

Översiktsplanen i praktiken



Förord

Sveriges Kommuner och Landsting vill bidra till att utveckla kommunernas fysiska planering och har tagit fram tre skrifter för att inspirera och stödja kommunerna i planeringsarbetet.

Den skrift du nu håller i handen har översiktsplanen (ÖP) i fokus och lyfter fram konkreta exempel på ÖP:s roll som strategiskt, visionärt och politiskt planeringsinstrument. Skriften ger konkreta exempel från flera kommuner. Vi tipsar också om hur samarbetet med länsstyrelserna kan fungera smidigare. Kommunexemplen är valda för att visa på bredden i arbetet, eftersom alla kommuner har olika behov.

Med detta hoppas vi kunna förmedla goda exempel och uppmuntra såväl politiker som tjänstemän i kommunerna.

De två övriga skrifterna i serien har fokus på bygglov respektive detaljplan och genomförande.

Stockholm mars 2014

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting



Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting anser att följande områden är viktiga i den praktiska planprocessen.

Översiktsplanen ska vara en strategisk vägvisare in i framtiden.

Översiktsplanen visar en samlad bild av kommunens långsiktiga utvecklingsvilja och hur den fysiska planeringen kan bidra till att den förverkligas. I översiktsplanen görs politiska ställningstaganden och prioriteringar. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande men är vägledande för efterföljande beslut, som till exempel detaljplan och bygglov.

**Strategisk vägvisare
in i framtiden**

Översiktsplanen ska vara aktuell, vilket prövas varje mandatperiod.

Översiktsplanen ska spegla kommunens politiska uppfattning och behöver vara aktuell för att vara vägledande vid beslutsfattande. Aktualitetsprövningen görs idag på många olika sätt. Metoder och processer behöver utvecklas och förtydligas utifrån dagens praktiska förfarande i kommunerna, så att hanteringen blir enklare och effektivare.

**Aktuell över
mandatperioden**



Medborgardialogen är grundläggande i planeringsarbetet.

En tidigt och väl förankrad översiktsplan är en framgångsfaktor. När medborgare, politiker, näringsliv och tjänstemän gemensamt varit delaktiga i processen och känner igen sig i resultatet blir översiktsplanen brett accepterad. Då kan ÖP ligga till grund för kommunala beslut på både kort och lång sikt.

**Medborgardialog
– en framgångsfaktor**

Länsstyrelsens roll vid samråd och utställning måste bli tydligare.

Länsstyrelsen ska vid samrådet lämna ett aktuellt planeringsunderlag i rätt tid och vid behov sammanväga riksintressena.

**Länsstyrelsens roll
måste bli tydligare**

Länsstyrelsen ska däremot i granskningsyttrandet, under utställningstiden, endast yttra sig när följande kriterier är uppfyllda:

- › när riksintressen inte tillgodoses,
- › när miljö kvalitetsnormer inte följs,
- › när strandskydd och LIS-områden strider mot miljöbalken,
- › när mellankommunala intressen hotas,
- › när risk för olyckor, översvämningar eller erosion ökar eller människors hälsa och säkerhet hotas.

”Vi har genomgått varje månad med en parlamentarisk beredningsgrupp i arbetet med ÖP. Politisk enighet skapar förutsättningar för en översiktsplan som är aktuell under lång tid. I Botkyrka finns en uttalad politisk inriktning att ÖP ska spegla kommunens utvecklingsvilja.”

Lars Olson,
planeringschef, Botkyrka kommun.

Översiktsplanen – ett strategiskt instrument

Översiktsplanen (ÖP) är värd en central roll i alla kommuners tänkande kring framtiden. I den möter visioner och framtidsdrömmar trä, vatten och betong. Vad vill vi med vår kommun? Hur ska vår fysiska miljö se ut om fem eller tjugo år?

Det gör ÖP till ett av de viktigaste strategidokumenterna. Därför är det självklart att politikerna bör vara djupt involverade och engagerade i arbetet med översiktsplanen. Den är ju kommunens ledsagare in i framtiden!



En kommun styr sin egen ÖP

ÖP ska vara aktuell och omfatta hela kommunen, ange politikens inriktning för den långsiktiga fysiska utvecklingen, peka ut användningen av mark- och vattenområden och visa hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men vägledande för efterföljande beslut, bland annat för detaljplanläggning och bygglov.

Detta är plan och bygglagens (PBL:s) krav, men därutöver är det upp till den enskilda kommunen hur ÖP ser ut och vilka delar av den fysiska planeringen som den omfattar. Det är beslut som ryms inom det kommunala självstyret.

Allt fler kommuner använder ÖP som en visionär och strategisk vägvisare som pekar ut den långsiktiga utvecklingen. Andra behöver en översiktsplan med direkt och konkret vägledning för byggande, mark- och vattenvändning. Diskussionerna under processens gång är ofta lika viktiga som resultatet. Tjänstemän, politiker och medborgare deltar i dialogen utifrån sina utgångspunkter och med sina kunskaper.

Många kommuner sammanfogar sina olika behov genom att arbeta med flera planer på olika nivåer. Tematiska tillägg eller fördjupningar adderas till helheten, för att konkretisera eller för att komplettera den kommunomfattande planen. Vid ett sådant arbetssätt är det centralt att planerna blir läsbara tillsammans.

Samverkan med länsstyrelsen och andra aktörer är väldigt viktig för att en ÖP ska bli bra och långsiktigt hållbar, men eftersom kommuner är olika så behöver också översiktsplanerna vara olika. En kommun kan behöva tydliggöra att den gör sin ÖP utifrån lokala förutsättningar och behov, men i ett regionalt sammanhang.

”Att arbeta med översiktsplanering är en kontinuerligt pågående läroprocess.”

Linda Apelgren,
processledare ÖP, Norrköpings kommun.

Det är samhällsplaneringen som ska vara rullande. Inte dokumentet översiktsplan.

Lars Olson,
planeringschef, Botkyrka kommun.



Att välja och avväga

Samhällsplanering innebär att väga samman olika och i många fall motstridiga intressen och göra det bästa valet.

Att göra en översiktsplan innebär alltid många val och sammanvägningar av olika och ofta motstridiga intressen. Går det att bygga en väg här eller kommer den att hindra framtida bostadsbyggande? Är det minst dåligt med ett industriområde där det riskerar att störa omkringboende eller om det placeras nära en enskild vattentäkt?

Svåra beslut måste fattas för att samhällsplaneringen ska gå framåt. Det är vägval som i väsentliga delar måste göras av kommunerna själva.

Bostadsförsörjningsprogram och regionala utvecklingsplaner eller strategier är exempel på nya planeringsdokument som behöver vägas in i översiktsplanen. Trots att regionala planeringsdokument för det mesta inte är fysiska planer, ska visioner och framtidsbilder användas som underlag för ÖP. Det är rimligt att alla olika planeringsdokument ansluter till varandra och att kommunen gör avvägningar där så behövs.

Både Botkyrka och Tyresö kommuner använder till exempel Stockholms regionplan RUFs som ett stöd i sin egen planeringsprocess och ett tydligt avstamp för den kommunala översiktsplanen.

Underlätta aktualitetsprövningen

En översiktsplan ska vara aktuell under flera år och ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen. Med de strategiska framtidsvisionerna som grund ska ÖP behandla bebyggelseutveckling, natur- och kulturvärden, service och många andra sakområden.

Enligt PBL ska kommunfullmäktige pröva om översiktsplanen är aktuell minst en gång under en mandatperiod. Men aktualiseringen riskerar att bli krånglig om ÖP består av flera planer på olika detaljeringsnivåer, antagna vid olika tidpunkter. I sådana fall är det viktigt att rensa och renodla.

Enligt lagens bokstav finns bara svaren ja eller nej på frågan om ÖP är aktuell, men många kommuner använder idag ett tredje svar: ÖP är aktuell efter följande kompletteringar.

Aktualitetsprövningen behöver utvecklas och förtydligas utifrån dagens praktiska förfarande i kommunerna.

Till exempel har Norrköpings kommun 16 översiktsplaner. Där är ett vanligt svar på aktualitetsprövningen: planen är aktuell med undantag för vissa frågor, som ska kompletteras med fördjupade översiktsplaner (FÖP) eller tematiska tillägg, som knyter an direkt till den strategiska översiktsplanen.

”ÖP kan inte vara en uppslagsbok för den dagliga myndighetsutövningen. Det är detaljplaneprocesser eller andra kommunala handlingsprogram som ska hålla sig på detaljnivå!”

Lars Olson, Botkyrka kommun.



Strategisk översiktsplanering styr Trosa framåt



”Resultatet har blivit en tydlig långsiktig planering som bygger på enighet vilket gör ÖP till ett oslagbart och starkt strategiskt verktyg för kommunens utveckling.”

Mats Gustafsson,
samhällsbyggnadschef, Trosa

Översiktsplanering är näst efter den kommunala budgeten det viktigaste strategiska styrmedlet för kommunens tillväxt.

Så resonerar kommunledningen i Trosa kommun, som upphöjt ÖP till ett potent, erkänt och i kommunen välkänt verktyg för kommunens arbete med tillväxt och utveckling.

Som liten, storstadsnära tillväxtkommun med stark lokal förankring har Trosa valt en aktiv strategi för sin översiktsplanering sedan 15 år tillbaka. Skälet är att det aktiva arbetet med översiktsplaneringen fått status som ett viktigt och effektivt verktyg för kommunens tillväxt och utveckling.

Trosas samhällsbyggnadschef Mats Gustafsson värderar översiktsplanerna som ett av de starkaste strategiska styrmedlen för kommunens utveckling, näst efter budgeten.

Blev egen kommun 1992

Trosa har en historik som under de senaste decennierna skapat ett starkt medborgarengagemang som gynnar det kommunala utvecklingsarbetet. Efter folkomröstning frigjordes Trosa från Nyköping och blev egen kommun 1992. Sedan dess har den lilla kommunen med 11 500 invånare en styrka i det småskaliga, det idylliska och det havsnära. I kombination med ett kort pendlingsavstånd till Södertälje och Stockholm har Trosa utvecklats till en kontinuerligt växande kommun. Befolkningen ökar med 1-3 procent per år (100-200 invånare) och den stabila ökningen ställer krav på god planering för bostadsbyggande, exploateringar och näringslivsutveckling.

Skiftande politiska majoriteter mellan valen innebar under 90-talet en osäkerhet om den politiska viljeinriktningen. Behovet av en tydlig och hållbar politik om kommunens utveckling gjorde att en ny rutin för översiktsplaneringen började tillämpas från 2000-talets inledning. 2001 antogs den första översiktsplanen och den slog an tonen för det fortsatta och långsiktiga arbetet med planeringen. Mats Gustafsson berättar:

- Vi ville ha en långsiktig och stabil översiktsplanering som skulle bygga på den breda politiska enigheten om Trosas ambitioner att växa. På det sättet skulle ÖP kunna bli hållbar, oavsett politisk majoritet från den ena mandatperioden till den andra. Resultatet har blivit en tydlig långsiktig planering som bygger på enighet vilket gör ÖP till ett oslagbart och starkt strategiskt verktyg för kommunens utveckling.

Ständigt aktuell och en plattform för politisk enighet

Men hur uppnår man enigheten mellan olika politiska inriktningar? I Trosa är svaret att i ÖP arbeta med de övergripande planfrågorna och spara detaljerna till detaljplanearbetet. Enigheten uppnås genom en fokusering på det som förenar de olika politiska viljorna och låta detta fungera som bas för arbetet. Vinsten är brett samförstånd i de övergripande planfrågorna.

I förlängningen innebär det övergripande samförståndet att konkreta planfrågor i detaljer inte blir kontroversiella. Enigheten i det stora räcker ända ut till detaljerna.

- Den enighet som klubbas i ÖP skapar förutsättningar för att också lösa detaljfrågorna eftersom en klubbad ÖP, som är färsk, bör kunna täcka in även dem, menar Mats Gustafsson.

Om den inte gör det, om det finns behov för fördjupade frågeställningar, så har man därmed automatiskt upptäckt ett nytt ämne för arbetet med nästa ÖP.

Allt är dock inte enkelt, även om den breda politiska enigheten i Trosa bildar en god grund. Mats Gustafsson pekar på att planeringsarbetet omfattar många svåra balansfrågor. Trosas tillväxtambitioner måste gå hand



”Trosas tillväxtambitioner måste gå hand i hand med hållbarhet och när kommunens attraktivitet i mycket handlar om småskalighet, så kan frågan om att växa nagga det småskaligt attraktiva i kanten.”

Mats Gustafsson,
sambhallsbyggnadschef, Trosa.

En långsiktig och stabil översiktsplanering, byggd på politisk enighet gör översiktsplanen till ett starkt strategiskt verktyg för Trosa kommuns utveckling.



i hand med hållbarhet och när kommunens attraktivitet i mycket handlar om småskalighet, så kan frågan om att växa nagga det småskaligt attraktiva i kanten.

- Men arbetet med översiktsplanerna är det bästa verktyget när frågorna om hur man måste väga olika intressen mot varandra ska behandlas. Resonemangen ska finnas med i ÖP och ligger då även till grund för detaljplanearbetet.

- Man ska se översiktsplaneringen som en ryggrad för hela samhällsbyggnadsprocessen, med tydliga riktlinjer för alla delar av den fortsatta detaljplaneringen. Till exempel gällande bebyggelsetyper, trafikmatning, va-försörjning, förskola, skola, äldreomsorg och service. Kontinuitet är dock viktigt, betonar han.

- Vårt arbete skulle aldrig fungera så bra om vi inte hade uppdaterade planer. Det är svårt att hänvisa till en plan som kanske har 10-15 år på nacken. ÖP-arbetet måste hållas levande och aktuella planer alltid finnas till hands om översiktsplanen ska nå sin fulla potential.

I Trosa har man sedan den första moderna översiktsplanen från 2001 haft planarbetet på agendan kontinuerligt. Nästa ÖP kom 2006 och den senaste 2010. Nu är det dags igen, 2014 inleds arbetet med nästa översiktsplan, som ska vara klar under 2015.

- Den tätheten är kanske unik, hur många kommuner förnyar sina översiktsplaner vart fjärde-femte år, undrar Mats Gustafsson.

Effektiv och flexibel organisation

Arbetet med varje översiktsplan präglas av stort engagemang och att ÖP tillmätts stor dignitet. Samtliga politiska partier involveras och det dagliga arbetet läggs upp med huvudansvaret förlagt till Samhällsbyggnadskontoret och en av kontorets tjänstemän.

- ÖP ska hänga ihop i alla sina delar och tanken är att en och samma person håller i pennan och att de som har ansvaret också greppar helheten.

Kommunstyrelsens planutskott är forum för de politiska genomgångarna och diskussionerna. Som mest sammanträder utskottet 6-7 gånger

per år. Däremellan är det underhandskontakterna mellan tjänstemän och utskottets ordförande som ska borga för samförståndet på bredden och skapa förutsättningar för en effektiv beslutsgång. Trosa undviker att tillsätta specifika temagrupper. Det är upp till de ansvariga tjänstemännen att kommunicera med övriga förvaltningar så att specifika ämnesfrågor vägs in i beslutsprocessen utan behov av temagrupper. Det blir samtidigt ett sätt att inte splittra arbetet och att istället aktualisera alla frågeområden inom samma krets av politiker och tjänstemän.

Mats Gustafsson pratar om att skapa ett "kitt" mellan tjänstemän och politiker engagerade i processen fram mot en färdig översiktsplan.

– Processen är lika viktig som resultatet. Förutsatt att alla är delaktiga i processens helhet så skapas förtroende och brett kunnande hos både politiker och tjänstemän, resonerar han.

Bred förankring för långsiktighet

När det gäller medborgardialogen har Trosa tagit till en del ovanliga grepp. En generell målsättning är att utställningarna av planen "ska synas där folk rör sig". 2001 var Systembolaget en av lokalerna för utställning...

– Numera gör Systembolagets nya kösystem att det inte passar att vara där, säger Mats Gustafsson. Men vi försöker spänna bågen rejält för att komma med och synas på naturliga ställen så att vi får en bra medborgardialog. Jag vågar säga att betydligt fler invånare i Trosa vet vad ÖP är, jämfört med i andra kommuner.

Media är också ett medvetet val för informationsspridningen. Lokaldaktionerna i den lilla orten Trosa tar tacksamt upp översiktsplaneringen i sin nyhetsrapportering och redaktionerna får tillgång till hela materialet inför samråden.

Det aktiva arbetet med ÖP ger effektivitetsvinster vilket märks även i detaljplaneprocesserna. Mats Gustafsson berättar hur kommunen får positiv kritik för att detaljplane- och bygglovsprocesser går snabbt.

– Vi får positiva reaktioner och ryktet att Trosa har en effektiv beslutsgång för exempelvis etableringar sprider sig, berättar Mats Gustafsson.

ÖVERSIKTSPLANERING.

TROSA KOMMUN

Några nyckelbegrepp:

- › Översiktsplanerna har hög politisk prioritet, bygger på enigheten om kommunens tillväxtambitioner och förnyas minst vart 4-5 år.
- › Arbetet med översiktsplanerna sker helt och hållet i kommunens egen regi, med Samhällsbyggnadskontoret som ansvarig för det praktiska arbetet och kommunstyrelsens planeringsutskott ansvarig för besluten fram till avgörandet i kommunfullmäktige.
- › Processen med att utarbeta översiktsplanerna tillmäts lika stor betydelse som själva planerna, eftersom planarbetet bygger på och skapar enighet, samt höjer kunskap och engagemang hos tjänstemän, politiker och allmänhet.



Tidig förankring ger hållbar översiktsplan

”Man önskar mer politiker-engagemang i arbetet med ÖP, vad politikerna vill och vad de kan stå för. Då blir arbetet enklare och resultatet tydligare.”

Frida Brunner,
projektledare ÖP, Region Gotland.

Bakom varje framgångsrikt ÖP-arbete finns en tidig förankring. Det minskar risken för missnöje och gör att konstruktiva förslag kan tas tillvara. Det är också ett effektivt sätt att öka engagemanget hos både politiker, tjänstemän, näringsliv och allmänhet. Ett bra förankringsarbete kan ge ett förberett och genomtänkt material som sedan kan vägas samman till en gemensam, övergripande framtidsvision.

Tre saker är bra att tänka på:

- › politikerna behöver vara engagerade och få möjlighet att formulera sina framtidsvisioner innan ÖP-arbetet blir alltför konkret,
- › instifta tidigt en beredningsgrupp för ÖP, med både tjänstemän och politiker. I många kommuner är det KsAu som tar på sig beredningsgruppens roll,
- › alla förvaltningar, regionen samt länsstyrelsen bör tidigt åstadkomma ett grundmaterial kring de planer och program som handlar om deras respektive beslutsområden. Det behövs för att dialogen ska bli effektiv.

Medborgardialog på nya sätt

Medborgardialogen är grundläggande i planeringsarbetet och tidig dialog är en nyckelfaktor. Rätt använd kan dialogen bli en planeringsresurs och ge många goda idéer. Den bidrar till en samsyn mellan kommunala tjänstemän, politiker och allmänhet om inriktningen för framtiden.

Medborgardialogen kan ske i olika former, som traditionella samrådsmöten och öppna forum via internet. Men möten i samband med olika aktiviteter är det som just nu får störst spridning.

Ett exempel är Tyresö kommun där medborgardialogen skedde genom en turné med en rosa byggbod, "Tyck om Tyresö 2035". Där kunde allmänheten tycka till genom att spela ett spel, nåla på en karta, skriva kommentarer och prata med personal från kommunens alla förvaltningar. Initiativet väckte politikernas engagemang och boden var bemannad av dem under processen. Dialogen pågick även på internet och via en webbkarta, genom hemsidan, sociala medier samt via besök hos organisationer och föreningar.

Tyresös erfarenhet är att en tidig diskussion gynnar samsynen om hur man ska formulera visionerna i de långsiktiga dokumenten.

DIALOGVERKTYG REGION GOTLAND

Ett annat exempel är Region Gotland som använder ett dialogverktyg, sociotopkartering, för att få in synpunkter från allmänheten eller utvalda grupper om hur de upplever sin vardagsmiljö. Genom intervjuer med barnen på förskolan, brukarna på äldreboendet eller boende i ett bostadsområde skapas en bild av vad i närmiljön som medborgarna uppskattar och värdesätter.

"Den rosa byggboden har besökts av 2 000 invånare."

Carolina Fintling Rue,
översiktsplanerare, Tyresö.





Var tydlig mot länsstyrelsen och ta initiativ

”I dialogen med länsstyrelsen om frågor som rör riksintressen, är det bra att från kommunala utgångspunkter hävda vad som är viktigt.”

Sofia Broberg, kommunekolog, Falkenberg.

Inför en ny översiktsplan är det länsstyrelsens uppgift att förse kommunen med ett tydligt och aktuellt planeringsunderlag som visar hur statens intressen kan tas tillvara och samordnas. Det kan handla både om allmänna intressen och om riksintressen för till exempel kulturmiljövården, om framtida vägbyggen, försvarsintressen eller om energiförsörjningen. När kommunen väljer att aktualitetspröva sin ÖP ska länsstyrelsen lämna en sammanfattande redogörelse. Den behöver redovisa hur statens intressen förhåller sig till kommunens.

Kommunerna behöver inte vänta på att länsstyrelsen tar initiativ till dialog. De kan mycket väl arrangera och bjuda in till samrådsmöten, visa på vilka former av planeringsunderlag de behöver och själva sätta gränser för länsstyrelsernas rådgivning. Det är kommunens ansvar att väga samman den egna utvecklingsviljan med länsstyrelsens synpunkter, de regionala utvecklingsplanerna och andra hänsyn.

Länsstyrelsens roll vid samråd och granskningsyttrande

Under samrådet i ÖP-processen har länsstyrelserna en viktig roll i att förmedla ett brett spektrum av synpunkter. I detta skede behöver allt komma fram som staten menar att kommunen behöver ha som grund för sin fysiska planering.

Det är länsstyrelsens uppgift att väga samman de olika riksintressena till ett samlat planeringsunderlag, speciellt när olika riksintressen krockar med varandra. Staten måste själv väga av och samordna sina intressen. Detta fungerar sällan som kommunerna kan förvänta sig. Det bör varje kommun kräva som en självklar del av samrådsförfarandet.

Under utställningstiden ska länsstyrelsen avge sitt granskningsyttrande. Här behöver kommunen sätta ner foten. Det händer att länsstyrelser kommer med en mängd synpunkter och goda råd i detta sena skede, som går långt utöver vad lagen kräver. I de fall då detta är ett problem kan kommunen hävda PBL. Lagen säger tydligt att det är länsstyrelsens uppgift att enbart ge synpunkter inom följande, begränsade områden:

- › när riksintressen inte tillgodoses,
- › när miljökvalitetsnormer inte följs,
- › när strandskydd och LIS-områden strider mot miljöbalken,
- › när mellankommunala intressen hotas,
- › när risk för olyckor, översvämningar eller erosion ökar eller människors hälsa och säkerhet hotas.



Länsstyrelsens roll måste bli tydligare.



”En bra och expansiv utveckling mot en väl-fungerande storstadsregion med 500 000 invånare år 2030 har varit den samlande visionen för att jobba med gemensamma frågor i översiktsplanen. Det suddar samtidigt ut de hinder som kommungränser kan innebära.”

Linda Apelgren, processansvarig för översiktsplanering, Norrköping.

Norrköping har en omfattande översiktsplanering

Gränsöverskridande samarbete om översiktsplanering blev en framgång när Norrköping och Linköping utformade en gemensam översiktsplan.

Visionen om en fjärde storstadsregion med en snabb och hållbar tillväxt har varit den samlande utgångspunkten för samarbetet, som överbryggat administrativa och mentala gränsbarriärer och satt utveckling i fokus.

Historiskt har Norrköping och Linköping sin inbördes rivalitet inbyggd i ryggraden hos sina respektive befolkningar. Ett invariant synsätt som också påverkat tänkesätt hos politiker och tjänstemän – vare sig man velat det, eller ej.

Nu har arbetet med en gemensam översiktsplanering blivit ett verktyg för att komma till konstruktivt samarbete bortom de gamla tanketraditionerna och Linda Apelgren, processansvarig för översiktsplaneringen i Norrköping är en av de tjänstemän som engagerat sig starkt för samarbetet.

– En grundsten för det gemensamma planeringsarbetet är det faktum att de två städerna med närliggande kommuner tillsammans utgör Sveriges fjärde storstadsregion med en befolkning på över 400 000 invånare, förklarar hon.

I den gemensamma översiktsplanen har Norrköping-Linköping nu slagit fast sin expansiva vision för framtiden. Målet är en stabil årlig befolkningsutveckling som gör att man tillsammans når 500 000 invånare till 2030. Denna målbild har lagt grunden för att samarbeta om den övergripande översiktsplaneringen.

Tre delar och fördjupningar

I det gemensamma planeringsarbetet är det just de övergripande målen som man fokuserar på. Övergripande principer för bebyggelseutveckling, transportsystem och markanvändning har avhandlats i samarbete och representerar nu en samstämmig plattform för respektive kommuns strategiska beslut om framtida markanvändning. Den gemensamma planen utgör alltså en grundläggande bas för både Norrköpings och Linköpings övriga arbete med ÖP. Så här ser översiktsplaneringen i de båda kommunerna ut i sin helhet:

- Del 1: Gemensam översiktsplan. Omfattar båda kommunerna, det vill säga storstadsregionen Norrköping-Linköping.
- Del 2: Översiktsplan Staden. Omfattar respektive stadskärna. I Linköping är den antagen samtidigt som den gemensamma översiktsplanen. I Norrköping gäller motsvarande "Utvecklingsplan för staden" från 2002, som aktualiseras varje mandatperiod.
- Del 3: Översiktsplan/Utvecklingsplan för landsbygden. Arbetet med att utarbeta nya planer pågår i båda kommunerna. De nuvarande planerna är från 1990 (Norrköping) respektive 1998 (Linköping).
- Fördjupningar: Totalt 13 fördjupningar finns som tillägg. De gäller exempelvis planfrågor i de mindre orterna, antikvariska värden och nu kommer även tillägg gällande vindkraft och riskfaktorer för miljön.

Den gemensamma Del 1 slår fast de övergripande utgångspunkterna för all annan översiktsplanering och detaljplanering i de båda kommunerna. Sammanfattat handlar de om följande:

- Att båda kommunernas tillväxt och utveckling ska gynnas inom storstadsregionen Norrköping-Linköping och att de båda kommunernas möjligheter för framtiden ska tas tillvara så att det sammantaget gynnar båda.
- Att utbyggnad av transporter och bebyggelse ska ske ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart.



- › Att de båda kommunernas historiska, kulturella och miljömässiga värden ska värnas och utvecklas.
- › Att efterfrågan på bostäder och lokaler ska tillfredställas i de växande kommunerna.

Gemensam målbild suddar ut gränser

Samarbetet om översiktsplaneringen kan ses som att Norrköping och Linköping tagit en match med de barriärer – administrativa och mentala – som en kommungräns kan utgöra.

– En bra och expansiv utveckling mot en välfungerande storstadsregion med 500 000 invånare år 2030 har varit den samlande visionen för att jobba med gemensamma frågor i översiktsplanen. Det suddar samtidigt ut de hinder som kommungränser kan innebära, säger Linda Apelgren.

Hon understryker gärna behovet att överbygga kommungränserna när utvecklings- och framtidsfrågor ska analyseras och formuleras i en översiktsplan.

– Gränserna kan vara ett hinder för en gemensamt bra utveckling. Enskilda människor bryr sig inte om var kommungränsen går när de till exempel ska välja vilket köpcentrum de ska åka till, eller var de vill bo och arbeta.

En bonuseffekt av att sudda ut gränshinder har i varit att man numera kan välja var man vill ha sin dagisplats oberoende av om man är folkbokförd i Norrköping eller Linköping. Pendlingen mellan de två städerna är omfattande och varför ska kommungränsen hindra familjerna vid val av bostadsort, arbetsort och förskola?

Målbild Skärgården

Att lösa upp barriärer i planarbete handlar för övrigt inte bara om ÖP-arbetet i de två kommunerna. Nu skissas ytterligare regionalt samarbete



där Norrköping är inblandat. Det handlar om framtidsplaneringen för skärgården i de fem grannkommunerna längs ostkusten. Västervik, Valdemarsvik, Oskarshamn, Norrköping och Söderköping har gått samman i ett samarbete om Målbild Skärgården. Även regionsförbunden i Östergötland och Kalmar samt länsstyrelserna ingår i arbetet.

– Samarbetet mellan Norrköping och Linköping har gjort det tydligare med nytta av gränsöverskridande eller regionala samarbeten kring planfrågor, säger Linda Apelgren.

Processen

Att starta processen för ett samarbete måste dock få ta sin tid, understryker hon.

– Jag tror man behöver prata om saken under några år först, så att tanken om ett samarbete hinner mogna. Det samtalet måste få pågå inom både förvaltning och bland politikerna så man når en samsyn om nytta. Därefter, beskriver hon, kan samarbetet få fungera ungefär som en förhandling då respektive kommun positionerar sig enligt frågeställningar som handlar om;

- › Vad är de viktigaste frågeställningarna för respektive kommun?
- › Vad är de viktigaste gemensamma frågorna?

– Norrköping-Linköping är två städer som kompletterar varandra med många frågor som är självklara att ta upp i en gemensam översiktsplan. Men det finns också frågor som man låter respektive kommun sköta på egen hand. Flygplatserna i de två städerna en sådan sak. Samma sak med planerna som gäller landsbygden. Synsätten på utvecklingsfrågorna på landsbygden skiljer sig och därmed är de planfrågorna ett ämne för respektive kommun.





ÖVERSIKTSPLANERING, LINKÖPING OCH NORRKÖPING

Några nyckelbegrepp:

- › En gemensam vision om storstadsregionen lade grunden för gränsöverskridande samarbete om översiktsplanen.
- › De delar av ÖP som handlar om kommunspecifika frågor tar respektive kommun hand om på egen hand, till exempel gällande respektive kommuns stadsplanering och utvecklingsplan för landsbygden.
- › I Norrköping har medborgardialogen utvecklats. Utställningar sker bland annat i form av ett Stadsforum varje höst och med utställningar på internet.

Årligt återkommande forum

Linda Apelgren berör också dialogen med kommuninvånarna. I Norrköping arbetar man mycket med visualiseringar, både i utställningar och på nätet. Med digitala flygbildskartor kan betraktarna zooma in sin stad och få en klar bild av hur framtiden ska se ut.

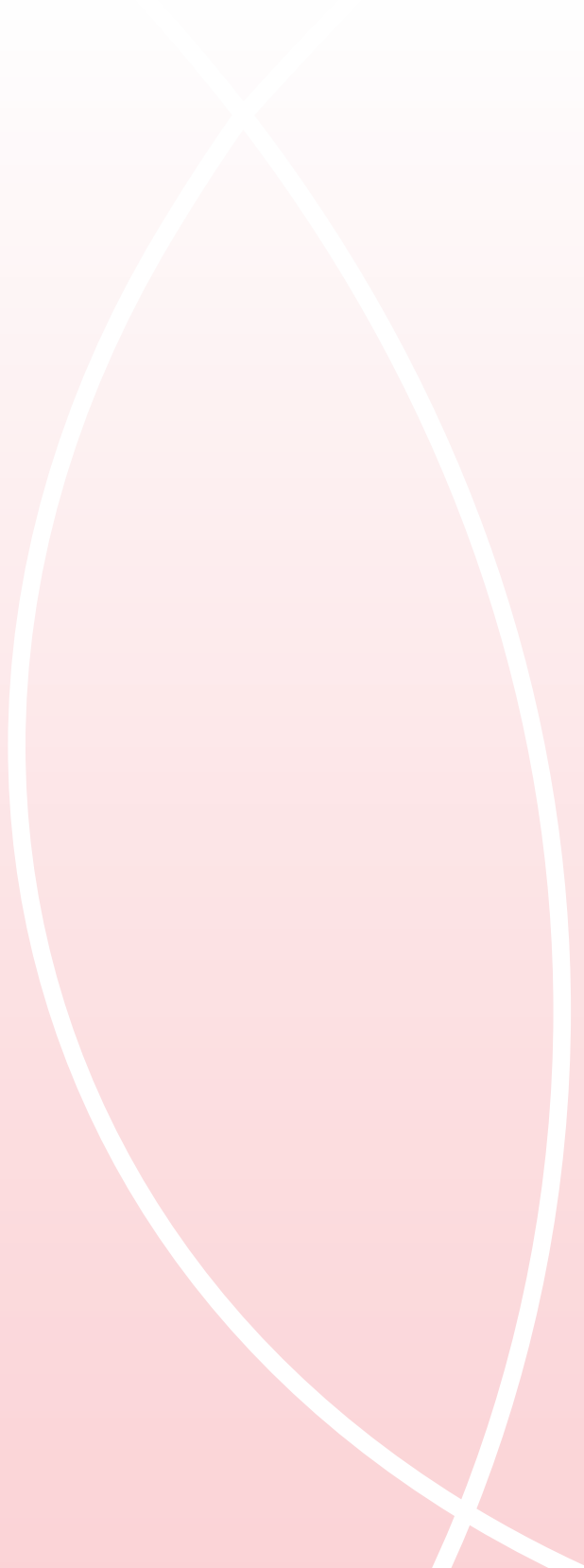
När Norrköpings centralt belägna och historiska Industrilandskap ställdes ut i samband med arbetet med en vision för området kom inte mindre än 500 förslag in från medborgarna via ett interaktivt kartverktyg på kommunens hemsida.

Varje höst hålls Stadsforum som arrangeras ungefär som ett "Öppet hus" med modeller, kartor och visualiseringar. Stadsforum har blivit en samlingsplats för planeringsdialoger och det är numera en rutin att utställningarna ska äga rum varje höst.

- Stadsforum får också en ny "pop up"-version då vi kommer att dyka upp på stan och i handelscentrum för att prata stadsutveckling och andra planeringsfrågor. Detta görs utöver de plansamråd och -utställningar som arrangeras, oftast i öppet hus-form.

Linda Apelgren fortsätter:

- Vi arbetar hellre så än med traditionella samrådsmöten som ibland blir en plåga för många inblandade och som ofta domineras av dem som är missnöjda med detaljfrågor. Men att träffa och prata med människor under ett Stadsforum är både roligt, intressant och lärorikt.



Upplysningar om innehållet:
Eva Hägglund, eva.hagglund@skl.se
I arbetet med skriften har representanter från
redovisade kommuner ingått.

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
Bestnr: 5355

Foto omslag: KIT Tyck om Tyresö

Foto inlaga: KIT Tyck om Tyresö, s. 4, 13,
Canstockphoto, s. 2, 14, Thomas Henrikson,
s. 3, 6, 7, 9, 15, 18, Ahmed Kurt, s. 4, Hans
Eklundh, s. 6, Lars Owesson, s. 7, Rickard L.
Eriksson, s. 10, 12, Ida Ling Flanagan, s. 17, 20,
Christian Johansson s. 19.

Produktion: EO

Tryck: LTAB

Översiktsplanen är kommunens ledsagare in i framtiden. Den ska vara aktuell och ange den politiska inriktningen för den långsiktiga fysiska utvecklingen. Översiktsplanen har allt att vinna på att vara genomarbetad och förankrad hos alla, både medborgare, politiker, näringsliv och tjänstemän.

Behoven och förutsättningarna för planering är olika i landet och kommunerna väljer själva vilken omfattning den egna översiktplanen ska ha.

Det är självklart att politikerna ska vara djupt involverade och engagerade i arbetet med att ta fram och använda sin översiktsplan. Översiktsplanen är ju ett utvecklingsinstrument – ett av kommunens viktigaste strategidokument.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Beställningsnummer: 5355