävan att minska antalet styrdokument och få till stånd en bättre samordning och större tydlighet när det gäller innebörden av olika planer och program. Både översiktsplanen och riktlinjerna ska behandlas i kommunfullmäktige varje mandatperiod och riktlinjerna bör, precis som översiktsplanen, även ha ett långsiktigt perspektiv.

Arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning ser olika ut i kommunerna

I Stockholms läns kommuner är det endast hälften av kommunerna som har antagna riktlinjer från den senaste mandatperioden (2006–2010). I Skåne län är motsvarande andel en tredjedel av kommunerna. Många kommuner saknar således riktlinjer.

Det finns många olika sammanhang där kommunen kan redovisa sina riktlinjer för bostadsförsörjningen. Några kommuner väljer att redovisa riktlinjer för bostadsförsörjning i ett eget beslutsdokument. Andra kommuner väljer att redovisa sina riktlinjer för bostadsförsörjning i ett mer omfattande dokument, vanligtvis kallat bostadsförsörjningsprogram. De består ofta av alla tre beståndsdelarna; behovs- och marknadsanalys, riktlinjer samt genomförandestrategi.

Cirka hälften av kommunerna som har antagna riktlinjer väljer att redovisa dem i översiktsplanen. I vissa fall är det tydligt återgett i kommunfullmäktiges beslut att översiktsplanen omfattar även andra kommunala program eller riktlinjer, till exempel för bostadsförsörjning.

De kommuner som väljer att redovisa riktlinjer i översiktsplanen tenderar att ha fokus på nyproduktion av bostäder. I en mer strategisk översiktsplan är det av stor vikt att komplettera detta med strategier för hur det befintliga beståndet kan utvecklas för att användas optimalt samt boendesituationen för kommunens invånare där kommunen har särskilt ansvar för vissa grupper.

Om kommunen väljer att redovisa riktlinjer i översiktsplanen kan med fördel en behovs- och marknadsanalys tas fram som ett underlag men i ett annat dokument eller sammanhang. En genomförandestrategi kan finnas i planen eller tas fram i en annan process, beroende på översiktsplanens form.

Oavsett i vilket sammanhang riktlinjerna redovisas är det viktigt med en koppling till översiktsplanen.

Exempel – Stockholms stad

År 2009 beslutades att arbetet med riktlinjerna för bostadsförsörjningen skulle samordnas med översiktsplaneringen. Den senast antagna översiktsplanen från mars 2010, *Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm*, utgör samtidigt stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Stockholms stad har som ambition att minska antalet styrdokument och få till stånd en bättre samordning och större tydlighet när det gäller innebörden av olika planer och program. Ett led i detta har varit att låta översiktsplanen utgöra Stockholms stads riktlinjer för bostadsförsörjning. Bostadsförsörjningsfrågorna redovisas som ett fokusområde i planen. Av kommunfullmäktiges beslut att anta översiktsplanen framgår dessutom tydligt att man samtidigt godkänner både de redovisade riktlinjerna för bostadsförsörjning och energiplanen.

En fördel med att koppla arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen till översiktsplaneringen har varit att riktlinjerna kunnat samordnas med stadsbyggnadsfrågorna och hanterats i en process som även involverar medborgarna.

Riktlinjerna i Stockholms stad utgår från ett mer omfattande material – en behovs- och marknadsanalys, som tidigare antagits i stadsbyggnadsnämnden och utifrån vilken riktlinjerna har tagits fram.

Exempel – Malmö stad

När det gäller riktlinjer för bostadsförsörjningen antar Malmö kommunfullmäktige en gång per mandatperiod nya bostadspolitiska mål som ska ligga till grund för bostadsförsörjningen. Målen följs upp varje år i en lägesrapport som också innehåller en analys av bostadsbyggandet. Översiktsplanen ses som ett av flera instrument för att omsätta de bostadspolitiska målen och arbetet sker i växelverkan mellan berörda förvaltningar och med stadsdelarna, med utgångspunkt från att stadsbyggandet bara förfogar över en del av redskapen. De bostadspolitiska målen har där-

för varit ett av de grundläggande elementen i den rullande översiktsplaneringen. I den aktualitetsprövning av översiktsplanen som gjordes år 2006, *Malmö 2005 – Aktualisering och komplettering av Malmö översiktsplan*, behandlas boendefrågorna utförligt i ett särskilt avsnitt och togs till utgångspunkt för kompletterande riktlinjer för boende och bostäder.

Nyttan av en aktiv boendeplanering

Att arbeta aktivt med boendeplaneringen genom att göra en behovs- och marknadsanalys, anta riktlinjer för bostadsförsörjningen och verka för en implementering av dem ger många vinster för kommunen. Bland annat en ökad politisk och medborgerlig insikt i boendefrågor, en överblick över möjliga handlingsalternativ, en tydligare länk mellan sociala frågor och fysisk planering, en bättre samordning av strategiska frågor, en större öppenhet gentemot byggherrar och andra aktörer som är eller vill vara verksamma i kommunen, möjlighet att göra en bättre avvägning mellan de olika målkonflikter som en exploatering ofta innehåller samt större sannolikhet att planeringen långsiktigt för kommunen i önskad riktning.

Rapporten *Riktlinjer för bostadsförsörjning med koppling till rullande översiktsplanering* redovisar närmare och med exempel från olika kommuner hur arbetet med bostadsförsörjning kan bedrivas och hur arbetet kan ingå i en rullande översiktsplanering.



Länsstyrelserna

Stockholm
Skåne

Länsstyrelsen i Stockholms län
Avdelningen för planfrågor
Telefon 08-785 40 00
Rapport nr 2011:8
ISBN 978-91-7281-418-9
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Länsstyrelsen i Skåne län
Enheten för samhällsplanering
Telefon 040-25 20 00
www.lansstyrelsen.se/skane