

Handläggare
Göran Carlén

Datum
2013-04-17

Diarienummer
KS 2013-0459

Kommunstyrelsen

Direktiv för arbete med aktualitetsprövning och revidering av översiktsplanen för Uppsala kommun

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att uppdra till kommunledningskontoret att senast maj 2014 till kommunstyrelsen redovisa ett förslag till aktualitetsförklaring, enligt direktiv i **bilaga**, som kan behandlas av kommunfullmäktige i juni samma år, med målet att en ny översiktsplan ska kunna antas av kommunfullmäktige runt årsskiftet 2015/2016, samt

att anmäla beslutet till kommunfullmäktige

Ärendet

Uppsala fortsätter att växa. Med den 2011 uppnådda storleken 200.000 invånare och fortsatt tillväxt krävs ett utökat utrymme för ett alltmer specialiserat utbud av service, nöjen, kultur mm. Bostadsproduktionen och kapaciteten i transportsystemen är två nyckelfaktorer för en fortsatt hållbar tillväxt.

Uppsalas översiktsplan består för närvarande av följande dokument: Översiktsplan 2010; ortsfördjupningar för Ramsta, Vänge, Järlåsa, Bälinge, Lövstalöt, Björklinge, Vattholma, Skyttorp, Gåvsta, Länna, Almunge, Knutby (2006); Hovgården (1993); Funbo (2011); Storvreta (2012).

Plan- och byggnadslagen (27 §, 3 kap) kräver att kommunfullmäktige en gång per mandatperiod tar ställning till översiktsplanens aktualitet. I IVE för 2013-16 anges att detta ställningstagande bör tas våren 2014 och att arbetet med aktualitetsprövningen påbörjas 2013. IVE:n markerar även att den översiktliga planeringen numera också har en ettårscykel som knyts till IVE-processen och innehåller vissa ställningstaganden om t ex prioriteringar som inte kräver en formell ändring av översiktsplanen samt en årlig uppföljning som knyts till bokslutet.

Föredragning

Med översiktsplan 2010 tog Uppsala ett tydligt steg i riktning mot ett strategiskt översiktsplanedokument som kompletteras med fördjupningar och tillägg. Fokus ligger på övergripande vision och målsättningar, de stora systemfrågorna, grova ställningstaganden kring markanvändning samt på hur kommunen genom egna aktiviteter ska bädda för visionen att gå mot uppfyllelse.

Trots översiktsplanens strategiska karaktär behöver den genomgå revideringar nästkommande mandatperiod, inte minst på grund av Uppsalas snabba utvecklingstakt. Detta understryks av den avsiktsförklaring som Uppsala tillsammans med länets övriga kommuner och länsstyrelsen undertecknade 2012 i vilket fokus sattes på ökat bostadsbyggande i länet.

Vissa systemfrågor och intressen bör ges en noggrannare belysning och avvägning än vad som tidigare gjorts. Det är rimligt att förlänga planeringshorisonten till 2050 för att bland annat kunna samspela med färdplanen för klimatneutralitet och hantera frågor som kräver långsiktig framförhållning såsom större systemskiften eller stora investeringsåtaganden.

Kommunledningskontoret föreslår att arbetet läggs upp så att vi under innevarande mandatperiod arbetar fram en aktualitetsförklaring som samtidigt tjänar som program för en mer omfattande revidering nästa mandatperiod. Det ger 1) möjlighet för kommunfullmäktige att redan våren 2014 göra viktiga ställningstaganden om prioritering av utvecklingsområden och infrastrukturinvesteringar givet önskemålen om en högre tillväxttakt och 2) tidsutrymme att inför nästa översiktsplan underbygga en förlängning av planeringshorisonten med 20 år till 2050 genom systematisk prövning av alternativa scenarier och strategier. Redan nu bör därför ett antal sådana utredningar förberedas och sjuösättas successivt efter tillgängliga resurser.

Med detta i bakgrunden föreslås att arbetet inriktas på att ta fram förslag till aktualitetsförklaring och påbörja arbetet med revidering av översiktsplanen enligt direktiven i **bilaga 1**.

Tidplan

Aktualitetsförklaringen bör arbetas fram med sikte att tas i fullmäktige våren 2014. Hösten 2013 tas ställning till om även enklare revidering bör göras, vilket i så fall kräver formellt samråd och utställning enligt lagen. För den mer omfattande revideringen är årsskiftet 2015/2016 en rimlig ambition för att ha en ny översiktsplan framlagd för antagandeprövning i kommunfullmäktige.

Organisation och process

Kommunstyrelsens styrgrupp för samhällsbyggnad kommer att löpande ha överläggningar under arbetets gång. Styrgruppens uppgift är att utifrån nämnd- och styrelseperspektiven bereda knäckfrågor som uppkommer med syfte att få till stånd långsiktigt stabila ställningstaganden i kommunfullmäktige. Därutöver föreslås arbetet rapporteras i forum för samhällsbyggnad och välfärd samt i kommunstyrelsen, där den slutliga politiska beredningen

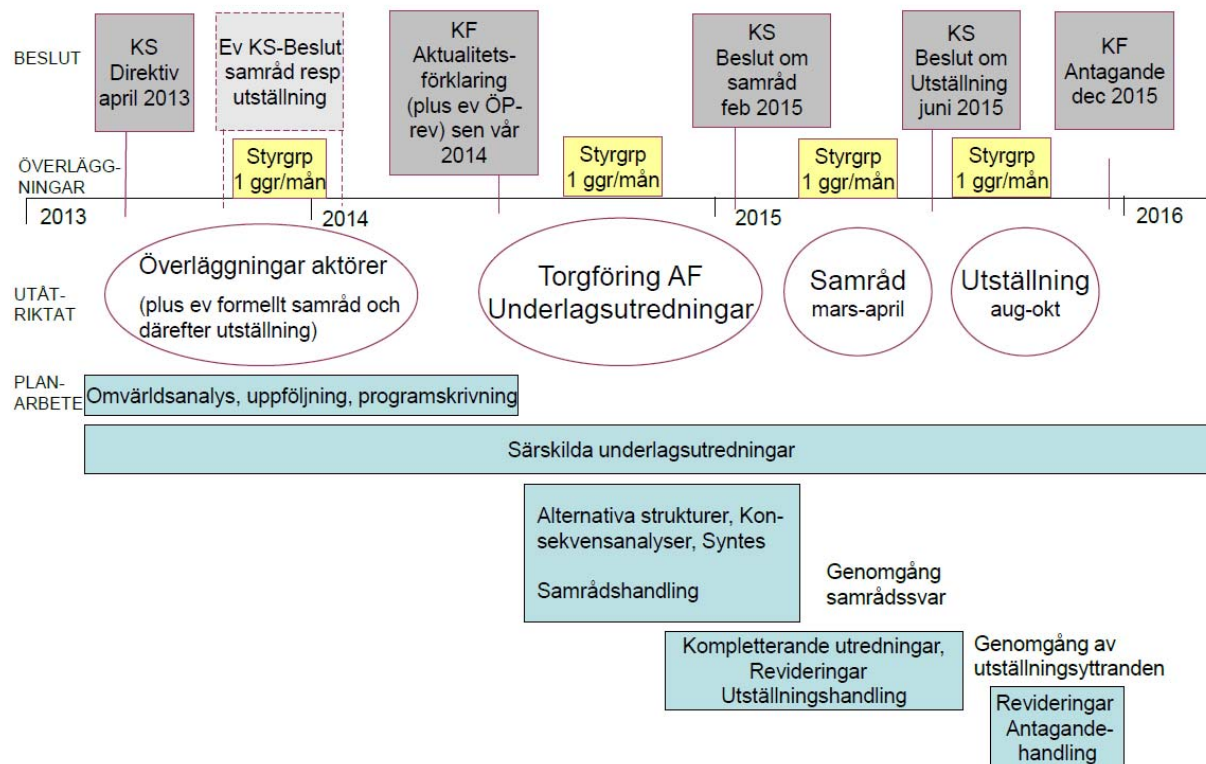
görs inför kommunfullmäktiges ställningstagande. I slutfasen av arbetet med respektive dokument är det också rimligt att informera kommunfullmäktige om innehållet.

På tjänstemannasidan avrapporteras arbetet löpande i chefsgruppen för samhällsbyggnad. Vad gäller själva utrednings- och planarbetet återupprättas för översiktsplanefrågorna en permanent arbetsgrupp inom kommunen med tjänstemän från samtliga uppdragskontor. Arbetet leds av kommunledningskontoret och uppdragskontorens roll är att bidra med arbetsinsatser i kraft av sina kunskaper och sitt uppdrag att delta i samhällsplaneringen.

Kommunledningskontoret bör vidare bjuda in viktiga offentliga aktörer som exempelvis Regionförbundet, Trafikverket, Landstinget, universiteten för att involvera dem i delutredningar och ge möjlighet till tätare avstämningar. Andra nyckelaktörer som exempelvis institutionella markägare, verksamhetsföreträdare, samhällsföreningar bör inbjudas för allmänna avstämningar och enskilda överläggningar när särskilda frågor uppstår.

Därutöver ska processen innehålla ett antal öppna avstämningar med allmänheten i lämpliga skeden. Omfattning, former och förläggning av möten och informationsinsatser får planeras in under arbetets gång. Medborgardialoger/paneler bör kompletteras med andra kommunikationsformer, såsom webb-kommunikation i olika former. Organisationer och samhällsföreningar uppmuntras att bjuda in kommunen till egna sammankomster för att informera medlemmarna vad som pågår.

En schematisk bild av hela processen ges nedan.



Ekonomiska konsekvenser

Uppdraget genomförs inom givna kommunstyrelsens beslut om ekonomiska ramar för kommunledningskontoret. Det förutsätter en aktiv medverkan från uppdragsnämnderna enligt deras uppdrag att delta i samhällsplaneringen. Från plan- och byggnadsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden bedöms att personalresurser motsvarande minst 1,5 årsarbeten tillsammans behöver åsättas för 2013 och 2014. För övriga nämnder och bolag handlar det om blygsammare insatser.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Handläggare
Göran Carlén

Datum
2013-04-17

Diarienummer
KS 2013-0459

Bilaga 1. Direktiv för arbete med aktualitetsprövning och revidering av översiktsplanen för Uppsala kommun

Uppsala växer. Attraktiviteten bottnar i såväl universitetens och näringslivets förmåga att konkurrera och erbjuda studieplatser och arbeten som stadens förmåga att attrahera människor genom sina stadslivskvaliteter och sitt gynnsamma läge i landets främsta tillväxtregion samt den goda tillgängligheten såväl regionalt som nationellt och globalt. Bostadsproduktionen och kapaciteten i transportsystemen är två nyckelfaktorer för tillväxten i Stockholm-Uppsalaregionens attraktiva delområden. Med den uppnådda storleken 200.000 invånare och fortsatt tillväxt ges utrymme också för alltmer specialiserat utbud av service, nöjen, kultur mm, vilket i sin tur förstärker attraktiviteten. Tillväxttrycket ökar.

Uppsala bör ta tillvara på detta och öka tillväxtkapaciteten. Samtidigt måste tillväxten ske på ett sätt som bygger under fortsatt hög attraktivitet, en god social utveckling och tekniskt/ekonomiskt effektiva systemlösningar med bäring även på miljö och klimat. Utmaningen ligger i att finna synergilösningar som ger ömsesidig förstärkning för de olika hållbarhetsaspekterna.

Sammantaget leder detta till att översiktsplanen bör revideras. Detta skall göras i två steg – aktualitetsprövning och programskrivning i denna mandatperiod och revidering i följande. Det uppfyller lagens krav på aktualitetsprövning varje mandatperiod samtidigt som det ger utrymme för en bredare politisk diskussion om inriktning och utmaningar för kommunens fysiska utveckling, innan arbetet med att ta fram ett konkret planförslag tar vid.

Aktualitetsprövning

Arbetet med aktualitetsprövningen ska leda fram till en aktualitetsförklaring som redovisar kommunfullmäktiges syn på översiktsplanens aktualitet. En genomgång värderar hur översiktsplanen fungerat som hjälpmedel i ärendehantering och som riktninggivare och styrinstrument för kommunens övriga aktiviteter. Detta ger grund för ställningstagande till i vilka avseenden planens riktlinjer och handlingsinriktade ställningstaganden fortfarande är aktuella. Aktualitetsförklaringen behandlar också i görligaste mån hur utvecklingen avseende markanvändning, miljö mm de facto varit under de senaste åren. Vidare görs en genomgång av planeringsförutsättningarna, dvs om de antaganden och analyser som gjorts fortfarande är giltiga. Som del i arbetet bör därför finnas en framtidsorienterad omvärldsanalys.

Sammantaget ger detta grunden för vad som kräver nya ställningstaganden och vad som kan anses giltigt under planperioden.

Genom att aktualitetsförklaringen behandlas i kommunfullmäktige ges möjligheter att i formellt korrekta former förtydliga riktlinjer om så behövs, innebärande att aktualitetsförklaringen kan återopas i samband med ärendehantering. Aktualitetsförklaringen bör också lista nya styrdokument med bäring på den fysiska planeringen inklusive fördjupningar och planprogram för större områden som tagits fram sedan översiktsplan 2010 antogs. Bland annat kan flera efterarbeten till översiktsplan 2010 ha resulterat i tematiska styrdokument när aktualitetsförklaringen behandlas i kommunfullmäktige. Aktualitetsförklaringen kan också redovisa aktuell prioritering/etappindelning av utbyggnadsområden och andra genomförandeaktiviteter med hänsyn till bebyggelsestryck och kommunens kapacitet att genomföra sina åtaganden.

Aktualitetsförklaringen bör också tjäna som program för det efterföljande planarbetet. Det innebär att aktualitetsförklaringen också ska innehålla eventuella förslag till ändringar och tydliggöranden i den långsiktiga viljeinriktningen rörande hur kommunen ska utvecklas i vidare bemärkelse än rent fysiskt/markanvändningsmässigt. Bland annat kan tillväxt-antaganden och -mål behöva ändras givet det tillväxttryck som nu finns. Planeringshorisonten bör denna gång sättas till 2050 för att bland annat kunna paras med färdplanen för klimatneutralitet och hantera frågor som kräver långsiktig framförhållning såsom större systemskiften eller stora investeringsåtaganden.

Slutligen kan vissa revideringar göras i samband med aktualitetsförklaringen. Det kräver dock en mer tidskrävande process.

Sammanfattningsvis bör således den aktualitetsförklaring som tas fram behandla följande:

1. *Samlad uppföljning av översiktsplanen*
 - Kommunens utveckling och miljötillståndet
 - Vägledningsförmågan
 - Sammanfattande resultat av omvärldsanalys
 - Föråldrat
 - Nya utmaningar
2. *Kompletteringar till gällande översiktsplan*
 - Redovisning av nya underlag och ställningstaganden
 - Tillfälle för nya ställningstaganden som inte kräver formell process enligt plan- och byggnadsnämnden, t ex: utbyggnadsordningar/investeringspaket
 - Eventuella förtydliganden av riktlinjer mm i ÖP2010
3. *Program för revidering av översiktsplanen nästa mandatperiod*
 - Tillväxtantaganden och -mål
 - Förändringsbehov med ledning av uppföljningen
 - Andra särskilda foci
 - Särskilt viktiga underlagsutredningar
 - Omfattning och struktur på nästa översiktsplan med sidodokument

4. *(Eventuellt:) Smärre revideringar av översiktsplanen*

Om så bedöms viktigt för effektiviteten i planarbeten mm kan små revideringar vara rimliga att göra i samband med aktualitetsförklaringen. Det kräver i så fall en formell process med samrådsfas och utställningsfas enligt plan- och bygglagen. Ställningstagande om en sådan lättrevidering måste därför göra under tredje kvartalet 2013 för att hinna med dessa steg och hålla den överordnade tidplanen (se föredragningen)

Revidering

Revideringen av översiktsplanen ska ske med ledning av aktualitetsförklaringen. Redan nu är det dock tydligt att vissa underlagsutredningar behövs och kan initieras under arbetet med aktualitetsprövningen eftersom det i hög grad handlar om omvärldsanalyser.

Den längre planeringshorisonten och frågorna om tillväxtens omfattning ger tydliga fingervisningar om några utredningsspår. Följande sju större paket av underlagsutredningar och strategiarbeten ska tillsvidare ses som prioriterade och sätts i den takt som resurserna medger.

1. *Högre tillväxttakt och bostadsbyggande*

Med det högre tillväxttryck som riktas mot hela Uppsala-Stockholm-regionen behöver möjligheterna att realisera tillväxtpotentialer utöver vad som förutsätts i liggande befolkningsprognos belysas på ett systematiskt sätt. Bostadsbyggandet är här en nyckelfaktor och i översiktsplaneperspektivet handlar det bland annat om att identifiera fler omvandlings- och nya områden med hög attraktivitet och stor kapacitet för nya bostäder samtidigt som förändringströgheterna är små.

I arbetet ligger också att belysa vad som krävs i termer av bland annat ekonomi, organisation, markanvändning och transportsystem för en eller två nivåer av högre takt i förhållande till ordinarie befolkningsprognos (horisont 2030). Nyttor ställs mot uppoffringar. Begränsningar och tröskeleffekter belyses. Detta ger underlag för samordnad prioritering av infrastrukturåtgärder och utbyggnadsordningar. Utredningen behöver förutom att belysa kommunalekonomin också hantera osäkerheterna i statens investeringsprogram för transportinfrastruktur, inklusive kommunala medfinansieringsnivåer. Förslag till prioritering tas fram.

2. *Scenarier för markanvändning och transportsystem på horisont 2030 och 2050*

Skilda scenarier för överordnad samhällsutveckling paras med strategiutkast för Uppsalas utveckling. Konsekvensbeskrivning och test av styrmedel för att nå mål för exempelvis tillgänglighet, trafik, miljö, klimat, social utveckling. Alternativa utformningar av trafiksystemet i västra delen av staden (alternativ till sydvästlänken mm) och varianter av ÖP:s måltal för andelar koll/bil/gång/cykel. Fungerar som underlag för utveckling av långsiktiga strategier till översiktsplanen.

3. *Miljö- klimat- och energipotentialer*

Här görs mer explorativa arbeten som för närvarande inte pågår inom andra uppdrag. Det handlar bland annat om kartläggning och värdering av ekosystemtjänster, om möjligheter som ges och anpassning som krävs genom pågående klimatförändring samt om potentialer för energisystemutveckling, solenergi mm inom staden och kommunen.

4. Långsiktiga lokaliseringsstrategier för samhällsservice och centrumfunktioner

Hur möta påverkan av fria valet, teknikutveckling samt pedagogiska, organisatoriska och beteendeförändringar? Hur organiseras välfärdstjänster och kommersiell service på horisont 2050?

5. Avgränsning och hantering av riksintressen

Avgränsning av riksintressena och spelreglerna för hur dessa ska tillgodoses i samband med planläggning mm behöver tydliggöras mer än i nuvarande översiktsplan. Det ”avtal” med staten som översiktsplanen resulterar i kan då underlätta och därmed effektivisera planarbeten och arbeten med förhandsbesked om lov. Det handlar bland annat om de vidlyftiga riksintresseområdena för kulturmiljövården och försvarsmaktens stoppområde för höga objekt runt Uppsala flygplats.

6. Landsbygdsstrategi

Förnyelse av strategierna för landsbygds- och ortsutvecklingen från 2006/2010. Belysning av hur globalisering, klimatförändringar och teknikutveckling mm påverkar anspråken på jordbruksmark, beteendemönster, lokaliseringsmönster, rörlighet och utbyten med staden.

7. Innerstadsstrategi

Översiktsplan 2010 innehåller särskilda strategier för stadskärnan och innerstaden. Med hänsyn till det höga förändringstrycket, de stora flödena och betydelsen för Uppsalas attraktivitet bör visionen och strategin för hela innerstadsområdet fördjupas och utvecklas. Det gäller bland annat frågeställningar om förtätning, offentliga rum, miljö/hälsa samt trafiken – inklusive kapacitetsfrågorna kring resecentrum.