

Beskrivning av hur Malmö stad och Stockholms stad bedriver rullande översiktsplanering med utmaningar för länsstyrelsen



JUNI 2010

Underlagsrapport i pilotprojektet
Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

SID

Vad kan en rullande översiktsplanering innebära för länsstyrelsen?	4
Översiktsplanering i Malmö stad	10
Översiktsplanering i Stockholms stad	16

Underlagsrapport i pilotprojektet Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö

Den här rapporten beskriver hur Malmö stad och Stockholms stad bedriver sin översiktsplanering rullande. Rapporten inleds med reflektioner över vilka utmaningar en rullande översiktsplanering kan innebära för länsstyrelserna.

Beskrivningen redovisas som en underlagsrapport i pilotprojektet *Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö*. Rapporten är framtagen av konsulten SAM:PLAN Micaela Schulman AB i juni 2010.

Beskrivningen baserar sig på genomläsning av översiktsplaner och andra relevanta handlingar och på intervjuer med ansvariga översiktsplanerare från Malmö stad respektive Stockholms stad. För innehållet svarar konsulten.

Pilotprojektet har bedrivits gemensamt av Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen i Stockholms län.

JUNI 2010



Cristina Björn
Projektledning



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN



LÄNSSTYRELSEN
I SKÅNE LÄN

Vad kan en rullande översiktsplanering innebära för länsstyrelsen?

I avsnitt 2 och 3 beskrivs hur Malmö stad och Stockholms stad bedriver översiktsplanering rullande. I detta första avsnitt redovisas några slutsatser och kommentarer om vad en sådan rullande översiktsplanering kan innebära för länsstyrelsens medverkan.

Den kommunala översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen har genomgått många förändringar allt sedan lagen trädde i kraft 1987. Redan tidigt efter ikraftträdande stod det klart att kravet på en aktuell och kommunomfattande översiktsplan skulle vara svårt att upprätthålla i flertalet av landets kommuner. Önskemål att förenkla arbetssätt och att renodla redovisningsformer har diskuterats i kommuner av olika karaktär och storlek ända sedan den första generationens översiktsplaner.

Behoven av att anpassa översiktsplanering till stadsutvecklingens skilda utmaningar redovisas exempelvis i *Översiktsplanens roll i storstadsutvecklingen* (dåvarande Kommunförbundet och Boverket, januari 2001) som i sin tur var ett resultat av ett erfarenhetsutbyte mellan översiktsplanerare i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping och Gävle. Också de mindre kommunerna har, bland annat via organisationen *Småkom*, framfört att plan- och bygglagens regler för förfarande och redovisning är alltför tungrodda för att vara ett redskap att styra markanvändning och bebyggelseutveckling i glesbygdskommuner med en svag tillväxt eller tillbakagång. Från båda perspektiven har det efterlysts lagändringar som ger stöd för en mer strategisk översiktsplan, förenklingar av arbetet och ett större utrymme för enklare plandokument.

Både Malmö stads och Stockholms stads arbete med översiktsplanering präglas idag av en ambition att utveckla mer effektiva och ändamålsenliga arbetssätt och framförallt att lägga grunden för en rullande översiktsplanering. Även om de översiktsplaneprocesser i kommunerna, som beskrivs i det följande, skulle kunna ses som exceptionella storstadsexempel illustrerar de väl möjligheterna att bedriva en översiktsplanering rullande. Erfarenheterna visar att de

lagändringar som har genomförts, såsom krav på aktualitetsprövning (från 1 januari 1996) och uttryckliga möjligheter att ändra planen genom fördjupningar och tematiska tillägg (från 1 januari 2008), ger kommunen verktyg för att både anpassa översiktsplaneringen till olika syften och att successivt ändra planen.

Regeringens förslag till ändringar av bestämmelserna som träder i kraft den 2 maj 2011 lägger grunden för en mer strategisk översiktsplan samtidigt som aktualitetsprövningen förstärks och förtydligas och utgör därmed ytterligare ett steg i riktning mot en rullande översiktsplanering som bedrivs i olika former. Man kan således förmoda att de närmaste årens översiktsplanering kommer att präglas av olika sätt att arbeta och att de dokument som utgör kommunens samlade översiktsplan kommer att uppvisa en stor variation. Hur arbetet med framtagandet av den kommunomfattande översiktsplanen ska läggas upp och effektiviseras kommer att vara centrala frågor.

Sammantaget innebär den förväntade och beskrivna utvecklingen nya utmaningar och förväntningar på länsstyrelsens medverkan i översiktsplanearbetet som sätter förmågan att både samverka med kommunerna och samordnat företräda statens intressen på prov.

Nya förutsättningar av särskild betydelse för länsstyrelsens arbete

- Översiktsplaner med olika inriktning och ett mer varierat innehåll
- En översiktlig planering som kan bedrivas i form av fördjupningar och tillägg, kompletterat med program för detaljplanering och samordnat med övriga kommunala planer och program
- En förstärkt aktualitetsprövning med nya uppgifter för länsstyrelsen
- Nya samband mellan översiktsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning
- En fortsatt stor variation i intervallerna för framtagandet av en ny kommunomfattande översiktsplan

Översiktsplaner med olika inriktning och ett mer varierat innehåll

Plan- och bygglagen ställer inga precisa krav på översiktsplanens utformning och redovisning/handlingar, utan ger relativt vida ramar för hur kommunens långsiktiga utveckling av mark- och vattenanvändningen samt bebyggelseutvecklingen ska redovisas. Den första generationens översiktsplaner – som antogs kring år 1990 – kom ändå att bli relativt likartade när det gäller innehåll och redovisning. Till stor del kan detta kanske förklaras av dåvarande Planverkets vägledning (Boken om översiktsplan, 1987), som i sin tur baserades på en flerårig försöksverksamhet med ett antal kommuner under 1980-talets början. I vägledningen redovisas en utformning av översiktsplanen som kan sägas utgöra ett mellanling mellan den gamla generalplanen för tätortsutveckling och de s.k. kommunöversikterna, en informell planform som utvecklades under arbetet med den s.k. fysiska riksplaneringen under 1970-talet för att ge riktlinjer för mark- och vattenanvändningen utanför städer och tätorter. De första översiktsplanerna innehöll ofta en markanvändningskarta med översiktliga ställningstaganden till den framtida mark- och vattenanvändningen och en karta med rekommendationer för hur allmänna intressen skulle tillgodoses. Tillsammans med beskrivningar, underlag om/inventeringar av allmänna intressen samt bakgrundstext innebar det ofta att plandokumentet kom att bli mycket omfångsrika.

De senaste plandokumentet från Malmö och Stockholm är exempel på de senaste årens tendenser till att översiktsplanerna inte längre följer ”mallen” från 1990-talet. I stället görs tydliga ansatser att anpassa planutformningen till de utmaningar och behov som kommunen står inför, kombinerade med en strävan att förenkla redovisningen och ha mer komprimerade handlingar. I storstadssammanhanget är det t.ex. tydligt att traditionella kartredovisningar inte är lämpliga för att uttrycka stadsbyggnadsstrategier, t.ex. inriktningen mot omvandling och förtätning. Därutöver finns, åtminstone i Stockholm, en ambition att

översiktsplaneringen ska samordnas bättre med andra planer och program, med en långsiktig ambition att planen på sikt ska kunna utgöra ett övergripande styrdokument för stadsutvecklingen i allmänhet. Till detta ska läggas att förenklingssträvandena allmänt sett även har inneburit att den nya översiktsplanen utgör kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen och kommunens energiplan, som är obligatoriska enligt andra lagar. Regeringens förslag till en ny plan- och bygglag utgör ytterligare ett steg i riktning mot en större spännvidd när det gäller utformningen av översiktsplanerna. Kravet på att översiktsplanen ska redovisa hänsyn och samordning med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling ger exempelvis stöd för en översiktsplan som – utöver underlag för beslut om markanvändning och bebyggelseutveckling – även utgör en övergripande utvecklingsstrategi, kopplad till det regionala utvecklingsprogrammet.

Vi kan således förvänta oss att de kommunomfattande översiktsplanerna i framtiden kommer att ges olika inriktning som också kommer att återspeglas i hur planen utformas: en renodlad, traditionell översiktsplan som ska utgöra beslutsunderlag för markanvändning och bebyggelseutveckling eller en plan som dessutom är avsedd att utgöra ett kommunalt utvecklingsprogram och ett styrdokument för andra kommunala verksamheter. Att den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom fördjupningar och tillägg öppnar vidare för en situation där kommunernas samlade översiktsplan efter en tid kommer att kunna bestå av flera handlingar.

För länsstyrelsens del kan den beskrivna utvecklingen innebära att nya arbetssätt behöver utvecklas. Länsstyrelsens medverkan i översiktsplaneringens olika skeden behöver framförallt anpassas till den inriktning som kommunen väljer för sin översiktsplanering. Detta gäller inte minst i de fall kommunens översiktsplan, utöver att vägleda beslut om markanvändning och bebyggelseutveckling, även avses utgöra styrdokument för andra kommunala verksamheter, såsom bostadsförsörjning. Att kommunens

ställningstaganden till framtida markanvändning och bebyggelseutveckling inte är lika entydiga eller ens direkt framgår av plandokumentet kan innebära svårigheter för länsstyrelsen att ge entydiga besked om hur statens intressen tas tillvara. En strategisk översiktsplan som avses förverkligas genom efterföljande planläggning och beslut kommer inte alltid att kunna läggas till grund för ett samlat ställningstagande om de statliga intressen länsstyrelsen särskilt har att bevaka. Planen kommer kanske inte alltid att ge besked om hur riksintressen avses tillgodose, utan frågan kan komma att lämnas till efterföljande, närmare planering. Också användningen av tematiska tillägg kan innebära nya utmaningar för länsstyrelsen under planeringsprocessen genom svårigheter att bedöma sambanden med den kommunomfattande översiktsplanen. Länsstyrelsen måste alltså förhålla sig till en större variation när det gäller hur ställningstaganden i översiktsplanen redovisas och hur handlingarna utformas. Att den samlade översiktsplanen successivt kan komma att bestå av flera olika dokument ställer vidare krav på en systematik när det gäller att hur handlingarna ska hållas tillgängliga som underlag för länsstyrelsens prövning m.m.

En översiktlig planering som kan bedrivas i form av fördjupningar och tillägg, kompletterat med program för detaljplanering och samordnat med övriga kommunala planer och program

Erfarenheterna från Malmö och Stockholm visar att en kontinuerlig översiktsplanering kan bedrivas i olika former med stöd av bestämmelserna i plan- och bygglagen. Att översiktsplanen är mer strategisk kan i praktiken innebära att kommunfullmäktige endast tar ställning till en övergripande inriktning i fråga om stadsutvecklingen, som sedan konkretiseras genom en planering för delområden. Den områdesvisa planeringen sker ibland i form av fördjupningar, som blir föremål för både samråd och utställning innan antagande i fullmäktige. I andra fall bedrivs den om-

rådesvisa planeringen genom att ett program för detaljplanering läggs till grund för samråd och behandling av ansvarig nämnd, innan detaljplanläggningen inleds. I både Malmö och Stockholm förekommer det kombinationer av dessa planeringsformer, genom att ett planarbete som inleds som en fördjupning enligt plan- och bygglagens regler, efter samrådet läggs till grund för ett programarbete.

De relativt nya bestämmelserna att ändra översiktsplanen genom ett s.k. tematiskt tillägg ger ytterligare möjligheter att bedriva en kontinuerlig översiktsplanering, som enligt Boverkets senaste uppsiktsrapport (*Planering och byggande under 2009*, Boverket mars 2010) tenderar att bli allt vanligare. Även om varken Malmö¹ eller Stockholm ännu tydligt har använt sig av möjligheten till tematiskt tillägg, överväger båda kommunerna former för hur nya sektorsprogram ska inlemmas i översiktsplaneprocessen. En strävan i framförallt Stockholms stads översiktsplanering är att ett successivt arbete med områdesvis planering och med sektorsprogram senare ska kunna läggas till grund för en effektivisering av arbetet med nästa kommunomfattande översiktsplan. Kan ett omsorgsfullt samråd i det kontinuerliga arbetet ge stöd för att hoppa över samrådet och gå direkt på utställning? Att översiktsplaneringen bedrivs rullande i nya former innebär samtidigt en ny spelplan för länsstyrelsen och berörda statliga myndigheter, där myndigheternas medverkan behöver anpassas till de former som kommunen väljer. Inte minst länsstyrelsens grundläggande uppgift att samordna statens intressen är central i detta avseende. Hur ska exempelvis länsstyrelsens skyldighet (enligt 10 § plan- och byggförordningen) att hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet fullföljas i de fall den översiktliga planeringen inte bedrivs enligt plan- och bygglagens regler för översiktsplan? I vilka former ska ett samlat besked om statens synpunkter lämnas i de fall det handlar om ett program som varken ställs

¹ Vid aktualitetsprövningen år 2005/2006 tog kommunfullmäktige i Malmö ställning till några "kompletterande sektorriktlinjer" med anledning av några viktiga ställningstaganden sedan *Översiktsplan 2000*.

ut eller förs vidare till fullmäktige för antagande? På vilket sätt ska länsstyrelsen skaffa sig en överblick över den samlade översiktsplaneringen och hur följs länsstyrelsens yttrande upp av kommunerna i den fortsatta, mer detaljerade planläggningen?

En förstärkt aktualitetsprövning med nya uppgifter för länsstyrelsen

Ansvar för att bedöma om översiktsplanen är aktuell eller behöver omarbetas ligger hos kommunen. En uppfattning som uttrycktes i förarbetena 1987 var emellertid att kommunfullmäktige minst varannan mandatperiod – dvs. vid plan- och bygglagens ikraftträdande vart sjätte år, men i dag vart åttonde år – tar upp översiktsplanen till en helhetsbedömning. Bestämmelserna om aktualitetsprövning, som infördes år 1996, syftade bland annat till att ge möjlighet till en samlad politisk diskussion om översiktsplanen och att ge ett tydligt besked om översiktsplanen fortfarande ska kunna läggas till grund för beslut. Erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelserna är emellertid ytterst varierande. En enkät från år 2004, som redovisades i PBL-kommitténs betänkande (*Får jag lov?* SOU 2005:77), visade att närmare 60 procent av kommunerna någon gång tagit ställning till aktualiteten under sammanlagt två mandatperioder (dvs. fram till och med 2004). Enligt Boverkets senaste uppsiktsrapport tyder det mesta på att en stor majoritet av landets kommuner under innevarande mandatperiod (2007-2010) inte följer kravet i plan- och bygglagen att aktualitetspröva översiktsplanen. Orsakerna till den bristande användningen varierar, men ett huvudsakligt skäl som uppgavs i enkäten år 2004 var att kommunen i stället hade påbörjat ett arbete med en helt ny översiktsplan. Ett annat skäl som ofta framhålls är att kommunerna är tveksamma till innebörden av prövningen och heller inte ser en omedelbar nytta av bestämmelserna.

Ett ställningstagande till aktualiteten avser enbart i vilken utsträckning översiktsplanens intentioner fort-

farande är aktuella med hänsyn till nya förutsättningar m.m. Erfarenheterna visar emellertid att flera kommuner i samband med ställningstagandet även beslutar att inleda en omarbetning av planen². Detta innebär att underlaget för prövningen även kan innehålla ett program för det kommande arbetet med en ny översiktsplan, dvs. beslutstillfället kan utnyttjas för att få ett politiskt ställningstagande till utgångspunkter för den fortsatta översiktsplaneringen. Så har till exempel skett i Malmö stad där kommunfullmäktige parallellt med aktualitetsprövningen därtill tog ställning till förslag till ändringar av översiktsplanen vilka varit föremål för samråd och utställning.

Bestämmelsen om aktualitetsprövning har inneburit en ny grundläggande uppgift för länsstyrelsen att i ”en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen”. De vida möjligheter som bestämmelserna ger kommunerna både när det gäller form och innehåll vid prövningen kommer kan även även för länsstyrelsernas del innebära ytterst varierande insatser. Länsstyrelsens sammanfattande redogörelse är regelmässigt ett underlag för kommunens prövning. Det är dock inte självklart att länsstyrelsen, i de fall kommunen väljer att utnyttja prövningen som ett program för kommande översyn, ges möjlighet att respondera på programmets innehåll. Här handlar det om att länsstyrelsen upplevs som en intressant part i planprocessen och ges tillfälle att i samråd med den enskilda kommunen tidigt diskutera hur prövningen avses läggas upp och hur länsstyrelsen ska medverka. Om kommunen, i likhet med Malmö stad, i beslutet om aktualisering avser ta ställning till ändringar av översiktsplanen föreligger i denna del givetvis länsstyrelsens slutliga synpunkter i form av ett granskningsyttrande vid utställningen.

Den nya plan- och bygglagen kommer dessutom att innebära att länsstyrelsen på eget initiativ, oberoende

² 75 procent av drygt 120 kommuner i enkäten år 2004

av om kommunen begär det eller inte, ska lämna en sammanfattande redogörelse med synpunkter minst en gång under mandatperioden. Att utveckla ändamålsenliga och effektiva former för detta blir en viktig fråga att diskutera såväl med kommunerna som med berörda statliga myndigheter som ska bidra med underlag och synpunkter. Det handlar om både ställningstaganden till när under mandattiden som redogörelsen bör lämnas och vilket innehåll som den bör ges. Hur bör redogörelsen utformas så att den gör största möjliga nytta? Är det möjligt att anpassa redogörelsen till kommunens planeringsinriktning och behov, utan att för den skull ge avkall på det statliga underlaget? Eller bör arbetet läggas upp som en kontinuerlig statlig process utifrån de statliga och mellankommunala intressenas betydelse? Sammantaget väcker den nya uppgiften frågan om hur länsstyrelsen ska kunna tillhandahålla ett robust kunskapsunderlag som står sig över tiden, men som möjliggör en anpassning till olika planeringssituationer.

Nya samband mellan översiktsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning

En viktig aspekt i arbetet med en rullande översiktsplanering är hur planeringen ska förhålla sig till och redovisa ställningstaganden i andra kommunala planer och program för skilda sektorer och intressen. Av särskilt intresse är översiktsplaneringens samband med andra obligatoriska planer och program som kommunen ska göra enligt annan lagstiftning – inte minst riktlinjer för bostadsförsörjning som enligt bostadsförsörjningslagen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Även om kommunernas ansvar för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen är lagreglerat saknas uttryckliga krav på innehåll och former för framtagandet av dessa. Detta ger kommunerna ett stort utrymme att arbeta med boendefrågorna på det sätt man finner lämpligt. Malmö och Stockholm har valt olika tillvägagångssätt för arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning-

en som även återspeglas i sätten att behandla frågorna i översiktsplaneringen.

Kommunernas erfarenheter visar på det ömsesidiga sambandet mellan översiktsplaneringen och arbetet med riktlinjerna och att 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. Också länsstyrelsens medverkan måste anpassas till tendenserna till en närmare samordning eller växelverkan mellan boendepaneringen och översiktsplaneringen. Det gäller inte minst i tidiga skeden, där regionala underlag i form av analyser av näringslivsutveckling, befolkningsprognoser, flytt- och pendlingsmönster etc. tas fram. Länsstyrelsen bör också kunna peka på sambanden mellan översiktsplaneringen och boendefrågorna samt bidra med råd och vägledning, baserade på erfarenheter från andra kommuner, för hur boendefrågorna kan omsättas i konkreta förslag och ställningstaganden i en översiktsplan. Länsstyrelsens ställningstaganden i samråds- och granskningsyttranden måste givetvis ske med respekt för att ansvaret för boendefrågorna vilar på kommunen.

En fortsatt stor variation i intervallerna för framtagande av en ny kommunomfattande översiktsplan

Övergångsbestämmelserna i plan- och bygglagen 1987, som ställde krav på att kommunerna skulle ha antagit sin första översiktsplan senast år 1990, innebär att en övervägande majoritet av kommunernas första översiktsplan antogs inom en relativt kort tidsrymd. För länsstyrelsens del innebär detta en arbetsanhopning med ett stort antal planförslag i olika skeden inom en kort tidsrymd. Att arbetet var koncentrerat i tid gav samtidigt möjligheter till att kraftsamla och utveckla tydliga och enhetliga arbetssätt för den statliga samordningen, innehållet i samråds- och granskningsyttranden etc. Även om det inte bör över-

drivas innebar det faktum att den första generationens översiktsplaner var relativt likartade både till sitt upplägg och innehåll en möjlighet för länsstyrelsen att i samverkan med berörda statliga myndigheter utveckla gemensamma och tydliga arbetsformer. Det gäller exempelvis det tidiga samrådet då länsstyrelsen förmedlar kunskapsunderlag om allmänna intressen, det sammanvägda samrådsyttrandet kring ett planförslag och slutligen ett avslutande granskningsyttrande med tydligt statligt besked vid utställningen.

Utöver det tydliga lagkravet för tidpunkten för den första översiktsplanen saknas som ovan nämnts regler i plan- och bygglagen för hur ofta översiktsplanen ska ses över. Det stod tidigt klart att den utgångspunkt som angavs i förarbetena, med översyn åtminstone varannan mandatperiod, inte skulle följas i flertalet av landets kommuner. Bestämmelserna om aktualitetsprövning som infördes 1996 kan sägas ha gett kommunerna möjligheter till en viss ”respit” med arbetet med den andra översiktsplanen, vilket innebar att endast ett mindre antal kommuner antog en ny översiktsplan under 1990-talets slut. I dag, 20 år efter den första översiktsplanen, är översiktsplaneläget ännu mer varierat. Flera kommuner har antagit eller är inne i arbetet med en tredje översiktsplan, medan övriga har en översiktsplan från slutet av 1990-talet eller, i ett fåtal, företrädesvis mycket små kommuner, inte har sett över sin första översiktsplan.

Den varierade intensiteten i kommunernas arbete med översiktsplanering efter den första översiktsplanen har självfallet påverkat också länsstyrelsens arbete. Att arbetet i många kommuner inte längre bedrivs kontinuerligt i plan- och bygglagens former med sikte på en översyn varannan mandatperiod har inneburit vissa begränsningar, eller åtminstone nya ramar, för länsstyrelsens och berörda statliga myndigheters arbete med underlag, råd och synpunkter. Den kraftsamling som arbetet med de första översiktsplanerna medgav har i stället ersatts med punktinsatser i de kommuner som ligger i helt olika fas i ”översiktsplanecykeln”. Kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och olikheter i synen på nyt-

tan av översiktsplanering i förhållande till nedlagda resurser för arbetet är förmodligen viktiga faktorer bakom variationerna. Stora och expansiva kommuner upplever i regel ett större behov av att kontinuerligt diskutera framtida utbyggnad och att få ett förankrat underlag för framtida beslut. I många små kommuner framhålls att det svaga förändringstrycket inte motiverar att en ny översiktsplan upprättas, utan att den gällande översiktsplanen ger tillräckligt stöd för beslut och handlingsberedskap för framtida förändringar. Att intensiteten i arbetet varierar mellan olika typer av kommuner innebär vidare varierade möjligheter för att samtliga länsstyrelser ska kunna bygga upp eller vidmakthålla kompetens när det gäller översiktsplanering. I storstadslänen med ett stort antal expansiva och förhållandevis resursstarka kommuner är möjligheterna för en kompetensutveckling ändå förhållandevis goda. En angelägen fråga för framtiden är om länsstyrelserna genom erfarenhetsutbyte och gemensam metodutveckling ska kunna utveckla sin översiktsplanekompetens.

Ytterligare en aspekt av betydelse för länsstyrelsens medverkan i översiktsplaneringen kan vara kommunernas önskemål att effektivisera översiktsplaneprocesserna. Erfarenheterna från de första översiktsplanerna visade att arbetet med en kommunomfattande översiktsplan som behandlar både tätort och landsbygd var både tids- och resurskrävande med planeringsprocesser om minst 2-3 år, och ofta betydligt längre, inte minst i storstadskommunerna. Exempelen från Malmö och Stockholm visar på en betydande potential att förenkla och effektivisera arbetet med omarbetning av den kommunomfattande översiktsplanen. Genom att arbeta både med aktualitetsprövning, ändringar genom fördjupning eller tematiskt tillägg och, genom områdesvisa och sektoriella planer och program läggs grunden för att arbetet med översynen av den kommunomfattande översiktsplanen kan förenklas. Det är sannolikt att flera kommuner kommer att utveckla former för att effektivisera arbetet med översynen, som även kommer att innebära kortare ledtider för länsstyrelsen – och för statliga myndigheter.

Rullande översiktsplanering i Malmö stad

I det här avsnittet beskrivs översiktsplaneringen i Malmö stad med utgångspunkt från samtal i maj 2010 med Bertil Johansson och Tyke Tykesson, översiktsplanerare på Malmö stadsbyggnadskontor, samt från de rapporter och underlag som nämns i beskrivningen.

Malmö stad har sedan länge arbetat med att utveckla former för en rullande översiktsplanering

Malmö antog sin första översiktsplan enligt PBL år 1990. Dessförinnan hade generalplaner för stadsområdet upprättats ungefär vart tionde år. Arbetet med den första översiktsplanen pågick i drygt tre år, parallellt med förhandlingarna om Öresundsförbindelsen, som ledde till ett avtal samtidigt som den första översiktsplanen antogs. Redan när planen antogs stod det således klart att den var inaktuell och inte speglade de aktuella utmaningarna. Förberedelserna för och konsekvenserna av Öresundsförbindelsen, bl.a. området kring brofästet och Citytunneln, blev självfallet centrala frågor i översiktsplaneringen under hela 1990-talet, och är så även fortsättningsvis.

Det dröjde ytterligare tio år till nästa översiktsplan, *Översiktsplan för Malmö 2000*, som antogs i december 2000 efter ett nästan fyra år långt planeringsarbete. Parallellt med denna arbetsprocess inleddes diskussioner om hur översiktsplaneringen skulle kunna kompletteras och ändras till ett mer kontinuerligt och effektivt arbete. Utvecklingen inspirerades av de samtal som fördes med andra översiktsplanerare i ”storstadsgruppen” och införandet av aktualitetsprövningen i PBL sågs som en möjlighet till bättre kontinuitet. Avgörande steg togs år 2004, då arbetet med en aktualitetsprövning inleddes.

Malmö rullande översiktsplanering har några viktiga utgångspunkter och komponenter:

- Malmö stad har i vissa avseenden goda förutsättningar för en robust översiktsplan

- Aktualitetsprövningen har utnyttjats som beslutstillfälle för fortsatt översiktsplanering
- Nya arbetsformer och anpassade verktyg för en kontinuerlig översiktsplanering har utvecklats
- Översiktsplanens intentioner konkretiseras genom planering på områdesnivå
- Erfarenheterna läggs till grund för en ytterligare utveckling av arbetsformerna inför nästa översiktsplan och kommande revidering

Malmö stad har i vissa avseenden goda förutsättningar för en robust översiktsplan

I den andra översiktsplanen *Översiktsplan för Malmö 2000* togs en tydlig avstamp i de nya förutsättningarna som förutom Öresundsförbindelsen och Citytunneln bland annat var Sveriges medlemskap i EU, den nya regionala organisationen i Skåne, inrättandet av stadsdelsfullmäktige i Malmö samt etableringen av en ny högskola i Malmö. Översiktsplanens syfte blev nu att ge goda expansionsmöjligheter för näringslivet, att slå vakt om och utveckla Malmö stadskvaliteter samt att förbereda för Malmö nya roll i Öresundsregionen. Dessa mål och förutsättningar bedöms kunna gälla även fortsättningsvis, även om kommunens stadsbyggnadskontor själv anser att övergripande och långsiktiga visioner, mål och strategier inte fick en tillräckligt framträdande roll i denna översiktsplan. En fördel när det gäller den politiska förankringen är att Malmö under en lång följd av år visat en stor politisk stabilitet och att blocken varit någorlunda överens om grundläggande utvecklingsfrågor för Malmö, vilket naturligtvis underlättar möjligheterna att bedriva en robust översiktsplanering som står sig över tiden. Stadsbyggnadskontorets uppfattning är att det är en fördel om antagandet av den kommunomfattande översiktsplanen kan ske i mitten av mandatperioden.

De två första översiktsplanerna var relativt omfattande med tydliga plankartor och ”traditionella”, relativt

omfattande redovisningar av allmänna intressen. De långa tidsintervallerna mellan översiktsplanerna innebär att både planeringsunderlaget och planens ställningstaganden riskerar att snabbt bli inaktuella. En allmän erfarenhet är att framförallt arbetet med underlaget är både tids- och resurskrävande, och att de viktiga strategiska frågorna tenderar att dränkas av omfattande materialredovisningar. Samtidigt kan stadsbyggnadskontoret konstatera att stora delar av underlagsmaterialet har stått sig över tiden, och att det fortfarande fungerar som en sorts uppslagsbok vid handläggningen av olika frågor som rör allmänna intressen och bebyggelsens värden. En strävan är därför att inte vara så fullständig och inte göra om allt inventeringsarbete, utan att uppdatera det underlag som är inaktuellt.

Aktualitetsprövningen har utnyttjats som beslutstillfälle för fortsatt översiktsplanering

De förhållandevis nya bestämmelserna om ställningstagande till översiktsplanens aktualitet inspirerade kommunen i början av 2000-talet att arbeta på ett nytt sätt efter den andra översiktsplanen. En strävan var nu att ge underlag för vissa politiska ställningstaganden till översiktsplanen, utan att för den skull behöva omarbete planen som helhet.

I samband med aktualiseringen prövades att utveckla översiktsplaneringen i tre avseenden:

- aktualitetsprövningen underbyggdes med en beskrivning av Malmös utveckling i längre perspektiv, med uppföljning av byggande och andra genomförandeåtgärder under de senaste åren samt en översikt över pågående översiktlig planering
- parallellt med aktualitetsförklaringen genomfördes ett antal mindre justeringar av översiktsplanen som samråts om genom dialog-PM

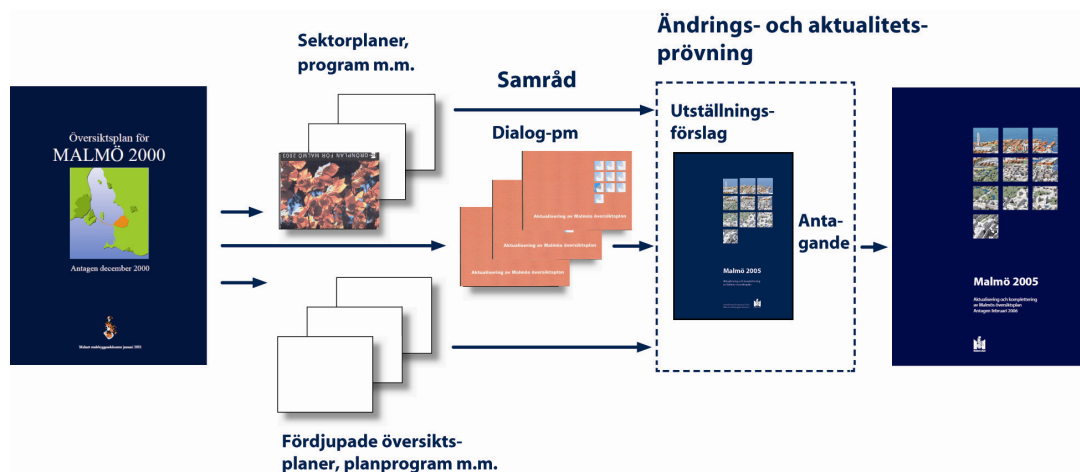
- dessutom redovisades aktuell prioritering av utbyggnads- och omvandlingsområden samt kommande genomförandeinriktad planering

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

Det samlade resultatet lades till grund för ett beslut i fullmäktige i början av år 2006, *Malmö 2005 – Aktualisering och komplettering av Malmö översiktsplan*. Utöver ett tydligt ställningstagande till översiktsplanens aktualitet innebar beslutet att vissa delar av planen ändrades samt att fullmäktige gav tydliga riktlinjer för det fortsatta arbetet. Dessa beslut speglas i planens tre delar, där del 1 utgör underlag för mandatperiodens kommunfullmäktigebeslut om översiktsplanens aktualitet, del 2 innehåller tillägg till och ändringar av *Översiktsplan för Malmö 2000* medan del 3 ger riktlinjer för arbetet med att genomföra översiktsplanens intentioner.

Nya arbetsformer och anpassade verktyg för en kontinuerlig översiktsplanering har utvecklats

Erfarenheterna 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 ytterligare ett tiotal PM fram. I likhet med tidigare behandlar dessa nya frågor som bedöms få betydelse för Malmös stadsutveckling, dvs. såväl tematiska sektorsfrågor, t.ex. klimatfrågor, som stadsutvecklingen i geografiska delområden. Både innehållet och karaktären i dessa PM har växlat, men innehåller ofta preliminära



Processen inför aktualitetsprövning och samtidig ändring av *Malmö 2000*. Resultatet *Malmö 2005* gäller tillsammans med *Malmö 2000*.

Översiktsplanens intentioner konkretiseras genom planering på områdesnivå

förslag, alternativ och idéer för den framtida utvecklingen. *Dialog-PM* handläggs som samrådsmaterial till översiktsplanen, vilket bl.a. innebär samråd med Länsstyrelsen. Synpunkterna sammanställs i en samrådsredogörelse som även innehåller tydliga förslag till ställningstaganden av betydelse för fortsatt översiktsplanering. Samrådsredogörelserna behandlas därefter av stadsbyggnadsnämnden, som tar tydlig ställning till kontorets slutsatser och förslag till fortsatt översiktsplanering.

Arbetet med *Dialog-PM* fortsätter också inför arbetet med den tredje översiktsplanen. Stadsbyggnadskontoret har getts i uppdrag att behandla bland annat förtätningsproblematik och spårvägsfrågor i denna form. Inriktningen är emellertid nu att se över både formerna och innehållet i promemoriorna.



Dialog-PM Hyllie

Dialog-PM är en serie häften som var underlag för aktualiseringen av Malmös Översiktsplan 2000. I detta dialog-PM diskuteras hur omgivande stadsdelar i södra Malmö kan utvecklas och få nya kvaliteter tack vare utbyggnaden i Hyllie.



Dialog-PM Hela Hyllie Hållbart

Hur ansluter sig och samspelar det nya Hyllie med den befintliga bebyggelsen i bl a Kroksbäck och Holma? Ett dialog-PM med syfte att ge en sammanhängande bild av hur stadsmiljön och bebyggelsen kan utvecklas på ett hållbart sätt.

Samråd om *Dialog-PM* för geografiska områden eller sektorer är en viktig del i Malmös rullande översiktsplanering

En av grundstenarna i Malmös översiktsplanering har sedan den första översiktsplanen varit att förverkliga översiktsplanen genom planering på den s.k. mellannivån, dvs. för områden/stadsdelar som underlag för detaljplanläggning och genomförande av byggprojekt. Formerna för arbetet på områdesnivå varierar och anpassas till de specifika förutsättningarna, plansituationens komplexitet och behoven av samråd och politisk förankring. Områdesplaneringen bedrivs ofta i form av fördjupning av översiktsplanen, som handläggs på samma sätt som den kommunomfattande översiktsplanen, dvs. med samråd, utställning (inkl. granskningsyttrande från Länsstyrelsen) och antagande av fullmäktige, där den antagna fördjupningen i formell mening innebär en ändring av översiktsplanen. Under senare år är inriktningen allt oftare att i stället arbeta med planprogram för större områden/hela stadsdelar, som blir föremål för samråd och behandling i stadsbyggnadsnämnden. Det har också blivit allt vanligare med informella "förstudier" eller andra enkla program för avgränsade utbyggnads- eller omvandlingsområden, som tas fram i samarbete med markägare och byggherrar. Detta har exempelvis varit fallet för utbyggnaden av vissa delar av Västra Hamnen.

Komplexiteten och de snabbt ändrade förutsättningarna innebär ibland att det områdesvis planeringsarbetet inledningsvis bedrivs i form av en fördjupning med sikte på antagande av fullmäktige, men i senare skeden i stället bedrivs i lösare former i form av ett planprogram. Detta gäller exempelvis det pågående arbetet med Nyhamnen där förslaget till fördjupning av översiktsplanen efter utställningen nu läggs till grund för ett programarbete för en del av det tilltänkta planområdet.

Några av de s.k. *dialog-PM* är också inriktade mot geografiskt avgränsade delområden, men är då oftast mer beskrivande och analyserande. Exempel *Stadsutveckling Fosiestråket (Dialog-PM 2010:1)* som utöver utbyggnads- och kompletteringsmöjligheter även tar upp sociala aspekter, dvs. hur det är att leva, bo och verka i stadsdelen.

Arbetsformerna utvecklas inför kommande revidering

De erfarenheter som har vunnits i arbetet med de två första översiktsplanerna, och framförallt den arbetsmodell för en mer strategisk och kontinuerlig översiktsplanering som utvecklades i samband med *Malmö 2005*, tas nu till vara i arbetet med den tredje översiktsplanen med sikte på nya, och tydligare former för en fortsatt rullande översiktsplanering. Kommunfullmäktige har återigen tagit ställning till översiktsplanens aktualitet, och samtidigt gett utgångspunkter för arbetet med nästa översiktsplan, *Malmös översiktsplanering – Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet och ÖP 2012* (antagen av fullmäktige i mars 2010). Beslutet markerar en delvis ny inriktning för den fysiska planeringen, som bl.a. innebär ett större fokus på småskaliga områden och stadsrum ("mikrovärldar") och hur olika områdens specifika förutsättningar kan utvecklas och förbättras. Samtidigt avses perspektivet vidgas så att regionala frågor av betydelse för Malmös utveckling hanteras, såsom Öresundsbron, Citytunneln och ESS-anläggningen i Lund.

Siktet är inställt på att en ny plan ska antas under nästa mandatperiod, preliminärt år 2012. I underlaget för fullmäktiges antagande konstateras att om Malmö ska ligga i framkant även under kommande decennier krävs en kontinuerlig utveckling av såväl arbetsmetoder som kommunens konkreta agerande. Även om den målbild som sattes upp i *Malmö 2005* fortfarande anses gälla i huvuddrag, så behöver den uppdateras, förtydligas och förstärkas i en kommande ny

översiktsplan, som getts arbetsnamnet *Översiktsplan 2012*.

I underlaget skisseras en arbetsmodell för den kommande översiktsplanen. Där redovisas en ambition att det kommande samrådsförslaget endast ska omfatta översiktsplanens "strategiska" del. Arbetssättet med *dialog-PM* anses ha givit upphov till fler och mer frekventa publikationer och politiska beslut, som innebär att både aktörer inom kommunen och utomstående intressenter getts fler tillfällen att ta del av arbetet och komma med direktiv och synpunkter. Den rullande översiktsplaneprocessen kan därför sägas ha inneburit att planeringsinriktningen för *Översiktsplan 2012* till stora delar redan är känd. En viktig uppgift för *Översiktsplan 2012* är dock att ställa samman dessa olika delar till en helhet – att synliggöra och förtydliga stadens samlade strategi och vilken roll de olika delarna har i helheten.

Hur den nya översiktsplanen ska tas fram och utformas är inte fastlagda. En tanke är dock att planförslaget efter samrådet kan kompletteras med markanvändningskarta, riktlinjer för planeringen, redovisning av statliga och regionala intressen, eventuellt stadsdelsredovisningar m.m. Efter utställning kan strategidelen läggas fram för antagande av kommunfullmäktige, medan övriga delar antas av stadsbyggnadsnämnden. Kommunstyrelsen föreslås leda arbetet genom regelbundna rapporter två gånger per år. Under 2010, då samrådsförslaget utarbetas, avses stadsdels- och fackförvaltningar att bjudas in att aktivt delta i arbetet i form av workshops med mera.

Utmaningar

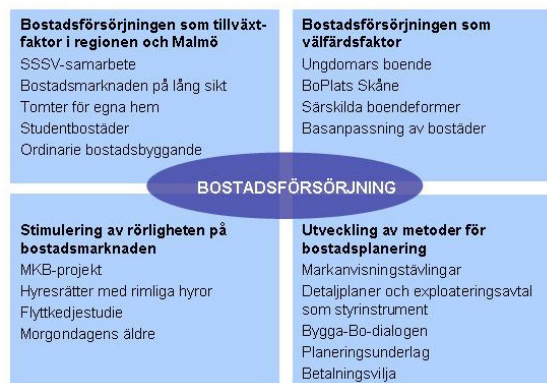
I stadsbyggnadskontorets underlag skisseras således en fortsatt – och i vissa avseenden radikal – utveckling av metoderna för arbetet med nästa översiktsplan. Det är dock enligt stadsbyggnadskontoret för tidigt att säga hur dessa ambitioner att effektivisera arbetet kommer att kunna fullföljas i praktiken. Någ-

ra utmaningar gäller kopplingen mellan sektorsprogram och översiktsplaneringen, formerna för uppföljning och utvärdering samt hur arbetet med *Dialog-PM* ska fortsätta.

Kopplingen mellan sektorsprogram och översiktsplaneringen

Inom Malmö stad finns ett antal planer, program och policies för olika sektorer och intressen. Dessa har olika aktualitet, karaktär och status, inte minst när det gäller samråd och politisk förankring. Därutöver hanteras flera sektorsfrågor i de dialog-PM som stadsbyggnadskontoret själv producerar, också dessa med ett varierande innehåll. Vid aktualitetsprövningen år 2005/2006 tog fullmäktige ställning till vissa ”kompletterande sektorriktlinjer” med anledning av några viktiga ställningstaganden sedan *Översiktsplan 2000*. Det gäller t.ex. Bostadspolitiska mål, Naturvårdsprogram och Grönplan samt Trafikstrategi. I stadsbyggnadskontorets underlag för aktualitetsprövningen våren 2010 och för *Översiktsplan 2012* redovisas några pågående arbeten med program eller liknande för sektorer som ger nya förutsättningar för översiktsplaneringen, såsom kollektivtrafik, parkeringspolicy, trygghet etc. Det finns dock ännu inget fastlagt arbetssätt när det gäller hur översiktsplaneringen ska hantera mängden av sektorsplaner och program. Arbetet kompliceras möjligen av att Malmö – till skillnad från Stockholm – saknar gemensamma mål och riktlinjer för den långsiktiga utvecklingen som helhet. Stadsbyggnadskontoret ser kopplingen mellan översiktsplan och sektorsprogram som en växelverkan, där en ny översiktsplan kan bygga på sektorprogrammets analyser och behovsbedömningar, och nya sektorprogram kan utgå från gällande översiktsplan.

När det gäller riktlinjer för bostadsförsörjningen antar Malmö kommunfullmäktige en gång per mandat period 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



Vid aktualitetsprövningen av *Malmö 2000* tog fullmäktige även ställning till vissa ändringar och tillägg, bland annat för riktlinjer för bostadsförsörjningen

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 därför 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.

Uppföljning och utvärdering

Inför fullmäktiges beslut år 2005 gjordes en viss uppföljning och tillbakablick av den gällande översiktsplanen som underlag för fullmäktiges ställningstagande till översiktsplanens aktualitet. Denna fokuserades främst på en genomgång av i vad mån planens riktlinjer följts vid efterföljande detaljplanering, byggande och andra genomförandeåtgärder. Motsvarande uppföljning redovisas också i stadsbyggnadskontorets underlag för prövningen år 2010, bland annat med hjälp av ett antal indikatorer som sattes upp i *Malmö 2005* och som sammantaget ger en bild av Malmös utveckling i relation till olika hållbarhetsmål. Det konstateras också att Malmös befolkningsökning under de senaste åren fördubblat, och att om Malmös invånarantal fortsätter att växa med nuvarande takt kommer utbyggnadskapaciteten i över-

siktsplanen från år 2000 vara förbrukad inom ett decennium. Stadsbyggnadskontoret menar att formerna för hur översiktsplanen följs upp och utvärderas kommer att behöva förbättras som ett led i en kontinuerlig översiktsplanering.

Utveckling/renodling av Dialog-PM?

Även om arbetssättet med *Dialog-PM* har varit positivt kan både formerna och innehållet behöva ses över, inte minst i förhållande till utvecklingen av planeringen på områdesnivå. Med ett stort antal tematiska och geografiska PM av olika karaktär kan det så småningom bli svårt att se innebörden och sambanden med den övergripande översiktsplanen. Inte minst gentemot allmänheten är det viktigt att innebörden av de olika promemoriorna/diskussionsunderlagen blir tydliga. Därför har den kommunövergripande översiktsplanen även fortsättningsvis en viktig roll, men den behöver utvecklas i riktning mot att bli mer sammanfattande och strategisk, helst också mindre till omfånget och mer lättillgänglig.

Rullande översiktsplanering i Stockholms stad

I det här avsnittet beskrivs översiktsplaneringen i Stockholms stad med utgångspunkt från samtal i april 2010 med Niklas Svensson, översiktsplanerare på Stockholms stadsbyggnadskontor, samt från de rapporter och underlag som nämns i beskrivningen.

Stockholms nya översiktsplan lägger grunden för en rullande översiktsplanering

Översiktsplaneringen i Stockholms stad har genomgått stora förändringar sedan den första översiktsplanen, *Översiktsplan 90*, antagen av kommunfullmäktige i februari 1991. Hur planeringen ska hantera storstadens komplexa stadsbyggnadsfrågor och hur arbetet ska kunna effektiviseras har varit återkommande frågor ända sedan dess. Utvecklingen mot en rullande översiktsplanering har skett gradvis, och bland annat inspirerats av diskussionerna i den grupp storstadsplanerare som inledde ett erfarenhetsutbyte i början av 2000-talet. De förändringar som har skett gäller såväl översiktsplaneringens inriktning och innehåll som metoder och arbetsformer. Redan den andra översiktsplanen, *Översiktsplan 99*, som antogs

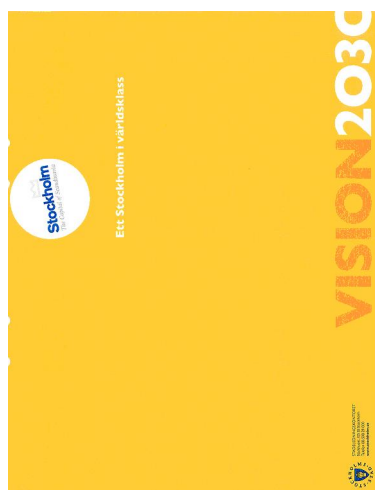
år 1999, innebar vissa förändringar i riktning mot en mer strategisk översiktsplan. Själva plandokumentet var nu mer koncentrerat och angav en samlad stadsbyggnadsstrategi – Bygg staden inåt – som bland annat redovisades i form tolv ”stadsutvecklingsområden”. Den tredje och nya översiktsplanen, *Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm*, antagen den 15 mars 2010, innebär ett nytänkande både när det gäller sättet att arbeta och att redovisa ställningstaganden till grund för efterföljande planering och beslut.

Det som kan sägas känneteckna Stockholms rullande översiktsplanering är:

- Planeringsarbetet utgår tydligt från en för staden gemensam vision som är behandlad i kommunfullmäktige
- Översiktsplaneprocessen har effektiviserats
- Översiktsplanen är både strategisk och genomförandeinriktad
- Översiktsplanen rymmer även vissa lagstadgade kommunala planer och program, såsom riktlinjer för bostadsförsörjningen och energiplanen
- Den antagna översiktsplanen läggs till grund för successiva kompletteringar och översyn
- Den fortsatta översiktsplaneringen avses kopplad till budgetprocessen

Vision 2030 som utgångspunkt

I förhållande till de två första översiktsplanerna innebär den tredje planen något av ett trendbrott när det gäller sambanden med en övergripande vision för stadens utveckling i ett bredare perspektiv. Många faktorer har bidragit till detta, men en viktig startpunkt var stadsbyggnadsnämndens uppdrag till stadsbyggnadskontoret att visualisera innebörden i *Översiktsplan 99* och framförallt att konkretisera planens strategier. I arbetet ingick att bedöma förutsättningarna för stadsbyggandets framtida utveckling och att sätta in Stockholm i sitt regionala sammanhang. Stadsbyggnadskontorets resultat redovisades



Vision 2030 antogs i Stockholms kommunfullmäktige juni 2007 som strategisk inriktning för stadens arbete

som ett diskussionsunderlag, *Vision Stockholm 2030* – diskussionsunderlag februari 2004, som i sin tur blev startskottet för ett förvaltningsövergripande arbete med att ta fram en långsiktig och samlad vision för Stockholms utveckling. Arbetet leddes av stadsledningskontoret och visionen växte fram genom dialoger med stadens olika förvaltningar och med företrädare för näringslivet, utbildningsväsendet, andra myndigheter m.fl. I visionen, *Ett Stockholm i världsklass – Vision Stockholm 2030*, som antogs av kommunfullmäktige i juni 2007, presenteras tre sammanhållande och övergripande teman för stadens framtida utveckling. Dessa handlar om att staden ska vara mångsidig och rik på upplevelser, innovativ och växande samt en stad för medborgarna. Visionen redovisar vidare ett antal väsentliga karaktärsdrag som visar hur det är att bo, verka i och besöka Stockholm år 2030. På en sammanfattande karta illustreras exempel på insatser och projekt som leder Stockholm i visionens riktning.

Stadens nämnder och bolagsstyrelser har därefter fått i uppdrag att arbeta i visionens riktning i sina verksamheter. Som en följd därav tog stadsbyggnadskontorets arbete med den tredje översiktsplanen sin utgångspunkt i visionen. Inriktningen var att omsätta och förverkliga visionens teman och strategier. Visionen är t.ex. en grundläggande utgångspunkt för planens urval/redovisning av de allmänna intressen som anses ha särskild betydelse för att uppnå visionens mål.

En mer effektiv översiktsplaneprocess

Utmaningarna i stadsbyggandet och den komplexa storstadssituationen innebär risk för att översiktsplanarbetet blir tungrott. Arbetet med *Översiktsplan 99* var både tids- och resurskrävande – processen från det att arbetet startade till antagande plan tog närmare sex år. Också processen för att pröva översiktsplanens aktualitet, som initierades år 2004 och ledde till beslut i kommunfullmäktige år 2006, tog lång tid

tid och resulterade ändå enbart i ställningstagandet att översiktsplanen förklarades i huvudsak vara aktuell. Stadsbyggnadskontorets arbete med stadens tredje, och nyligen antagna, översiktsplan inriktades därför på att utveckla nya och mer effektiva arbetsätt med sikte på att kunna bedriva ett kontinuerligt översiktsplanarbete. Ett led i detta var diskussionsunderlaget *Utmaningar för stadsbyggandet i Stockholm* (mars 2007), som innehöll dels strategiskt viktiga frågor för Stockholms långsiktiga utveckling, dels förslag till utveckling av en mer effektiv översiktsplaneprocess. Där redovisas avsikten att – utifrån målet om en översiktsplan som är aktuell och håller över tiden – lägga tyngdpunkten på ett mer kontinuerligt arbete med de övergripande frågorna. En utveckling av arbetet på områdesnivå och successiva kompletteringar av sektorsplaner och program i en öppen process lyfts fram som särskilt viktiga i den kontinuerliga översiktsplaneringen. Och den nya inriktningen har gett effekt när det gäller effektivisering – arbetet med den nya översiktsplanen, Stockholms översiktsplan, tog 2-3 år, dvs. enbart halva tiden jämfört med *Översiktsplan 99*.

En både strategisk och genomförandeinriktad översiktsplan

Inriktningen mot en rullande översiktsplanering speglas också i den nya översiktsplanens innehåll och redovisning. Jämfört med tidigare översiktsplaner är den nya översiktsplanen betydligt kortare och innehållet mer koncentrerat. Plandokumentet är på drygt 50 sidor med illustrationer i ett appendix samt med miljökonsekvensbeskrivning, redovisning av riksintressen enligt miljöbalken och av hälsa och säkerhet separat i en bilaga.

Plandokumentet innehåller fyra delar:

1. Utmaningar och visioner

I ett inledande avsnitt sammanfattas utgångspunkter för planeringen, bland annat i stadens vision, Vision

2030, men även regionala och nationella planer och program, såsom den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, och den nationella strategin för hållbar utveckling (regeringen 2006).

2. Planeringsinriktning för nio fokusområden

Eftersom bebyggelseutvecklingen i Stockholms stad regelmässigt föregås av detaljplaneläggning finns inte behov av en uttömmande redovisning av allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen. I stället har ett begränsat antal intressen och aspekter valts ut med utgångspunkt från de centrala utmaningarna för stadsbyggandet och stadens långsiktiga vision. Dessa, som i planen kallas ”fokusområden”, utgör således de allmänna intressen som kommunen ser som viktigast och mest aktuella, bl.a. ett starkt näringsliv och utbildningssystem, en socialt sammanhållen och levande stad och miljö samt hälsa och säkerhet. För varje fokusområde görs en kortfattad redovisning av förutsättningar med hänvisning dels till de planeringsunderlag som är väsentliga i närmare planering och bygglov, dels till de kommunala styr- och policydokument som har särskild betydelse för stadsbyggandet. Dessa underlag har vanligtvis behandlats i kommunfullmäktige eller nämnder i särskilda beslut. Därutöver markeras en planeringsinriktning för varje fokusområde som ger vägledning för att bedöma markanvändnings- och bebyggelseutveckling.

3. Stadsbyggnadsstrategier

Med utgångspunkt från fokusområdenas planeringsinriktningar och med kompletterande utgångspunkter redovisar översiktsplanen en stadsbyggnadsstrategi med vägledning för utvecklingen i i fyra delar som tillsammans syftar till att skapa ett tätare och mer sammankopplat Stockholm. Strategin innebär att centrala Stockholm ska fortsätta att utvecklas, att en satsning ska ske på tyngdpunkter i ytterstaden, att stadens delar ska kopplas samman på ett bättre sätt samt att främja en levande stadsmiljö i Stockholm som helhet.



Översiktsplanens karta konkretiserar stadsbyggnadsstrategin genom att ange stadsutvecklingsområden och noder, den centrala stadens utvidgning, attraktiva tyngdpunkter i ytterstaden samt befintliga och utvecklingsbara åtgärder för att förstärka samband mellan stadens olika delar där utbyggnad av trafikinfrastrukturen även ingår.

4. Fortsatt planering och genomförande

I avsnittet redogörs för processen kring framtagande av översiktsplanen, hur planen avses ge vägledning för planläggning och andra beslut samt hur en rullande planering avses bedrivas fortsättningsvis.

Den samlade översiktsplanen ger således en övergripande inriktning men samtidigt tydliga ramar för genomförandet, till skillnad från den tidigare planen, som gav en förhållandevis entydig vägledning för efterföljande planläggning och bygglovsbeslut. Syftet är att planeringsinriktningarna för fokusområdena och stadsbyggnadsstrategins vägledningar ska konkretiseras genom efterföljande planläggning och beslut. Denna nya, strategiska funktion hos översiktsplanen förutsätter således nya arbetssätt såväl internt inom stadsbyggnadskontoret som hos andra förvaltningar som har uppgifter i genomförandet. Som ett led i detta har stadsbyggnadskontoret genomfört interna seminarier för att diskutera det nya synsättet

Vägledning

- Utveckla nya stadsmiljöer i viktiga kommunikationsstråk i anslutning till tyngdpunkter.
 - Planera för ny bebyggelse som minskar barriäreffekter och miljöstörningar från trafiken samt skapar nya kopplingar-
 - Öka tillgängligheten till attraktiva grönområden och skapa goda möten mellan bebyggelse och grönområden.
-

Vägledningen är en av flera inom planens stadsbyggnadsstrategi *Att koppla samman stadens delar*

och öka kunskaperna om översiktsplanens funktion. Erfarenheterna av dessa är överlag positiva och det finns nu både en förståelse och ett engagemang för uppgiften. Tanken är att genomföra liknande insatser med andra, närmast berörda förvaltningar – inte minst exploaterings- och trafikkontoren som är centrala för genomförandet av planens strategier och fokusområden.

Översiktsplanen rymmer andra lagstadgade kommunala planer och program

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 i enlighet med den så kallade bostadsförsörjningslagen och en energiplan enligt Lagen om kommunal energiplanering. Både bostadsförsörjnings- och energifrågorna redovisas som s.k. fokusområden i planen. Av kommunfullmäktiges beslut att anta översiktsplanen framgår dessutom tydligt att man samtidigt godkänner både de redovisade riktlinjerna för bostadsförsörjning och energiplanen.

År 2009 beslutades att arbetet med riktlinjerna för bostadsförsörjningen skulle samordnas med översiktsplaneringen. Den senast antagna översiktspla-

nen, *Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm*, utgör därmed samtidigt stadens riktlinjer för bostadsförsörjningen. En fördel med att koppla arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjningen till översiktsplaneringen har varit att riktlinjerna kunnat samordnas med stadsbyggnadsfrågorna och hanterats i ett öppet förfarande som även involverar medborgarna. Det är ännu för tidigt att säga om integreringen av riktlinjerna i översiktsplanen är ändamålsenlig och ger önskad effekt. Förmodligen behövs erfarenheter att lägga till grund för att utveckla metoderna och en tydligare redovisning av bostadsförsörjningsfrågorna i den fortsatta översiktsplaneringen.

Den antagna översiktsplanen läggs till grund för successiva kompletteringar och översyn

Att översiktsplanen successivt ska kompletteras och ändras har varit en utgångspunkt under arbetet med den nya översiktsplanen. Också kommunfullmäktiges beslut om antagande av översiktsplanen ger uttryck för en ny ambition och hos politikerna att bedriva en översiktsplanering rullande. Beslutet att anta planen innebar samtidigt uppdrag till stadsbyggnadsnämnden att ta fram en ny energiplan, göra en översyn av den s.k. ”byggnadsordningen” med beskrivningar av och förhållningssätt till stadens karaktärsdrag samt att utveckla stadens parkprogram och ta fram metoder för planering och utveckling av parker och grönområden.

I översiktsplanens avsnitt Fortsatt planering och genomförande redovisas vissa utgångspunkter för hur översiktsplanen ska konkretiseras och kompletteras. Förmodligen kommer områdesvisa planer och program behövas i framförallt utpekade stadsutvecklingsområden, utvidgning av den centrala staden och de tyngdpunkter som anges som satsningsområden. Formerna för hur den områdesvisa planeringen kommer att bedrivas är emellertid inte helt klarlagda. En arbetshypotes är dock att arbetet inte kommer att be-

drivas i form av fördjupningar av översiktsplanen. Staden har en väl etablerad arbetsform som innebär att man tar fram större detaljplaneprogram för mer omfattande delområden som blir föremål för samråd och en politisk behandling i stadsbyggnadsnämnden. Också frågan om på vilket sätt nytt underlag och sektorsprogram – exempelvis översynen av *Stockholms byggnadsordning* och ett nytt underlag om grönstruktur – ska hanteras inom ramen för översiktsplaneringen är en öppen fråga.

Formerna för samråd och politisk förankring av de successiva kompletteringarna blir sedan avgörande för hur arbetet med nästa översiktsplan kan läggas upp. En omsorgsfull hantering av successiva kompletteringar såsom program, sektorsunderlag eller tematiska tillägg – som följer plan- och bygglagens regler för samråd och politisk förankring – kan lägga grunden för en effektivisering av arbetet med nästa översiktsplan. Ambitionen är att processen med samråd om successiva förslag till kompletteringar och ändringar ska möjliggöra ställningstagande till en översiktsplan varje mandatperiod. Även om det blivit en viss politisk retorik om planens benämning ”Promenadstaden” finns en samsyn över blockgränsen om de övergripande målen och den nya översiktsplanens innehåll i stort. Översiktsplanen bedöms således som robust, dvs. att den bör klara olika politiska majoriteter. Det är dock sannolikt att det kan behöva införas någon form av uppföljning och utvärdering, som blir föremål för en politisk behandling innan nästa översiktsplan antas. Detta skulle kunna ske genom en utveckling det arbetssätt som prövades i mars 2007, då stadsbyggnadskontoret i ett särskilt underlag, *Stockholm under perioden 2000-2005*, sammanfattade utvecklingen inom några områden som berör stadsbyggandet i syfte att lägga grunden för att kontinuerligt följa utvecklingen i förhållande till *Översiktsplan 99*. För att en sådan uppföljning ska ges en tydlig funktion som underlag för en rullande översiktsplanering behöver man dock överväga effektiva former för både en öppen dialog och en politisk behandling.

Översiktsplaneringen kopplas till budgetprocessen

I översiktsplanen uttrycks en ambition att låta översiktsplanen bli ett övergripande styrdokument för de nämnder och bolag som ansvarar för olika delar av Stockholms stadsutveckling. Det konstateras emellertid att en sådan funktion förutsätter en koppling till stadens system för styrning och uppföljning där den årliga budgeten och *Vision 2030* är överordnade. Formerna för en sådan samordning avses därför studeras vidare. Redan nu kan konstateras att den nya översiktsplanen getts en framskjuten plats i det nyli- en påbörjande arbetet med en samlad investeringsstrategi, som syftar till att samordna stadens investeringar. I den inledande processen har visionen och översiktsplanen angetts som grunddokument. Detta kan ses som en bekräftelse på stadsbyggandets betydelse för staden som helhet och på behovet av ett samordnat genomförande, inte minst när det gäller markpolitiken.



Översiktsplanen avses samordnas med stadens system för styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet.