

# Första planeringsstrategin

Tidiga kommunala erfarenheter



**Upplysningar om innehållet:** Christina Thulin, [christina.thulin@skr.se](mailto:christina.thulin@skr.se)

**Text:** Christina Thulin, Kristina Isacsson, Aram Vardanian

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

**ISBN:** 978-91-8047-285-2

**Foto:** SKR:s bildarkiv

**Produktion:** Advant

# Förord

År 2020 ändrades plan- och bygglagen för att främja en kontinuerlig översiktsplanering och tydliggöra översiktsplanens roll för efterföljande planering och prövning. Senast två år efter ordinarie val ska kommunfullmäktige nu anta en planeringsstrategi. I den ska kommunen redogöra för om det har skett förändringar av planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Samtliga kommuner ska för första gången ha antagit en planeringsstrategi senast den 11 september 2024. Om kommunfullmäktige har antagit en ny översiktsplan inom samma tidsperiod, som också hunnit vinna laga kraft, behövs ingen planeringsstrategi.

Denna rapport innehåller några kommunala erfarenheter av arbetet med att för första gången ta fram en planeringsstrategi. Underlaget bygger på en intervjustudie med tolv kommuner från vårvintern 2024. Intervjuerna genomfördes av Aram Vardanian, praktikant på SKR under vintern och våren 2024. Rapporten har sedan sammanställts av Christina Thulin och Kristina Isacson, SKR.

Översiktsplaneringen är kommunens viktigaste instrument för ställningstaganden kring framtida mark- och vattenanvändning. Planeringsstrategin är ett helt nytt instrument, i det komplex och den process som utgör den kommunala översiktliga planeringen. Det finns därför ett stort värde i att fånga kommunernas synpunkter, som inspiration och vägledning inför nästkommande omgångar planeringsstrategier. Vår förhoppning är att rapporten kan bidra till det.

Rapporten vänder sig till kommunala översiktsplanerare, samhällsbyggnadschefer, länsstyrelse samt andra med intresse för kommunal översiktsplanering.

Stockholm i juli 2024

**Ann-Sofie Eriksson**

*Sektionschef*

Sveriges Kommuner och Regioner

# Innehåll

- 5 Kapitel 1. Om planeringsstrategin**
  - 5 Lagen ändrades 2020
  - 6 Planeringsstrategin ska vara en del av det kontinuerliga arbetet
  - 6 Planeringsstrategins innehåll
  - 7 Process för framtagande
  - 7 Öppet för anpassning efter kommunens behov
  
- 8 Kapitel 2. Kommunala erfarenheter**
  - 8 Stora skillnader i process och bemanning
  - 9 Fokus och tyngdpunkt i planeringsstrategin
  - 9 Utmaningar med arbetet
  - 10 Gällande översiktspaneläge påverkar
  - 10 Delaktighet och förankring
  - 11 Länsstyrelsens roll och underlag
  - 12 Skilda erfarenheter
  
- 13 Kapitel 3. Erfarenheter att ta med in i nästa planeringsstrategi**
  - 13 Överlag en positiv inställning
  
- 14 Kapitel 4. Avslutande reflektioner från SKR**
  - 14 Erfarenheter tas med till nästa omgång
  - 14 Viktigt att kunna anpassa ambitionsnivån
  - 15 Länsstyrelsens underlag behöver också finna sin form
  - 15 Skiftande syn på värdet av arbetet
  - 16 Starta i tid
  - 16 Efterfråga tidig dialog med länsstyrelsen
  
- 17 Kapitel 5. Om intervjuerna**



# Om planeringsstrategin

## Lagen ändrades 2020

I en föränderlig tid med komplexa samhällsbyggnadsfrågor krävs tydliga ställningstaganden kring hur våra gemensamma resurser ska nyttjas. Inte minst gäller det användningen av mark och vatten. Översiktsplanen är kommunens viktigaste instrument för ställningstaganden kring framtida mark- och vattenanvändning. Den omfattar hela kommunen och antas av kommunfullmäktige. I översiktsplanen görs politiska ställningstaganden och prioriteringar och den visar en samlad bild av kommunens långsiktiga utvecklingsvilja och hur den fysiska planeringen kan bidra till att den förverkligas. Planen är inte juridiskt bindande men den ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

År 2020 ändrades plan- och bygglagen i syfte att främja en kontinuerlig översiktsplanering. Samtidigt tydliggjordes översiktsplanens roll och betydelse för att underlätta för efterföljande planering och prövning. Ändringen innebär bland annat att planens aktualitet ska prövas av kommunfullmäktige senast 24 månader efter ordinarie val genom antagande av en planeringsstrategi. Hösten 2024 inträffar för första gången den tidpunkt i det nya förloppet, vid vilken alla kommuner ska ha antagit en planeringsstrategi eller antagit en ny översiktsplan som också hunnit vinna laga kraft.

## **Planeringsstrategin ska vara en del av det kontinuerliga arbetet**

Planeringsstrategin ska innehålla ställningstaganden till ändrade planeringsförutsättningar, uppgifter om hur översiktsplaneringen avses bedrivas, samt i vilken utsträckning som planen är aktuell med hänvisning till plan- och bygglagens krav på innehåll. Planeringsstrategins form, process och innehåll tydliggörs i 3 kap PBL 23-25 §§. I 3 kap PBL 26 § framgår länsstyrelsens skyldigheter i samband med planeringsstrategin.

I och med lagändringen utgör arbetet med att ta fram och fatta beslut om en planeringsstrategi en del av kommunernas översiktliga planering. Planeringsstrategin ska bidra till att hålla översiktsplanen aktuell genom att fånga in förändrade förutsättningar med påverkan på den översiktliga planeringen. Om kommunen inte antar en planeringsstrategi inom den utsatta tiden, blir översiktsplanen i sin helhet inaktuell, och kommunen behöver inleda arbete med att ta fram en ny översiktsplan.

Planeringsstrategin innebär inte att översiktsplanen ändras, utan talar om hur arbetet med översiktsplanen ska bedrivas vidare.

## **Planeringsstrategins innehåll**

I planeringsstrategin ska kommunfullmäktige ta ställning till dels ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet, dels kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen. I strategin ska det också framgå i vilken utsträckning planen är aktuell i förhållande till kraven i plan- och bygglagen med avseende på 3 kap 3 § (grunddragen i mark- och vattenanvändning), 3 kap 4 § andra stycket 1 och 2 (riksintressen och miljökvalitetsnormer) samt 3 kap 5 § (långsiktigt behov av bostäder, relevanta nationella och regionala mål, planer och program, klimatrelaterade risker samt avvikelser från eventuell regionplan).

## **Process för framtagande**

Lagen ställer inga krav på processen för upprättandet av planeringsstrategin förutom beslutstillfället. Antagandet av planeringsstrategin ska ske inom två år från ordinarie riksdagsval, men när under perioden det ska ske är upp till den enskilda kommunen. Planeringsstrategin kan ändras fram till nästa ordinarie val.

## **Öppet för anpassning efter kommunens behov**

De formella kraven på planeringsstrategin är alltså begränsade. Den kan därmed i stor utsträckning formas utifrån kommunens egen behovsbild. Kommunstorlek, strategiska utmaningar på hemmaplan samt befintliga arbetsformer för översiktsplanearbetet är faktorer som kan påverka både process och innehåll. Det finns inget som säger att planeringsstrategin ska ha en viss omfattning, utan det är upp till kommunen själv att sätta en rimlig ambitionsnivå för arbetet. Man kan uttrycka det som att planeringsstrategin är en plan för planeringen – en riktning för att vårda och ajourhålla sin översiktsplan. Den kan självklart också vara ett tillfälle att internt i kommunen diskutera den översiktliga planeringen, och tydliggöra vad översiktsplaneringen behöver sikta på de kommande åren och vilka resurser som behövs till det.

Planeringsstrategin är ett instrument som kommer att utvecklas över tid, och det är därför väl värt att reflektera över den första omgångens erfarenheter, både i den enskilda kommunen och i landet i stort.

# Kommunala erfarenheter

## Stora skillnader i process och bemanning

Av de kommuner som medverkat i intervjustudien går det att se ett mönster i att de befolkningsmässigt större kommunerna haft en mer omfattande process och även involverat fler förvaltningar. Arbetet har genomförts över en längre tid, över ett år på vissa håll. De mindre kommunerna har lagt ner någon eller några veckor av mer komprimerat arbete. Utöver befolkningsstorlek påverkas upplägg och genomförande av när översiktsplanen antagits.

Ingen av kommunerna har avsatt någon särskild budget för arbetet utan det har rymts inom ordinarie verksamhet. Samtliga kommuner har haft en eller flera personer med tydligt utpekat ansvar att ta fram strategin. I de mindre kommunerna har ofta en person gjort hela arbetet på egen hand medan de större har tillsatt hela projektgrupper. En kommun tog in konsultstöd för delar av arbetet.

Avstämning och förankring med andra förvaltningar har också gjorts på olika sätt och även här går det att se skillnader beroende på kommunstorlek. De större kommunerna har sett ett behov av att samla andra förvaltningar och kommunala bolag i arbetsgrupper och med återkommande träffar för att få inspel kring aktualitet och andra frågor. De mindre har koncentrerat inhämtning av synpunkter och inspel till punktinsatser som enstaka workshop, intervju, internremiss eller liknande.



## Fokus och tyngdpunkt i planeringsstrategin

De intervjuade kommunerna har valt delvis olika fokus för sina planeringsstrategier, men överlag har de flesta valt att fokusera på både utvärdering och framåtsyftande anslag. Eftersom strategierna tagits fram för första gången vittnar flera kommuner om en viss osäkerhet kring upplägg och fokus. Många har haft stor hjälp av andra kommuner som varit tidiga på bollen och som därigenom fungerat som inspiration för övriga kring både inriktning och omfattning.

Exempel på fokusområden i planeringsstrategier i de kommuner som varit med i intervjuerna

- › Uppföljning av översiktsplanens intentioner
- › Utvalda teman beroende på kommunens utmaningar (landsbygd, kulturmiljö, infrastruktur)
- › Förändrad lagstiftning och eventuell påverkan på kommunens ställningstaganden
- › Översiktsplanen i relation till andra styrdokument, vilka kommunen har och vilka man ser behov av framåt
- › Omvärldsbevakning och händelser i omvärlden som får stor bäring på den fysiska planeringen
- › Genomförandefokus och vad kommunen ser framför sig de närmaste åren i form av utbyggnad
- › Utvärdering av arbetsformer och behov av kommande arbetsformer

## Utmaningar med arbetet

På frågan om vad som varit mest utmanande och tidskrävande med att ta fram planeringsstrategin lyfter flera kommuner det faktum att det just är första gången den görs och att det därmed inte finns något tidigare arbete att luta sig mot. Det har gjort att det krävts extra energi dels för att hitta rätt utgångspunkter och infallsvinklar på arbetet men också för att landa i en ambitionsnivå som ger ett användbart dokument utan att ta för mycket tid och resurser i anspråk.

Att landa i tydliga prioriteringar kring fortsatt arbete och vilka dokument och /eller strategier kommunen ska ta fram de närmaste åren lyfter några som utmanande. Samtidigt är det just att ha en process för att landa i dessa ställningstaganden som många ser som värdefullt med planeringsstrategin.

## **Gällande översiktspaneläge påverkar**

Det är intressant att notera att bland de kommuner vi intervjuade så ansåg kommuner med nyligen antagna översiktsplaner att arbetet med planeringsstrategin innehöll färre tidskrävande moment jämfört med kommuner med äldre översiktsplaner. Kommuner med nyare översiktsplaner såg samtidigt ett mindre värde i att ta fram en planeringsstrategi. Detta förmodligen för att man redan har en god överblick över både innehåll i översiktsplanen och rådande planeringsförutsättningar. Kommuner som inte haft ett aktivt översiktsplanearbete på några år har däremot fått lägga mer tid på att gå igenom antagna riktlinjer och dokument och hur de förhåller sig till översiktsplanen.

## **Delaktighet och förankring**

Delaktighet och förankring av planeringsstrategin har också tagit tid. Det gäller både processen för själva planeringsstrategin men också i de fall kommunen valt att göra ett större förankringsarbete avseende översiktsplanens roll i kommunens samhällsbyggnadsprocess. I vissa kommuner har dessa processer startat som en följd av arbetet med planeringsstrategin snarare än som ett medvetet strategiskt val, vilket upplevts både positivt och negativt. De positiva aspekterna handlar om att kommunen över förvaltningsgränser och i relation till politiken lägger en gemensam grund för planeringens roll och förutsättningar vilket på lång sikt kan vara gynnsamt för kommunens planeringsprocesser. Negativt är att det lätt tar mer tid och resurser i anspråk än det tillför in i processen med att ta fram själva planeringsstrategin.

## Process och innehåll

### Större kommuner

- › Har som regel lagt ner mer tid på planeringsstrategin och haft ett bredare och mer omfattande arbetssätt
- › Fler personer involverade i processen från fler förvaltningar i form av intervjuer eller aktivt deltagande
- › Längre process, ibland upp mot ett år
- › Både ett uppföljande och framåtblickande fokus
- › Har funderat över nuvarande arbetssätt och tagit fram planer till förändringar

### Mindre kommuner

- › Har skapat små projektgrupper
- › Färre personer har varit med på avstämningar eller som skribenten bollar idéer med
- › Mycket eget arbete av skribenten som varit ansvarig och skrivit strategin på egen hand
- › Inte lika stor omfattning, lagt ner någon eller några veckor av effektivt arbete
- › Fokus på att strategin ska uppfylla kraven och innehålla det som kommunen kommer ha användning av framöver
- › Blicken mer framåt än bakåt
- › Fokus på planeringsstrategin, inte på kringliggande förvaltningar eller processer. Mantrat är kort, koncist och användbart med endast de viktigaste punkterna

## Länsstyrelsens roll och underlag

I planeringsstrategin ska kommunen redogöra för om det har skett förändringar när det gäller planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet. Till sin hjälp har kommunen bland annat länsstyrelsens underlag till planeringsstrategin. Underlaget från länsstyrelsen utgör därmed ett av de bärande underlagen i arbetet med planeringsstrategin.

Samverkan med länsstyrelsen samt hantering av länsstyrelsens underlag lyfter flera kommuner som ett av de mest, eller allra mest tidskrävande momenten i arbetet med planeringsstrategin.

## Skilda erfarenheter

Kommunernas erfarenheter av samarbetet med länsstyrelsen kring underlaget skiljer sig åt både avseende kvalitet på underlag och huruvida underlaget levererats inom rimlig tidsram. Några få kommuner upplevde inga problem med underlaget, det innehöll allt de behövde och uppfattades som tydligt och i god tid.

En av de kommuner som tyckte att det fungerat mycket bra lyfte att man hade haft avstämningsmöten med länsstyrelsen inför framtagandet vilket kan ha bidragit till att länsstyrelsen var väl insatta i kommunens frågeställningar och därmed kunde svara upp med ett anpassat underlag.

Flera kommuner upplevde det motsatta, det vill säga att underlaget inte var anpassat till kommunen, utan mer som ett massutskick. Underlaget innehöll för mycket onödigt information vilket bidrog till att det blev svårt att sortera. En kommun uttryckte det som att de fick en massa länkar istället för en analys av förändringar som påverkar den fysiska planering ur statens perspektiv. En kommun fick aldrig något underlag och ytterligare en kommun fick sitt underlag först efter påstötningar.

---

**”Som en hink som gick runt inne på länsstyrelsen till respektive expert som bara läste in allt de hade och skickade in”.**

Det finns en viss förståelse från kommunerna för att länsstyrelsen har haft svårt att hitta rätt form och nivå på underlaget och att samspelet inte har fungerat fullt ut i och med att lagstiftningen är ny och det är första gången som planeringsstrategin ska tas fram. Samtidigt har det inneburit att arbetet med planeringsstrategin har tagit längre tid än beräknat och att det har varit svårt att förhålla sig till informationen.

# Erfarenheter att ta med in i nästa planeringsstrategi

## Överlag en positiv inställning

Överlag ser de intervjuade kommunerna att planeringsstrategierna utgör ett bra instrument för att fundera över var man ligger till i sin översiktliga planering. Planeringsstrategin har också bidragit till att kommunerna funderat över arbetssätt internt. En erfarenhet som flera gjort är att det är lätt att höja ambitionsnivån både avseende process och innehåll vilket på sikt tar resurser från övrigt arbete med översiktsplanen.

Nedan finns några av de erfarenheter och reflektioner som intervjukommunerna lyfter som viktiga att ta med sig in i nästa planeringsstrategiarbete.

- › Försök att redan i förväg fundera över balansen mellan process och förankring i frågor kring strategisk planering och processen med planeringsstrategin. Risker är annars att strategin växer allteftersom frågor lyfts
- › Samtalen på förvaltningen och mellan förvaltningar är värdefulla, försök hitta strukturerade former för detta i frågor som för strategisk planering
- › Förankra syftet med planeringsstrategin hos politiken
- › Påbörja arbetet tidigt i processen, det möjliggör för politiken att diskutera strategiska frågor tidigt under mandatperioden
- › Håll planeringsstrategin som en egen process, försök inte baka in den i annat arbete
- › Se friheten vad gäller process och resultat som en möjlighet
- › Överarbete inte, håll den kort och lägg resurserna på översiktsplaneprocessen, se strategin som en del av kontinuerlig planering
- › För en dialog med länsstyrelsen innan de skickar sitt underlag för att gå igenom frågeställningarna. Det ger ett mer avskalat dokument som blir lättare att hantera

# Avslutande reflektioner från SKR

## Erfarenheter tas med till nästa omgång

Friheten i utformning och process har både inneburit möjligheter och utmaningar för de intervjuade kommunerna. Planeringsstrategin är ett helt nytt instrument för både kommuner och länsstyrelser. Samtliga kommuner bedömer att det kommer att vara färre frågetecken under nästa mandatperiod och därmed lättare att ta fram strategin. När alla kommuner snart gjort sina första strategier finns det även många fler olika exempel att ta del och inspireras av.

## Viktigt att kunna anpassa ambitionsnivån

För kommunerna verkar den stora utmaningen ligga i att hitta balansen mellan hur mycket tid och resurser planeringsstrategin får ta i anspråk, förankringen i organisationen och utformningen av ett kortfattat instrument som underlag till en mer kontinuerlig översiktsplanering. Det är tydligt att de intervjuade kommunerna anpassat arbetet utifrån kostymen på hemmaplan.

Bland några av de mindre kommunerna finns en oro att förväntningarna och kraven kommer att höjas inför nästa mandatperiod till följd av att andra kommuner gjort ett mer omfattande arbete. Det är därför viktigt att inte den allmänna förväntan på innehåll och process ökar utan att planeringsstrategin även framgent formas utifrån den enskilda kommunens resurser och behov.

## **Länsstyrelsens underlag behöver också finna sin form**

För länsstyrelsens del handlar det om att skapa underlag som är relevant för kommunerna i arbetet med planeringsstrategin. Underlaget behöver i möjligast mån skräddarsys för respektive kommun. Det kräver förståelse från länsstyrelsen för den enskilda kommunens förutsättningar kopplat till fysisk planering. De kommuner som känner sig mest nöjda har haft inledande samtal med länsstyrelsen, innan det kom ett skriftligt underlag. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ju mindre tid länsstyrelsen tycks ha lagt ner på underlaget, desto mer tid behöver kommunen lägga på att hantera och värdera innehållet.

Inför nästa omgång planeringsstrategier är det därför önskvärt att länsstyrelserna utvärderar sin insats och samlar sig kring vad underlaget från länsstyrelsen ska innehålla och när i tid kommunerna har rätt att förvänta sig underlaget. En annan möjlighet är att kommunen inför uppstart med planeringsstrategin kan begära en tidig dialog med länsstyrelsen för att underlaget ska kunna riktas mot kommunspecifik information istället för generella, länsövergripande förutsättningar.

## **Skiftande syn på värdet av arbetet**

Synen på värdet av strategin skiljer sig åt mellan kommunerna. Här handlar det dock inte om kommunstorlek utan snarare om tidigare upparbetade processer samt om kommunen har en relativt ny översiktsplan eller inte. De kommuner som aktivt arbetar med kontinuerlig översiktsplanering eller har en relativt ny översiktsplan har inte upplevt samma nytta av planeringsstrategin som de som har en äldre översiktsplan. Syftet med planeringsstrategin är som tidigare nämnts att visa vilka delar som är aktuella eller inaktuella i översiktsplanen. Med en ny översiktsplan eller ett översiktsplanearbete med kontinuerliga förändringar, tappar planeringsstrategin lite av sitt syfte och kan i viss mån upplevas som överflödig. Kommuner med äldre översiktsplaner uppger däremot överlag att de har haft stor nytta av arbetet med planeringsstrategin, då det funnits många delar som behövs aktualiseras, och att strategin hjälpt dem på traven med att uppdatera hur de arbetar med översiktsplanering.

Dessa skillnader visar också på vikten av att de formella kraven på planeringsstrategin är begränsade så att kommunernas skiftande behov får styra.



## **Starta i tid**

Nu när går vi snart in i nästa fyraårsperiod är det viktigt att tidigt skapa sig en bild över när i tid det är lämpligt för kommunen att ta fram nästa planeringsstrategi och fundera över innehåll och format. Det skapar möjligheter för kommunen att vara proaktiv i relationen till länsstyrelsen och redan tidigt tydliggöra när man behöver länsstyrelsens underlag.

## **Efterfråga tidig dialog med länsstyrelsen**

De kommuner i vår intervjustudie som haft en tidig dialog med länsstyrelsen är mer positiva till underlaget man fått. Tidig dialog skapar möjlighet att ringa in specifika frågeställningar och tydliggöra vad länsstyrelsen behöver bidra med för att underlaget ska bli så användbart som möjligt för kommunen. Det ger också både kommun och länsstyrelse en gemensam bild över tidsplan för när underlaget ska finnas tillgängligt för kommunen att ta del av.

## Om intervjuerna

Rapporten baseras på erfarenheter från tolv kommuner som intervjuades under perioden februari–mars 2024. Kommunerna ingår i SKRs referensgrupp för översiktsplanerare och kommunerna fick själva anmäla intresse för att delta i intervjustudien. Intervjuerna genomfördes Aram Vardanian, praktikant på SKR utifrån ett standardiserat frågeformulär. Det fanns också möjlighet att lämna andra synpunkter och reflektioner än de på förhand ställda frågorna.



# Första planeringsstrategin

## Tidiga kommunala erfarenheter

År 2020 ändrades plan- och bygglagen i syfte att främja en kontinuerlig översiktsplanering och tydliggöra översiktsplanens roll för att underlätta för efterföljande planering och prövning. Senast två år efter ordinarie val ska kommunfullmäktige numer ha antagit en planeringsstrategi. I den ska kommunen redogöra för om det har skett förändringar när det gäller planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Denna rapport innehåller några kommunala erfarenheter av arbetet med att för första gången ta fram en planeringsstrategi. Översiktsplaneringen är kommunens viktigaste instrument för ställningstaganden kring framtida mark- och vattenanvändning. Planeringsstrategin är ett helt nytt instrument, i det komplex och den process som utgör den kommunala översiktliga planeringen. Det finns därför ett stort värde i att fånga kommunernas synpunkter, som inspiration och vägledning inför nästkommande omgångar planeringsstrategier.

Rapporten vänder sig till kommunala översiktsplanerare, samhällsbyggnadschefer, länsstyrelse samt andra med intresse för kommunal översiktsplanering.

**ISBN** 978-91-8047-285-2

Ladda ner eller beställ på [skr.se/publikationer](http://skr.se/publikationer)

**Post:** 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

**Telefon:** 08-452 70 00 [skr.se](http://skr.se)



**Sveriges  
Kommuner  
och Regioner**