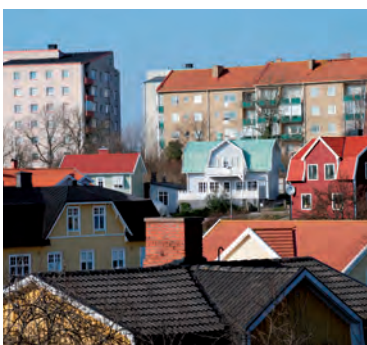




Framgångsfaktorer för översiktsplanering



Titel: Framgångsfaktorer för översiktsplanering

Utgivare: Boverket maj 2009

Upplaga: 1

Antal ex: 3 000

Tryck: Alfa Print AB

Tryck: ISBN 978-91-86045-72-2

PDF: ISBN 978-91-86045-73-9

Sökord: Fysisk planering, översiktsplanering, kommunal planering, hållbar utveckling, medborgarinflytande.

Omslagsfoto: Britt-Louise Morell, Marianne Nilsson Boverket, Jesper Molin/Bildarkivet.se

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 00

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Broschyren finns att ladda ner som pdf på www.boverket.se. Den kan också på begäran beställas i alternativt format.

© Boverket 2009

Till dig som läsare

Framgångsfaktorer för översiktsplanering vänder sig i första hand till kommunala politiker. Förhoppningsvis kan även andra som sysslar med kommunal översiktsplanering hitta inspiration i skriften.

Boverket har i denna skrift lyft fram sju faktorer som är viktiga för en framgångsrik översiktsplanering.

Syftet är att lyfta fram och visa på planeringens möjligheter och översiktsplaneringen som ett redskap för en hållbar utveckling.

Fysisk planering sätter spår. Varje förändring i mark- och vattenanvändningen får i större eller mindre grad konsekvenser för omgivningen under en lång tidsperiod framåt. Reglerna som styr den fysiska planeringen syftar till att beslut i sådana ärenden fattas med så mycket kunskap som möjligt, om förutsättningar och konsekvenser så att de sammantaget främjar en ändamålsenlig struktur och en god helhet.

Översiktsplanen är ett samlat vägledande beslutsunderlag. Den är också ett handlingsprogram, som visar hur kommunen ser på mark- och

vattenanvändningen och bebyggelseutvecklingen i kommunens olika delar på kort och lång sikt.

Översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut för kommunen, men även för andra myndigheter. Den är inte juridiskt bindande, men har en tyngd som beslutsunderlag då planen är väl förankrad hos allmänhet och politiker.

Översiktsplanen är också en överenskommelse mellan stat och kommun om hur nationella intressen ska beaktas och tas tillvara i kommunens planering.

Översiktsplanen ger kommunen en möjlighet att kunna forma kommunens långsiktiga fysiska utveckling på ett hållbart sätt.

Som underlag till denna skrift har ett antal dialoger om översiktsplanering genomförts med planerare i små och stora kommuner från norr till söder. Vi har diskuterat aktuella frågor i den översiktliga planeringen och hur planeringen och planeringsverktygen kan utvecklas.

Projektledare för skriften har varit planeringsarkitekt Patrik Faming med ansvarig enhetschef Kerstin Hugne på Stads- och regionenheten.

*Låt dig
inspireras
av planeringens
möjligheter!*



Foto: Britt-Louise Morell, Boverket.

1. Ta befälet

Vilja – veta – våga

- *Att uttrycka den kommunala viljan i visioner och mål*
- *Att bygga planen på kunskap och aktuella planeringsunderlag*
- *Att våga ta ställning och göra avvägningar mellan olika allmänna intressen*

Beslut som rör samhällsstrukturen är en viktig del av ditt arbete som förtroendevald politiker och får stor påverkan in i framtiden. Översiktsplanen är kommunens avsiktsförklaring kring utvecklingen av den fysiska miljön och är därmed ett politiskt måldokument.

Politikerns roll är främst att utifrån mötet med medborgarna fånga de strategiska frågorna och formulera målen för kommunens utveckling. Översiktsplaneringen kan också vara en del av en process kring en samlad framtidsdiskussion i kommunen – där politiska mål översätts i konkreta framtidsbilder.

Attraktiv kommun

Att leda och samordna utvecklingen för en god livsmiljö är en av kommunernas viktigaste uppgifter. Mark- och vattentillgångar och den byggda miljön utgör basen för vårt välbefinnande. Dessa är också en länk mellan det förflutna och framtiden och en bas för ekonomisk utveckling.

En framgångsfaktor är att koppla näringslivs- och utvecklingsfrågorna till översiktsplaneringen. Att skapa livsmiljöer som innehåller en bra mix av bostäder, verksamheter, service, kultur, mötesplatser och miljöer som ger möjlighet till rekreation och avkoppling, bidrar till kommunens attraktivitet och förmåga att locka till sig nya invånare och företag. Bilden av kommunen kan läsas av i översiktsplanen. Vilken bild vill du ge av din kommun?

Spelreglerna för kommunen

Översiktsplanen är ett verktyg för att behandla fysiska strukturer och strategiska frågor såsom utbyggnadsriktningar för bebyggelsen, överordnad trafikstruktur, utvecklings- och bevarandeområden.

Det är en styrka att ge översiktsplanen en robust karaktär som håller över tiden – men som även är flexibel – där utgångspunkterna och villkoren för kommunens fysiska utveckling redovisas. För att klara detta krävs en långsiktig planering och en bred politisk förankring över partigränser.

Hur ser spelreglerna ut för den fysiska planeringen i din kommun?



Foto: Elfriede Fleck, Bildarkivet.

2. Välj frågor

Prioritera

Nya utmaningar gäller för den översiktliga planeringen i en tid som präglas av komplexa förändringar i ett högt tempo. I en långsiktig plan med ramar för utvecklingen kan kommunen skapa en beredskap för det oväntade. Den kommunala situationen avgör i vilka frågor översiktsplanen ska ha sin tyngdpunkt. Utmaningen är att prioritera rätt frågor. I plan- och bygglagen förutsätts kommunen ta ledningen och ange villkoren och sätta upp spelreglerna för den fysiska planeringen. Detta är inte minst viktigt i en tid då ekonomiska förslag och idéer i planeringen alltmer kommer från privata exploatörer och från näringslivet. För att behålla initiativet måste kommunen vara aktiv på planeringsarenan där konkurrensen om kommunens mark- och vattenresurser äger rum.

Översiktsplanering gynnar ekonomin

Att skapa en långsiktigt hållbar samhällsstruktur ger inte bara miljömässiga och sociala för-

delar utan också ekonomiska vinster. Besluten om mark- och vattenanvändningen är av avgörande betydelse för hur kommunen kan utnyttja sina resurser när det gäller att producera välfärd och tjänster. Ju mer splittrad kommunens fysiska struktur är med långa avstånd mellan bostäder, service och arbetsplatser desto mindre pengar får kommunen över till att satsa på utvecklingen av en attraktiv livsmiljö.

Bygga slumpmässigt eller utveckla målmedvetet

En slumpmässig samhällsplanering kan bjuda på obehagliga överraskningar och leda till obalans mellan kommunens olika delar.

Om kommunen har en splittrad samhällsstruktur blir det svårare att ordna bra kollektivtrafik eller tillgång till närservice, som skolor, daghem och livsmedelsbutik.

Vilka är de viktigaste utvecklingsfrågorna i din kommun?



Foto: Tommy Andersson, Bildarkivet.

3. Fixa rätt laguppställning

Vitalisera arbetsformerna

En väg till framgång är ett väl fungerande samarbete och ett tvärssektoriellt arbetssätt mellan kommunens förvaltningar och politiska nämnder. En genomarbetad översiktsplan som är väl förankrad inom den kommunala organisationen ger förutsättningar för att framtida beslut kommer att leda mot uppställda mål. Den ger också möjlighet för medborgarna att vara med och påverka kommunens ställningstaganden om utvecklingen. Kommunens mål stäms av kontinuerligt i översiktsplaneringen.

Dialogen i centrum

Översiktsplanering är till sin karaktär sektorsövergripande. I planen ska olika allmänna intressen vägas mot varandra och ramen för besluten om mark- och vattenanvändningen läggas fast. Sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter ska vägas in i planeringen. För att detta ska vara möjligt krävs en öppen process och en väl fungerande

dialog med alla inblandade parter. Att lyfta fram en tydlig, framåtsyftande och tilltalande bild av vad kommunen har för kvaliteter, vartåt man strävar och på vilket sätt, kan i sig vara både god marknadsföring och ge samordning mellan olika sektorer.

Tydligt ledarskap

För att översiktsplanen ska få en hög kvalitet krävs ett lagarbete och ett tydligt ledarskap. En väg att nå detta är att en politisk styrgrupp leder översiktsplanearbetet.

En väl avvägd tidplan och en sammanhållen process med kontinuerliga avstämningar mellan den politiska ledningen och kommunens förvaltningar är en förutsättning för att lyckas.

Hur ser samspelet ut mellan kommunens förvaltningar i olika planeringsfrågor?



Foto: Imagesource, NordicPhotos.

4. Bredda dialogen

Klara roller i processen

En översiktsplanering för hållbar utveckling måste byggas upp genom delaktighet och samverkan och ett väl fungerande samspel mellan politiker, tjänstemän, näringsliv och allmänhet. Genom en aktiv dialog kan bryggor byggas. En ökad förståelse för varandras roller och ansvar skapar förutsättningar för ett bra resultat.

Översiktsplanering är en unik process för samhällsomvandlingen där alla ska ges möjlighet att bidra med sina kunskaper och erfarenheter.

Lokalt engagemang

De flesta människor känner sig mest berörda av planeringsfrågor i den absoluta närmiljön. Det kan därför vara svårt att väcka medborgarnas engagemang för översiktsplanens strategiska innehåll. Genom att arbeta i olika skalor, dels med hela kommunen, dels med tätorter, byar och stadsdelar

kan den kommunala målbilden kopplas till den lokala kunskap var och en har – alla är ju experter på sin egen livsmiljö.

Utveckla medborgardialogen

Att få vara med och påverka sin närmiljö kan ses som en demokratisk rättighet. Kommunen har här ett stort ansvar. Många metoder kan användas för att nå ut till medborgarna. Sök upp människor där de befinner sig, till exempel i köpcentrum, i skolor och på arbetsplatser. Nyttja internet. Ta vara på all kunskap och kreativitet. På så sätt kan översiktsplaneringen bidra till att mobilisera människor i lokalt utvecklingsarbete.

Hur fångar vi det lokala engagemanget?



Foto: Björn Svensson, Bildarkivet.

5. Håll planeringen levande

Kontinuerlig process

Dagens samhällsförändringar sker i en allt snabbare takt. Nya planeringsanspråk och intressen gör att översiktsplanen behöver ses över kontinuerligt för att behålla sin funktion som ett strategiskt vägledande beslutsunderlag. Översiktsplanen kan användas offensivt och innehålla visualiseringar av mål och framtidsbilder. Planen behöver ingå i en rullande process där mål och strategier successivt stäms av mot det som händer i kommunen.

Rullande planering

Genom att arbeta med fördjupningar av och tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen underlättas arbetet med ändringar och kompletteringar utan att hela planen måste göras om. Det är också ett bra sätt att kontinuerligt hålla planen aktuell och planeringen ”levande”.

Att arbeta med fördjupningar ger en ökad detaljeringsgrad inom ett visst geografiskt område av översiktsplanen till exempel, tätorter. Förståelsen för planens innehåll ökar och dialogen med

medborgarna underlättas i takt med att planeringen blir mer konkret och anpassad till lokal nivå. Genom tillägg till översiktsplanen kan nya planeringsfrågor behandlas över hela kommunens yta.

Digitala verktyg underlättar översiktsplaneringen och gör arbetet mer effektivt och flexibelt.

Aktualitetsprövning

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandatperioden ta ställning till om översiktsplanen fortfarande är aktuell genom en så kallad aktualitetsprövning. Den politiska diskussionen om planens innehåll ska ske med stöd av underlag från länsstyrelsen om de statliga intressena. Att följa upp handlar, också om att utvärdera hur planen har fungerat i olika situationer – som beslutsunderlag och som underlag för en diskussion om den framtida utvecklingen i kommunen och regionen.

Är översiktsplanen fortfarande aktuell?



Foto: Mikael Svensson, Bildarkivet.

6. Se sambanden

Planering över gränserna

Regional fysisk planering förekommer idag endast i begränsad utsträckning i Sverige, men behovet av samordning och samverkan blir allt större. Regionerna byggs upp av kommuner. Beroendet dem emellan ökar kontinuerligt i en tid som präglas av en globaliserad ekonomi. Kopplingen mellan frågor om ekonomisk utveckling och fysisk planering behöver utvecklas och stärkas. Planeringsunderlagen som översiktsplanen bygger på kan med fördel belysa läget i hela eller delar av regionen. På så sätt kan kommunens situation framträda i ett större sammanhang. Konsekvenser av planförslag upphör inte vid kommungränsen. Många planeringsfrågor får mellankommunala och regionala avtryck. Detta kan synliggöras i översiktsplanen. Det kan gälla frågor om till exempel miljö – energi – kommunikationer – handel och bostadsförsörjning.

Regional attraktionskraft

Allt fler kommuner inser betydelsen av att samverka över gränserna. I långsiktiga samarbeten kan regionens attraktivitet och konkurrenskraft höjas.

Resurser kan sparas genom en samordnad planering där kompetens utnyttjas gemensamt. Dialogen över gränserna höjer i sig kvaliteten i arbetet. Planeringssamarbeten mellan två eller flera kommuner kan ge olika resultat – en gemensam vision för utvecklingen, en strukturplan för regionen, en gemensam översiktsplan eller gemensamma planeringsunderlag.

Ändamålsenliga strukturer

Förbättrade kommunikationer har bidragit till att funktionella regioner har vidgats, liksom känslan av att världen har krympt. Vår mentala karta över omgivningen har förändrats. För att hantera nationella mål och intressen och kunna planera för hållbar utveckling krävs regionala ställningstaganden som får genomslag i kommunernas planering. Här är samordningen mellan transportinfrastruktur och bostadsplanering en nyckelfråga. Det gäller också att kunna skapa goda förutsättningar för boende – arbete – rekreation – kommunikationer utan att tära på jordens resurser.

Vilken är kommunens regionala roll?



Foto: Björn Andrén, NordicPhotos.

7. Använd planen

Enkel och tydlig

Översiktsplanen är kommunens plan. Den ska förstås av många och vara lätt att använda. Den behöver därför ha en enkel och tydlig struktur. Att göra en kortversion med de viktigaste ställningstagandena i planen hjälper till att hålla innehållet levande.

Följ upp planeringen

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande, men är vägledande för kommunens, myndigheters och andras beslut om mark- och vattenanvändning som till exempel beslut om bevarande eller tillståndsprövningar. Genom att utvärdera översiktsplanen kan nyttan för kommunen och planens kvaliteter ständigt utvecklas.

Ett sätt är att koppla översiktsplanen till budgetarbetet i den kommunala organisationen. På så sätt kan kommunens verksamhet tydligt följas upp i förhållande till planens mål.

En förutsättning för en hög användbarhet är att översiktsplanen är väl förankrad och känd inom den politiska ledningen, den egna organisationen och bland medborgarna.

Effektiva beslutsvägar

Kommunen ställs i sitt dagliga arbete inför beslut om hur resurser ska användas både på kort och på lång sikt. Översiktsplaneringen ger stöd för att sätta in enskilda beslut i ett större sammanhang. Genom en väl genomarbetad och avvägd översiktsplanering kan efterföljande planering och prövning effektiviseras.

Beslut som grundar sig på en väl förankrad översiktsplan minskar risken för överklaganden som leder till förseningar i genomförandet.

Hur användbar är översiktsplanen i en diskussion om strategiskt viktiga investeringar?

Hur lägger man samhällspusslet rätt?

Hur kan bostadsområden lokaliseras så att korta transporter kanske gående eller med cykel?

» Vilka är de viktigaste utvecklingsfrågorna i din kommun? «

» Hur ser spelreglerna ut för den fysiska planeringen i din kommun? «

» Vilken är kommunens regionala roll? «

» Hur fångar vi det lokala engagemanget? «

Vilka miljöer stimulerar till möten mellan människor?

"Vilken kommun har råd med fellokaliseringar?"

» Hur användbar är översiktsplanen i en diskussion om strategiskt viktiga investeringar? «

» Hur ser samspelet ut mellan kommunens förvaltningar i olika planeringsfrågor? «

» Är översiktsplanen fortfarande aktuell? «

Hur bör kommunens olika verksamheter och områden placeras för att underlätta tillgänglighet och service?

Vad säger lagen?

- Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.
- Översiktsplanen är ett samlat vägledande beslutsunderlag, som belyser allmänna intressen. Den är också ett handlingsprogram, som visar hur kommunen ser på mark- och vattenanvändningen och bebyggelseutvecklingen i kommunens olika delar.
- Översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut både inom kommunen, men även för andra myndigheter. Den är inte juridiskt bindande, men har en tyngd som beslutsunderlag då planen är väl förankrad hos allmänhet och politiker.
- Översiktsplanen är också en överenskommelse mellan stat och kommun om hur statliga intressen kan beaktas och tas tillvara i kommunernas planering.

Vad säger lagen?

Plan- och bygglagen (1987:10) 1 kap. 3 §
Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras.
Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

4 kap. 1 §
Översiktsplanen ska redovisa de allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Vid redovisningen ska riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen skall framgå
1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras, och
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer.
Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.
Lag (2007:1303).

Framgångsfaktorer för översiktsplanering

1. Ta befälet
2. Välj frågor
3. Fixa rätt laguppställning
4. Bredda dialogen
5. Håll planeringen levande
6. Se sambanden
7. Använd planen

Den här skriften vänder sig till dig som är med och fattar politiska beslut som rör den fysiska planeringen i kommunen. Varje förändring i kommunens mark- och vattenanvändning sätter sina spår och kan vara avgörande för att kommunen utvecklas på ett hållbart sätt.

Här visar Boverket på sju faktorer som är viktiga för att planeringen ska bli så framgångsrik som möjligt.

Låt dig inspireras av planeringens möjligheter!

Boverket

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

Under rubriken "Planering och Byggande i praktiken" för Boverket ut information om plan- och bygglagstiftningen, i form av regler, handböcker och andra skrifter. Först ut är den här broschyren. Läs mer om Boverkets PBL-arbete på www.boverket.se.