

Aktuella kommunomfattande översiktsplaner

LÄGET I LANDET MARS 2014

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting har undersökt hur aktuella de kommunomfattande översiktsplanerna är i Sverige, mars 2014. Läget i landet visar sig vara gott och på uppåtgående i förhållande till tidigare utredningar från Boverket.

Hela 75 % av de kommunomfattande översiktsplanerna i landet är aktuella eller arbetas med för att ta fram en ny översiktsplan. Det är endast 2 % av planerna som är från 1990-talet och som inte har aktualitetsprovats eller har ett pågående översiktsplanarbete.

Observera att i denna rapport har inte fördjupningar av eller tematiska tillägg till översiktsplanen tagits med. Många kommuner fokuserar sitt översiktsplanarbete på dessa planer, vilket innebär att mycket planarbete utförs som inte hanteras i denna rapport.

Målet med den här rapporten är att stödja kommuner i sitt översiktsplanarbete, främst de kommuner som inte har ändamålsenliga översiktsplaner.

SKL kommer att anordna konferenser och ta fram stöd för arbetet med översiktplaneringen. Titta gärna på vår webbplats.

Stockholm i mars 2014

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting*

Innehåll

| | |
|---|----|
| Uppdrag | 5 |
| Syfte och mål..... | 5 |
| Metod | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Resultat och analys | 6 |
| En aktuell översiktsplan | 6 |
| Pågående arbete med kommunomfattande översiktsplan | 8 |
| Läget i landet..... | 8 |
| Aktualitetsprövning | 11 |
| Äldre översiktsplaner..... | 11 |
| Annan översiktlig planering | 12 |
| Slutsatser | 12 |
| Många översiktsplaner är aktuella eller på gång att antas | 12 |
| Översiktsplaner äldre än 2010 | 13 |
| Hinder och svårigheter med att ta fram ny översiktsplan..... | 15 |
| Hur går vi vidare | 17 |

Uppdrag

Syfte och mål

Syftet med uppdraget är att undersöka aktualiteten hos de kommunomfattande översiktsplanerna i landets alla kommuner. Målet är att stödja kommuner i sitt översiktsplanearbete, främst de kommuner som inte har ändamålsenliga översiktsplaner.

Metod

En genomgång av översiktsplanerna har gjorts via kommunernas webbplatser om år för antagande, aktualitetsprövning och arbete med ny översiktsplan. En snabbenkät har sänts ut till översiktsplanerare i kommunerna som innehöll en indelning av kommunernas översiktsplaner efter antagandeår samt år för aktualitetsförklaring. En karta över landets kommuner bifogades utskicket. Kommunerna har därmed fått möjlighet att bekräfta eller komplettera uppgifterna. Dessutom har intervjuer gjorts med en del kommuner som har en antagen kommunomfattande översiktsplan från 1990-talet.

Avgränsning

Rapporten är avgränsad så att den endast behandlar kommunomfattande översiktsplaner, det vill säga översiktsplaner som på något sätt täcker hela kommunens yta. Det innebär att de flesta översiktsplaner utgörs av en plan som täcker hela kommunens yta men det kan också innebära att översiktsplanen består av flera olika delplaner som tillsammans täcker hela kommunen. Många kommuner arbetar med fördjupningar av den kommunomfattande översiktsplanen eller tematiska tillägg. Dessa har inte beaktats i denna rapport.

Kommuner som har ett pågående och aktivt arbete med att ta fram en ny översiktsplan menar SKL i denna rapport är ”aktuella” planer. Pågående arbete kan vara samråd, granskning, dialogmöten eller workshops etc. Dessa bör ha inletts inom en mandatperiod från att översiktsplanarbetet påbörjades, till exempel genom ett beslut av kommunfullmäktige om att ta fram ny översiktsplan togs. Beslutet ska ha tagits 2010-2014.

Utöver de kommuner som har en aktuell översiktsplan finns det även de kommuner som, inom ramen för detta uppdrag, inte kan anses ha en aktuell översiktsplan. Dessa utgörs av de kommuner som har en översiktsplan antagen eller aktualitetsförklarad mellan 1990-2009. SKL konstaterar därmed att dessa översiktsplaner är äldre än 2010 och gällande men inte aktuella, strikt enligt plan- och bygglagen (3 kap. 27 § PBL).

Resultat och analys

En aktuell översiktsplan

Genomgången av kommunernas översiktsplaner har visat att det i många kommuner pågår ett aktivt arbete med översiktsplanering, om än på olika sätt. I en del kommuner uppdateras, revideras eller omarbetas den kommunomfattande översiktsplanen oftare medan en del kommuner väljer att arbeta mer aktivt med fördjupningar över särskilda kommun-delar eller orter. Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska också minst en gång under mandattiden prövas av kommunfullmäktige om den är aktuell i förhållande till kraven i 5 § (Plan- och bygglag 2010:900).

1 § Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

(3 kap. 1 § Plan- och bygglagen)

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

(3 kap. 27 § Plan- och bygglagen)

Det har efter genomgången av kommunernas översiktsplaner däremot visat sig att översiktsplanen kan anses vara aktuell i olika bemärkelse. Prövningen av planens aktualitet tycks också hanteras på olika sätt i olika kommuner. Hur kommunerna arbetar med att hålla översiktsplanen aktuell varierar därför. Följande olika typer av översiktsplaner har påträffats som utifrån plan- och bygglagen kan anses vara aktuella.

Översiktsplan antagen 2010-2014

Kommunomfattande översiktsplan antagen av kommunfullmäktige mellan 2010-2014, det vill säga inom den senaste mandattiden och är aktuell enligt PBL.

Flera översiktsplaner antagna 2010-2014

Inom samma kommun finns flera delöversiktsplaner antagna av kommunfullmäktige mellan 2010-2014 som behandlar olika geografiska delar av kommunen. Dessa utgör tillsammans den kommunomfattande planen. Anses vara aktuell av SKL.

Översiktsplan antagen mellan 2000-2009, aktualitetsförklarad 2010-2014

Kommunomfattande översiktsplan antagen av kommunfullmäktige mellan 2000-2009 men som är aktualitetsprövad och bedömd som aktuell av kommunfullmäktige mellan 2010-2014, det vill säga inom den senaste mandattiden. Aktuell enligt PBL.

Översiktsplan antagen på 1990-talet, aktualitetsförklarad 2010-2014

Kommunomfattande översiktsplan antagen av kommunfullmäktige på 1990-talet men som är aktualitetsprövad och bedömd som aktuell av kommunfullmäktige mellan 2010-2014, det vill säga inom den senaste mandattiden. Aktuell enligt PBL.

Utifrån denna översyn har det visat sig att kommunernas översiktsplaner kan vara aktuella på olika sätt. De flesta kommuner arbetar med eller har en antagen plan som täcker hela kommunens yta medan det i enstaka fall finns kommuner vars översiktsplan består av flera planer som tillsammans utgör översiktsplanen. Dessa planer behandlar då olika geografiska delar av kommunen, till exempel stad, landsbygd eller skärgård. Det finns även exempel på kommuner som tillsammans med grannkommuner arbetat fram en gemensam översiktsplan. I en del fall täcker den kommungemensamma översiktsplanen alla delar av kommunernas yta medan den i andra fall endast behandlar särskilda delar. I dessa fall finns det andra delöversiktsplaner som täcker övriga ytan i kommunen.

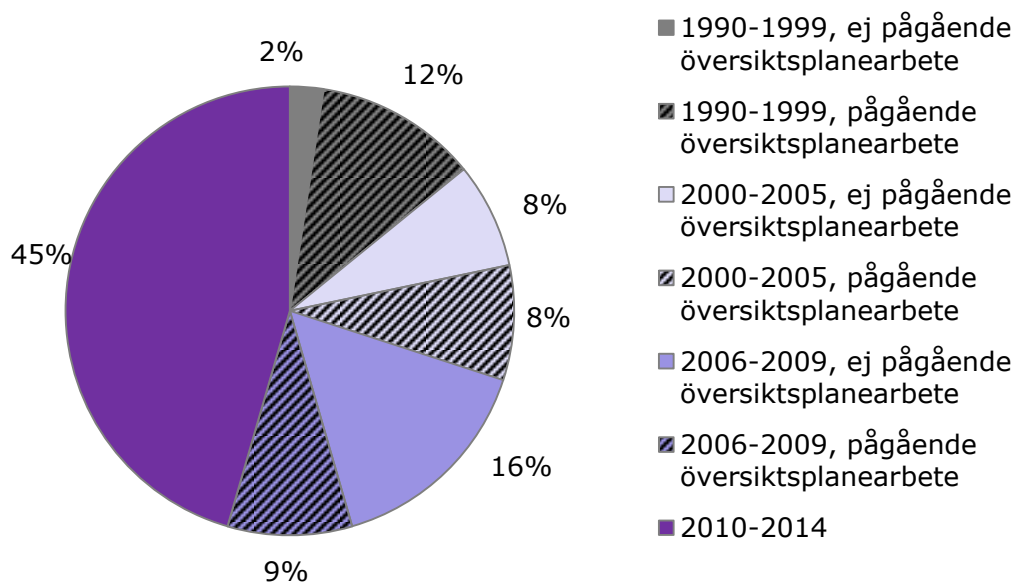
Pågående arbete med kommunomfattande översiktsplan

I denna rapport betraktas de pågående översiktsplanerna som aktuella och genomgången av översiktsplanerna visar att det pågår ett aktivt översiktsplanearbete i många av landets kommuner (se figur 1). I de kommuner där det funnits handlingar för program, samråd eller granskning att ta del av, eller där det sker eller har skett dialogmöten, workshops eller liknande inför en ny översiktsplan, har det i denna rapport bedömts pågå ett aktivt planarbete. I de kommuner där ett nytt planarbete påbörjats men arbetet avstannat eller inte kommit vidare inom en mandatperiod har det däremot inte bedömts som att det pågår ett aktivt planarbete. Eftersom en stor andel kommuner har en aktuell kommunomfattande översiktsplan visar det att det även har arbetats aktivt med att ta fram nya översiktsplaner de senaste åren.

Läget i landet

Läget för de kommunomfattande översiktsplanerna är gott med tanke på att en stor andel översiktsplaner just nu är under framtagande och att många kommuner har antagit sin kommunomfattande översiktsplan under perioden 2010-2014.

Figur 1. Antagandeår och pågående översiktsplanearbete inom respektive tidsperiod



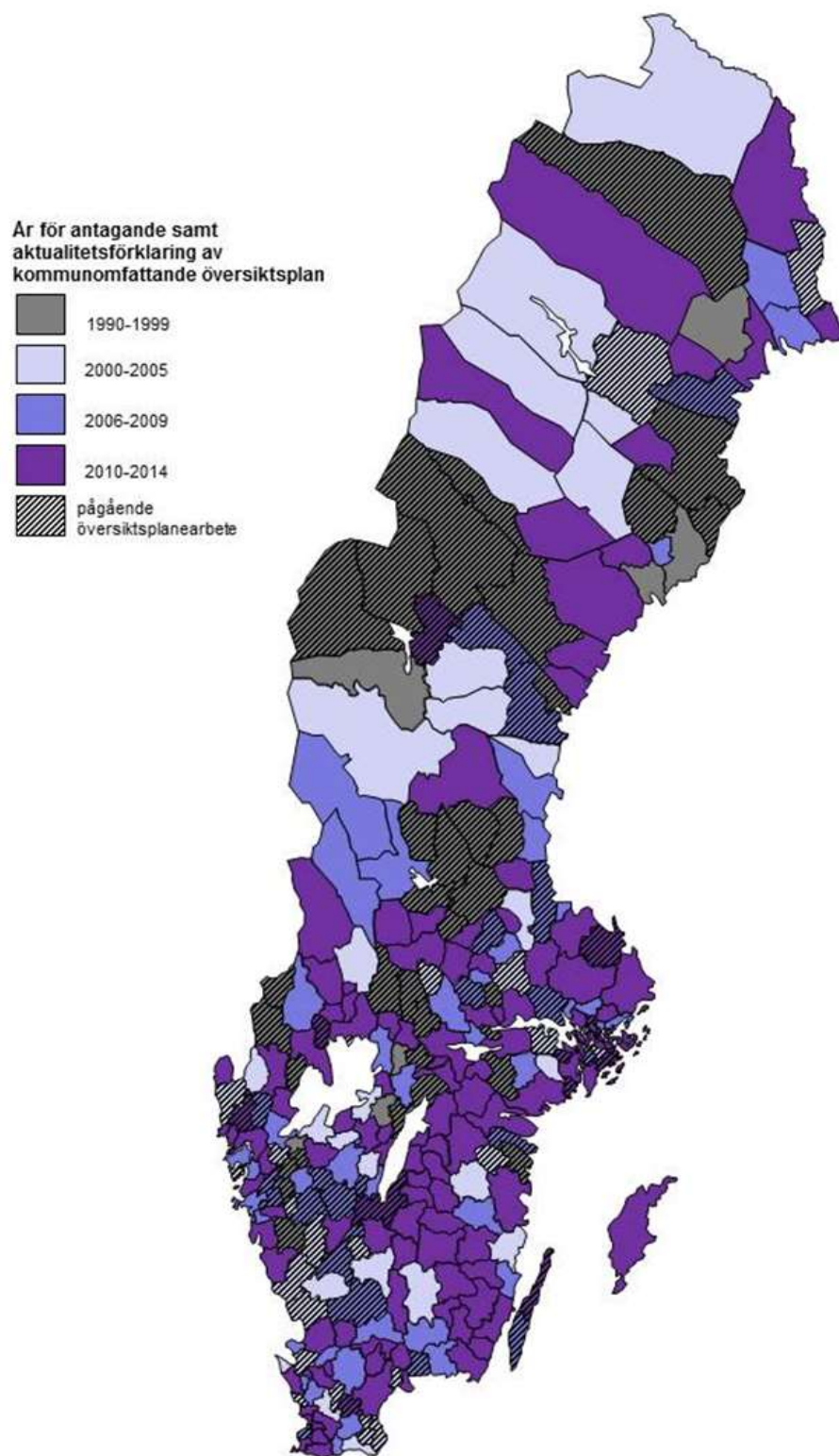
Figur 1 visar fördelningen av de kommunomfattande översiktsplanernas antagandeår samt andelen kommuner med ett pågående översiktsplanearbete inom respektive tidsperiod. I 29 % av landets kommuner pågår det ett aktivt arbete med att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan. Pågående arbete med nya översiktsplaner förekommer inom alla tidsperioder med en något högre andel för kommuner med gällande översiktsplan från perioden 1990-1999. Detta är positivt eftersom att det är de kommunerna som har de äldsta antagna översiktsplanerna. De allra nyaste översiktsplanerna är antagna mellan 2010-2014 och denna grupp, 45 % kommer alltså att växa vartefter de översiktsplaner som just nu är under framtagande antas och ersätter gällande översiktsplaner.

Ungefär 40 % av kommunerna har en kommunomfattande översiktsplan antagen mellan 2000-2009. Största andelen av dessa kommuner antog översiktsplanen under perioden 2006-2009. Det är endast 2 % av landets kommuner som har en gällande kommunomfattande översiktsplan från 1990-talet och där inget aktivt arbete med en ny kommunomfattande översiktsplan pågår. I en del av dessa kommuner ha det tidigare påbörjats arbeten med nya kommunomfattande översiktsplaner men av olika anledningar har arbetet stannat upp, och det har därför inte i denna rapport bedömts pågå ett aktivt arbete med den kommunomfattande översiktsplanen.

Figur 2 visar antagandeåret för de kommunomfattande översiktsplanerna men även senaste året för aktualitetsförklaring i de fall där översiktsplanerna har aktualitetsprövats och bedömts aktuella. Beroende på antagandeåret är kommunerna markerade i olika lila nyanser och kartan läses som att ju mörkare färg desto nyare är översiktsplanerna. Grå färg visar översiktsplaner antagna på 1990-talet och kommuner som har ett pågående översiktsplanearbete är skrafferade i kartan.

Till exempel redovisas en kommun vars översiktsplan första gången antogs 1991 och aktualitetsförklarades 2008 i kategorin ”2006-2009”. Finns det i samma kommun ett pågående översiktsplanearbete skrafferas också kommunens yta i kartan.

Figur 2. År för antagande samt aktualitetsförklaring av kommunomfattande översiktsplaner. Ju mörkare lila färg desto närmare 2014 är översiktsplanen antagen medan grå färg visar översiktsplaner antagna på 1990-talet. Kommuner med ett pågående planarbete är skrafferade.



Det går inte att utläsa något tydligt geografiskt mönster i kartan över antagna kommunomfattande översiktsplaner utan graden av aktualitet är relativt spritt geografiskt i landet. Däremot visar kartan att många kommuner som ligger i tillväxtregioner har förhållandevis nya kommunomfattande översiktsplaner eller har ett pågående översiktsplanarbete. Samtidigt finns det också många kommuner som ligger längre ifrån tillväxtregionerna men som också har en nyare antagen översiktsplan eller pågående arbete.

Det är samtidigt tydligt att en stor del av kommunerna med antagna översiktsplaner från 1990-talet har ett pågående arbete med att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan. Det tar ofta många år att ta fram en ny översiktsplan vilket gör att gällande översiktsplans antagandeår följer med under tiden som den nya översiktsplanen tas fram, och att bara titta på antagandeåret ger inte en rättvis bild över hur läget är. Figur 2 visar snarare att det finns en ganska aktiv process i många kommuner.

Aktualitetsprövning

Kommunerna ska enligt plan- och bygglagen aktualitetspröva sina översiktsplaner minst en gång varje mandattid. Resultatet av översynen visar att de kommuner som aktualitetsprövar sina översiktsplaner för att ta ställning till om planen fortfarande är aktuell gör det på olika sätt. Det framgår att vissa kommuner förklarar översiktsplanen som aktuell tills vidare medan andra kommuner förklarar sin översiktsplan som aktuell till dess att en ny översiktsplan tas fram. Det finns också fall där översiktsplanen aktualitetsprövas och bedöms som inaktuell. Detta kan bli problematiskt då detaljplaner, fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen prövas mot översiktsplanen.

Aktualitetsprövningen verkar också hanteras olika i olika kommuner där somliga samråder om och stället ut översiktsplanen även vid aktualitetsprövningen för att inhämta synpunkter. I andra fall arbetar kommunerna med någon form av uppföljning där gällande översiktsplan behandlas kapitel för kapitel. I dokumentet följs det till exempel upp om förslagen är genomförda och målen uppfyllda. Ställning tas sedan till om planen fortfarande kan anses vara aktuell eller om den bör revideras.

Äldre översiktsplaner

Närmare en fjärdedel (24 %) av kommunerna har en kommunomfattande översiktsplan antagen mellan 2000-2009 utan att ha ett pågående planarbete, markerade med ljusare lila nyanser i figur 2, och endast en mindre andel (14 %) har en gällande översiktsplan antagen på 1990-talet. I kartan är dessa kommuner markerade med grå färg (se figur 2). Det är dock en liten andel kommuner (2 %) som har en antagen översiktsplan

från 1990-talet och i vilka det inte pågår ett nytt översiktsplanearbete. En del av kommunerna med kommunomfattande översiktsplaner från 1990-talet har följts upp med telefonsamtal där det framkommit att översiktsplanearbetet många gånger är nedprioriterad till förmån för andra mer aktuella frågor i kommunen. I glesbygdskommuner med låg utvecklingstakt arbetas det snarare med detaljplaner eller fördjupningar och tillägg vid behov istället för att arbeta om den kommunomfattande översiktsplanen.

Annan översiktlig planering

Det pågår även ett aktivt arbete med översiktlig planering utöver den kommuntäckande översiktsplanen i många kommuner, i form av fördjupningar och tematiska tillägg, vilket inte framgår i kartan. Efter samtalen med kommuner som har ett lägre exploateringsstryck och ett mindre behov av att uppdatera hela den kommuntäckande planen framgår det att fördjupningar och tillägg istället används för att hålla översiktsplanen aktuell. Att arbeta med översiktlig planering på det sättet gör att kommunen istället kan fokusera på särskilda aktuella frågor eller särskilda områden. Det skulle till exempel kunna vara fallet för geografiskt stora kommuner men med utvecklingen koncentrerad till vissa områden. Någon kommun påtalar just att behovet av att genomarbeta den kommunomfattande översiktsplanen är liten eftersom att den mesta utvecklingen är samlad till särskilda områden i kommunen.

Däremot kan det anses vara problematiskt att göra en fördjupning av en föråldrad och eventuellt inaktuell översiktsplan, då det sedan antagande har tillkommit nya lagar och nytt planeringsunderlag att ta hänsyn till.

Slutsatser

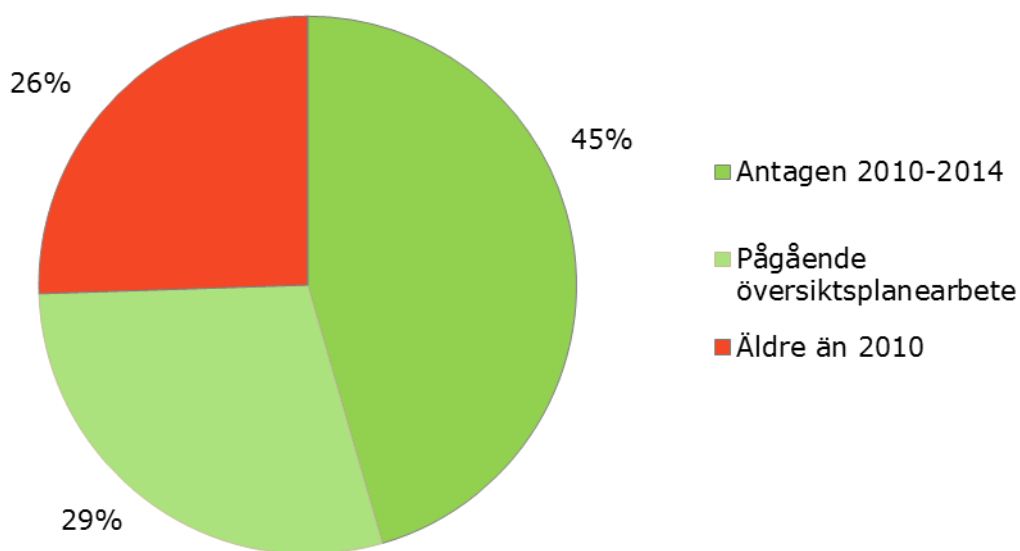
Många översiktsplaner är aktuella eller på gång att antas

Av Sveriges 290 kommuner har nästan hälften (45 %) antagit en ny, eller aktualitetsförklarad en gällande, översiktsplan under den senaste mandatperioden samtidigt som ungefär 30 % har ett pågående arbete med att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan (se figur 3). Det betyder att nästan 75 % av de kommunomfattande översiktsplanerna i landet är aktuella eller just nu arbetar med att ta fram en ny översiktsplan.

Översiktsplaner äldre än 2010

I 26 % av kommunerna finns det en gällande översiktsplan som är äldre än 2010 och där det inte pågår något aktivt arbete med att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan. I dessa 26 % ingår dock alla kommuner med en kommunomfattande översiktsplan antagen mellan 1990-2009. Det är däremot bara 2 % som är antagna på 1990-talet, utan pågående arbete, övriga är antagna på 2000-talet och bedöms i denna rapport som mer aktuella än översiktsplanerna från 1990-talet. Det kan samtidigt i dessa kommuner pågå ett aktivt arbete med fördjupningar eller tematiska tillägg vilket inte framgår här.

Figur 3. I 45 % av landets kommuner finns en aktuell översiktsplan, antagen mellan 2010-2014. 29 % av kommunerna har ett pågående arbete med att ta fram en ny översiktsplan medan 26 % av kommunerna inte arbetar aktivt med en ny kommunomfattande översiktsplan.

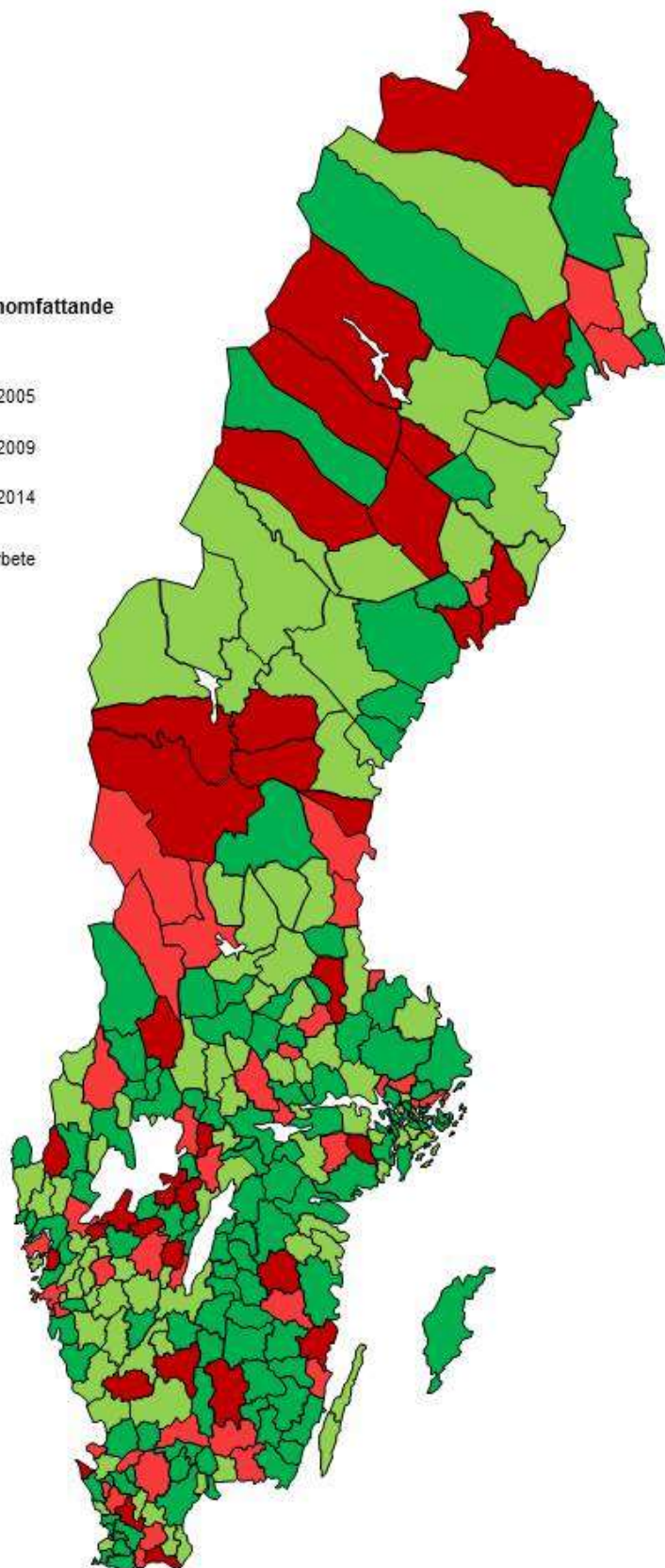


I **figur 4** har de 26 % delats upp och endast kommuner med en antagen kommunomfattande översiktsplan från 1990-2005, och där det inte finns något aktivt pågående översiktsplanearbete, indelats i kategorin ”1990-2005”. Inom denna kategori omfattas kommuner som antingen inte har påbörjat något nytt arbete med översiktsplanen sedan den förra antogs eller där det har påbörjats ett nytt arbete men det har avstannat under längre tid än en mandatperiod och inte påbörjats igen. Det har då inte ansetts pågå ett aktivt arbete med den kommunomfattande översiktsplanen. Kommunomfattande översiktsplaner antagna mellan 2006-2009, men utan aktivt översiktsplanearbete, bedöms däremot mer aktuella än de antagna tidigare än 2006. För att visa en mer nyanserad bild av hur läget ser ut i landet är de därför redovisade för sig i kartan liksom de allra mest aktuella översiktsplanerna antagna 2010-2014.

Trots att en del kommuner är markerade som röda i kartan nedan (se figur 4) kan de ha ett aktivt arbete med fördjupningar eller tillägg av översiktsplanen. Till exempel arbetar Umeå kommun med ett antal fördjupningar för att hålla den kommunomfattande översiktsplanen aktuell.

Figur 4. Karta. Kommuner färgade i grön nyans har aktuella eller pågående kommunomfattande översiktsplaner. Kommuner färgade i ljusröd nyans har en förhållandevis aktuell kommunomfattande översiktsplan medan kommuner med mörkröd nyans inte har ett pågående kommunomfattande översiktsplanearbete.

Arbetet med kommunomfattande
översiktsplaner



Hinder och svårigheter med att ta fram ny översiktsplan

En del kommuner med kommunomfattande översiktsplaner antagna under 1990-talet har intervjuats över telefon. Utifrån intervjuerna framkom det att ett hinder för att påbörja ett nytt arbete med översiktsplanen är att det i vissa kommuner varit personalbrist inom planområdet och därför inte funnits någon som har kunnat driva processen. Många gånger är det ett fåtal medarbetare som är ansvariga för en mängd olika områden och där arbetet med översiktsplanen inte är ett prioriterat område. Detta gör att arbetet med översiktsplanen försenas eller stannar upp eftersom att andra frågor behöver hanteras i första hand. Det har också framkommit att finansieringen av arbetet kan utgöra ett hinder för processen att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan.

Ett annat hinder för att påbörja arbetet med en ny översiktsplan är i en del fall svårigheten att se nyttan med planen. Det kan gälla både inom politiken och hos tjänstemän som inte alltid ser behovet av att avsätta tid och resurser för en plan som täcker hela kommunens yta när utvecklingen och efterfrågan endast ligger i särskilda områden. Orsaken till att ett nytt översiktsplanearbete inte påbörjas kan också vara att det finns en oenighet internt i vissa frågor som ska behandlas inom översiktsplanen. I dessa fall skulle dock processen med att ta fram den nya kommunomfattande översiktsplanen kunna vara ett bra verktyg för att hantera dessa oenigheter.

Hur går vi vidare

Sveriges Kommuner och Landsting pekar på tre frågor att arbeta vidare med utifrån resultat och slutsatser i denna rapport;”

- Alla kommuner behöver göra en översiktsplan utifrån sina behov. SKL ska stödja kommunerna att utveckla arbetssätt och system som passar olika behov och storlekar på kommuner i landet, från enkla till mer komplexa strukturer. Vad en översiktsplan bör omfatta och hur kommunerna ska arbeta med översiktsplanen ska diskuteras vidare.
- Aktualitetsprövningen behöver utvecklas och förenklas utifrån en mer pragmatisk syn på besluten. Det kan t ex handla om att ta ett aktualitetsbeslut för planen som innebär att den är aktuell med tydliga beslut om ändringar för olika delar eller teman.
- En ytterligare analys behöver göras för att inkludera fördjupningar och tematiska tillägg och få en komplett bild av kommunernas översiktsplanearbete i landet.

Aktuella kommunomfattande översiktsplaner

Läget i landet mars 2014

Sveriges kommuner har under den senaste mandatperioden 2010-14 arbetat aktivt med sina översiktsplaner. Nästan hälften av kommunerna i landet har en aktuell kommunomfattande översiktsplan. En tredjedel har ett pågående översiktsplanarbete och en fjärdedel av kommunerna har en plan som är äldre än år 2010.

Det betyder att 75 % av de kommunomfattande översiktsplanerna i landet är aktuella eller arbetas med för att ta fram en ny översiktsplan. Det är endast 2 % av planerna som är från 1990-talet och som inte har aktualitetsprövats eller har ett pågående översiktsplanarbete.

Observera att i denna rapport har inte fördjupningar av eller tematiska tillägg till översiktsplanen tagits med. Många kommuner fokuserar sitt översiktsplanarbete på dessa planer, vilket innebär att mycket planarbete utförs som inte hanteras i denna rapport.

Upplysningar om innehållet
Eva Hägglund, eva.hagglund@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-061-0
Text: Michaela Wolter
Illustration: Michaela Wolter
Produktion: Michaela Wolter

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN/Beställningsnummer 978-91-7585-061-0