

Tidig dialog ökar bostadsbyggandet

SAMVERKAN MELLAN KOMMUN OCH LÄNSSTYRELSE





Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sveriges länsstyrelser kraftsamlar för ett ökat och hållbart bostadsbyggande.

Den här skriften beskriver hur en tidig dialog mellan kommunen och länsstyrelsen skapar ett smidigare och effektivare arbete med översiktsplaner och detaljplaneläggning. Samverkan i tidiga dialoger bidrar till en hållbar samhällsplanering och ett effektivare bostadsbyggande.

Två kommuner och två länsstyrelser berättar om erfarenheter från sina projekt och vad som har varit framgångsfaktorer för deras del. Samtliga framhåller vinsten av att resonera innan de olika formella skedena i planprocessen. Det skapar en ömsesidig förståelse och ger ett smidigare arbete.

Vi hoppas att exemplen och de presenterade framgångsfaktorerna inspirerar kommunernas och länsstyrelsernas tjänstemän till tidiga dialoger.

Stockholm i april 2017

Lena Micko
Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Chris Heister
Landshövding

Länsstyrelsen i Stockholm

Samverka tidigt för ökat bostadsbyggande

Samverkan i tidiga dialoger bidrar till en hållbar samhällsplanering och ett effektivare bostadsbyggande.

Översiktsplanering

Det är angeläget att kommunen och länsstyrelsen tidigt, gärna före kommunens formella översiktsplaneprocess, tar fram en gemensam lägesbild i den aktuella planeringssituationen. Kommunen och länsstyrelsen har olika myndighetsuppdrag men behöver gemensamt bli överens om vilka förutsättningar som råder. Det bidrar till en ömsesidig förståelse för vilka frågor som är viktiga i den aktuella planen.

Kommunen

Kommunens översiktsplaner är kommunens instrument för samhällsplanering. Genom översiktsplanen kan kommunen skapa en långsiktig och hållbar användning av mark och vatten, samt verka för att få den utveckling av bebyggelsen i kommunen man önskar. Det är i översiktsplanen kommunen uttrycker sin politiska vilja. Det är kommunens ansvar att hålla sin översiktsplan aktuell.

Länsstyrelsen

Översiktsplanen ska hantera nationella mål, planer och program. Länsstyrelsens roll är att ge kommunen råd och stöd om detta, tillhandahålla relevant statligt kunskaps- och planeringsunderlag samt bevaka och samordna statliga intressen. Inför aktualisering av översiktsplanen lämnar länsstyrelsen synpunkter i fråga om statliga intressen som har betydelse för översiktsplanens aktualitet i en sammanfattande redogörelse till kommunen.



Detaljplanering

Kommunen och länsstyrelsen kan tidigt i detaljplaneprocessen komma överens om vilka statliga intressen som är berörda. Ju tidigare synpunkter tas in i detaljplanearbetet, desto lättare är det att göra de justeringar eller bearbetningar som behövs. En väl genomarbetad översiktsplan anger vilka planeringsriktlinjer som råder på den specifika platsen.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelsen. Kommunen upprättar detaljplaner som reglerar detta inom ett avgränsat område. Detaljplanen är juridiskt bindande. Den kan upprättas både för ny bebyggelse och om ett område ska förändras eller bevaras. När en detaljplan upprättas ska kommunen samråda med länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska ta tillvara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen ska särskilt bevaka riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen och frågor kring hälsa, säkerhet och vissa risker. Länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut om att anta en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att dessa intressen inte tillgodoses.

Kommunen

Länsstyrelsen

Samhällsbygget allt mer komplext

Behovet av bostäder är stort i både städer och på landsbygd.

Samhällsbygget blir allt mer komplext vilket innebär att fler och nya frågor tillkommer och nya typer av avvägningar behöver göras. I stället för att fastna i detaljer som bromsar upp planprocesser behövs en helhetssyn för ett hållbart samhällsbyggande, samt metoder som effektiviserar arbetet.

Behovet av bostäder är stort i både städer och på landsbygd. Konkurrensen om mark- och vattenområden ökar. Fler aktörer involveras och bostadsbehovet förväntas öka. Många står utanför bostadsmarknaden.

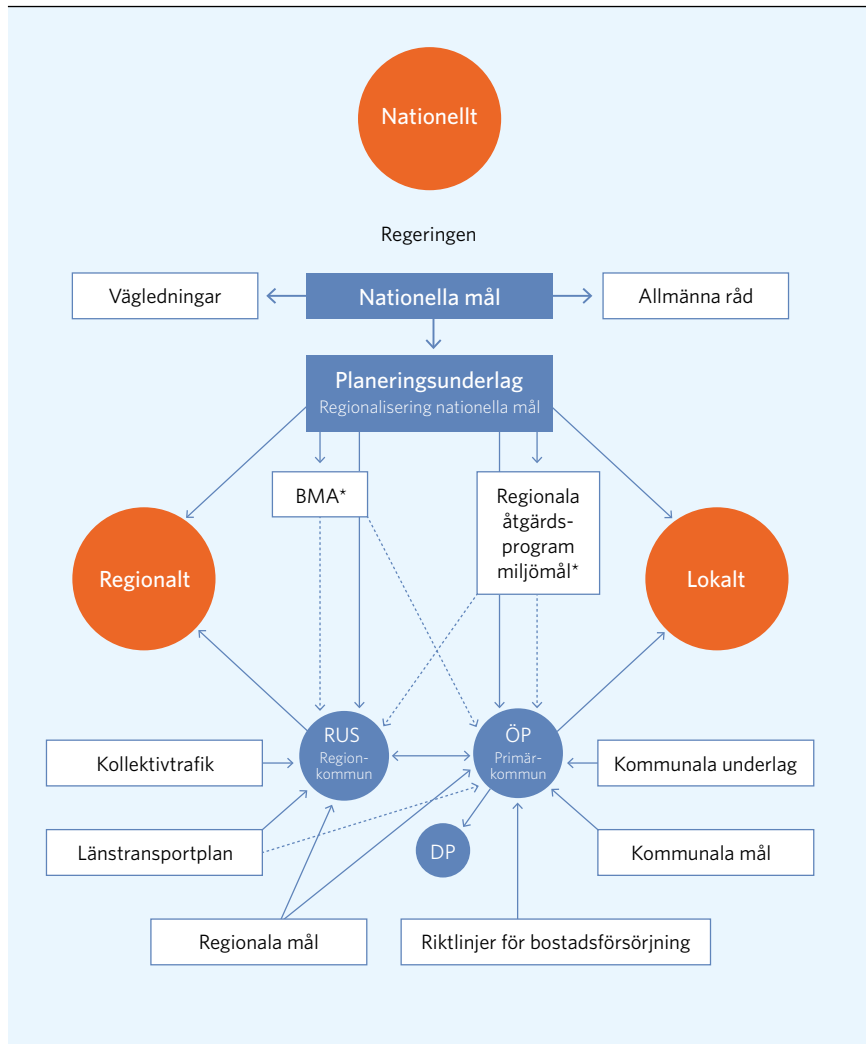
Därför behövs ett medvetet och effektivt samarbete mellan kommuner och länsstyrelser för att få ett hållbart samhällsbyggande på både kort och lång sikt. För att göra rätt saker vid rätt tillfälle krävs planering som följer behov och mål både lokalt, regionalt och nationellt. Olika planeringsprocesser och lagstiftningar behöver hanteras parallellt. Frågor är platsspecifika och finns i ett sammanhang.

290 dialogrum

Samverkan och ömsesidig förståelse mellan kommunen och länsstyrelsen är viktigt.

Vi har 290 kommuner och 21 länsstyrelser som tillsammans hanterar och ansvarar för planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen (PBL). Därför är samverkan och ömsesidig förståelse mellan kommunen och länsstyrelsen viktig. Det är den enskilda kommunens behov, vilja och förutsättningar som utgör grunden i planeringssammanhang, medan länsstyrelsen ska värna om de regionala och statliga perspektiven. Därför behöver vi ha 290 dialogrum mellan kommuner och länsstyrelser.

FIGUR 1. Samspelet mellan den nationella, regionala och lokala nivån i planeringsprocessen



Förkortningar:

ÖP - Översiktsplan

DP - Detaljplan

RUS - Regional utvecklingsstrategi

BMA - Bostadsmarknadsanalys

*Exempel på planeringsunderlag



Framgångsfaktorer för dialog

FYRA

FRAMGÅNGSFAKTORER

- › Tidig dialog
- › Gemensam lägesbild
- › Samordning
- › Kunskap och kompetens

Vi har valt att fokusera på fyra faktorer som kan användas för att skapa bättre samverkan och dialog mellan kommunen och länsstyrelsen.

1. Tidig dialog

Många röster och exempel visar på att en tidig dialog i planeringsprocesserna är avgörande för framgångsrika resultat. Dialogen behöver ske innan de formella planprocesserna för att dessa i sin tur ska löpa smidigt.

2. Gemensam lägesbild

Kommunen och länsstyrelsen behöver ha samma bild av utgångsläget, det vill säga vilka förutsättningar som råder på den specifika platsen. I den tidiga dialogen synliggör och beskriver kommunen sina behov. Utifrån sitt ansvar kompletterar länsstyrelsen sammanhanget med statliga behov.



3. Samordning

Samordningen behöver ske kontinuerligt men den är särskilt viktig i de tidiga skedena.

Kommunen

Kommunen behöver samordna sig internt, både mellan förvaltningar och mellan förvaltningar och politiker.

Staten

Länsstyrelsen behöver i sina interna processer nå ett samlat ställningstagande avseende relevanta statliga intressen.

Kommunen och staten

Det behövs också en utvecklad samverkan mellan kommunen och länsstyrelsen.

4. Kunskap och kompetens

De allt mer komplexa sammanhangen kräver ökad och fördjupad kunskap. Det är därför viktigt att rätt kompetens, rätt kunskap och rätt underlag, tas fram där det behövs på rätt nivå, i de enskilda plansammanhangen.

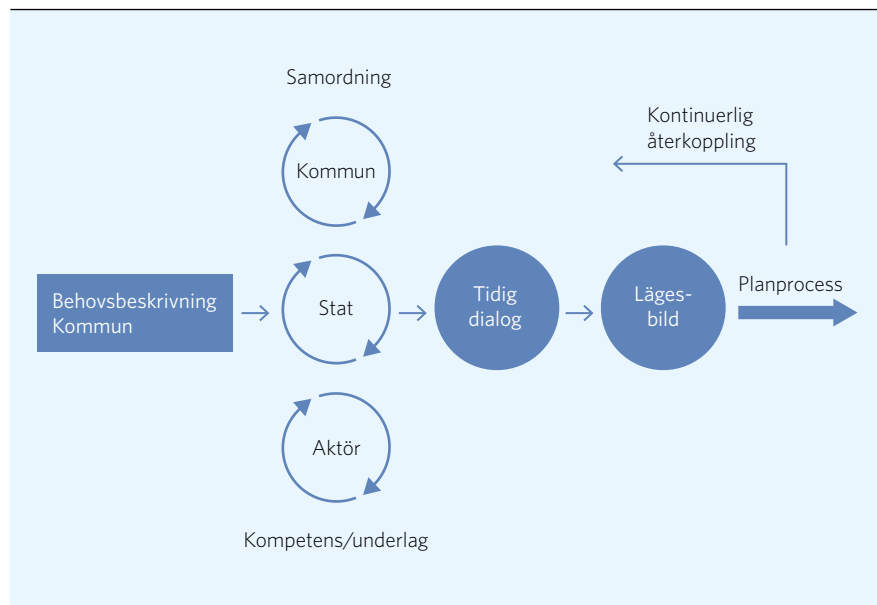
De allt mer komplexa sammanhangen kräver ökad och fördjupad kunskap.

Hållbara samverkansformer

För att behålla tilltron behövs hållbara samverkansformer över tid.

För att de fyra framgångsfaktorerna verkligen ska leda till resultat i tidiga dialoger behövs kontinuitet, transparens och flexibilitet, samt tydliga roller och en tydlig ansvarsfördelning. För att behålla tilltron till planeringssystemet, samt till kommuner och länsstyrelser som är ansvariga för att skapa en hållbar samhällsutveckling, behövs även hållbara samverkansformer över tid.

FIGUR 2. Schematisk bild över hur framgångsfaktorerna bidrar till samverkan





Process för tidig dialog

PROCESSER FÖR TIDIGA

DIALOGER

- › Ta initiativ och bjud in till dialog
- › Bemanna med personer som har mandat att driva frågor
- › Ta fram gemensam lägesbild
- › Vilka är knäckfrågorna? Prioritera bland dessa
- › Vilka utredningar är nödvändiga?
- › Dokumentera vad ni är och inte är överens om
- › Gör bilden känd för alla aktörer

Ta initiativ och bjud in till dialog

På vilket sätt samverkar och kommunicerar kommunen och länsstyrelsen idag? Har ni regelbundna träffar där det passar att ta upp aktuella frågor och planer? Om inte, kan det ordnas? Initiativ kan naturligtvis tas både från kommunen och från länsstyrelsen.

Bemanna med personer som har mandat att driva frågor

För att den tidiga dialogen ska vara effektiv och driva projekten framåt, krävs att de personer som deltar i mötena har kompetens och mandat att ta ställning i frågorna. Fundera därför över vilka funktioner från respektive organisation som ska vara representerade på mötena. Har ni bra interna processer så att de som representerar organisationen har de mandat som krävs?

Ta fram gemensam lägesbild

Ta fram en gemensam lägesbild över berörda allmänna intressen och aktuellt planeringsunderlag! Använd till exempel länsstyrelsernas planeringskatalog. Ta upp alla frågor som har bäring på den aktuella planeringssituationen. Vad har hänt sedan den senaste aktualiseringen? Hur har planeringsläget förändrats? Vilka frågor är viktiga i kommunen? Vilka frågor har en statlig dimension? Vad har ett regionalt perspektiv?

Vilka är knäckfrågorna? Prioritera bland dessa

Kommunen och länsstyrelsen träffas i dialogmöten kring lägesbilden där frågor diskuteras och prioriteras. Vilka frågor är de viktigaste i planen? Vilket statligt planeringsunderlag behövs för dessa frågor? Vilket material är inte relevant för planen? Koncentrera den tid ni har för dialoger om planer där det verkligen gör skillnad. Det gäller att bli överens om vilka knäckfrågor som finns i den specifika situationen där länsstyrelsen och kommunen har olika syn på bedömningen.

Vilka utredningar är nödvändiga?

Att göra utredningar av olika frågor som behöver belysas är en stor del av planarbetet, framförallt vid detaljplan. Utredningarna kan vara mycket kostsamma och tidskrävande. Analysera därför noga och i ett tidigt skede vilka utredningar som är nödvändiga för planen, vilken omfattning de behöver ha och vad som redan är gjort.

Analysera i ett tidigt skede vilka utredningar som är nödvändiga för planen.

Dokumentera vad ni är och inte är överens om

Dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen är en kontinuerlig process. Men respektive organisation byter ibland medarbetare under processens gång. Dokumentera därför dialogen löpande och klargör vilken bild av läget parterna har.

Gör bilden känd för alla aktörer

Vilka aktörer inom och utom kommunen och länsstyrelsen behöver ta del av det ni kommit fram till? Andra statliga aktörer som exempelvis Trafikverket? Byggherren?



Övergripande frågor lyfts i tidiga samtal

”Vid tidig dialog får länsstyrelsen en vägledande funktion.”

Marie Pettersson, Håbo Kommun

När Håbo kommun började arbeta med att ta fram en ny översiktsplan bad kommunen om att få regelbundna träffar med länsstyrelsen i Uppsala.

- Normalt har vi en ständigt pågående dialog med länsstyrelsen. Vi träffas en gång per termin för att diskutera detaljplanefrågor kring exempelvis strandskydd och buller.

- Men när vi började arbeta med en ny översiktsplan för Håbo bad vi länsstyrelsen om specifika möten för att få en löpande avstämning, berättar Marie Pettersson, samhällsplanerare i Håbo kommun.

- Vi ville ta vara på den vägledande roll som länsstyrelsen ska ha. Vår

ambition var att länsstyrelsen skulle känna till våra tankar om varför samrådsförslaget ser ut som det gör när de väl ska läsa igenom förslaget.

På mötena diskuterades övergripande frågor.

- Det handlade bland annat om hur vi hanterade riksintressen. Vi gick även igenom kartan över mark- och vattenanvändning. Vi fick bra inspel och synpunkter under alla våra möten.

Johanna Boman, planhandläggare på länsstyrelsen i Uppsala, delar bilden av samarbetet.

- Håbo berättade om hur de lagt upp arbetet med översiktsplanen och de hade med sig skisser på markanvändningskartan. Sedan samtalade vi.

När det gäller Håbo kommun var det framför allt riksintressen som länsstyrelsen poängterade.

- Det är viktigt att beskriva riksintresset för kulturmiljö, som kyrkomiljöer och fornminnesmiljöer. Har man som Håbo både E18 och järnväg genom kommunen är funktionerna viktiga, det vill säga att väg och järnväg kan användas för det de är till för.

- För oss innebär tidiga träffar att vi är mer förberedda när ärendet kommer in, då vet vi i stort vad ärendet handlar om. Det ger ett litet försprång.

- Vid en tidig dialog är inte positionerna låsta. Vi kan kommentera det kommunen berättar och till exempel be kommunen tänka på riksintresset eller buller eller vatten. Det underlättar för både kommunen och oss att frågor väcks tidigt. Ärendet blir mer komplett. Kommunen minimerar risken att missa saker.

- Vi hade ett bra samtalsklimat. Det fanns inga låsta lägen. Ska man ha tidiga dialoger ska man ha det innan saker och ting blir låsta.

”Kommunen beskrev sin process och sitt förslag. Vi kom med input. Tidiga dialoger har man innan saker och ting är för låsta.”

Johanna Boman, Länsstyrelsen i Uppsala

Tidig dialog bäst vid komplicerade fall

”I komplicerade fall kan en tidig dialog vara en förutsättning för att slippa stora överraskningar.”

Frida Petersson, Falu kommun

Falu kommun och länsstyrelsen i Dalarna inledde ett pilotprojekt under år 2016 för att testa metoden med tidig dialog när man tar fram en detaljplan. Det var ett område intill Bergslagsbanan i Falu kommun som skulle planeras. Det blev så småningom tydligt att parterna tolkade projektets mål och syfte på helt olika sätt.

Frida Petersson är planarkitekt i Falu kommun:

- Vi hade inte samma förväntningar på vad det var vi skulle komma fram till. Kommunen ville diskutera frågor på ett generellt plan utifrån den kunskap vi hade där och då, medan jag uppfattade att länsstyrelsen förväntade sig att vi skulle vara lika färdiga med frågor som om vi hade tagit fram ett detaljplaneförslag.

- Vi var helt enkelt inte på samma ställe i processen.

- En lärdom är att vi behöver bli bättre på att prata klarspråk med varandra och inte ta saker och ting för givna. Vi kan inte förutsätta att andra uppfattar saker på samma sätt som vi själva.

Frida Petersson ser fördelar med tidig dialog.

- Tidiga dialoger är bra vid komplicerade fall där vi inte kan förutse länsstyrelsens bedömningar. Då är det bra att höra efter först; så här tolkar vi det, men vi är osäkra på om ni tolkar det på samma sätt. Men de behövs inte vid okomplicerade detaljplaner där vi vet hur länsstyrelsen bedömer och tolkar.

- En vinst med en tidig dialog är att med tillräckligt mycket input kan vi utreda rätt från början och slippa komplettera.



Även planarkitekten Agnete Bretan på länsstyrelsen i Dalarna pekar ut otydlighet som problemet:

- Kommunen ville ha tydligare besked om vissa områden från oss, medan vi ville att kommunen tydligare skulle tala om vad de ville göra, som: Var ska bostäderna ligga? Hur många bostäder har ni tänkt? Hur ska det se ut i området?

- Det var väl där vårt problem uppstod. De hade inte kommit till det skedet i sitt arbete. Hade de haft tydligare underlag hade vi kunnat ge tydligare svar.

”Det är alltid bra med dialog! En tydlig kommunikation främjar vårt samarbete och gör att vi förstår varandra bättre.”

Agnete Bretan, Länsstyrelsen i Dalarna

- Vi ville till exempel att kommunen skulle redovisa bullernivåer för att i ett tidigt skede kunna se hur man placerar husen så att de skyddas mot buller.

- Det är ju självklart ett avvägande för en kommun att avsätta pengar för en bullerutredning innan man bestämt sig för att bygga. Men kommunen måste anpassa bebyggelse och eventuella åtgärder utifrån hur det ser ut på plats.

- I en tidig dialog kan vi reda ut hur förutsättningarna ser ut för ett område.

- Däremot hade Falu kommun gjort en geoteknisk undersökning och utifrån den kunde vi svara på många av kommunens frågor.


I stort upplever Agnete Bretan att länsstyrelsen har bra samarbete med länets kommuner.

- Det är vanligt att kommuner hör av sig till oss innan samrådstiden. De får svar på många frågor.

- Jag tror att tidig dialog är viktig när kommuner är osäkra på hur de ska göra i vissa frågor. Då kan vi ge vägledning. Vi pratar ofta med kommuner om till exempel strandskyddet. Gäller det kulturmiljöfrågor kan vi säga: "Tänk på det här!".

Pilotprojektet har lett fram till att länsstyrelsen i Dalarna förändrar sitt arbetssätt och sina metoder vid de planträffar och beredningar av ärenden man ordnar för länets kommuner.

- Workshops är en metod vi kan använda för att fånga upp kommunernas relevanta frågor och kunskap.



Upplysningar om innehållet:

Eva Hägglund, eva.hagglund@skl.se

08-452 78 67

Elisabet Weber, elisabet.weber@lansstyrelsen.se

010-224 16 89

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017

Bestnr: 5443

Text: Margot Granvik, Granvik Produktion

Foto: Hans Bjurling, Johnér bildbyrå, Thomas Henriksson,

Vince Reichardt, SKL:s bildarkiv

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Tryck: LTAB, 2017

Samhällsplaneringen blir alltmer komplex i dagens samhällsbyggande. För att underlätta planeringsprocessen kan kommuner och länsstyrelser samverka i tidiga dialoger, t ex genom att ta fram en gemensam lägesbild.

I skriften redovisas fyra framgångsfaktorer samt en process som kommuner och länsstyrelser kan inspireras av för tidigare samverkan.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Bestnr: 5443