

Kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen

Övriga nämnder

Förvaltning

Planeringsstrategi för översiktsplanering

Fastställt av kommunfullmäktige, 2024-06-19 § ,122

Planeringsstrategi för Jönköpings kommun

Sammanfattning

Planeringsstrategin är ett nytt lagkrav som kom med ändringarna av plan- och bygglagen 2020. I planeringsstrategin ska kommunfullmäktige ta ställning till översiktsplanens aktualitet och hur kommunen ska jobba framåt med översiktsplaneringen.

Jönköpings kommun har fyra gällande översiktsplaner. Den äldsta är den kommunomfattande översiktsplanen från 2016. Den har för delar av geografien blivit ersatt av Översiktsplan för centrala tätorten 2023. I planeringsstrategin konstateras att många förändringar skett sedan 2016. Kommunen har också redan påbörjat ett arbete med att ersätta översiktsplanen från 2016 i sin helhet. Enligt kommunens tidsplanering ska kommunfullmäktige anta Översiktsplan för mindre tätorter och landsbygd, som ersätter de sista delarna av Översiktsplan 2016, under hösten 2024.

Framöver ser kommunen behov av att vidareutveckla sitt arbetssätt för att bättre uppnå målsättningen om en kontinuerlig översiktsplanering.

Vad är en planeringsstrategi

Varje kommun ska enligt plan- och bygglagen, ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Den beslutas av kommunfullmäktige.

Planeringsstrategin kan ses som “planen för översiktsplanen”. Den är ett nytt verktyg som kom med ändringarna av plan- och bygglagen 2020. Kommunfullmäktige ska ta fram och anta en planeringsstrategi under de två första åren efter ett ordinarie val.

I planeringsstrategin ska kommunfullmäktige ta ställning till:

- Ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet
- Översiktsplanens aktualitet
- Kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen

Strategin i sig innebär dock ingen ändring av översiktsplanen. Den ska enbart tala om vad kommunen ska fokusera på i översiktsplaneringen och om det finns delar av planen som behöver ändras.

Om kommunen inte antar en planeringsstrategi eller en ny översiktsplan inom tidsramen, upphör översiktsplanen att gälla. Den här planeringsstrategin är Jönköpings första efter lagändringen. Kommunen har ett pågående arbete med ny översiktsplan för mindre tätorter och landsbygd. Jönköpings kommun tar fram en planeringsstrategi dels för att det finns en risk att översiktsplanen för mindre tätorter och landsbygd inte hinner vinna laga kraft före 11 september 2024, dels för att det är bra med en samlad bild för arbetet med översiktsplaneringen framöver.

Jönköpings kommuns gällande översiktsplaner

Jönköpings kommun har fyra gällande översiktsplaner:

1. Digital översiktsplan 2016, antagen 2016-06-22
2. Översiktsplan för centrala tätorten antagen 2023-02-23
3. Ramprogram för södra Munksjön antagen 2012-11-29
4. Fördjupad översiktsplan Rosendala antagen 2019-12-19

Digital översiktsplan 2016 gäller endast i de delar som inte ingår i översiktsplan för centrala tätorten. Samtliga gällande översiktsplaner liksom pågående översiktsplanearbete bygger på samma strategipunkter:

- ▶ Jönköping är ett attraktivt regioncentrum
- ▶ Hållbar byggnation
- ▶ Hela kommunen ska leva
- ▶ Blandad bebyggelse
- ▶ Hållbara transporter
- ▶ Turist- och besöksmål utvecklas
- ▶ Hushållning med resurser
- ▶ Bara vanligt vatten

Ändrade planeringsförutsättningar

I planeringsstrategin ska kommunen ta ställning till ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Sedan kommunen antog Översiktsplan 2016 har förutsättningarna som då låg till grund för Jönköpings fortsatta utveckling delvis förändrats. Nya lagar, nationella och regionala mål, planer och program samt ett antal kommunala styrdokument har tillkommit. 2020 förändrades 3 kapitlet om översiktsplan i PBL (plan- och bygglagen). Syftet med ändringarna är att översiktsplaneringen ska bedrivas kontinuerligt, vara framåtsyftande och att översiktsplanen ska hållas aktuell.

I en förändring 2018 i PBL gjordes ändringar med syfte att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatförändringar. Även miljöbalken har ändrats 2018. Ändringen påverkar miljöbedömningen av översiktsplanen vid framtagandet. Barnkonventionen har blivit lag vilket tydliggör att barnperspektivet alltid ska beaktas inom samhällsbyggandet. Förändringarna i lagstiftningen är inte inarbetade i översiktsplan 2016 men i Översiktsplanen för centrala tätorten.

I februari 2023 beslutades om en förändring i plan- och byggförordningen som innebär att översiktsplanen ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Förändringen gäller alla översiktsplaner som påbörjas efter 31/12 2026 och kommer alltså att gälla för framtida översiktsplanearbete.

Nationella och regionala underlag

Länsstyrelsens underlag till planeringsstrategin är en utgångspunkt för bedömningen (bilaga 1) av planens aktualitet. Underlaget togs fram innan kommunen antagit Översiktsplan för centrala tätorten. Av länsstyrelsens underlag till planeringsstrategi framgår det att regionalt och nationellt underlag som tagits fram efter 2016 är bland annat: skyfallsinventeringar, underlag om ras, skred och erosion, värmeökartering, vägledning om hantering av förorenade områden i planering och lovgivning, klimatpåverkan på förorenade områden och miljöfarliga verksamheter, kunskapsunderlag om jordbruksmarkens värden, nationell

vindkraftstrategi. Riksdagen har också antagit ett övergripande mål för gestaltad livsmiljö.

Kommunala underlag

Det nationella och regionala arbetet med Agenda 2030 har i kommunen sedan 2022 konkretiserats i program för hållbarhet i Jönköpings kommun. Översiktsplan för centrala tätorten togs fram ungefär samtidigt med program för hållbarhet och är därför samordnat med programmet. Kommunens äldre översiktsplanearbete är inte anpassat till program för hållbarhet.

Inom ramen för kommunens vatten- och avloppsplaneringen har flera olika planer tagits fram sedan 2016. Planerna påverkar kommunens fysiska planering och behöver synkroniseras med översiktsplanearbetet. Vatten- och avloppsplaneringen har skett kontinuerligt under ett antal år, stora delar är inarbetade i översiktsplanen för den centrala tätorten medan andra delar tillkommit senare. De nya översiktsplanerna hänvisar i stor omfattning till de olika vatten- och avloppsplanerna.

Kommunfullmäktige antog 2020 ”Program avseende jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen”. Programmet innebär en ny inriktning för hur kommunen ser på exploatering på jordbruksmark i översiktsplaneringen och är mer restriktiv till exploatering på jordbruksmark än Översiktsplan 2016. Den nya inriktningen har inneburit att kommunen i vissa fall behöver hitta nya möjliga områden att exploatera än de som var utpekade i översiktsplan 2016. I arbetet med ny översiktsplan för mindre tätorter och landsbygd hanteras detta.

2018 antog kommunen en grönstrukturplan och ett naturvårdsprogram. Grönstrukturplanen har varit ett underlag till Fördjupad översiktsplan Rosendala och Översiktsplan för centrala tätorten, men inte för Översiktsplan 2016.

Kommunfullmäktige antog Arkitekturstrategi för Jönköpings kommun 2022. Arkitekturstrategin har varit ett underlag till Översiktsplan för centrala tätorten, men inte för Översiktsplan 2016. Programmet kommer vara underlag för ny översiktsplan för mindre tätorter och landsbygd.

I oktober 2022 antog kommunfullmäktige Strategi för landsbygdsutveckling i Jönköpings kommun. Den är ett underlag för pågående arbete med ny översiktsplan.

2018 antog kommunen program för anpassningar till klimatförändringar. Det har varit ett underlag till Översiktsplan för centrala tätorten, men inte för Översiktsplan 2016. Den är ett underlag för pågående arbete med ny översiktsplan.

Översiktsplanens aktualitet

I aktualitetsprövningen ska kommunen bedöma i vilken utsträckning planen är aktuell i förhållande till kraven i 3 kap 3 §, 4 § andra stycket 1 och 2 samt 5 § Plan och bygglagen. Det är översiktsplanen i dess helhet, inklusive eventuella ändringar, som ska bedömas.

Mark och vattenanvändning

Kommunens bedömning är att den övergripande viljeriktningen i form av så kallade planeringsstrategier enligt de nu gällande översiktsplanerna är aktuella. Kommunens översiktsplanearbete kommer även de närmaste åren att bygga på samma strategier, därigenom uppnås en viss kontinuitet i översiktsplanarbetet. Översiktsplanen från 2016 bedöms dock som inaktuell när det gäller bland annat utpekande av nyexploateringsområden. Dessa uppfyller inte kommunens behov och följer inte heller kommunfullmäktiges beslut gällande jordbruksmark.

Riksintressen

Sedan 2016 har flera riksintressen ändrats. 2022 fattade Trafikverket beslut om uppdaterade riksintressen. Naturvårdsverket fattade 2024 beslut om nya områdesgränser och riksintressebeskrivningar för några riksintresseområden för naturvård. 2021 beslutade Riksantikvarieämbetet om ny avgränsning av riksintresset för Jönköpings stad. Havs- och vattenmyndigheten beslutade 2016 om Riksintresse för vattenförsörjning. De öppet redovisade riksintressena för totalförsvarets militära del

beslutade försvarsmakten 2018. De tre sistnämnda är inarbetat i översiktsplan för centrala tätorten.

På gång är även ett utpekande av riksintressen för totalförsvarets civila del.

När det gäller riksintresse för friluftslivet omfattar det i Jönköpings kommun endast Visingsö och beslutades 2014.

Sammanfattningsvis har ett flertal ändringar av riksintresseanspråken skett sedan kommunen antog Översiktsplan 2016. Några ändringar har även skett efter att kommunen antog Översiktsplanen för centrala tätorten. Eftersom det är en ständigt pågående process är det oundvikligt att riksintresseförändringar sker efter översiktsplanens antagande men det är också en faktor som tydligt visar på behovet av att kommunen arbetar kontinuerligt med översiktsplaneringen.

Miljö kvalitetsnormer

Miljö kvalitetsnormerna för vatten har funnits med som ett underlag till översiktsplaneringen sedan före 2016. Den 1 januari 2019 ändrades miljöbalkens 5 kap. 4 §. Ändringarna innebär bland annat att en kommun inte får tillåta en verksamhet eller åtgärd om denna ger upphov till en sådan ökad förorening som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt. Denna ändring är inarbetad i översiktsplanen för den centrala tätorten men inte i Översiktsplan 2016.

Miljö kvalitetsnormerna för luft är inarbetade i översiktsplaneringen. 2010 beslutades om ett åtgärdsprogram för uppfyllande av miljö kvalitetsnormer för partiklar (PM10) i Jönköping. 2019 avslutade kommunen åtgärdsprogrammet då inget överskridande av miljö kvalitetsnormerna skett sedan åtgärdsprogrammet infördes. Situationen när det gäller miljö kvalitetsnormer för luft har alltså förbättrats sedan 2016.

Jönköpings kommun har även ett åtgärdsprogram när det gäller buller. Det senaste antog kommunen 2018. Ett nytt åtgärdsprogram är på väg att antas.

Bostadsbehovet

2022 ändrades lagen om kommuners bostadsförsörjningsansvar. I ett tillägg framgår att kommuner ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Dessa ändringar är inarbetade i kommunens senaste bostadsförsörjningsprogram som är från 2023.

Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Kommunen ser ett behov av att se över de områden som är utpekade för landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen i Översiktsplan 2016. Kommunen ser att det finns behov av att arbetet i denna fråga går hand i hand med kommunens vatten- och avloppsplanering, vilket inte är fallet fullt ut i Översiktsplan 2016. Kommunen noterar också att intresset för att bygga i landsbygdsutvecklingsområdena i strandnära lägen är litet.

Översvämning, ras, skred och erosion

Som framgått tidigare har myndigheten för samhällsskydd och beredskap tagit fram nya underlag gällande ras och skred efter 2016. Kommunen har i samband med översiktsplan för centrala tätorten tagit fram ett underlag gällande teoretisk skredrisk.

2016 kompletterade kommunen tidigare gjorda översvämningsutredningar för vattendrag med översvämningsutredning för Huskvarnaån.

Länsstyrelsen har under 2020 och 2021 tagit fram nya underlag i form av skyfallskarteringar som kommunen kan använda för att identifiera områden med risk för översvämning vid skyfall. Utredningarna är ett underlag till översiktsplanen för centrala tätorten.

Mellankommunala frågor

Viktiga mellankommunala frågor är till exempel möjligheter till pendling, Jönköpings roll som motor i regionen, gemensam arbets- och bostadsmarknad och stora projekt nära kommunens gränser, så som vindkraft. Dessutom har natur och vatten inga administrativa gränser och viktiga mellankommunala frågor blir därför påverkan på vatten, större naturområden, landskapsekologiska samband, friluftsliv och

upplevelsevärden. Dessa frågor är desamma som 2016 men inriktningen på vilka områden som är aktuella att diskutera har ändrats när det gäller till exempel vindkraft.

Sammanfattande slutsatser

Summerat bedömer kommunen att översiktsplanen uppfyller kraven för aktualitet enligt plan- och bygglagen (PBL 3 kap, §§ 3-5) i de delar som rör centrala tätorten. Översiktsplanen bedöms vara tillräckligt aktuell för att fortsätta vägleda den fysiska planeringen de närmaste åren. Många ändringar i lagstiftning, målformuleringar med mera som skett har ofta direktverkan gentemot kommunens fysiska planering eller indirekt genom nya/ändrade styrdokument. Ändringarna innebär inte att översiktsplanen blivit inaktuell, eftersom den i hög grad hänvisar till gällande mål, normer och annan styrning. Dessutom är översiktsplanens vägledningar ofta generellt hållna för att ge tolerans.

Ny översiktsplan behöver däremot tas fram för de delar av kommunen som ligger utanför den centrala tätorten. Översiktsplan 2016 bedöms vara i behov av uppdatering.

Översiktsplan för centrala tätorten

Översiktsplanen är aktuell. Sedan översiktsplanen antogs har endast små justeringar skett gällande lagstiftning, lokala och regionala målsättningar och styrdokument. Översiktsplanens prioriteringar, generella riktlinjer och markanvändningsinriktningar är förenliga med lagstiftningsförändringar, program för hållbarhet i Jönköpings kommun och andra styrdokument som tillkommit på nationell, regional och kommunal nivå.

Fördjupad översiktsplan Rosendala

Översiktsplanen är aktuell. Sedan översiktsplanen antogs har justeringar skett gällande lagstiftning, lokala och regionala målsättningar och styrdokument. Kommunen bedömer att översiktsplanens prioriteringar, generella riktlinjer och markanvändningsinriktningar är förenliga med lagstiftningsförändringar, program för hållbarhet i Jönköpings kommun och andra styrdokument som tillkommit på nationell, regional och kommunal nivå.

Ramprogram för södra Munksjön

Översiktsplanen är aktuell. Sedan översiktsplanen antogs har justeringar skett gällande lagstiftning, lokala och regionala målsättningar och styrdokument. Kommunen bedömer att översiktsplanens prioriteringar, generella riktlinjer och markanvändningsinriktningar förenliga med lagstiftningsförändringar, program för hållbarhet i Jönköpings kommun och andra styrdokument som tillkommit på nationell, regional och kommunal nivå.

Digital översiktsplan 2016

Sedan Digital översiktsplan 2016 antogs har stora förändringar skett både i lagstiftning och vägledande dokument på såväl lokal, regional som nationell nivå. Kommunfullmäktige har också fattat beslut bland annat om jordbruksmarken som på ett genomgripande sätt påverkar hur kommunen ser på mark- och vattenanvändning. Översiktsplan 2016 bedöms vara i behov av uppdatering.

Fortsatt arbete med översiktsplanen

I denna del anges kommunens ställningstagande till den fortsatta översiktsplaneringen.

Ny översiktsplan för mindre tätorter och landsbygd

Kommunen har ett pågående översiktsplanearbete för mindre tätorter och landsbygd. Målsättningen är att anta översiktsplanen hösten 2024.

En kontinuerlig översiktsplanering

2020 förändrades 3 kapitlet om översiktsplan i plan- och bygglagen (PBL). Syftet med ändringarna är att översiktsplaneringen ska bedrivas kontinuerligt, vara framåtsyftande och att översiktsplanen ska hållas aktuell. Jönköpings kommun behöver vidareutveckla sitt arbetssätt för att bättre uppnå målsättningen om en kontinuerlig översiktsplanering. Kommunen kommer att fortsätta att utveckla sina arbetsformer för ett ändamålsenligt översiktsplanearbete. Kommunen kommer under 2024 att arbeta vidare för att hitta formerna för hur kommunen ska arbeta kontinuerligt med översiktsplaneringen.