

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen
Helena Eide

2024-02-19

Dnr KS 2022-540

Kommunstyrelsen

Planeringsstrategi 2024, antagande

Förslag till kommunstyrelsens beslut

1. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag tillstyrks.

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

1. Planeringsstrategi 2024 antas enligt 23 § 3 kap plan- och bygglagen, som inriktning för fortsatt arbete med översiktsplaneringen i Linköpings kommun.

Ärende

Planeringsstrategin kan ses som "planen för översiktsplanen" och är ett nytt verktyg i plan- och bygglagen (PBL). Syftet är att både aktualitetspröva översiktsplanen gentemot nya förutsättningar, samt ge inriktning för den fortsatta översiktsplaneringen i kommunen.

Slutsatsen i planeringsstrategin är att de bärande inriktningarna i den nu gällande översiktsplanen är aktuella, men att det utifrån flera perspektiv finns ett samlat behov att ta fram en ny digital översiktsplan som vid antagande ersätter alla nuvarande delar, fördjupningar och tillägg. Eftersom aktualitetsprövningen visar att de bärande inriktningarna är aktuella bör inte den nya översiktsplanen innebära ett stort omtag, utan i hög grad utgå från innehållet i den nuvarande översiktsplanen för att behålla långsiktigheten i planeringen.

Vissa förändringar behöver dock göras. När den nya översiktsplanen tas fram behöver den anpassas till nya och kommande statliga krav, nya förutsättningar för översiktsplaneringen, samt renodlas gentemot andra kommunala styrdokument. Det finns även behov av att uppdatera vissa sakfrågor utifrån ny kunskap för att översiktsplanen ska kunna utgöra ett bättre stöd för efterföljande skeden. I planeringsstrategin redovisas vilka frågor som ska hanteras i nästa översiktsplaneprojekt. Hur framtida inriktningar formuleras blir ett resultat av den kommande översiktsplaneprocessen.

Den nuvarande översiktsplanen fortsätter att gälla tills en ny översiktsplan har tagits fram, då den fortfarande ger en i huvudsak aktuell vägledning för beslut

om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. De delar av översiktsplanen som förklarats inaktuella i planeringsstrategin blir dock inte längre vägledande för fortsatt planering och lovgivning.

Med den nya översiktsplanen som grund ser förvaltningen att det finns möjlighet att arbeta på ett mer ändamålsenligt och resurseffektivt sätt, där kopplingen mellan bärande inriktningar och mer specifika inriktningar i översiktsplanen blir mer framträdande och där kommunen kan redovisa följd effekter och sammanhang på ett tydligare sätt. Planeringsstrategin innehåller därför ett förslag på nytt arbetsätt för översiktsplaneringen som bland annat innebär att Linköpings kommun alltid samråder, granskar och antar hela översiktsplanen, men med fokus på det som är nytt sedan sist. Det kan ses som att översiktsplanen uppdateras med en ny version.

Beslut om den här planeringsstrategin innebär att inriktningen för den fortsatta översiktsplaneringen antas av kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse – Planeringsstrategi 2024, antagande 2024-02-19

Bilaga 1 till tjänsteskrivelse - Planeringsstrategi 2024 - en inriktning för fortsatt översiktsplanering

Bilaga 2 till tjänsteskrivelse – Bilaga 1- Aktualitetsprövning av Linköpings kommuns översiktsplan

Bilaga 3 till tjänsteskrivelse – Bilaga 2- Länsstyrelsens underlag inför beslut om planeringsstrategi

Bilaga 4 - Länsstyrelsens underlag inför kommunens beslut om planeringsstrategi

Bilaga 5 - Statliga och kommunala intressen och mål

Bakgrund

Ett nytt verktyg i plan- och bygglagen

Planeringsstrategin är ett nytt verktyg som kom med ändringarna av plan- och bygglagen (PBL) 1 april 2020. Ändringen är en del i en större reform, där staten vill att översiktsplaneringen utvecklas till att bli mer kontinuerlig och framåtsyftande. Målet är att kommunerna ska ta större ansvar för att innehållet i översiktsplanen är aktuellt så att planen på ett bra sätt kan fungera som vägledning för efterföljande planering och lovgivning.

Kommunen ska genom planeringsstrategin senast 24 månader efter genomfört val ta ställning till nya planeringsförutsättningar, samt redogöra för planens aktualitet och för den fortsatta översiktsplaneringen (23 § 3 kap PBL). Om en planeringsstrategi (eller en ny kommunomfattande översiktsplan) inte antas innan 11 september 2024 upphör kommunens översiktsplan att gälla. Tidsaspekten är därför särskilt viktig i det här ärendet.

Linköpings nuvarande arbetssätt med översiktsplanen

Översiktsplanen i Linköpings kommun består av tre delar; en gemensam del med Norrköping, en del för staden och en del för landsbygden. De tre huvuddelarna har konkretiserats genom sammanlagt 15 antagna tillägg och fördjupningar. Uppbyggnaden beskrivs bland annat i ett inriktningsbeslut som togs 2005 som även beskriver grunden för innehållet i översiktsplanen.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens bedömning är att beslutet som fattades 2005 har bidragit till att kommunen idag har en långsiktig, kvalitativ och innehållsrik översiktsplan, där arbetssättet har gjort det möjligt att arbeta kontinuerligt med avgränsade frågor över tid. Dokumentstrukturen som vuxit fram har dock tillsammans med det analoga, tryckta formatet gjort översiktsplanen svår att använda och arbeta vidare med. Arbetssättet har också gjort att vissa sakfrågor som berör helheten inte har kunnat omhändertas, vilket påverkar översiktsplanens aktualitet och läsbarhet.

Nya och ändrade förutsättningar som påverkar översiktsplanen

Staten vill att kommunens arbete med översiktsplanen ska präglas av tydlighet och kontinuitet, samt att översiktsplanen ska vara aktuell. Som följd av detta har plan- och bygglagen ändrats och nya föreskrifter är på väg fram. Kraven påverkar översiktsplanens form och innehåll och är något alla kommuner kommer att behöva förhålla sig till. Det har även tillkommit nya och ändrade förutsättningar gällande bland annat riksintressen, miljökvalitetsnormer och andra förhållanden av väsentlig betydelse som påverkar översiktsplanens aktualitet. Även miljöbedömningsprocessen och den kommunala hanteringen av klimatrelaterade risker har ändrats. Det finns även samhällsfrågor där nya mål tillkommit, som till exempel inom klimatområdet och gällande elektrifiering.

Aktualitetsprövning

För att undersöka vilka delar av översiktsplanen som är aktuella ska planen prövas både gentemot nya förutsättningar och krav i lagen. Det går inte att lägga till nytt innehåll i översiktsplanen genom planeringsstrategin, men i prövningen identifieras vilka behov som finns för fortsatt arbete.

Förvaltningens bedömning är att den övergripande viljeriktningen för utveckling av den byggda miljön enligt den nu gällande översiktsplanen är aktuell. Det finns dock behov av att anpassa planen till ny kunskap och nya statliga krav, hantera frågor som inte har kunnat omhändertas som följd av det nuvarande arbetssättet, samt vidareutveckla planen inom en rad områden. Kommunen behöver på grund av detta ta fram en ny översiktsplan enligt en kommande digital standard som ersätter alla nu antagna delar, fördjupningar och tillägg. Den nuvarande översiktsplanen gäller tills en ny översiktsplan har tagits fram, då den fortfarande ger en i huvudsak aktuell vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

I planeringsstrategin framgår vilka delar av översiktsplanen som bedöms vara inaktuella och vilka delar som bedöms vara i behov av uppdatering. Beslut om planeringsstrategin innebär att de delar av översiktsplanen som förklarats inaktuella slutar vara vägledande för fortsatt planering och lovgivning. I avsnittet om den fortsatta översiktsplaneringen i Linköping beskrivs hur förvaltningen föreslår att kommunen arbetar vidare med översiktsplanen utifrån genomförd bedömning.

Följande bedöms vara inaktuellt:

- Översiktsplanens inriktningar för Sättuna (FÖP)
- Översiktsplanens inriktningar för Kallerstad (FÖP)
- Det västra reservatet för Stångådalsbanan
- Godsspårreservatet norr om Linköping, inklusive kombiterminal
- Reservatet för ny dragning av väg 757 i Lingham
- Kommunala ställningstaganden för borttagna riksintressen (riksväg 34 och 35, Götalandsbanan, Stångådalsbanan)

Den fortsatta översiktsplaneringen i Linköping - en ny översiktsplan

Eftersom aktualitetsprövningen visar att de bärande inriktningarna i kommunens översiktsplan är aktuella bör inriktningarna i hög grad utgå från innehållet i den nuvarande översiktsplanen för att behålla långsiktigheten i planeringen. Vissa förändringar behöver dock göras. I planeringsstrategin redovisas vilka frågor som ska hanteras i nästa översiktsplaneprojekt. Hur framtida inriktningar formuleras blir ett resultat av den kommande översiktsplaneprocessen.

Förändringsbehoven som föreslås hanteras i nästa översiktsplaneprojekt har delats in i två kategorier och förklaras närmare i planeringsstrategin (bilaga 1 till tjänsteskrivelsen).

1. Anpassa och renodla översiktsplanen

Översiktsplanen behöver anpassas och renodlas gentemot aktuella och kommande krav om format och innehåll. Som en del av detta ingår att:

- Göra planen digital enligt kommande föreskrifter
- Göra översiktsplanen tydlig, enhetlig och kärnfull
- Avgränsa innehållet i översiktsplanen gentemot andra styrdokument
- Samlat beskriva hur planen förhåller sig till regionala och nationella mål
- Göra en ny samlad bedömning av översiktsplanen utifrån alla tre hållbarhetsaspekter
- Beskriva hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder utifrån aktuella prognoser
- Ta fram en heltäckande mark- och vattenanvändningskarta och uppdatera denna utifrån ny kunskap
- Tydligare redovisa, och i vissa fall upprätta nya, ställningstaganden kopplat till riksintressen, miljö kvalitetsnormer och förhållanden av väsentlig betydelse (kulturvärden, naturvärden, jordbruksmark, värdefulla friluftsområden och miljö- och riskfaktorer). Ny kunskap kan i vissa fall innebära behov av nya plats specifika avvägningar gällande markanvändningen.

2. Vidareutveckla inriktningarna i översiktsplanen inom utvalda områden

Förvaltningen ser även ett antal områden som behöver utvecklas för att översiktsplanen ska kunna utgöra ett bättre stöd för efterföljande skeden. Hur framtida inriktningar formuleras blir ett resultat av den kommande processen. Förvaltningen föreslår att i nästa översiktsplaneprocess:

- Förtydliga grön- och blåstrukturens roll utifrån flera perspektiv (bland annat social hållbarhet och klimatanpassning)
- Uppdatera delar i översiktsplanen som handlar om teknisk försörjning
- Se över huvudvägnätet för olika trafikslag, samt peka ut viktiga platser för trafik och mobilitet utifrån nya förutsättningar
- Ta ett samlat grepp kring verksamhetsmark i staden
- Tydligare motivera randzonens avgränsning kring staden, se över inriktningar om nischboenden, samt förtydliga synen på utveckling av omlandet kring större tätorter

- Se över hantering av LIS-områden utifrån ett förtydligat regelverk
- Arbeta fram ett nytt ställningstagande för Sättuna
- Se över inriktningarna för offentlig service kopplat till nya befolkningsprognoser
- I högre grad inkludera civil beredskap i översiktsplaneringen
- Nyansera stadsbyggnadsprinciperna utifrån olika platser i staden
- Se över och i vissa fall fördjupa ställningstaganden kopplat till mötesplatser, lek och möjlighet till närrekreation på landsbygden och i orterna
- Se över behovet av att uppdatera inriktningarna i staden utifrån nya förutsättningar för handel, samt kreativa och kulturella näringar

Den fortsatta översiktsplaneringen i Linköping - ett nytt arbetssätt

Med den nya översiktsplanen som grund ser förvaltningen att det finns möjlighet att arbeta på ett mer ändamålsenligt och resurseffektivt sätt, där kopplingen mellan bärande inriktningar och mer specifika inriktningar i översiktsplanen blir mer framträdande och där kommunen kan redovisa följd effekter och sammanhang på ett tydligare sätt. Förvaltningen har därför tagit fram ett konceptuellt förslag på ett nytt arbetssätt som ska ge en långsiktigt aktuell och strategisk översiktsplan, samt ge möjlighet att på ett transparent sätt styra översiktsplanens utveckling.

Det föreslagna arbetssättet innebär att Linköpings kommun nyttjar fördelarna med digitaliserad information och alltid beslutar om hela översiktsplanen, men utan att omarbete planen i sin helhet. Det kan ses som att översiktsplanen regelbundet uppdateras med en ny version. Arbetssättet innebär att kommunen alltid samråder, granskar och antar hela översiktsplanen, med kommunikativt fokus på det som har ändrats sedan sist. Förslaget innebär att det alltid bara finns en översiktsplan och ett pågående översiktsplaneprojekt. Vilka frågor som ska utredas i det aktuella projektet får sin avgränsning av antagen planeringsstrategi, som sin tur grundar sig på kontinuerlig analys och prioritering. Översiktsplanen kommer även fortsättningsvis att kunna vara olika fördjupad i olika områden.

Arbetssättet bedöms ge kommunen möjlighet att vara mer snabbfotad i att anpassa översiktsplanen till nya förutsättningar. Långsiktigheten är dock något som Linköpings kommun har värnat om och som bör värnas även i framtiden. Tanken är att bärande inriktningar och principer sällan omarbetas, utan även fortsättningsvis utgör en långsiktig och förutsägbar grund för den fysiska planeringen. Däremot kan det oftare finnas behov för att uppdatera eller ta fram mer specifika avvägningar mellan olika intressen utifrån ny kunskap, nya lagkrav eller ändrade politiska viljeriktningar.

Ekonomiska konsekvenser

Kommande översiktsplaneprojekt finansieras inom kommunstyrelsens uppdrag för översiktlig planering. På lång sikt bedömer både förvaltningen och Boverket att övergången till en digitalt enhetlig översiktsplan ger tids- och kvalitetsvinster både vid framtagandet och vid tillämpningen av översiktsplanen.

Kommunala mål

Inriktningen för den fortsatta översiktsplaneringen såsom den beskrivs i planeringsstrategin bidrar till att kommunen får förbättrade förutsättningar att arbeta med målen som berör *Ett tryggt och säkert Linköping, Ett Linköping med minskad segregation, Ett Linköping i framkant inom miljö- och klimat* och *Ett växande Linköping med ett starkt näringsliv*

[Länk till kommunfullmäktiges övergripande mål](#)

Jämställdhet

Ingen särskild jämställdhetsanalys har genomförts, eftersom arbetet inte är direkt kopplat till genusnormer, inte omfattar könsuppdelad statistik eller direkt medför fördelning av resurser. Jämställdhet är dock en viktig aspekt i arbetet med översiktsplanen och kommer att vara det även i framtida processer.

Samråd

Referensgruppsarbete

Som en del av arbetet med planeringsstrategin har det genomförts dialoger internt inom kommunen, med berörda kommunala bolag, med Region Östergötland och med länsstyrelsen. Förvaltningen har även fört dialog med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och med Boverket. Resultatet från dialogerna har utgjort underlag för både bedömningar av översiktsplanens aktualitet och förslaget för fortsatt arbete med översiktsplanen.

Politisk dialog under projektet

Planeringsstrategin är resultatet av en tjänstepersonsbedömning gjord gentemot nya förutsättningar och mål. Projektet har informerat och förankrat arbetet i politiska forum och uppfattat två knäckfrågor som även avspeglas i de strategiska uppdrag som getts till förvaltningen under 2023. Dessa frågor är förhållandet till jordbruksmark och framkomlighet i centrala staden för alla trafikslag. Frågorna kommer därför att belysas särskilt i nästa översiktsplaneprojekt. I det här avsnittet redovisas hur slutsatserna från planeringsstrategin förhåller sig till de identifierade knäckfrågorna.

Förhållandet till jordbruksmark

Slutsatserna från planeringsstrategin är att den övergripande principen som berör jordbruksmark i översiktsplanen är aktuell och nödvändig. För att få till

en ändamålsenlig och hållbar utveckling som tar hänsyn till kommunens mål inom flera sakområden, är bedömningen att kommunen i vissa fall behöver kunna möjliggöra bebyggelse på jordbruksmark. Det bedöms inte som möjligt att värna all jordbruksmark och samtidigt uppnå de mål och inriktningar som finns för kommunens utveckling i stort. Den mesta delen av jordbruksmarken i Linköping skyddas i översiktsplanen från exploatering.

Förvaltningen ser dock att de mer specifika avvägningarna som gjorts på olika platser i kommunen gällande jordbruksmarken kan behöva redovisas på ett tydligare sätt. Med stöd i aktuella nationella mål och det nya regionala underlaget om jordbruksmarkens värde, som är mer fördjupat och differentierat än det underlag som fanns tidigare, kan arbetet leda till behov av att ändra markanvändningen på vissa platser vilket i sin tur kan leda till att andelen bebyggelse på jordbruksmark minskas. Det skulle till exempel kunna bli aktuellt som följd av en ny samlad bedömning av bostadsbehovet gentemot nuvarande prognoser. Men en sådan ändring behöver i så fall vara resultatet av en ny sammanvägd helhetsbedömning där även andra faktorer vägs in. En sådan bedömning föreslås ingå som en del av den kommande översiktsplaneprocessen.

Förhållandet till framkomlighet i staden för alla trafikslag

Bärande inriktningar för staden gällande kommunikationer bedöms som i huvudsak aktuella, bland annat sett till kommunens mål om minskade utsläpp från transportsektorn. Att olika geografier har hanterats vid olika tidpunkter har dock bidragit till att översiktsplanen har litet fokus på sambanden mellan de geografiska delarna. Förvaltningen ser därför att huvudvägnätet för olika trafikslag behöver ses över i syfte att bli mer sammanhängande över geografiska gränser. Förvaltningen ser även att viktiga platser för trafik och mobilitet behöver pekats ut utifrån nya förutsättningar.

Andra slutsatser som påverkar trafikfrågan är behovet av att renodla översiktsplanen gentemot andra kommunala styrdokument. Tanken utifrån planeringsstrategin är att mål inom olika sakområden, t.ex. färdmedelsfördelningsmål och prioriteringsmål, framöver bör hanteras i kommunala program eller policier och att översiktsplanen får en tydligare roll kopplat till att konkretisera målen på ett sammanvägt sätt i de delar som berör fysisk planering. Det innebär att förvaltningen i den kommande processen ser framför sig en översiktsplan som i högre grad fokuserar på strukturella frågor kopplat till trafik och mobilitet och där själva målen för den kommunala transportpolitiken behandlas utanför plan- och bygglagen. Målen blir sedan grund för översiktsplanen på samma sätt som program och policier inom andra sektorsintressen. Förslaget bedöms förbättra förutsättningarna för översiktsplanens långsiktighet och aktualitet. Om målen inom intresset förändras kan det i sin tur föranleda behov av att justera inriktningarna i översiktsplanen.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen har under 2023 fått i strategiskt uppdrag att utvärdera *Trafikplan för Linköpings innerstad (2022)*, med fokus på att inriktningarna ska säkerställa framkomlighet och tillgänglighet i centrala staden för alla trafikslag. Trafikplanen är en del av kommunens samlade översiktsplan och ingår alltså även i den aktualitetsprövning som gjorts på övergripande nivå i arbetet med planeringsstrategin. Bedömningen både i den utredning som gjorts och inom aktualitetsprövningen är att översiktsplanen säkrar framkomlighet för både bil, kollektivtrafik, gående och cyklister på kort och lång sikt. Förvaltningen ser dock att detta skulle kunna kommuniceras på ett tydligare sätt framöver.

Uppföljning och utvärdering

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen vill använda planeringsstrategin som verktyg för den politiska dialogen kring översiktsplanens utveckling, både för uppföljning och som inriktning för fortsatt arbete med att utveckla översiktsplanen. När översiktsplanen regelbundet blir föremål för politisk helhetsbedömning klarläggs om planen fortfarande ger uttryck för de övergripande politiska målen i kommunen. Planeringsstrategin ska antas minst en gång per mandatperiod, men kan tas upp för beslut fler gånger om behov uppstår. Förvaltningen kommer därför regelbundet att återkomma med nya planeringsstrategier, som kommunfullmäktige får ta ställning till.

Beslut om den här planeringsstrategin innebär att inriktningen för den fortsatta översiktsplaneringen, inklusive behovet av att ta fram en uppdaterad översiktsplan, antas av kommunfullmäktige. Förvaltningen avser att med planeringsstrategin som grund, återkomma till kommunstyrelsen när ett nytt kommunomfattande översiktplaneprojekt inleds, vilket förväntas ske under hösten 2024. Förvaltningen avser samtidigt att formellt avsluta det tidigare projektet om att endast lägga samman och digitalisera översiktsplanen (KS 2021–1056). Det aktuella uppdraget gavs våren 2022, men har visat sig inte vara juridiskt genomförbart.

Förhållandet till de statliga föreskrifterna och planeringen för Ostlänken blir viktiga faktorer när en tidplan för arbetet med en ny översiktsplan ska tas fram.

Kommunledningsförvaltningens helhetsbedömning

Endast för kommundirektören.

Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

MBL-information eller förhandling är inte påkallad.

Kommunledningsförvaltningen

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

Paul Håkansson

Leif Lindberg

[Klicka här för att ange text.](#)

Beslutet skickas till:

Enhetschef, enheten för strategisk
planering, Lena Lindgren
Översiktsplanerare, Helena Eide