

Bra dialog ger bra resultat

Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram



Bra dialog ger bra resultat

Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram

Fångar dagens regionala utvecklingsprogram upp idéer och ståndpunkter i kommunala översiktsplaner?

Boverket september 2008

Titel: Bra dialog ger bra resultat - Kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram
Utgivare: Boverket september 2008
Upplaga: 1
Antal ex 100
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-86045-32-6
ISBN pdf: 978-91-86045-33-6
Sökord: Översiktsplanering, översiktsplaner, regionala utvecklingsprogram, RUP, överrensstämmelse, undersökning, analys, boende, energi, kommunikationer, Norrbottens län, Västernorrlands län, Dalarnas län, Stockholms län, Kalmar län, Skåne län,
Dnr: 2349-3523/2008
Omslagsfoto: Birger Lallo/Bildarkivet

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.
Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

©Boverket 2008

Förord

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och bygglagen och är den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor rörande byggd miljö, hushållning med mark och vatten, fysisk planering, byggande och boende. Vidare ansvarar Boverket bl.a. även för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålen ”God bebyggd miljö” och för övergripande miljömålsfrågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten.

Enligt regleringsbrevet för år 2008 har Boverket bl.a. i uppdrag att till regeringen rapportera hur kommunernas översiktsplanering beaktas i det regionala tillväxtarbetet och hur mellankommunal samverkan främjas. Därför finns det skäl att Boverket undersöker överensstämmelsen mellan flera kommunala fysiska översiktsplaner och det regionala tillväxtarbetets huvudprogram, dvs. det regionala utvecklingsprogrammet i ett antal olika län/regioner.

Denna rapport är en undersökning av överensstämmelsen mellan kommunala översiktsplaner och det regionala tillväxtarbetets huvudprogram, det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) i ett antal län/regioner. Frågor som särskilt behandlas är boende, energi och kommunikationer. Dessutom behandlas mellankommunal samverkan.

Rapporten avses i första hand spridas till länsstyrelserna, regionerna och kommunerna samt berörda centrala verk för att bland annat bidra till att uppfylla kunskapsbehovet om verkan av lagstiftningen i detta avseende.

Rapporten har utarbetats av Hanna Roxhage. Handledare har varit Jan Gunnarson. Ansvarig enhetschef är Kerstin Hugne.

Karlskrona i augusti 2008



Micaela Schulman
chef för samhällsbyggnadsdivisionen

Innehåll

Sammanfattning	7
Bakgrund	9
Metod.....	10
Länsvis analys	12
Norrbottnens län.....	12
<i>Boende</i>	12
<i>Energi</i>	13
<i>Kommunikationer</i>	13
<i>Mellankommunal samverkan</i>	14
Västernorrlands län	15
<i>Boende</i>	15
<i>Energi</i>	15
<i>Kommunikationer</i>	16
<i>Mellankommunal samverkan</i>	17
Dalarnas län	18
<i>Boende</i>	18
<i>Energi</i>	19
<i>Kommunikationer</i>	19
<i>Mellankommunal samverkan</i>	20
Stockholms län	21
<i>Boende</i>	21
<i>Energi</i>	22
<i>Kommunikationer</i>	24
<i>Mellankommunal samverkan</i>	25
Kalmar län	26
<i>Boende</i>	26
<i>Energi</i>	26
<i>Kommunikationer</i>	27
<i>Mellankommunal samverkan</i>	28
Skåne län	29
<i>Boende</i>	29
<i>Energi</i>	30
<i>Kommunikationer</i>	30
<i>Mellankommunal samverkan</i>	31
Jämförande analys	33
<i>Konkret överensstämmelse</i>	33
<i>Allmän överensstämmelse</i>	34
<i>Mellankommunala frågor</i>	35
Generella slutsatser.....	36
<i>Reformbehov</i>	37

Sammanfattning

Enligt regleringsbrevet har Boverket bland annat i uppdrag att till regeringen rapportera hur kommunernas översiktsplanering beaktas i det regionala tillväxtarbetet och hur mellankommunal samverkan främjas. Mot denna bakgrund undersöker Boverket för ett antal län/regioner i denna rapport överensstämmelsen mellan kommunala fysiska översiktsplaner och det regionala tillväxtarbetets huvudprogram, som är det regionala utvecklingsprogrammet.

Analysen i rapporten har utförts med utgångspunkt i Boverkets ansvarsområden med särskild inriktning på fysisk planering.

I rapporten redovisas sex olika län där det regionala utvecklingsprogrammet jämförts med ett antal av länets kommunala översiktsplaner. De län som redovisas i rapporten är Norrbottens län, Västernorrlands län, Dalarnas län, Stockholms län, Kalmar län och Skåne län. Dokumenten har studerats utifrån ett antal frågor kopplade till fysisk planering: boende, energi, kommunikationer och mellankommunal samverkan i planeringsfrågor. I rapporten används uppdelningen ”konkret överensstämmelse” respektive ”allmän överensstämmelse” när det gäller överensstämmelsen i behandlingen av de nämnda frågorna mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner.

Undersökningen visar att:

- Överensstämmelsen i många fall är oväntat liten mellan ett läns regionala utvecklingsprogram och kommunernas översiktsplaner i de undersökta sakfrågorna. Detta kan bland annat bero på att dialogen mellan kommuner och länsorgan inte varit lika utvecklad i alla län. Det finns trots detta inslag av mer allmän överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna i mer generella frågeställningar.
- Överensstämmelsen mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna i mellankommunala frågor är också oväntat låg. En av anledningarna kan vara att det mellankommunala perspektivet är otillräckligt utvecklat i flera av översiktsplanerna.
- I de län där dialogen förefaller ha varit aktivast är också överensstämmelsen större.
- Det inte är möjligt att dra helt säkra slutsatser om de konkreta överensstämmelser i avgränsade planeringsfrågor som finns visar att ett ”beaktande” av översiktsplanerna enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete skett i de regionala utvecklingsprogrammen. En anledning till detta är att överensstämmelsen ofta kan bero på att den aktuella frågan diskuterats och/eller behandlats i många andra sammanhang. Detta kan då ha lett till liknande skrivningar i översiktsplanerna och i de regionala utvecklingsprogrammen.

I rapporten diskuteras den låga överensstämmelsen mellan de regionala utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna närmare. Den låga överensstämmelsen är ogynnsam, eftersom den kan påverka åtgärds-samverkan i ett län negativt, till exempel så att vissa gemensamma utvecklingsinsatser skulle kunna fördröjas. Dessutom krävs behandling i kommunernas fysiska planering för att många utvecklingsprojekt ska kunna förverkligas, särskilt om de innefattar byggande eller behov av markreservationer.

En viktig slutsats är att dialogen mellan kommuner och län/regioner behöver utvecklas eftersom den underlättar samverkan i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen och den regionala tillväxtplaneringen. Det är även viktigt att arbetet med mellankommunala frågor utvecklas för att främja samverkan mellan grannkommuner och grupper av kommuner och för att underlätta samverkan mellan kommuner och länsorgan. Det behöver därför finnas klara mellankommunala perspektiv i översiktsplanerna, men även i utvecklingsprogrammen är det naturligt att skilda grupper av kommuner i länet/regionen behandlas.

Relationen mellan den kommunala översiktsplaneringen och den regionala tillväxtplaneringen är endast svagt reglerad. Det finns en bestämmelse i förordningen om regionalt tillväxtarbete om hur de regionala utvecklingsprogrammen ska förhålla sig till den kommunala översiktsplaneringen. Däremot finns det inte någon tydlig föreskrift i plan- och bygglagen om att översiktsplanerna ska ta hänsyn till de regionala programmen. Detta betyder att en utvecklad önskvärd växelverkan mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna saknas på många håll idag. Boverket pekade i sitt remissyttrande över PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77), att en klar skrivning i PBL:s 4 kapitel om att ta hänsyn till program och planer på regional och nationell nivå behövs. Detta bereds av Miljödepartementet inför PBL-propositionen år 2009.

Bakgrund

Boverket har under tredje kvartalet 2007 utifrån verkets ansvarsområden, främst fysisk planering och boende, publicerat en analys av de senaste regionala utvecklingsprogrammen. Analysen har redovisats i arbetsrapporten *Analys av regionala utvecklingsprogram med utgångspunkt i den fysiska samhällsplaneringen*. Boverket har även tidigare i rapporten *Strategier för regional utveckling – kapplöpning mellan regioner* (september 2004) analyserat motsvarande aspekter i de dåvarande regionala utvecklingsprogrammen.

Enligt gällande lagstiftning ska utifrån det regionala utvecklingsarbetet – vilket numera i lagstiftningen benämns det regionala tillväxtarbetet (SFS 2007:713) – *samordning med* bland annat *kommunernas översiktsplaner särskilt eftersträvas*. Innan denna författningsändring var lydelsen i motsvarande förordning (2003:596), att kommunernas översiktliga planering skulle *beaktas* i det regionala utvecklingsarbetet.

I arbetsrapporten *Länstransportplanernas beaktande av de kommunala översiktsplanerna* (mars 2006) undersöktes i några fallstudier överensstämmelser mellan kommunala fysiska översiktsplaner och det aktuella länets/regionens länstransportplan. Av resursskäl var denna undersökning begränsad och ger endast en fingervisning om överensstämmelsen mellan fyra översiktsplaner och ett delprogram (länstransportplanen) i det regionala tillväxtarbetet. Överensstämmelsen var relativt låg.

I Boverkets regleringsbrev anges att verket bland annat ska redovisa och bedöma hur kommunernas översiktsplanering *beaktas* i det regionala tillväxtarbetet och hur mellankommunal samverkan kan främjas.

Därför finns det skäl att Boverket undersöker överensstämmelsen i ett antal olika län/regioner mellan flera kommunala fysiska översiktsplaner och det regionala tillväxtarbetets huvudprogram, dvs. det regionala utvecklingsprogrammet. Detta ska rapporteras i en rapport till Regeringskansliet, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna samt berörda centrala verk för att bland annat bidra till att uppfylla kunskapsbehovet om verkan av lagstiftningen i detta avseende. Denna rapport är avsedd att bidra till att fylla detta kunskapskrav.

Metod

Ett antal län med dess regionala utvecklingsprogram och ett antal kommuner i varje län har valts ut för analysen. Urvalet av län för undersökningen har gjorts utifrån ett antal utgångspunkter. De valda länen ska finnas i olika delar av Sverige. Det ska finnas ett relativt nytt regionalt utvecklingsprogram och det ska finnas översiktsplaner som tillkommit före det regionala utvecklingsprogrammet och som i sin tur inte är inaktuella. Det ska även finnas åtminstone någon viktig fråga/frågeställning med god anknytning till fysisk planering som behandlas i länets regionala utvecklingsprogram, vilket det finns i alla utvecklingsprogram även om omfattningen varierar mycket.

Sakfrågor inom fysisk planering eller som har beröring med fysisk planering och som behandlats i regionala utvecklingsprogram finns beskrivna i Boverkets rapporter *Analys av regionala utvecklingsprogram med utgångspunkt i den fysiska samhällsplaneringen* och *Strategier för regional utveckling – kapplöpning mellan regioner*. För de viktigaste av dessa frågor bör det undersökas i vilken utsträckning det är möjligt att klarlägga om översiktsplanens behandling av respektive fråga/frågeställning har beaktats i länets regionala utvecklingsprogram.

Till hjälp inför detta finns även Boverkets Planenkät. Samtal med någon/några planerare vid länsstyrelser/regioner/kommuner har också gett vägledning och viktiga slutsatser om beaktandet i länets regionala utvecklingsprogram av de kommunala översiktsplanerna. Boverkets arbetsrapport *Länstransportplanernas beaktande av de kommunala översiktsplanerna* utfördes med i princip samma metodik och den har därför gett god vägledning beträffande svårigheter och möjligheter.

I många fall där det föreligger överensstämmelse mellan en översiktsplan och ett regionalt utvecklingsprogram i någon fråga är det dock inte möjligt att klart dra slutsats om detta är ett renodlat ”beaktande” av översiktsplanerna i det regionala utvecklingsprogrammet eller om överensstämmelsen beror på att den aktuella frågan diskuterats och/eller behandlats i många andra sammanhang och att detta ”automatiskt” lett till liknande skrivningar i översiktsplanerna och i de regionala utvecklingsprogrammen. Även omfattningen av denna typ av överensstämmelse mellan översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram i frågor och

frågeställningar av betydelse för fysisk planering är av intresse att analysera, eftersom en sådan överensstämmelse givetvis underlättar samhällsplaneringen i länet och är därmed mycket betydelsefull för denna.

I rapporten används uppdelningen ”konkret överensstämmelse” (avser avgränsade och preciserade sakfrågor som exempelvis ett speciellt vägbyggnadsprojekt eller utbyggnad av studentbostäder) respektive ”allmän överensstämmelse” (avser överensstämmelse som gäller mer generella frågeställningar och sakfrågor som exempelvis förnybar energi, attraktiva boendemiljöer etc.) vad gäller överensstämmelse i behandlingen av olika frågor mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna. Gränsen mellan dessa två begrepp är av naturliga skäl inte fullständigt skarp. Man kan säga att det är en glidande skala mellan dessa begrepp, vilket också framgår av rapportens analys.

Länsvis analys

Norrbottens län

Norrbottens regionala utvecklingsprogram, *Regionalt utvecklingsprogram för hållbar framtid i Norrbotten*, från 2007 är det nyaste utvecklingsprogrammet som analyserats i denna rapport. Programmet är kortfattat och relativt allmänt hållet.

Tre översiktsplaner från länet har granskats, Kiruna kommuns (2002), Arvidsjaurs kommuns (2002) och Övertorneå kommuns (2004). De få överensstämmelser som iakttagits är främst mellan det regionala utvecklingsprogrammet och Kiruna kommuns översiktsplan.

Boende

Det regionala utvecklingsprogrammet för Norrbottens län behandlar inte boendefrågor i någon större utsträckning. Det talas allmänt om att vidareutveckla attraktiva och goda livsmiljöer och om att bra boende är en av faktorerna för att åstadkomma detta. Här finns en allmän överensstämmelse med Kiruna kommuns översiktsplan, som talar om att utveckla orternas attraktionskraft som boendeorter och att göra de befintliga områdena så attraktiva att underlaget för service inte försvinner.

Flera av kommunerna i Norrbotten har ett överskott på bostäder. Trots detta behövs nya bostäder för vissa grupper. Både utvecklingsprogrammet och Kiruna kommun behandlar denna fråga. Programmet framhåller exempelvis att bilden av Norrbotten som attraktiv boende- och investeringsmiljö ska göras tydligare för studenter, invandrare och besökare. Kiruna kommuns översiktsplan understryker bland annat att "behovet av särskilda typer av lägenheter för äldre respektive högskolestuderande måste särskilt studeras".

De två andra granskade översiktsplanerna behandlar inte boendefrågorna i någon nämnvärd utsträckning. Exempel på någon mer konkret överensstämmelse finns inte mellan utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna.

Energi

Behandlingen av energifrågor är mycket generell hållen i utvecklingsprogrammet. Det sägs till exempel att länet ska vara föregångare i arbetet med förnyelsebar energi, miljöteknik och klimatforskning, men inte närmare hur detta ska uppnås. Det talas även allmänt om arbetet med energisparande insatser och alternativa energikällor för att skapa en god livsmiljö. Här finns en allmän överensstämmelse med översiktsplanerna. Det talas exempelvis om en övergång till en fossilbränslefri energi-användning genom förnyelsebara energikällor i samtliga granskade översiktsplaner.

Mera specifika frågor om energi tas inte upp i programmet. Det är dessutom förvånansvärt att dokumentet inte nämner frågan om utbyggnad av vindkraft, då den behandlas i samtliga översiktsplaner.

Kommunikationer

Kommunikationer är den fråga i utvecklingsprogrammet där det finns flest exempel att hämta. Exempelvis nämner både programmet och Kiruna kommun satsningar på transportkorridorer i öst-västlig riktning. I programmet talas det bland annat om att ”arbeta för flexibla och effektiva transportkedjor där flera transportslag samverkar, samt stödja satsningar på europeiska transportkorridorer och öst-västliga förbindelser för ökad global konkurrenskraft för näringslivet”. Kiruna kommun framhåller på liknande sätt en lansering av transportkorridoren som representeras av de parallellt löpande Europaväg 10 och Malmbanan.

En annan fråga som behandlas i både utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna är förbättringar av kollektivtrafiken. I programmet talas det om att utveckla ett samhällsekonomiskt hållbart transportsystem och man hävdar bland annat att ”Norrbotniabanan ska ges hög prioritet”. På liknande sätt framhäver Kiruna kommun att ökade satsningar på järnväg ska göras och att ”järnvägsförbindelse i öst-västlig riktning kan bli aktuell att diskutera”, detta avser dock inte Norrbotniabanan. Även Arvidsjaurs kommun och Övertorneå kommun behandlar utvecklingen av kollektivtrafiken.

Mer konkret överensstämmelse än så finns inte i dessa frågor, vilket sannolikt förklaras av att enskilda kommunikationsfrågor i första hand behandlas i den regionala länstransportplanen.



Nuvarande Botniabanan och den kommande utbyggnaden är en bra grund för mellankommunal samverkan. Trots det så är mellankommunal samverkan ett litet ämne i Norrbottens regionala utvecklingsprogram liksom i kommunernas översiktsplaner.

Källa: Banverket

Mellankommunal samverkan

Trots att nästan alla regionala frågor har bärighet på samverkan mellan kommuner behandlas inte mellankommunal samverkan närmare i Norrbottens regionala utvecklingsprogram. Inte heller i de undersökta översiktsplanerna har mellankommunala perspektiv någon framträdande roll.

Västernorrlands län

Västernorrlands regionala utvecklingsprogram, *Vision Västernorrland 2010*, är indelat i tre delar: motto, utvecklingsmål och handlingslinjer. Mottot lyder "Västernorrland ger möjligheter och mångfald".

Att utvecklingsprogrammet är från 2005 bidrar till att det granskade materialet är relativt nytt. Trots detta var det svårt att hitta relevanta översiktsplaner att granska. Svårigheten kan bero på att länet har få kommuner och de flesta av dessa har något äldre översiktsplaner. Två översiktsplaner har granskats, Ånge kommuns från 2004 och Örnsköldsviks kommuns från 2003.

Boende

Boendefrågorna behandlas relativt utförligt i Västernorrlands regionala utvecklingsprogram. Det framhävs hur viktig en attraktiv boendemiljö är för tillväxten i länet och för att locka till sig invånare. Programmet beskriver bland annat olika attraktivitetsfaktorer, till exempel kusten, älvarna och sjöarna, som kan bidra till att attrahera inflyttare till länet. Även de granskade översiktsplanerna behandlar frågan om vikten av attraktiva boendemiljöer och bostäder. Örnsköldsviks kommun skriver till exempel att "en av kommunens viktigaste tillgångar är att kunna erbjuda olika boenden med goda kvaliteter" och att "det är angeläget att möjligheterna till attraktiva boendemiljöer i kommunen tas tillvara". Det finns följaktligen i dessa avseenden en allmän överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna.

Bostäder i strandnära lägen är däremot en specifik fråga som visar exempel på en mer konkret överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och de studerade översiktsplanerna. Programmet behandlar frågan med formuleringen "det finns goda möjligheter att möta önskemålen om att bygga permanenta bostäder i strandnära lägen, förutsatt att regelverket kring strandskydd förändras". Frågan behandlas också i de studerade översiktsplanerna. Ånge kommun skriver exempelvis "arbete för att nå ett mer differentierat strandskydd och möjlighet till ett begränsat strandnära byggande pågår". I Örnsköldsvik ska kommunen bland annat agera för en ändring av gällande bestämmelser som ger större möjligheter att utnyttja stränderna för bebyggelse. Frågan om strandnära boende visar på en nära överensstämmelse och förefaller vara ett beaktande av översiktsplanerna.

Energi

Skrivningarna om energi är allmänt hållna i både utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. Det framhålls att utvecklingen inom bioenergiområdet bör gynnas eftersom det har en viktig roll i en hållbar utveckling. Utvecklingsprogrammet framhäver till exempel att "satsningar på energisparande, energieffektivisering, förnybar energi och effektiv energiteknik är angelägna". Dessa frågor behandlas även i de granskade översikts-

planerna. I Örnsköldsviks kommun behandlas till exempel målen enligt energiplanen: effektiv energianvändning, övergång till långsiktigt hållbara energisystem och en tryggad energiförsörjning.

De sammanfallande skrivningarna visar på allmän överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna när det gäller energifrågan för Västernorrlands län. Satsningarna på en hållbar energianvändning ligger helt i linje med de klimat- och energidiskussioner som pågått under de senaste åren. Utvecklingen inom energiområdet är viktig för Örnsköldsvik, där en stor energikrävande industri betyder mycket för kommunens sysselsättning och utveckling. Mera konkreta och avgränsade energifrågor som överensstämmer finns däremot inte.

Kommunikationer

I utvecklingsprogrammet pekar man på att bättre kommunikationer behövs för att överbrygga länets långa avstånd. För att skapa bättre kommunikationer är det därför viktigt att höja standarden på vägnätet både enligt utvecklingsprogrammet och enligt översiktsplanerna. I programmet hävdar man att en förbättring av vägstandarden är en viktig förutsättning för regionförstoring och att det särskilt gäller länets mer glesbefolkade delar. Både Ånge kommun och Örnsköldsviks kommun skriver allmänt om en förbättring av vägstandarden och Örnsköldsviks kommun framhäver att det framförallt är viktigt i inlandet. Den allmänna överensstämmelsen i detta avseende mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna är följaktligen god.

För att skapa effektiva transporter är det enligt programmet även angeläget med investeringar i järnvägen. Båda översiktsplanerna behandlar utveckling av järnvägsförbindelserna, vilket visar på en god överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. Exempelvis hävdar Ånge kommun att ”det är av största vikt att en fortsatt utveckling av järnvägsnätet ger snabba, säkra och effektiva transporter av både personer och gods”. Kommunen kommer att arbeta aktivt för en utveckling av järnvägen och dess knutpunkter.

En mer konkret och avgränsad fråga som har att göra med förbättringar av kollektivtrafiken är utvecklingen av snabbtåg. Utvecklingsprogrammet understryker att ”det långsiktiga målet bör vara snabbtåg”. Detta mål återspeglas även i de granskade översiktsplanerna. Örnsköldsviks kommun menar att det skapas mycket goda förutsättningar för snabbtågstrafik genom utbyggnad av Botniabanan. Ånge kommun tar upp frågan genom att hävda att ”snabbtåg mellan Sundsvall – Ånge – Östersund är av stor betydelse för utvecklingen av kommunen”. Frågan om snabbtåg visar att översiktsplanerna sannolikt har beaktats i det regionala utvecklingsprogrammet, även om det troligen dessutom har förekommit dialog om snabbtågsfrågan mellan kommuner, länsstyrelse och Banverket.

Mellankommunal samverkan

Ånge kommun har inte behandlat mellankommunal samverkan i någon nämnvärd utsträckning. Däremot har Örnsköldsviks kommun behandlat mellankommunal samverkan något mer ingående. Exempelvis behandlar både den sistnämnda översiktsplanen och utvecklingsprogrammet frågan om en utvidgad arbetsmarknad. Programmet hävdar att det är grundläggande att främja utvecklingen av väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner och att en flexibel arbetsmarknad är en förutsättning för ekonomisk tillväxt. I Örnsköldsviks översiktsplan skriver kommunen till exempel att Örnsköldsviks arbetsmarknadsregion alltmer kommer att vävas samman med omgivande arbetsmarknader.

Ett exempel på en mer konkret överensstämmelse i mer avgränsade frågeställningar är att det bedrivs mellankommunalt samarbete inom besöksnäringen. Programmet framhäver till exempel att ”besöksnäringen är en näring i länet som har goda förutsättningar att utvecklas till ett kluster” och att ”länets rika natur- och kulturmiljö och världsarvet Höga kusten är viktiga resurser”. I dokumentet skrivs det även om en gemensam turismstrategi för länet som skulle kunna vara ett värdefullt stöd i utvecklingsarbetet. Örnsköldsviks kommun behandlar Höga kusten i sin översiktsplan med formuleringen ”kommunen samarbetar med Kramfors och länsstyrelsen m.fl. om världsarvsområdet Höga kusten”.



Världsarvsområdet Höga Kusten är ett bra exempel på kommunalt samarbete. Örnsköldsvik samarbetar med Kramfors och Länsstyrelsen för Västernorrland. Foto: Björn Svensson, Bildarkivet

Dalarnas län

Dalarnas regionala utvecklingsstrategi, *Dalastrategin*, antogs 2006 av direktionen för Region Dalarna. Det granskade materialet består av två delar, huvuddelen *Dalastrategin med förenade krafter mot 2016* och ett fördjupningsmaterial *Fördjupat underlag till Dalastrategin*.

Granskningen avser båda dokumenten.

De flesta kommuner i länet har översiktsplaner som är mer än tio år gamla. Endast två översiktsplaner ansågs relevanta att granska, Smedjebackens kommuns från 2003 och Gagnef kommuns från 1998. De flesta överensstämmelser hittades i det fördjupade materialet till *Dalastrategin*.

Boende

Skrivningarna om boende är relativt allmänna i utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. Exempelvis understryker både programmet och översiktsplanerna att attraktiva boendemiljöer är viktiga för länet. Smedjebackens kommun framhäver till exempel att det är viktigt att skapa attraktiva boendemiljöer för att vända den negativa befolkningstrenden. Utvecklingsprogrammet pekar på att Dalarna måste ta tillvara och utveckla sina lokala och regionala möjligheter att vara en attraktiv region att bo och verka i.

Behandlingen av frågan om boendeutformning enligt byggnadstradition är däremot ett mer specifikt exempel som visar på en konkret överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och de båda översiktsplanerna. De sammanfallande skrivningarna kan dessutom bero på den starka tradition som finns i Dalarna när det gäller den traditionella bebyggda miljön. Programmet framhäver att det är viktigt att slå vakt om den byggnadstradition som finns i Dalarna och att utveckla Dalarnas tradition inom träbyggnad. Smedjebackens kommun behandlar frågan med att skriva att ”all nybyggnation utförs på ett ekologiskt riktigt sätt och anpassat till en lokal tradition vad gäller lokalisering, byggmetoder, material och tekniska system”. Gagnef kommun går mer in på djupet med att ingående skriva att ”färgsättning och materialval anpassas till omgivande miljö. Faluröda hus med sadeltak och vita knutar passar i de flesta byarna. Röda tak passar i de flesta miljöer”.



Kommunerna i Dalarna som till exempel Smedjebacken slår vakt om att all nybyggnation utförs på ett ekologiskt riktigt sätt och att man följer lokal tradition.
Foto: Marianne Nilsson, Boverket

Energi

Energifrågorna är omfattande och viktiga för Dalarnas län som har flera energikrävande industrier med stora transportbehov. Detta återspeglas i det regionala utvecklingsprogrammet som betonar vikten av att effektivisera energianvändningen och transporterna samt att utveckla smarta energilösningar. Till exempel skrivs det att ”övergången till energieffektivare och miljövänligare transportslag samt övergången till förnyelsebara drivmedel är den absolut största utmaningen transportsektorn står inför”. Det framhävs även att energisparande ska främjas och att ny energieffektiv teknik ska utvecklas. Även i översiktsplanerna behandlas energieffektivisering och beaktande av miljöaspekter vid energianvändningen. Exempelvis skriver Smedjebackens kommun att ”målsättningen är ett energisystem med minsta möjliga påverkan på miljön”.

Dessa likartade skrivningar visar att det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna stämmer överens på ett allmänt plan när det gäller energifrågorna, vilket samtidigt säkert beror på den betydelse de har för regionen med dess energikrävande industri.

Kommunikationer

På liknande sätt som för energifrågorna talas det om energieffektivitet och miljövänlighet även när det gäller kommunikationerna. I utvecklingsprogrammet framhävs att man vill förbättra och effektivisera transportsystemen och övergå till ett miljövänligare transportslag. Här finns inte oväntat en allmän överensstämmelse med Smedjebackens kommun som exempelvis behandlar frågan genom formuleringen ”det är nödvändigt att utveckla infrastrukturen i en hållbar riktning”. Kommunen beskriver

också olika mål för att skapa hållbarhet inom transportsektorn. Bland annat nämns det att etanolfordon kommer att användas i kommunal verksamhet.

Ytterligare ett exempel på överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna är behandlingen av infrastrukturförbättringar. Både programmet och Smedjebackens kommun nämner att det är angeläget med förbättringar av vägnätet, men går inte in på detaljer. Gagnef kommun behandlar däremot inte frågorna om kommunikationer i någon nämnvärd utsträckning och någon mer konkret överensstämmelse finns inte när det gäller dessa frågor.

Mellankommunal samverkan

Översiktsplanerna behandlar mellankommunal samverkan relativt utförligt. De beskriver i vilka frågor det är angeläget och med vilka kommuner i länet samverkan behöver ske. Det är däremot svårt att hitta överensstämmelser mellan översiktsplanerna och det regionala utvecklingsprogrammet, då skrivningarna i programmet ofta är mycket allmänt hållna.

Det finns dock en viss överensstämmelse i några frågor som exempelvis samordning av infrastruktur och kollektivtrafik. Utvecklingsprogrammet framhåller att ”det krävs en effektiv samordning av infrastruktur- och trafikeringsåtgärder så att den regionala och interregionala kollektivtrafiken kan bidra både till en regionförstoring och till ett rundare Dalarna”. Smedjebackens kommun anser bland annat att samordning av infrastruktur mellan kommuner kan leda till en bättre och mindre kostsam kollektivtrafik.

Med tanke på kommunernas utförliga behandling av olika mellankommunala frågor finns det förvånansvärt liten överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna.

Stockholms län

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, *RUFS 2001*, är en annan typ av utvecklingsprogram än de övriga granskade programmen. Den är både ett regionalt utvecklingsprogram och en fysisk regionplan enligt plan- och bygglagen, framtagen av Regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting (RTK). Att programmet även är en fysisk regionplan gör att det finns ett stort underlag när det gäller frågor som rör länets fysiska planering.

Utvecklingsprogrammet är antaget 2002 vilket utgjort en begränsning i urvalet av granskade översiktsplaner. De översiktsplaner som granskats är Huddinge kommuns, Järfälla kommuns, Stockholm stads, Sundbybergs kommuns, Vallentuna kommuns och Danderyd kommuns. Stockholm stads och Danderyd kommuns översiktsplaner är antagna 1999 medan de övriga översiktsplanerna är antagna 2001.

Boende

Det regionala utvecklingsprogrammet för Stockholms län behandlar boendefrågorna relativt ingående jämfört med de andra granskade utvecklingsprogrammen. Det understryks att en väl fungerande bostadsmarknad med ett tillräckligt bostadsbyggande är viktiga förutsättningar för utvecklingen i en expansiv region som Stockholmsregionen. Främst generella mål behandlas som exempelvis att stimulera flerkärnighet, öka bostadsbyggandet och att göra regionens bebyggelsestruktur tätare.

Trots den grundliga behandlingen av boendefrågorna i utvecklingsprogrammet är det svårt att visa på en konkret överensstämmelse som skulle kunna utgöra ett beaktande av översiktsplanerna i det regionala utvecklingsprogrammet. De flesta mål i översiktsplanerna är allmänt hållna och konkreta mål förekommer mer sällan. En av de få frågorna som däremot tyder på en konkret överensstämmelse är att man i utvecklingsprogrammet skriver om strategiskt viktiga bostadsområden och nämner Barkarbyfältet i Järfälla som en delregional kärna som bör rymma bostadsbyggande. Detta behandlas även i Järfällas översiktsplan, där det bland annat sägs att det bör finnas utrymme för ny bebyggelse i Ormbäcka i Barkarby.

Det finns följaktligen främst en allmän överensstämmelse i ett antal strategiska frågor när det gäller boende i Stockholms län. Inte helt oväntat nämns förtätning och varierat bostadsutbud både i översiktsplanerna och i det regionala utvecklingsprogrammet. Exempelvis behandlas frågan om täthet i det regionala utvecklingsprogrammet med formuleringen att stadsbyggandet bör inriktas på en tätare struktur än hittills och att tillväxt av spridd bebyggelse bör motverkas. Frågan om förtätning behandlas i varje granskad översiktsplan utom i Vallentuna kommun, där man har tillämpat ett mer spritt stadsbyggande. Däremot skriver man om varierad bebyggelse i Vallentunas översiktsplan vilket också behandlas i flera av de andra översiktsplanerna.

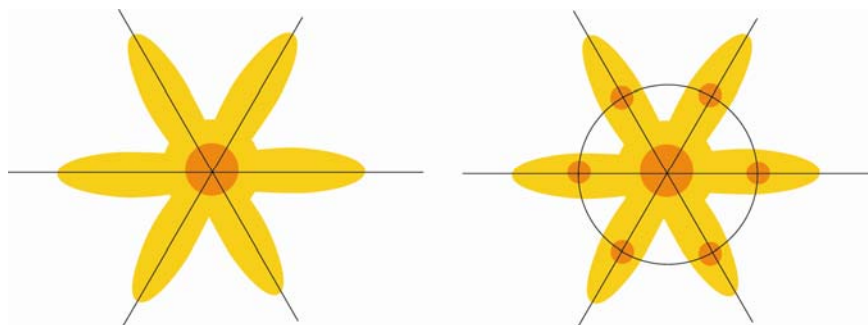
Att stimulera flerkärnighet är ett viktigt mål för regionen. Det handlar om att utveckla regionala centrum som kan fungera som komplement till

innerstaden, vilket kan öka tillgängligheten i olika regionala delar. Tydliga skrivningar om flerkärnighet finns inte i översiktsplanerna men en kraftsamling till kommunala centra behandlas. Ett exempel på detta finns i Järfällas översiktsplan där det bland annat skrivs om förtätning med bostäder, service och arbetsplatser nära pendeltågstationer och kommundelscentra som ger underlag för livfulla platser.

En fråga som de flesta översiktsplaner behandlar är hur viktigt ett ökat bostadsbyggande är för kommunen, vilket även det regionala utvecklingsprogrammet går in på. Utvecklingsprogrammet har ett särskilt avsnitt som handlar om hur mycket varje kommun behöver bygga fram till år 2015.

En annan sak som benämns både i utvecklingsprogrammet och i översiktsplanerna är ämnet om en god boendemiljö. Det regionala utvecklingsprogrammet talar om att skapa en god stadsmiljö med arkitektoniska värden och att stadsmiljön bör utvecklas med kvaliteter som bygger på den europeiska traditionella staden med täthet, variationsrikedom, offentliga rum och grönska. Flera av översiktsplanerna nämner att de vill skapa en god boendemiljö med estetiska värden, men det är bara en översiktsplan som behandlar frågan mer på djupet och det är Danderyds kommun. I översiktsplanen har man exempelvis utarbetat ett avsnitt som handlar om estetiska värden med riktlinjer för bebyggelseutformning och grönstruktur.

De allmänna skrivningar som observerats ovan visar på en relativt god överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. Som tidigare nämnts är det svårt att hitta något exempel på en mer konkret överensstämmelse eller beaktande av översiktsplanerna i utvecklingsprogrammet när det gäller boendefrågan.



En region med en huvudtätort har ofta ett stjärnformat kommunikationsnät. Det behövs tvärförbindelser för att förstärka förutsättningarna för att utveckla de yttre orterna.
Källa: RUFSS 2001, Regionplane- och trafikkontoret.

Energi

Energifrågan är mycket aktuell och det återspeglar sig både i det regionala utvecklingsprogrammet och i de kommunala översiktsplanerna. Det ger sig uttryck främst genom allmänna skrivningar om exempelvis energieffektivisering och användning av förnyelsebara energikällor som biobränsle, vilket de flesta kommuner skriver om. Detta kan bland annat bero på den allmänna klimat- och energidiskussion som pågår.

En av få specifika frågor som visar på en mer konkret överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna är

behandlingen av fjärrvärme. Ett mål i utvecklingsprogrammet är att bygga ut och koppla samman fjärrvärmenäten. Det nämns att det finns större närvärmesystem i Nacka och Täby som på sikt bör växa samman till fjärrvärmenät med möjliga sammankopplinga till angränsade kommuner. Flera av de granskade översiktsplanerna behandlar frågan på liknande sätt. Huddinge kommun skriver till exempel om ett regionalt fjärrvärmeintegrationsprojekt som går ut på att knyta ihop fjärrvärmeproduktionen i Stockholms södra förorter med produktionen i Fittja och Igelsta. Ett annat exempel är att Vallentuna kommun bland annat nämner en utbyggnad av fjärrvärmenätet där hänsyn ska tas till en eventuell framtida anslutning till ett fjärrvärmenät i Täby. Sundbybergs kommun skriver på liknande sätt om en anslutning men då till Stockholms fjärrvärmesystem.

Dessa skrivningar förefaller vara ett beaktande av översiktsplanerna i det regionala utvecklingsprogrammet men de är säkert också helt eller delvis en effekt av långvarig dialog mellan kommunerna och Stockholms läns landsting om dessa frågor.



Kommunerna i stockholmsregionen nämner ofta i sina översiktsplaner utbyggnad av fjärrvärme som ett mellankommunalt samarbetsprojekt.
Foto: Thomas Adolfsén, Bildarkivet.

Kommunikationer

Även när det gäller kommunikationsfrågor är det god överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. Flera av frågorna som behandlas är av en allmän karaktär som exempelvis att förbättra vägkapaciteten, att öka tryggheten och säkerheten i trafiken och att förbättra miljön kring trafiken. Dessa frågor tas upp både i det regionala utvecklingsprogrammet och i flera av översiktsplanerna.

Det finns också exempel på mer konkreta frågor, bland annat frågan om att bygga ut den regionala tågtrafiken genom en pendeltågstunnel under innerstaden. Utvecklingsprogrammet poängterar att en pendeltågstunnel är viktig för att hålla samman regionen eftersom den kan användas till snabba resor mellan regionhalvorna. I Stockholm stads översiktsplan skriver man om en pendeltågstunnel från Södra Station norrut till Tomtebodan som kan ge bättre möjligheter för omstigning till tunnelbanan.

Både i utvecklingsprogrammet och i flera av de granskade översiktsplanerna behandlas en utbyggnad och förbättring av stombussnätet. I utvecklingsprogrammet pekas det bland annat på att "ett regionalt stombussnät bör byggas ut som förbinder trafiksektorerna och förbättrar tvärresemöjligheterna". I Järfälla översiktsplan skriver kommunen att det behövs goda tvärresemöjligheter för kommunens utveckling och att ett kollektivstråk som inledningsvis ska trafikeras av buss behövs för att skapa en gen och snabb förbindelse. Vidare poängterar kommunen att "en stombusslinje Jakobsberg - Kista planeras som ett inledande steg". Även Sundbybergs kommun behandlar frågan om nya busslinjer. Kommunen hävdar att "utrymme för nya kollektivtrafikstråk tillgodoses vid den fortsatta planeringen" och att T-banan behöver kompletteras av ett bättre busslinjenät. Stockholm stad för fram behovet av att "skapa ett stomnät för bussar även i ytterstaden".

En annan fråga som visar på en god överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna är utbyggnaden av regionala cykelstråk. Utvecklingsprogrammet nämner till exempel att "nätet av trafiksäkra regionala cykelstråk bör kompletteras". Flera av översiktsplanerna tar upp frågan om regionala cykelstråk. I exempelvis Stockholm stads översiktsplan skriver man om att skapa ett sammanhängande stomnät av cykelstråk som täcker hela staden. Danderyds kommun behandlar samma fråga med att bland annat skriva om tillkomsten av ett regionalt cykelvägnät.

Frågan om infartsparkering utgör också en konkret överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. Utvecklingsprogrammet framhäver exempelvis att det är viktigt att kunna erbjuda infartsparkeringar på strategiska platser vid bytespunkterna för busstråken och spårnätet. Med en liknande formulering skriver Danderyds kommun "för att underlätta resandet med tåg avser kommunen bygga parkeringsplatser vid flera hållplatser. Vissa av Roslagsbanans hållplatser skall förses med parkeringsplatser".

Dessa likartade formuleringar innebär sannolikt att skrivningarna i översiktsplanerna direkt har beaktats och påverkat utvecklingsprogrammet.

Mellankommunal samverkan

Det regionala utvecklingsprogrammet handlar om frågor som gäller för hela Stockholms län eller i vissa fall för grupper av kommuner i länet, alltså mellankommunala frågor.

Några av de allmänna frågor som behandlas i både utvecklingsprogrammet och flera av översiktsplanerna är samarbete mellan kommuner kring infrastruktur, grönstråk, utbildning och forskning. Utvecklingsprogrammet hävdar till exempel att behovet av regional samordning och samarbete är uppenbart när det gäller grönstråk som korsar kommungränser. Frågan om regionala grönstråk tas upp i flera av de granskade översiktsplanerna. Stockholm stad skriver exempelvis ”att bevara och utveckla regionens grönstruktur med de ”gröna kilarna” är en angelägen gemensam fråga för kommunerna”. Exemplet visar på en god överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna.

Det finns även exempel på formuleringar som delvis är sammanfallande och det är behandlingen av delregionala kärnor. Enligt Vallentunas översiktsplan är kommunerna i nordost positiva till att utveckla en regionkärna i anslutning till Arningeområdet i Täby kommun. Det regionala utvecklingsprogrammet skriver om Täby centrum - Arninge som en delregional kärna som bör prioriteras på lång sikt, men det står ingenting tydligt om en vidgad kärna till kommunerna i nordost.

Behandlingen av mellankommunala frågor stämmer till viss del överens mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna, vilket kan ha underlättats genom den aktiva dialogen i arbetet med RUFS 2001.

Kalmar län

Kalmar läns regionala utvecklingsprogram, *RUPEN IV*, är regionens fjärde utvecklingsprogram. Programmet är utarbetat av Regionförbundet Kalmar län och antogs 2006. Dokumentet beskriver frågeställningar om kommunikationer och energi ingående medan boendefrågorna är mer allmänt behandlade.

Eftersom programmet är relativt nytt har följande fem översiktsplaner granskats: Borgholms kommuns, Emmaboda kommuns, Mönsterås kommuns, Oskarshamns kommuns och Kalmar kommuns. Översiktsplanerna är ifrån åren 1999 till 2002.

Boende

Det regionala utvecklingsprogrammet tar som tidigare nämnts inte upp boendefrågorna i någon större utsträckning. Frågan är mycket allmänt behandlad och det som främst sägs är att ”varierande och attraktiva boendemiljöer är viktiga för en regions attraktivitet”. Det framförs även att ”det finns goda möjligheter att ytterligare utveckla tillgången i den mångfald som finns i länet, bl.a. vad gäller boendemöjligheter på såväl landsbyggd som i tätort”. Även flera av översiktsplanerna skriver om att utveckla attraktiva boendemiljöer vilket visar på en allmän överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och de granskade översiktsplanerna. Till exempel framhäver Kalmar kommun att ”nya bostäder ska lokaliseras till attraktiva och variationsrika områden”.

Energi

Skivningarna inom energiområdet är mycket ingående i både utvecklingsprogrammet och i de granskade översiktsplanerna. Ett av målen för länet, som behandlas i programmet, är att ”Kalmar ska vara en föregångsregion i arbetet med minskade klimatpåverkande utsläpp”. Det finns även konkreta strategier på hur detta ska uppnås, som till exempel att man ska kunna tanka alternativa fordonsbränslen i hela länet. Ett annat mål är att alla samhällsbetalda resor som görs i länet ska vara fossilbränslefria år 2020.

Utvecklingsprogrammet tar även upp flera allmänna frågor som stimulering av en miljödriven tillväxt genom minskning av fossilfria bränslen samt stimulering av energieffektivitet och energisparande. Dessa frågor behandlas också i översiktsplanerna som bland annat nämner ökad användning av biobränslen (Kalmar kommun), minska beroendet av fossila bränslen (Borgholms kommun) och att använda den fysiska planeringen för att få en effektivare energianvändning (Mönsterås kommun).

Ett specifikt exempel på en mer konkret överensstämmelse och ett möjligt beaktande är skrivningarna om vindkraft. En strategi i utvecklingsprogrammet är att ”profilera regionen som norra Europas vindkraftcentrum” och att Öland, Kalmarkusten och Östersjön har stora förutsättningar för detta. Även flera av kommunerna visar i sina översiktsplaner att vindkraft är viktigt för utvecklingen inom miljöområdet.

Borgholms kommun menar bland annat att vindkraften ska ses som en av många samverkande åtgärder för att uppnå de nationella och globala miljömålen. I Kalmar kommun hävdar man att "en utbyggnad av vindkraft ligger i linje med kommunens mål för hållbar utveckling". Även Mönsterås kommun ska medverka till att hitta lämpliga lägen för vindkraft.



Planering och utbyggnad av vindkraft är i Kalmar län en samarbetsfråga inom det regionala utvecklingsprogrammet och kommunernas översiktsplaner. Samarbete befrämjas på både regional och mellankommunal nivå.
Foto: Hans Eisengarten, Bildarkivet.

Kommunikationer

Utvecklingsprogrammets behandling av kommunikationerna är mycket utförlig. Programmet lyfter fram effektiva och hållbara kommunikationer och att en modern infrastruktur med en effektiv kollektivtrafik är en av de viktigaste förutsättningarna för regionens fortsatta utveckling. Det talas även om att skapa hållbara transportsystem i flera av översiktsplanerna vilket också regionen tar upp i utvecklingsprogrammet. I programmet

sägs det bland annat att ”länets struktur med långa avstånd och många mindre tätorter gör att hållbara kommunikationssystem måste prioriteras ur både ekonomisk, social och miljömässig synvinkel”. Både utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna tar upp förbättringar i infrastruktur och kommunikationer. Översiktsplanerna talar bland annat om att transporterna ska vara väl samordnade (Borgholms kommun), att kollektivtrafiken ska effektiviseras och samordnas med övriga samhällsbetalda resor (Mönsterås kommun) samt att minska transportbehovet med bil (Kalmar kommun).

Men översiktsplanerna behandlar inte ämnet lika ingående som programmet, vilket gör det svårare att peka på överensstämmelser. Det finns dock vissa konkreta överensstämmelser. Programmet lyfter fram vilka vägar och järnvägar som behöver förbättras och nämner bland annat förbättringar av *Europaväg 22*, och länets del av *Kust till Kustbanan*. Det framhålls även att det bör göras möjligt att åka på 45-60 minuter från en stad till en annan mellan Kalmar, Växjö och Karlskrona. Mönsterås kommun framhäver att aktivt medverka till en ombyggnad av *E22* och i samarbete med Regionförbundet arbeta för att höja *E22:s* standard. Kalmar kommun talar om att *E22* och *Kust till Kustbanan* ska hålla en hög standard.



Kust till kustbanan mellan Kalmar/Karlskrona och Göteborg är ett bra exempel på regionalt samarbete.

Foto: Markus Tellerup, www.jarnvag.net

Mellankommunal samverkan

Det finns inga tydliga exempel på att det regionala utvecklingsprogrammet behandlar mellankommunala frågor som tas upp i översiktsplanerna.

Skåne län

Skåne läns regionala utvecklingsprogram som antogs våren 2004 är utarbetat av Region Skåne. Programmet innehåller övergripande visioner, mål och åtgärder som bygger på målsättningar om tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans.

Utvecklingsprogrammet har jämförts med sex kommunala översiktsplaner. De studerade översiktsplanerna är ifrån Helsingborgs kommun, Staffanstorps kommun, Höörs kommun, Tomelilla kommun, Vellinge kommun och Bromölla kommun. Kommunerna täcker in ett brett geografiskt område från väst till öst, med kommuner ifrån både inlandet och kusterna.



Region Skåne har en vision om ett livskraftigt Skåne där faktorerna tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans samverkar.

Källa: Region Skåne

Boende

Det regionala utvecklingsprogrammet behandlar boendefrågorna förhållandevis grundligt. Det understryks bland annat hur viktig en attraktiv boendemiljö är för länets ekonomiska tillväxt och för att attrahera nya invånare. Utvecklingsprogrammet belyser frågan genom att peka på att "Goda boendemiljöer och varierat bostads- utbud bidrar till Skånes tillväxt" och att attraktiva boendemiljöer underlättar rekrytering som gynnar näringslivet. Även de granskade översiktsplanerna framhåller vikten av attraktiva boende miljöer och bostäder vilket visar på allmän överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna.

Vidare framhålls det i programmet att det är viktigt att utveckla ett varierat boende för allas behov och önskemål. Denna fråga behandlas på liknande sätt i översiktsplanerna där det till exempel i Staffanstorps översiktsplan betonas att "en varierad bostadsmarknad eftersträvas inom kommunen". I översiktsplanen för Höörs kommun sägs "att genom ett brett utbud av bostäder öka möjligheterna att välja läge och boendeform".

En av de mer specifika frågor som visar på en konkret överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna är att det i programmet framhävs att man vill ”planera boende i samverkan med kommunikationer” och ”att andelen bostäder som byggs i kollektivtrafiklägen ska öka”. Detta är ett specifikt mål som även återspeglas i flera av Skånes granskade översiktsplaner. Höörs kommun skriver till exempel att ”boendestrukturen utvecklas genom att områden lokaliseras i bra kollektivtrafiklägen” och ”utbyggnad främst i stationsnära lägen”. Vellinge kommun vill ”lägga ny bebyggelse i anslutning till befintliga eller planerade kollektiva stråk”.

Överensstämmelsen kan bero på Region Skånes noggranna granskning och analys av översiktsplanerna men också på de många kontakter mellan region, länsstyrelse och kommuner som av naturliga skäl ägt rum i dessa frågor. Man kan även dra slutsatsen att utveckling av gott boende i trafiknära lägen prioriteras i länet, som har en välutvecklad struktur för kollektivtrafik.

Ett annat exempel på en specifik fråga som visar på mer konkret överensstämmelse är skrivningar om utbyggnad av bostäder för unga. I utvecklingsprogrammet framhävs att ”antalet bostäder för unga och för studenter ska öka” och att man ska inventera behovet av ungdoms- och studentbostäder. Även flera av de studerade kommunerna behandlar frågan om bostäder för unga. I översiktsplanen för Staffanstorp sägs det till exempel att behovet av smålägenheter för ungdomar särskilt ska beaktas. Bromölla kommun menar att det är viktigt att skapa tillgång till bra och billiga ungdomsbostäder för att få studenter att stanna i kommunen.

Energi

Skrivningarna om energi är generellt hållna i Skånes regionala utvecklingsprogram. Programmet understryker att ”energianvändningen ska effektiviseras och minska” samt att insatser för ökad användning av fossilfria drivmedel ska införas. Här finns en allmän överensstämmelse med översiktsplanerna som behandlar liknande frågeställningar. Exempelvis ska Staffanstorps kommun verka för ökad användning av förnyelsebar energi. Höörs kommun framhäver bland annat att det krävs en effektivare energianvändning för att lösa miljöproblemen. De likartade skrivningarna förvånar inte då det pågår en allmän debatt inom klimat- och energiområdet som troligtvis har påverkat både kommunerna och regionen.

Kommunikationer

Skånes läge med flera viktiga knutpunkter, korsande internationella transportflöden och en stor egen marknad gör att det krävs konsekventa satsningar på bra kommunikationer. Detta återspeglas i det regionala utvecklingsprogrammet främst genom generella skrivningar om bland annat förbättringar och utbyggnader av infrastruktur och kollektivtrafik. Det talas också rent allmänt om ett hållbart, säkert och tillgängligt trafiksystem. Programmet framhäver exempelvis att ”utbyggnad av vägar, järnvägar samt förbättrad kollektivtrafik ska bidra till ökad tillgänglighet”

men går inte närmare in på vilka väg- eller järnvägssträckningar det gäller. Översiktsplanerna innehåller liknande skrivningar om infrastrukturförbättringar, säkerhet och tillgänglighet, vilket visar att utvecklingsprogrammet stämmer överens med översiktsplanerna på ett allmänt plan. Exempelvis skriver Tomelilla kommun om en fortsatt upprustning och utbyggnad av både väg- och järnvägsnätet samt övriga kommunikationssystem. Helsingborgs kommun skriver om att utveckla en flerkärnig stadsstruktur med en hög tillgänglighet till kommunikationer, samt att satsningar ska göras på kollektivtrafikstråk för bussar och på fler Pågatågsstationer. Staffanstorps och Höörs kommun talar om en utbyggnad av järnvägen för att skapa ett mer miljöanpassat transportsystem med ett ökat kollektivresande. Även Bromölla och Vellinge kommun skriver om infrastrukturförbättringar men främst inom olika vägprojekt.

Eftersom Region Skåne har en tät dialog med berörda aktörer, däribland kommunerna, är det naturligt att formuleringarna närmar varandra.



De regionala Pågatågen är ett hållbart och miljövänligt transportsystem i tätbefolkade och pendlingsbenägna Skåne.
Foto: Britt-Louise Morell, Boverket.

Mellankommunal samverkan

Skåne läns regionala utvecklingsprogram redogör för samverkan av olika slag genom en lista med aktörer och åtgärder indelad efter de olika målen: tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans. Flertalet av åtgärderna omfattar kommuner och i flera fall behandlas samverkan mellan olika kommuner, det vill säga mellankommunal samverkan. Exempelvis nämns kommunerna inom området kommunikationer i delfrågan ”utveckla resmöjligheterna till, från och inom Skåne genom bättre infrastruktur och kollektivtrafik”. Också i flera av översiktsplanerna skrivs det om samarbete mellan kommunerna när det gäller

infrastruktur. Till exempel skriver Höörs kommun att transport- och pendlingsfrågor är viktiga i ett regionalt perspektiv.

Ytterligare en fråga som behandlar samarbete mellan kommuner och som stämmer överens med översiktsplanerna är utveckling för att stärka grönstrukturen. Programmet nämner ett ökat samarbete mellan ansvariga för planering, lantbruks- och besöksnäring för att stärka grönstrukturen. Några av de granskade översiktsplanerna tar upp samarbete inom grönstrukturfrågor, till exempel skriver Staffanstorps kommun om utarbetandet av regionens grönstrukturprogram.

Jämförande analys

I några län finns det idag en mycket låg överensstämmelse mellan det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna.

Stockholms län skiljer ut sig från de övriga länen eftersom dess utvecklingsprogram både är en regional utvecklingsplan och en fysisk regionplan enligt plan- och bygglagen, medan de andra utvecklingsprogrammen regleras enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete. Överensstämmelsen är generellt sett större mellan Stockholms regionala utvecklingsprogram och översiktsplanerna. Detta beror bland annat på den aktiva dialog som förekommit mellan Regionplane- och trafikkontoret (RTK) och kommunerna, bland annat i arbetet med nu gällande RUF 2001. Man har också arbetat med dialoginriktad delregionplanering bland annat för Södertörns kommuner och kommunerna i nordost m.fl.

Konkret överensstämmelse

I denna rapport används uppdelningen ”konkret överensstämmelse” respektive ”allmän överensstämmelse” vad gäller överensstämmelse i behandlingen av olika frågor mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner. Gränsen mellan dessa två begrepp är av naturliga skäl inte fullständigt skarp.

Den utförda granskningen har visat att överensstämmelsen i konkreta frågor mellan regionala utvecklingsprogram och översiktsplaner är generellt sett liten, vilket bland annat kan bero på att dialogen mellan kommuner och länsorgan inte varit så aktiv i alla län. Det finns dock några exempel på konkret överensstämmelse vad gäller vissa sakfrågor.

Beträffande boendet har Västernorrlands, Dalarnas och Skåne län de tydligaste exemplen på konkret överensstämmelse, medan Norrbottens och Kalmar län inte har några exempel på mer konkret överensstämmelse. Det regionala utvecklingsprogrammet för Stockholms län behandlar boendefrågorna grundligt, men eftersom frågorna är mindre utförligt behandlade i översiktsplanerna, finns det bara några enstaka exempel på mer konkret överensstämmelse. En sakfråga som behandlas i den förstnämnda gruppen län är strandnära boende, som är en viktig fråga

för kommuner, varför dessa är mycket aktiva angående detta. Andra frågor är boendeutformning enligt speciella byggnadstraditioner och planering av boende på vissa orter i samverkan med kommunikationsplanering. Det skiljer mellan länen på vilka boendefrågor som överensstämmer.

Konkreta överensstämmelser i energifrågor har främst förekommit i Stockholms län och Kalmar län. För Stockholms län utgör behandlingen av utbyggnad av fjärrvärme på vissa orter ett exempel på en konkret överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna. För Kalmar län handlar den mest konkreta sakfrågan om utbyggnad av vindkraft i vissa områden. I de övriga länen finns däremot inga mer konkreta exempel inom energiområdet.

Även när det gäller kommunikationer har de mest konkreta överensstämmelserna hittats i Stockholms län och Kalmar län men också en del i Skåne län och Västernorrlands län. Både Stockholms läns och Kalmar läns utvecklingsprogram behandlar kommunikationerna utförligt. Exempel på några av de mer konkreta sakfrågor som behandlas är planering av en pendeltågstunnel, utbyggnad och förbättring av stombussnätet, förbättringar av *E22* och *Kust till Kustbanan* samt utveckling av snabbtåg. Även här skiljer det en hel del mellan länen.

Allmän överensstämmelse

Det finns mer av allmän överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna än överensstämmelse i avgränsade konkreta sakfrågor. Utöver regionernas och länsstyrelsernas granskning av översiktsplanerna förekommer det av naturliga skäl mycket dialog om mellan-kommunala och regionala frågor, vilket främjar en samsyn mellan kommunerna i länet.

För boendefrågorna finns det exempel på likartad allmän överensstämmelse i flera län. Bland annat tar de flesta granskade län och kommuner upp attraktiva boendemiljöer och varierat bostadsutbud. I synnerhet betonar Skåne län och Kalmar län vikten av attraktiva boendemiljöer för länens tillväxt, vilket också återspeglas i ett antal studerade översiktsplaner. Andra mer allmänna frågeställningar som tas upp är förtätning av bebyggelsen och ökat bostadsbyggande i allmänhet. Detta behandlas bland annat av det regionala utvecklingsprogrammet och översiktsplanerna i Stockholms län.

Även inom energiområdet tar länen upp mer breda och allmänna frågeställningar. Det är främst energieffektivisering och användning av fossilbränslefria/förnybara energikällor vilket återkommer i samtliga län. Skrivningarna kan i det här fallet ha initierats av den allmänna klimat- och energidebatt som pågått under de senaste åren.

Också när det gäller allmän överensstämmelse avseende kommunikationsfrågor behandlas ofta samma typ av frågor mellan länen, men det finns även skrivningar som går isär. De flesta regioner och kommuner skriver exempelvis i allmänhet om förbättringar av infrastrukturen. I några län som Skåne, Stockholm, Norrbotten och Västerbotten tas principiellt upp utvecklingen av kollektivtrafiken. En annan allmän fråga är att öka tryggheten och säkerheten i trafiken som främst behandlas av Skånes län och Stockholms län.

Mellankommunala frågor

Det behöver finnas klara mellankommunala perspektiv både i översiktsplanerna och i utvecklingsprogrammen. De regionala utvecklingsprogrammen tar som väntat upp mellankommunala frågor eftersom det ligger i det regionala perspektivet. Trots detta är skrivningarna om mellankommunala frågor oväntat sparsamt förekommande. Ett bra exempel finns dock i Skåne läns regionala utvecklingsprogram där man gjort en lista för olika frågor som berör flera kommuner och redovisat vilka aktörer som behöver samarbeta i varje fråga. En av anledningarna att det inte finns mer överensstämmelse när det gäller mellankommunala frågor kan vara att det mellankommunala perspektivet är otillräckligt och dåligt utvecklat i flera av översiktsplanerna. Det behövs allt oftare ett behov av att hantera strategiska planeringsfrågor över kommungränserna, till exempel inom infrastruktur, externhandel, vindkraft och strandskydd. Det är därför viktigt att arbetet med mellankommunala frågor utvecklas för att främja samverkan mellan grannkommuner och grupper av kommuner, men även för att underlätta samverkan mellan kommuner och länsorgan och för att stimulera kommunerna till att precisera sin roll i länet/regionens utveckling.

Generella slutsatser

Enligt plan- och bygglagen ska en översiktsplan redovisa de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Planen ska visa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden men även kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Av planen ska också framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iakttä gällande miljö kvalitetsnormer.

Rollen för det regionala utvecklingsprogrammet är att vara ett överordnat regionalt styrdokument för den regionala tillväxtplaneringen. Översiktsplanerna och de regionala utvecklingsprogrammen har följaktligen delvis skilda uppgifter. Men gemensamt är att de i många fall behandlar utvecklingsfrågor. En god växelverkan mellan dem är därför av stor vikt.

Analysen visar tydligt att överensstämmelsen mellan ett läns regionala utvecklingsprogram och kommunernas översiktsplaner i många fall är oväntat liten i olika konkreta sakfrågor, men att det ändå finns inslag av mer allmän överensstämmelse. I rapporten lämnas i det föregående vissa förklaringar till den låga överensstämmelsen. Men det kan ändå tänkas påverka åtgärdssamverkan i ett län negativt, till exempel så att vissa gemensamma utvecklingsinsatser skulle kunna fördröjas. Dessutom krävs behandling i kommunernas fysiska planering för att många utvecklingsprojekt ska kunna förverkligas, särskilt om de innefattar byggande eller behov av markreservationer.

Analysen i rapporten har nästan enbart gjorts med stöd av skriftligt material. Det har inte funnits resurser att fördjupa undersökningen med hjälp av formella intervjuer och liknande.

En god dialog om mellankommunala och regionala planeringsfrågor har helt klart en viktig funktion för att skapa samsyn mellan kommunerna i länet och mellan kommunerna och den regionala nivån. Det gör att man ökar möjligheterna att lyfta fram viktiga planeringsfrågor och att dessa behandlas i de regionala utvecklingsprogrammen och i det regionala tillväxtarbetet i stort, samt dessutom i kommunernas översiktsplaner. Men det verkar idag som om många kommuner inte når fram med sina frågor till det regionala utvecklingsprogrammet. Det finns dock exempel

på bra metoder för en ökad samverkan mellan regionala utvecklingsprogram och översiktsplaner. Exempelvis har Region Skåne och länsstyrelsen i Skåne län analyserat Skånes alla översiktsplaner. Även Östman i Östergötland har gjort en sammanställning av länets översiktsplaner.

En annan sak som kan påverka samarbetet mellan län och kommuner är utformningen av utvecklingsprogrammen. Dispositionen och strukturen på dokumenten kan göra att vissa typer av program är lättare för kommunerna att tillgodogöra sig och direkt använda i arbetet med översiktsplaneringen. Det är därför viktigt att de mellankommunala frågorna avseende olika kommungrupper i länet behandlas tydligt i utvecklingsprogrammen. Översiktliga strukturskisser över utveckling av infrastruktur är en annan faktor som kan stimulera till att kommunerna analyserar sin potentiella roll i länet och i utvecklingsarbetet, som bland annat Region Skåne visar bra exempel på.

Reformbehov

Dialogen mellan kommuner och län/regioner behöver utvecklas ytterligare, eftersom den underlättar samverkan i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen och den regionala tillväxtplaneringen. De beskrivna sammanställningarna av ett läns översiktsplaner är ett viktigt exempel på hur en sådan dialog kan underlättas. Det gäller också de nämnda strukturskisserna, som kan utvecklas ytterligare och skulle kunna användas i fler regioner än idag.

En annan viktig problematik är att relationen mellan den kommunala översiktsplaneringen och den regionala tillväxtplaneringen inte är fullständigt reglerad. Vad gäller utvecklingsarbetet på regional nivå och dess relatering till översiktsplanerna stod det i den tidigare förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete att de ansvariga regionala organen ”i det regionala utvecklingsarbetet... ”skulle” *beakta* kommunernas översiktliga planering”.

I den nya förordningen (2007:595) om regionalt tillväxtarbete, som gäller från och med den 1 januari 2008 har skrivningarna skärpts: ”Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, *kommunernas översiktsplanering... ska särskilt* eftersträvas i det regionala tillväxtarbetet”. Det ska alltså inte bara eftersträvas i största allmänhet utan det ska särskilt eftersträvas. Detta betyder rimligen att det ska redovisas hur arbetet har bedrivits, dvs. för vilka sakfrågor och formerna för detta, vilka kontakter som tagits och resultaten av dessa. Men i plan- och bygglagen finns inte någon tydlig föreskrift om att översiktsplanerna ska ta hänsyn till de regionala programmen, bl.a. till det regionala utvecklingsprogrammet.

Boverket pekade i sitt remissyttrande (2006-02-15, dnr 4012-3516/2005) till Miljödepartementet beträffande PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77), på att en klar skrivning i PBL:s 4 kap. om att ta hänsyn till program och planer på regional och nationell nivå behövs. Detta bereds nu av Miljödepartementet inför PBL-propositionen 2009.

Denna rapport undersöker överensstämmelsen mellan kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram för ett antal län/regioner. Rapporten är ett underlag för Boverkets redovisning av regleringsbrevet att rapportera hur kommunernas översiktsplanering har beaktats i det regionala tillväxtarbetet.

Undersökningen baseras på ett antal studerade frågeställningar kopplade till fysisk planering: boende, energi, kommunikationer och mellan-kommunal samverkan.

Undersökningen visar att:

- Överensstämmelsen är relativt liten mellan de granskade regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner i de undersökta sakfrågorna.
- Det finns i vissa frågor en allmän överensstämmelse mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna i mer generella planeringsfrågor.
- I de län där dialogen har varit mest aktiv är också överensstämmelsen störst.

Tänkbara orsaker till den låga överensstämmelsen mellan de regionala utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna behandlas i rapporten. Den låga överensstämmelsen kan vara allvarlig eftersom den bland annat kan påverka åtgärdssamverkan i ett län negativt, till exempel så att vissa gemensamma utvecklingsinsatser skulle kunna fördröjas. Dessutom krävs behandling i kommunernas fysiska planering för att många utvecklingsprojekt ska kunna förverkligas, särskilt om de innefattar byggande eller behov av markreservationer. Det lyfts särskilt fram att dialogen om planeringsfrågor mellan kommuner och län/regioner behöver utvecklas ytterligare.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se