



Planeringsstrategi för Söderköpings kommun

Översiktsplanens aktualitet och utvecklingsbehov



Innehåll

Inledning	3
Syfte	3
Sammanfattande översiktsplaneringsstatus	4
Översiktsplanens aktualitet och behov av utveckling	5
Bedömning av de översiktsplanens delar	5
Planens aktualitet i förhållande till kraven i PBL	6
Planeringsuppdrag, planeringsbehov och kunskapsbehov	9
Översiktsplaner som förklaras aktuella	9
Delar av översiktsplanen förklaras inaktuella	10
Strategi för den översiktliga planeringen (kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen)	11
Mandatperioden 2019-2022	11
Utblick	11

Inledning

Översiktsplanen som planeringsinstrument kan många gånger upplevas som trubbigt och vagt. De hårt reglerade planeringsprocesserna kräver långa ledtider och innebär att det i princip är omöjligt att i översiktsplanen förutse alla behov och planeringsfrågor som kan uppstå under den tid den är tänkt att gälla. Ett viktigt första steg är att analysera tillgångar och brister i nuvarande planer i syfte att förbättra innehållet i nästkommande översiktsplaner. Utgångspunkten i arbetet har varit att, med hjälp av kommunens olika förvaltningar, undersöka hur översiktsplanen har fungerat fram tills idag samt vilka förändringar som skett inom våra sektorsområden. Utan inspel från de olika sektorsområdena är det omöjligt att avgöra hur översiktsplanen svarar upp mot våra framtida behov.

Syfte

Detta dokument syftar till att vara en grund till bedömningen om översiktsplanen är aktuell i förhållandena i Plan- och Bygglagen (PBL) och att föreslå en strategi för kommunens strategiska planering (planeringsstrategi).

Sammanfattande översiktsplaneringsstatus

Översiktsplanen är i huvudsak att känna som aktuell. Detta beror i huvudsak på att de rumsliga strategier som planen förespråkar följs i dag och bör fortsatt gälla framöver. Det finns behov av att studera översiktsplanens noder närmre och klassificera dem enligt Boverkets ÖP-modell (som introducerats efter att översiktsplanen antogs och är under utveckling).¹ Sambandet mellan utpekande av noder och utpekade utredningsområden kan förbättras för att möjliggöra vidare utveckling. Analyser av kopplingen mellan noder och mellan noder och omland kommer visa hur nästa översiktsplan kan bygga på ett nytt lager av erfarenheter till utvecklingsstrategierna.

Kommunens behov av verksamhetslokaler för de egna uppdragen (det vill säga samhällsfastigheter) behöver konkretiseras genom rumsliga ställningstaganden (markreservat) för att säkerställa att de platser som lämpar sig bäst för samhällsservice också används till det. I gällande översiktsplan är vissa riksintressen inte korrekt redovisade vilket är en brist. Behoven bedöms inte vara så omfattande att översiktsplanen bör förklaras inaktuell med anledning av detta. Även om översiktsplanen bör förklaras aktuell så behöver kommunen påbörja arbete med att ta fram underlag inför en ny översiktsplan. Det finns också behov av att sortera, kvalitetssäkra och digitalisera befintliga underlag för att stödja en övergång till den digitala standard som håller på att utvecklas i kommunerna med stöd från sektorsmyndigheterna (Boverket och Lantmäteriet). Befintliga regionala och nationella planeringsunderlag behöver konkretiseras till den lokala kontexten för att efterföljande ställningstaganden ska hålla över tid. I bilagorna till den sammanfattande redogörelsen som Länsstyrelsen lämnat finns kloka synpunkter från sektorsmyndigheter som kan användas för att börja utforska de allmänna intressen som myndigheterna representerar.

Det behövs en stadig underbyggnad av översiktsplanen, i form av kunskapsunderlag och strategier, i syfte att översiktsplanen ska kunna verka på sin nivå och hålla över tid. Det kan exempelvis gälla riktlinjer för samhällsfastigheter, funktionsprogram, bredbandsstrategi eller grönstrukturplan. Att i ett och samma underlag gå från de sektorsspecifika detaljfrågorna till markanspråken ger möjlighet att i kommande ÖP-processer plocka ut det allra viktigaste ställningstagandena. En lokal kunskapsbank med planeringsunderlag kommer göra översiktsplanens ställningstaganden mer välvägd och mindre beroende av enskilda tjänstepersoners analysförmåga. Processen mellan att översiktsplanen initieras och antagande kan också kortas ner genom en löpande planering där behov av underlag och utredningar kontinuerligt tillförs och följs upp – i linje med den löpande planering som Boverket rekommenderar².

Inom många ämnesområden finns behov av revideringar och att konkretisera ställningstaganden. Vi behöver gå från ett beskrivande arbetssätt till ställningstaganden för fortsatt arbete. Exempel: bredband är en viktig fråga vilket konstateras i gällande översiktsplan. Var lyckas inte marknaden lösa tillgången? För vilka ändamål behöver tillgången till bredband säkerställas? Vilka platser prioriteras högst? Med vilka verktyg väljer kommunen att arbeta med frågan? Alla prioriteringar, ställningstaganden och planeringsförutsättningar har en plats. Översiktsplanens kartor är därför stora tillgångar när det gäller att peka ut geografiska områden för vidare arbete och kan användas i större utsträckning än vad som gjorts hittills.

¹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/op-modell-2.0/>

² <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/>

I Skärgårdsområdet saknas planeringsunderlag. Bland annat när det gäller kulturmiljöer men delvis också turism, infrastruktur och rörelsemönster. I dagens fysiska planering hanterar översiktsplaner, fördjupningar och tematiska tillägg områden med många motstående intressen av större geografisk omfattning. Mot bakgrund av det samt att samma planeringsfrågor återkommer i hela skärgården finns ett behov av att ta fram en fördjupad översiktsplan för hela skärgårdsområdet, inte enbart för Aspöja som Kommunstyrelsen gett uppdrag om. Boende, näringar, turism, transportinfrastruktur, tekniska försörjningssystem och mellankommunala frågor är sådant som bör behandlas i en större geografi och på ett systematiskt sätt för hela skärgården. Här har kommunen också ett antal mellankommunala, regionala och nationella intressen att definiera och ta hänsyn till som vissa gånger är motstridiga. Samarbete med grannkommunerna är en förutsättning för planering i skärgårdsområdet.

Den förändring som skett i PBL innebär att alla översiktsplaner (och fördjupningar eller tillägg) som antagits före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2025. FÖP Aspöja är den fördjupning som skulle kunna sluta gälla på grund av fördjupningens ålder och som vi rekommenderar förklaras inaktuell.

Översiktsplanens aktualitet och behov av utveckling

Detta avsnitt syftar till att beskriva kommunens strategi för den översiktliga planeringen utifrån de senaste förändringarna i Plan och bygglagen.

Plan och bygglagen 3 kap 23 §

Kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi senast 24 månader efter ett ordinarie val.

I strategin ska fullmäktige

1. Ta ställning till dels
 - Ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet,
 - dels kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen,
2. bedöma i vilken utsträckning planen är aktuell i förhållande till kraven i 3 §, 4 § andra stycket 1 och 2 samt 5 §.

Bedömning av de översiktsplanens delar

Den kommunövergripande översiktsplanen är i stora drag aktuell. De utbyggnadsområden som pekats ut är inte genomförda. Det finns frågor som inte hanteras fullt ut i översiktsplanen men som inte är av den vikt att de påverkar den samlade bedömningen av översiktsplanen. I nästa planeringsomgång finns behov att studera kommunens nodorter inklusive utbyggnadsområden kring dem noggrannare. Här kan också det tydliggörande i senaste förändringarna av PBL (att ÖP får ha olika detaljeringsgrad för olika områden) innebära en möjlighet när det gäller beskrivning

av nodorterna inklusive omland. Översiktsplanen uppfyller de flesta kraven i PBL men det finns några (bland annat redovisning av riksintressen och åtgärder för att förhindra klimatrelaterade skador på den bebyggda miljön) som inte uppfylls (se även tabell 1). Fördjupande kunskapsunderlag och uppdaterade ställningstaganden behövs i nästa översiktsplan.

FÖP Söderköping stad är att anse aktuell då endast mindre förändringar skett sedan planen antogs. Planen är långt ifrån helt genomförd. Planeringsunderlagen är relativt nya

och många av förvaltningarna anser att ställningstaganden i den bör arbetas in i nästa kommunövergripande ÖP.

Vindkraftstillägget har få områden utpekade för större etableringar i kommunen. Energimyndigheten har förändrat sina riksintresseområden vilket inte återspeglas i vindkraftstillägget. Ställningstaganden i dem är svårhanterliga och analoga. Vidare bör det utredas hur kommunens tätorter förhåller sig till områden utpekade för vindkraft. Tillägget bör konstateras aktuellt för att avstyra olämplig vindkraft men arbetas in i nästa kommunövergripande översiktsplan för att skapa en helhetsbild. Faktaunderlagen behöver uppdateras för detta ändamål.

FÖP Aspöja

Aspöja är den enda ön utan landförbindelse där strandskyddet inte omfattar hela ön. Det

utökade strandskyddet och nuvarande undantag i lagstiftning och praxis har förändrat områdets förutsättningar. Fördjupningen är till åren och mycket har skett lagstiftningsmässigt under tiden vilket påverkar möjligheterna att tillämpa planen på ett tillfredsställande sätt. Samhällsbyggnadsnämnden har prövat ett antal ärenden på Aspöja sedan senaste aktualitetsprövningen gjordes. Erfarenheten från prövningarna är att de områden som pekas ut för bebyggelse i FÖP Aspöja många gånger är svåra att genomföra bland annat på grund av motstående naturvårdsintressen och bestämmelser kring jordbruksmark. Fördjupningen av översiktsplanen ger inte på ett tillfredsställande sätt stöd i prövningarna vilket innebär stora spänningar mellan (MB) och PBL. KS gav 2018 kommundirektören i uppdrag att under denna mandatperiod påbörja arbetet med att ta fram en ny Fördjupad översiktsplan för Aspöja.

Planens aktualitet i förhållande till kraven i PBL

I tabellen nedan redogörs för hur översiktsplanen förhåller sig till gällande krav i Plan- och bygglagen(3 §, 4 § andra stycket 1 och 2 samt 5 §).

Uppfyller krav	Uppfyller till stor del till krav	Uppfyller ej gällande krav
----------------	-----------------------------------	----------------------------

Lagrum (PBL)	Krav	Bedömning och status
3 kap 3 §	Kommunen ska redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen.	Uppfylls i alla översiktsplaner och tematiska tillägg. I nästa planeringsomgång bör noderna kompletteras med ytterligare utredningsområden.
3 kap 3 §	Grunddragen ska framgå av en karta.	Uppfylls i alla översiktsplaner och tematiska tillägg genom markanvändningskartorna.
3 kap 3 §	Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.	Uppfylls av de utvecklingsområden som pekas ut i översiktsplanen (särskilt FÖP och ÖP). Kulturmiljöplanen kan tillföra kompletterande ställningstaganden med särskilt fokus på den befintliga bebyggda miljös utveckling och bevarande.
3 kap 4 §	Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan	Uppfylls generellt av ÖP och FÖP. Kulturmiljöplanen kan bidra med förbättring. För att kunna uppfylla kraven i 3 § 1 punkten saknas visst kunskapsunderlag som delvis är under framtagande. Natur-

Lagrum (PBL)	Krav	Bedömning och status
	ha en väsentlig betydelse för sådana beslut om bland annat detaljplaner, förhandsbesked och bygglov.	vårdsprogrammet som nu revideras behöver kompletteras med en grönstrukturplan som har ett mer tätortsnära, rekreativt och socialt fokus. Elektronisk kommunikation är också ett allmänt intresse där översiktsplanen har brister.
3 kap 4 §	Riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken ska alltid redovisas.	Ett fåtal riksintressen redovisas inte korrekt i översiktsplanen bland annat på grund av att de har förändrats efter att planen antogs eller under processen. Övervägande del av riksintressena redovisas på ett bra sätt.
3 kap 4 §	Av planen ska det framgå hur kommunen anser att riksintressen ska tillgodoses.	Uppfylls genom ställningstaganden markanvändningskartan i ÖP. Ställningstaganden kan förtydligas i nästa planeringsomgång. Motivtexterna till Riksintressena för kulturmiljövården är i de allra flesta fall gamla och behöver förtydligas för att kunna utgöra ett fullgott planeringsunderlag i planeringsprocesser. Kommunen för en aktiv dialog med Länsstyrelsen för att försöka påverka tidplanen.
3 kap 4 §	Av planen ska det framgå hur kommunen anser att gällande miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas	Uppfylls genom beskrivningar av MKN samt det arbete som pågår. Utveckling av avsnittet bör ske i nästa planeringsomgång med fokus på kommunens syn på åtgärder kopplade till MKN där de egna insatserna på ett tydligare sätt lyfts fram både när det gäller tillsyn av privata anläggningar och förbättring av kommunala reningsverk.
3 kap 5 §	Av översiktsplanen ska även följande framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder.	Beskrivs i både översiktsplanen och FÖP Söderköping stad. Ställningstaganden sker bland annat genom utredningsområden men också genom resonemang om planreserv i FÖP Söderköping stad. Bostadsförsörjningsprogrammet samspelar med översiktsplanen.
3 kap 5 §	Av översiktsplanen ska även följande framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.	Förändring i PBL sedan planen antogs har förtydligat att det endast är relevanta nationella och regionala mål som översiktsplanen ska samordnas med. Regionen har den senaste tiden på ett mer aktivt sätt börjat vägleda kommunerna när det gäller vilka mål som är relevanta för översiktsplaneringen. Agenda 2030 har tillkommit och arbetet har konkretiserats på ett helt annat sätt den senaste tiden. En uppdatering av nationella och regionala mål görs i varje planeringsomgång. Med tanke på att översiktsplanerna är relativt ny görs bedömningen att de mål som finns med i planerna respektive saknas inte påverkar översiktsplanen i den omfattningen att den bör ändras.

Lagrum (PBL)	Krav	Bedömning och status
3 kap 5 §	Av översiktsplanen ska även följande framgå sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,	I gällande översiktsplan har inte några LIS områden pekats ut, däremot finns ett uppdrag att ta fram en särskild LIS-plan. Bedömningen är att efterfrågan på bostäder i befintliga orter inte motiverar att kommunen gör en särskild LIS-plan. I arbetet med nästa kommunövergripande ÖP bör frågan ses över på nytt med beräkningar av vilka ekonomiska åtaganden utpekade LIS-områden innebär samt vilken nytta de har i jämförelse med utpekade utvecklingsområden i kommunens nodorter.
3 kap 5 §	Av översiktsplanen ska även följande framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.	Att översiktsplanen ska redogöra för klimatrelaterade risker för den bebyggda miljön har tillkommit efter att ÖP antogs. Kravet uppfylls inte av gällande översiktsplaner. Kommunen saknar underlag för att kunna göra ställningstaganden i frågan när det gäller fysisk planering. Inför nästa planeringsomgång behöver en kommunövergripande kartläggning göras för risken för ras, skred och erosion samt översvämning (finns idag för Söderköpings stad samt kommande E22). Därefter behöver åtgärder identifieras och kostnader för åtgärderna beräknas. Översiktsplanen kan då beskriva riskerna och prioritera åtgärderna.
3 kap 5 §	Av översiktsplanen ska även följande framgå om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.	Någon regionplan finns inte i Östergötland. Vad gäller nuvarande Regionala utvecklingsprogram överensstämmer stora delar med översiktsplanen. Region Östergötland har ett pågående arbete med att ta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS) som kommer vara ett av inspelen i kommande översiktsplanering.
3 kap 5 §	Av översiktsplanen ska även följande framgå sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.	Från angränsande kommuner har inte några synpunkter inkommit. Diskussion förs med planerare på den östra sidan av Östergötland kring vad som är de mellankommunala frågorna och vilka verksamheter som är av regional betydelse. Översiktsplanen bedöms vara tillräcklig idag men frågan kan utvecklas och konkretiseras i samverkan.

Planeringsuppdrag, planeringsbehov och kunskapsbehov

Tabellen nedan visar en sammanställning av de uppdrag som finns när det gäller översiktlig planering samt de behov som samhällsbyggnadsförvaltningen ser för att utveckla översiktsplanen. Utveckling av översiktsplanen kan ske antingen genom särskilda fokusområden i kommande kommunövergripande översiktsplaner eller genom tematiska tillägg eller fördjupningar av översiktsplanen. Kursiverade uppdrag upphävs.

Uppdrag	Planeringsbehov
Påbörjade Kulturmiljöplan för Söderköpings kommun	Geografiska områden i behov av samordning - Skärgårdsområdet - Utveckling av nodorterna med särskilt fokus på - Västra Husby/Snöveltorp/Luddingsbo/Hagsätter - Mogata
Från översiktsplanen <i>Fördjupad översiktsplan för Norra Finnö öster, Tyrislöt</i> <i>LIS-plan</i>	Temaområden med behov av samordning - Arkitektur (arkitekturprogram) - Grönstruktur
Från kommunstyrelsen <i>Ta fram en ny FÖP för Aspöja</i>	
Översiktligt behov av kunskapsunderlag - Risken för skador på den byggda miljön på grund av översvämning, ras, skred och erosion - Grönstruktur och ekosystemtjänster - Lokaliseringsprinciper för samhällsfastigheter (kan vara del i funktionsprogram som hanterar detaljplanenivån, ÖP-nivå samt fungerar som underlag vid lokaliseringsstudier) - Triangeln Norrköping - Västra Husby – Söderköping (långsiktig efterfrågan på bostäder, samordning, infrastruktur och service) - Analys av tekniska förutsättningar för vindkraft - Tekniska förutsättningar för VA-utbyggnad kopplade till utbyggnadsområden (befintliga ledningsnät och kapacitet samt översiktliga kostnadsberäkningar) - Inventering av kulturmiljöer på landsbygden och i skärgården - Planeringsunderlag för ställningstaganden kring riksintressen (Kulturmiljövärden, obruten kust ecc.)	

Översiktsplaner som förklaras aktuella

- Den **kommunövergripande översiktsplanen** förklaras aktuell. För att hålla en rullande planering finns behov av att ersätta översiktsplanen under nästa mandatperiod och därför redan nu arbeta fram underlag för nästa planeringsomgång (se planeringsstrategi). Planeringsförutsättningarna är inte förändrade på ett sådant sätt att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas.

- När det gäller **FÖP Söderköping stad** förklaras fördjupningen aktuell. Utredningsområden är ännu ej genomförda och ställningstagandena kompletterar den kommunövergripande översiktsplanen i många delar. Planeringsförutsättningarna är inte förändrade på ett sådant sätt att översiktsplanens aktualitet som helhet påverkas.
- Även det **tematiska tillägget för vindkraft** förklaras aktuellt. Trots de brister som finns i materialet så är bedömningen att tillägget fyller en del av syftet att styra vindkraftsetableringar till lägen med färre motstående intressen. I nästa planeringsomgång arbetas ställningstaganden från tillägget in i översiktsplanen tillsammans med uppdaterade underlag.

Delar av översiktsplanen förklaras inaktuella

- **FÖP Aspöja** förklaras inaktuell. Planeringsförutsättningarna när det gäller främst miljöbalken är förändrade på ett sådant sätt att översiktsplanens inte är att anse aktuell. De senaste årens prövningar visar att de områden som pekas ut för bebyggelse inte alltid är genomförbara och planen är inte miljöbedömd enligt gällande lagstiftning. Miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och bestämmelser kring jordbruksmark harmonierar inte med utpekade utbyggnadsområden vilket utgör ett hinder för tillämpning av planen enligt dess utvecklingssyfte. När fördjupningen förklaras inaktuell sker vidare planering, som det görs i övriga skärgården, med stöd av den kommunövergripande översiktsplanen..



Strategi för den översiktliga planeringen (kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen)

Planeringsstrategin för kommunens fortsatta översiktsplanering rekommenderas ha ett underlags- och kompetensfokus. Förvaltningarna arbetar vidare med underlag som är av betydelse för sektorsområden och för den långsiktiga strategiska planeringen. Samhällsbyggnadsförvaltningen bör under nästa mandatperiod få i uppdrag att påbörja en revidering av den kommunövergripande översiktsplanen. Därutöver bör strategin prioritera (rangordna) pågående översiktsplaneprojekt och de uppdrag som finns inom översiktsplaneområdet. Inom återstående tid av mandatperioden finns utrymme att avsluta påbörjade projekt.

- Uppdragen från översiktsplanen konstateras överspelade och upphävs därmed. *Fördjupad översiktsplan för Norra Finnö öster, Tyrislöt* (med hänvisning till att Vision Tyrislöt och genomförd hamnutredning som har täckt planeringsbehoven), *LIS-plan* (med hänvisning till att efterfrågan på strandnära lägen inte kan tillämpas i skärgården och att efterfrågan på mark i övriga kommunen inte motiverar det arbete som en LIS³-plan innebär).
- Uppdraget att ta fram en ny FÖP för Aspöja upphävas.

Mandatperioden 2019-2022

- Kulturmiljöplanen slutförs.

Utblick

Ambitionen under kommande mandatperiod bör vara att göra en revidering av översiktsplanen. Den kommunövergripande översiktsplanen antogs 2015 och fick laga kraft 2017. Arbetet startades 2011 och delar av underlagen är från den perioden. I gällande översiktsplan har ett betydelsefullt första steg tagits mot en mer strategisk översiktsplan. En revidering av översiktsplanen skulle kunna komplettera tidigare planeringsarbete och bygga utveckla ställningstaganden kring de noder och stråk som pekas ut. Det finns behov av att särskilt studera bebyggelseutvecklingen för förutsättningen för fortsatt utveckling i stråket mellan Västra Husby och Norrköping. En revidering ger också möjlighet att sätta ställningstaganden på kartan (det vill säga tydliggöra vilka de geografiska områden som ställningstagandena berör) vilket underlättar förståelsen av översiktsplanen och bidrar till en enklare digitalisering.

³ LIS står för Landsbygdsutveckling i strandnära lägen och återfinns i Plan- och bygglagen 3 kap 5 § och Miljöbalken 7 kap. 18 e § första stycket.

