

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning

Betänkande av Bostadsplaneringskommittén

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:59

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24312-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 8 augusti 2013 om att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet (Dir. 2013:78).

Som ordförande förordnades regeringen den 1 oktober 2013 dåvarande landshövdingen Rose-Marie Frebran. Den 2 december 2013 förordnades som ledamöter riksdagsledamoten Lars Eriksson (S), riksdagsledamoten Lotta Finstorp (M), dåvarande kommunalrådet Tomas Hansson (KD), riksdagsledamoten Katarina Köhler (S), riksdagsledamoten Markus Wiechel (SD), dåvarande riksdagsledamoten Oskar Öholm (M), forskningsassistenten, numera borgarrådet Clara Lindblom (V), riksdagsledamoten Nina Lundström (FP), regionrådet Eva Nypelius (C) och kommunalrådet Karolina Skog (MP). Den 14 december 2014 entledigades Markus Wiechel. Den 15 december 2014 förordnades riksdagsledamoten Roger Hedlund (SD). Den 18 december 2014 entledigades Katarina Köhler. Den 19 december 2014 förordnades riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S). Den 25 februari 2015 entledigades Oskar Öholm. Den 26 februari 2015 förordnades riksdagsledamoten Ewa Thalén Finné (M).

Kommittén har antagit namnet Bostadsplaneringskommittén.

Som sakkunnig i kommittén förordnades den 2 december 2013 ämnesrådet Camilla Adolfsson (Socialdepartementet). Den 28 januari 2015 entledigades Camilla Adolfsson. Den 29 januari 2015 förordnades som sakkunnig i kommittén ämnessakkunnige Johan Hjalmarsson (Näringsdepartementet).

Som experter förordnades den 29 januari 2014 professorn Thomas Kalbro (Kungl. Tekniska högskolan), handläggaren Mats Björnell (Naturvårdsverket), kvalificerade utredaren

Backa Fredrik Brandt (Trafikanalys), numera vikarierande generaldirektören Jan Cedervärn (Tillväxtanalys), dåvarande länsöverdirektören Agneta Kores (Länsstyrelsen i Västra Götalands län), departementssekreteraren Petter Dahlin (Miljö- och energidepartementet), numera biträdande divisionschefen Eva-Marie Engström (Lantmäteriet), långsiktig planeraren Inga-Maj Eriksson (Trafikverket), hovrättsrådet Margaretha Gistorp (Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen), projektutvecklaren Nancy Mattsson (Sveriges byggindustrier), utvecklingsledaren Rolf Westerlund (Boverket), experten Bengt Westman (Sveriges Kommuner och Landsting), numera avdelningschefen Lars Wikström (Tillväxtverket), departementssekreteraren Elin Holmström, (numera Persson) (Finansdepartementet), kanslirådet Fredrik Linder (Kulturdepartementet), departementssekreteraren Kajsa Lindström (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Maria Nordh (Näringsdepartementet), ämnesrådet Roger Pettersson (Finansdepartementet), departementssekreteraren Linnea Rosenlöf (Miljö- och energidepartementet) och departementssekreteraren Robert Wildow (Försvarsdepartementet). Den 30 juni 2014 entledigades Robert Wildow och Agneta Kores. Den 1 juli 2014 förordnades departementssekreteraren Adrienne Coyet Folke (Försvarsdepartementet) och länsrådet Anki Bystedt (Länsstyrelsen i Uppsala län). Den 15 september 2014 förordnades som expert enhetschefen Petter Jurdell (SABO). Den 24 november 2014 förordnades som expert kanslirådet Patrik Lidin (Näringsdepartementet).

Den 21 oktober 2013 förordnades som huvudsekreterare kanslirådet Sara Jendi Linder och som sekreterare departementssekreteraren Maria Ulfarsson Östlund. Som sekreterare förordnades den 1 november 2013 direktören Bengt Nyman. Den 7 januari 2014 förordnades som sekreterare jur.kand. Åsa Johansson. Den 3 februari 2014 förordnades civilekonomen Viveka Zetterberg som sekreterare. Den 31 mars 2014 entledigades Viveka Zetterberg. Den 31 juli 2014 entledigades Maria Ulfarsson Östlund. Den 31 maj 2015 entledigades Åsa Johansson.

Den 5 februari 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén (Dir. 2015:11).

Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

Kommittén överlämnar betänkandet *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* (SOU 2015:59).

Vårt uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm juni 2015

Rose-Marie Frebran

Lars Eriksson

Ewa Thalén Finné

Lotta Finstorp

Tomas Hansson

Roger Hedlund

Clara Lindblom

Nina Lundström

Johan Löfstrand

Eva Nypelius

Karolina Skog

/Sara Jendi Linder
Bengt Nyman
Åsa Johansson

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 17 |
| 1 Författningsförslag | 37 |
| 1.1 Förslag till lag (201X:XX) om regional fysisk planering | 37 |
| 1.2 Förslag till förordning (201X:XX) om regional fysisk planering | 42 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948) | 43 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i lag (1995:1649) om byggande av järnväg | 44 |
| 1.5 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar | 45 |
| 1.6 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) | 48 |
| 1.7 Förslag till lag om ändring i lag (2010:1065) om kollektivtrafik..... | 60 |
| 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur | 62 |
| 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. | 63 |
| 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar | 66 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1.11 | Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:308) om fastighetsregister | 68 |
| 1.12 | Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete | 71 |
| 1.13 | Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)..... | 73 |
| 1.14 | Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar | 77 |
| 2 | Kommitténs uppdrag och arbete..... | 79 |
| 2.1 | Uppdraget | 79 |
| 2.2 | Arbetsmetod – en kunskapsresa..... | 81 |
| 2.3 | Betänkandets disposition | 84 |
| 3 | Hur ser dagens samhällsplanering ut? | 85 |
| 3.1 | Planering för bostadsförsörjning..... | 85 |
| 3.1.1 | Statens uppgifter och ansvar..... | 86 |
| 3.1.2 | Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret..... | 90 |
| 3.1.3 | Kommunalt ansvar med regionalt perspektiv..... | 93 |
| 3.1.4 | Andra kommunala instrument för bostadsförsörjningen | 95 |
| 3.2 | Kommunal översiktsplanering..... | 97 |
| 3.2.1 | Vad är översiktsplanering?..... | 98 |
| 3.2.2 | Översiktsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning | 99 |
| 3.2.3 | Är översiktsplanerna aktuella? | 100 |
| 3.2.4 | Många nationella mål, planer och program ska beaktas | 103 |
| 3.2.5 | Översiktsplanering och riksintressen | 107 |
| 3.2.6 | Översiktsplanen som strategiskt instrument | 113 |
| 3.2.7 | Länsstyrelsens roll i översiktsplaneringen..... | 117 |
| 3.3 | Fysisk planering på regional nivå..... | 119 |
| 3.3.1 | Kommunal samverkan inom fysisk planering | 119 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.3.2 | Vad är regionplanering? | 120 |
| 3.3.3 | Regionplaneringens framväxt i Sverige | 123 |
| 3.4 | Planering för transportinfrastruktur..... | 131 |
| 3.4.1 | Planeringen är en invecklad process | 132 |
| 3.4.2 | Ett nytt planeringssystem | 134 |
| 3.4.3 | En nationell plan för transportsystemet | 140 |
| 3.4.4 | Länsplaner för transportinfrastrukturen..... | 142 |
| 3.4.5 | Transportinfrastrukturen tillsammans med annan planering..... | 144 |
| 3.4.6 | Förhandling som medel inom transportinfrastrukturen | 146 |
| 3.5 | Planering för kollektivtrafikförsörjning..... | 148 |
| 3.5.1 | Ny kollektivtrafiklag från 2012 | 149 |
| 3.5.2 | Olika organisationsformer i landet | 151 |
| 3.5.3 | De regionala trafikförsörjningsprogrammen..... | 152 |
| 3.5.4 | Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafiken | 154 |
| 3.6 | Regionalt tillväxtarbete..... | 155 |
| 3.6.1 | Vad är regional tillväxtpolitik?..... | 155 |
| 3.6.2 | Sveriges partnerskapsöverenskommelse | 156 |
| 3.6.3 | Regelverk och instrument för regional tillväxtpolitik..... | 158 |
| 3.6.4 | Vilka är de ansvariga aktörerna? | 159 |
| 3.6.5 | Statliga myndigheters medverkan..... | 161 |
| 3.6.6 | De regionala utvecklingsstrategierna | 162 |
| 3.6.7 | De regionala strategierna och översiktsplanering..... | 163 |
| 3.7 | Andra planeringsområden | 166 |
| 3.7.1 | Energi- och klimatplanering | 166 |
| 3.7.2 | Hushållning med havsområden | 168 |
| 3.7.3 | Planering för dricksvattenförsörjning..... | 169 |
| 3.7.4 | Kulturmiljö och fysisk planering..... | 170 |
| 4 | Kommitténs studier och utvärderingar | 173 |
| 4.1 | Planering för bostadsförsörjning – finns det ett regionalt perspektiv?..... | 174 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.1.1 | Skillnader mellan kommunernas hantering | 174 |
| 4.1.2 | Nyttan av att planera tillsammans..... | 177 |
| 4.2 | Kommunernas samverkan kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning | 178 |
| 4.2.1 | Fysisk planering | 179 |
| 4.2.2 | Planering för bostadsförsörjning | 180 |
| 4.2.3 | Kommunernas kapacitet för planering | 181 |
| 4.2.4 | Behovet av bättre koppling mellan planeringssystemen | 183 |
| 4.2.5 | Kommunernas syn på några andra frågor inom kommitténs utredning | 184 |
| 4.3 | Regionplanering i Stockholms- och Göteborgsområdet ... | 185 |
| 4.3.1 | Regionplanering för Stockholms län | 186 |
| 4.3.2 | Regionplanering av Göteborgsregionens kommunalförbund | 196 |
| 4.3.3 | Utvärdering av dagens regler om regionplanering..... | 200 |
| 4.4 | Regionala utvecklingsstrategier, länstransportplaner och trafikförsörjningsprogram | 207 |
| 4.4.1 | Regionala utvecklingsstrategier..... | 207 |
| 4.4.2 | Länsplaner för regional transportinfrastruktur... | 209 |
| 4.4.3 | Trafikförsörjningsprogram..... | 213 |
| 4.4.4 | Regelverken är inte samordnade | 216 |
| 4.5 | Länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning..... | 222 |
| 4.5.1 | Regelverken och uppdrag som styr..... | 222 |
| 4.5.2 | Resurser och organisation | 224 |
| 4.5.3 | Länsstyrelsens arbete | 225 |
| 4.5.4 | Gemensamma uppdrag och projekt | 229 |
| 4.5.5 | Länsstyrelsens syn på vad som kan utvecklas inom fysisk planering och bostadsförsörjning.... | 232 |
| 4.5.6 | Sammanfattning av länsstyrelsens kartläggning.. | 235 |
| 4.6 | Regional utveckling och fysisk planering i Danmark, Finland, Norge och Sverige – några jämförelser..... | 236 |
| 4.6.1 | Från europeiska till nordiska samarbeten..... | 238 |
| 4.6.2 | Något om nordiska jämförelser | 240 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.6.3 | Aktuella administrativa indelningar och verksamheter..... | 241 |
| 4.6.4 | Skillnader och likheter i administrativ indelning..... | 245 |
| 4.6.5 | Kommuner och kommunreformer..... | 246 |
| 4.6.6 | System för utvecklingsplanering och fysisk planering..... | 248 |
| 4.6.7 | Skillnader och likheter i planeringssystemen..... | 251 |
| 4.6.8 | Bostadsfrågor i de nordiska länderna | 253 |
| 4.6.9 | Kompetensförsörjning och kunskapsunderlag.... | 255 |
| 5 | Samhällsförändringar och problembilder | 259 |
| 5.1 | Bostadsmarknaden fungerar dåligt | 259 |
| 5.1.1 | Bostadsbristen | 259 |
| 5.1.2 | Obalans på bostadsmarknaden i flertalet kommuner..... | 261 |
| 5.1.3 | Problemen på bostadsmarknaden..... | 264 |
| 5.1.4 | Vissa grupper är särskilt utsatta..... | 267 |
| 5.2 | Framtida utmaningar för bostadsförsörjning och hållbar utveckling..... | 272 |
| 5.2.1 | Långsiktiga tendenser i samhällsutvecklingen | 272 |
| 5.2.2 | Befolkningstillväxt och urbanisering..... | 274 |
| 5.2.3 | Klimatpåverkan..... | 276 |
| 5.2.4 | Ekonomisk tillväxt och den nya ekonomiska geografin | 278 |
| 5.2.5 | Regionförstoring och integrering med växande arbetsmarknadsregioner..... | 280 |
| 5.2.6 | Regionförstoring förutsätter utbyggnad av transportinfrastrukturen | 283 |
| 5.3 | EU:s betydelse för planering..... | 286 |
| 5.3.1 | EU:s regionala planering påverkar kommunerna..... | 286 |
| 5.3.2 | EU påverkar även den fysiska planeringen inom miljöområdet | 288 |
| 5.4 | Behov av en långsiktigt hållbar utveckling | 289 |
| 5.4.1 | Hållbar utveckling och PBL..... | 291 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.4.2 | Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och miljöbalken | 293 |
| 5.5 | Kommitténs problembild..... | 295 |
| 5.5.1 | Några generella iakttagelser inom ramen för kommitténs uppdrag..... | 296 |
| 5.5.2 | Planering för bostadsförsörjning | 299 |
| 5.5.3 | Fysisk planering | 300 |
| 5.5.4 | Statens roll..... | 304 |
| 5.6 | Vissa givna utgångspunkter | 305 |
| 6 | Fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå | 309 |
| 6.1 | Några utgångspunkter för våra förslag | 309 |
| 6.1.1 | Vad innebär vårt direktiv? | 309 |
| 6.1.2 | Vad tar vi med oss från vårt utredningsarbete? ... | 315 |
| 6.1.3 | Sambanden mellan fysisk planering och planering för bostadsförsörjning..... | 317 |
| 6.1.4 | Bostadsförsörjning – ett gemensamt ansvar..... | 318 |
| 6.1.5 | Brist på ansvarstagande skapar förvirring | 321 |
| 6.1.6 | Samhällsutvecklingen kräver ett vidare perspektiv för planeringen..... | 322 |
| 6.1.7 | Behovet av samordning mellan regionala och kommunala planeringar | 324 |
| 6.2 | Fysisk planering på regional nivå..... | 327 |
| 6.2.1 | Varför regional fysisk planering? | 328 |
| 6.2.2 | Vad ska planeringen omfatta? | 336 |
| 6.2.3 | En ny lag för regional fysisk planering | 344 |
| 6.2.4 | Ett uppdrag i hela landet..... | 347 |
| 6.2.5 | Med länet som indelningsgrund..... | 354 |
| 6.2.6 | Ansvarig aktör | 358 |
| 6.2.7 | Uppgifter för regional fysisk planering | 368 |
| 6.2.8 | Ett program för regional fysisk planering | 384 |
| 6.2.9 | Aktualitetsprövning av programmet..... | 390 |
| 6.2.10 | Programmets innehåll..... | 392 |
| 6.2.11 | Samverkan och samråd..... | 401 |
| 6.2.12 | Möjligheten till överprövning och överklagande..... | 405 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.3 | Frågor om bostadsförsörjning på regional nivå | 407 |
| 6.4 | Samordning av regionala planeringar | 413 |
| 7 | Statens och kommunernas roller | 419 |
| 7.1 | En nationell strategi för fysisk planering | 419 |
| 7.2 | Ett nytt forum för fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor | 432 |
| 7.3 | Länsstyrelsens uppgifter..... | 436 |
| 7.3.1 | Planering för bostadsförsörjning..... | 436 |
| 7.3.2 | Regional fysisk planering | 436 |
| 7.3.3 | Länsstyrelsens och regeringens uppgifter i fråga om mellankommunal samordning..... | 446 |
| 7.4 | Den kommunala rollen..... | 453 |
| 8 | Konsekvensanalys..... | 461 |
| 8.1 | Vilka är kraven på en konsekvensanalys och hur har den genomförts? | 462 |
| 8.2 | Problembild och syfte med förslagen | 466 |
| 8.2.1 | Om bostadsbristen | 467 |
| 8.2.2 | Bristande samhällsplanering? | 474 |
| 8.2.3 | Befintlig mellankommunal och regional planering..... | 480 |
| 8.2.4 | Syfte med regional fysisk planering och ökad samordning | 482 |
| 8.2.5 | Hur den regionala planeringen kan förväntas mottas av kommunerna..... | 483 |
| 8.2.6 | Marginaleffekten av föreslagen lag jämfört med befintlig regional och mellankommunal planering..... | 486 |
| 8.3 | Om den regionala fysiska planeringens förväntade påverkan och logik | 488 |
| 8.3.1 | En mer strategisk och strukturbildande fysisk planering och planering för bostadsförsörjning .. | 491 |
| 8.3.2 | Samordningsvinster med planeringen för infrastruktur och kollektivtrafik..... | 495 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 8.3.3 | Samordningsvinster med planeringen för lokalt och regionalt utvecklingsarbete | 498 |
| 8.3.4 | Påverkan på marknadens aktörer | 500 |
| 8.3.5 | Analys av förslagets påverkan på bostadsbyggandet..... | 502 |
| 8.4 | Konsekvenser för berörda aktörer..... | 506 |
| 8.4.1 | Kommuner..... | 506 |
| 8.4.2 | Staten | 509 |
| 8.4.3 | Landsting och samverkansorgan | 513 |
| 8.4.4 | Företag..... | 515 |
| 8.4.5 | Enskilda | 518 |
| 8.5 | Bedömningar..... | 518 |
| 8.5.1 | Samhällsekonomisk bedömning..... | 518 |
| 8.5.2 | Förslag till finansiering..... | 520 |
| 8.5.3 | Effekter vid utebliven författningsändring..... | 521 |
| 8.5.4 | Övriga bedömningar | 522 |
| 8.6 | Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen | 524 |
| 8.6.1 | Vad innebär den kommunala självstyrelsen? | 525 |
| 8.6.2 | Det kommunala planmonopolet är en del av den kommunala självstyrelsen..... | 526 |
| 8.6.3 | Regionplanering och den kommunala självstyrelsen..... | 528 |
| 8.6.4 | Vad innebär förslagen för den kommunala självstyrelsen? | 529 |
| 9 | Ikraftträdande och genomförande | 535 |
| 10 | Författningskommentar | 539 |
| 10.1 | Förslaget till lag (201X:XX) om regional fysisk planering..... | 539 |
| 10.2 | Förslaget till förordning (201X:XX) om regional fysisk planering..... | 556 |
| 10.3 | Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948) | 558 |
| 10.4 | Förslaget till lag om ändring i lag (1995:1649) om byggande av järnväg..... | 559 |

| | | |
|-------|--|------------|
| 10.5 | Förslaget till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar | 560 |
| 10.6 | Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) | 563 |
| 10.7 | Förslaget till lag om ändring i lag (2010:1065) om kollektivtrafik..... | 579 |
| 10.8 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur | 580 |
| 10.9 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. | 582 |
| 10.10 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar | 584 |
| 10.11 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (2000:308) om fastighetsregister | 586 |
| 10.12 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete | 588 |
| 10.13 | Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) | 590 |
| 10.14 | Förslaget till förordning om ändring i förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar | 595 |
| | Särskilda yttranden | 597 |

Bilagor

| | | |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2013:78..... | 603 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2015:11..... | 613 |
| Bilaga 3 | Fysisk planering på regional nivå i Norden och i några andra länder | 615 |

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Bostadsplaneringskommitténs uppdrag har varit att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Uppdraget innebär bland annat att vi ska utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, liksom den särskilda lagstiftning som avser Stockholms län. Vi ska också utvärdera hur dessa planeringar förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier respektive länsplaner för transportinfrastruktur, dels regionala program för trafikförsörjningen. Om våra studier visar att regionplaneinstrumentet i PBL och övriga planeringar har otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen, bör vi utreda och överväga om och i så fall på vilket sätt planeringsinstrumenten och genomförandet kan stärkas.

I uppdraget har vidare ingått att utvärdera hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag och hur nämnda regler förhåller sig till bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL). Även samarbetet mellan olika regionala aktörer ska ses över. I detta sammanhang bör vi särskilt utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras. Regeringen anger också att ett effektivt instrument för regionplanering bör kunna visa vilka hänsyn som bör tas till ett nationellt och regionalt perspektiv vid den fysiska planläggningen i kommunerna.

Direktivet understryker samtidigt vikten av att analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier

med kommunernas översiktsplaner och de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning. Länstransportplaner, regionala utvecklingsprogram eller strategier och program för trafikförsörjning pekas ut som särskilt betydelsefulla i sammanhanget. Regeringen gör också bedömningen att det är viktigt att se över behovet av att samordna frågor på regional nivå som har betydelse för den fysiska planeringen.

Som skäl för behovet av bättre samordning mellan olika planeringsslag ligger ett antagande om att dessa kan stödja och främja ett ökat bostadsbyggande. Därmed kan de också bidra till att bostadsförsörjningsbehoven kan tillgodoses på ett bättre sätt. Kollektivtrafik och transportinfrastruktur tillmäts betydelse för att skapa incitament för ett ökat bostadsbyggande och för att det sker på ett hållbart sätt. Program för trafikförsörjning och länstransportplaner påverkar förutsättningarna för att ny bebyggelse ska kunna genomföras.

Enligt vårt direktiv ska kommittén bland annat överväga om och hur de regionala planeringsinstrumenten bör stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen. Det gäller särskilt om de nuvarande regionala planeringsinstrumenten visar sig ha otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen utifrån bostadsförsörjningsbehovet och behovet av en långsiktigt hållbar utveckling. Med det sagt består vår övergripande problembild av hur planeringsförutsättningarna ser ut med avseende på bostadsförsörjningsbehovet och kraven på en hållbar utveckling och om det behövs några förändringar i de fem planeringssystem som kommittén ska se över.

Våra studier och utvärderingar

Samordning och samverkan inom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning

Vår kartläggning av samordning och samverkan mellan kommunal och regional nivå pekar på att ökad rörlighet över lokala administrativa gränser kräver större insatser på regional nivå i bostadsplaneringsfrågor. Påverkan från de regionala programmen på kommunernas översiktsplanering är i dag relativt liten. Det kan bland annat bero på att det saknas uppdrag för regionala utvecklingsansvariga organisationer i frågor som rör bostadsförsörjningen i regionen. I

analysen framkommer också en varierad men generellt sett låg samverkan kring frågor om bostadsförsörjning mellan lokal och regional nivå. Även detta kan sannolikt förklaras av en otydlig roll i frågan för regionala organisationer. Störst upplevs behoven av samverkan kring regional bostadsplanering i storstadsregionerna.

Seminarier som vi har arrangerat med företrädare för grupper på kommunal och regional nivå som berörs av planeringen för bostadsförsörjningsfrågor, översiktsplanering, regional utvecklingsplanering samt transportinfrastruktur- och kollektivtrafikfrågor bekräftar den bild som framträder i nämnda kartläggning. Bostadsförsörjningsfrågorna är i liten utsträckning samordnade med övrig planering. Planerarna ser inte att de är särskilt involverade i andra processer än sina egna, även om det finns exempel på utvecklad samverkan. Skillnader i språk och kultur är sannolikt en av flera orsaker till svag samverkan mellan planeringssystemen.

Samtliga aktörer ser samverkan som en absolut förutsättning för en effektiv bostadsförsörjning och hållbar utveckling. Det finns starka argument för tvingande system för att få kraft att genomföra planeringen, men det finns lika starka argument för frivilliga system för att uppnå legitimitet. Utmaningen är att forma ett flexibelt och funktionellt system, som fungerar i alla delar av landet för de olika behov och förutsättningar som råder.

En enkät till cheferna för samhällsbyggnadsfrågor i landets kommuner visar att samverkan mellan kommuner kring fysisk planering är betydligt mer förekommande än samverkan kring planering för bostadsförsörjning. Mer samverkan mellan kommuner genererar ökad upplevd nytta, primärt kring förbättrad översiktsplanering. Kommunerna uppfattar att de har tillräckliga kunskaper och kompetens för att planera men saknar tillräckliga resurser. De ser endast i begränsad utsträckning att planering kan bidra till lösa bostadsförsörjningsfrågan.

Regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet

Ett av våra uppdrag har varit att utvärdera regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet. Dagens regionplanering regleras i två lagstiftningar. Det finns en särskild lag om planering för de 26 kommunerna i Stockholms län, som anger att regionplanering där

är obligatorisk och ska bedrivas av landstinget. För Sveriges övriga kommuner är regionplaneringen frivillig och ska bedrivas av ett utsett regionplaneförbund. Dessa regler återfinns i 7 kap. PBL. Utgångspunkten är där att kommunerna ska samverka på eget initiativ, utan lagreglering och statlig medverkan. Avsikten är att erbjuda ett system för planering som ett fastare alternativ till ett informellt samarbete. Den enda regionplanering som äger rum enligt 7 kap. PBL avser 13 kommuner i Göteborgsområdet med Göteborgsregionens kommunalförbund som regionplaneorgan.

Vår utvärdering har syftat till att besvara två frågor.

1. Är reglerna om regionplanering ett stöd för mellankommunal samordning?

Erfarenheterna från Stockholms- och Göteborgsområdet visar att det upplevs som positivt att det finns en aktör som arbetar med mellankommunala och regionala frågor inom fysisk planering. Därigenom skapas legitimitet för att diskutera dessa frågor och det kommunala arbetet underlättas genom de underlag och analyser som regionplaneorganet tar fram. En annan fördel anses vara att det inte behövs ett nytt regionalt organ varje gång ett regionalt problem uppkommer.

Möjligheten att upprätta en plan är även den en fördel med regelverket, eftersom det har skett för både Stockholms- och Göteborgsområdet. Strukturbilden för Göteborgsregionen kan sägas utgöra en regionplan, eftersom den omfattar huvuddragen av mark- och vattenanvändningen i regionen. Samtidigt utgör den formellt sett inte en regionplan enligt 7 kap. PBL, eftersom den inte har tagits fram med stöd av förfarandereglerna.

Erfarenheterna visar att planerna fyller en funktion som gemensamma plattformar, viljeinriktningar och utgångspunkter, vilket talar för att planerna utgör ett stöd för mellankommunal samverkan. Samarbetet konkretiseras och ger en dokumentation av hur det är tänkt att regionen ska utvecklas. Däremot anses genomförandet av planerna vara oreglerat. Svagheter med planeringen har i båda fallen ansetts vara genomförandet.

Mot bakgrund av att erfarenheterna från regionplanering är övervägande positiva, kan förekomsten av regelverken anses vara ett stöd för mellankommunal samordning. Samtidigt bedrivs mellankommunal samverkan även i andra former än regionplanering enligt

7 kap. PBL. Med hänsyn till att det i dag endast bedrivs regionplanering enligt PBL i ett område, kan bestämmelserna inte anses ha bidragit till denna typ av mellankommunal samordning.

2. *Har reglerna om regionplanering ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå samt mellan regional och lokal nivå?*

Regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet har olika förutsättningar och bedrivs på olika sätt. Det går inte att säga att något av sätten är bättre eller sämre för att främja mellankommunal samverkan av fysisk planering. Erfarenheterna är i stort sett desamma, både ur positiv och ur negativ synvinkel. Planeringen är förankrad bland de deltagande kommunerna på båda håll. Planeringen i Stockholmsområdet bedrivs av ett organ som arbetar på regional nivå, medan processen med rådslag i Göteborgsområdet tycks skapa bättre förutsättningar för förankring än förfarandereglerna i 7 kap. PBL.

Regionplaneringen i Stockholmsområdet har bidragit till flera samarbeten, dels för att synliggöra vissa kommuner i regionplaneringen, dels för att regionplaneringen pekar ut kommungemensamma frågor. Små kommuner tycks dessutom vara mer positivt inställda till regionplanering än stora kommuner.

PBL-kommitténs utvärdering av regionplaneringen i Stockholms län 2005 fann att den mellankommunala samordningen hade ökat. Utredningar därefter visar att behoven av mellankommunal samverkan inom alla sektorer ökar och även att samverkan ökar. I de utredningar som har behandlat frågan om regionplanering har bedömningen alltid landat i att någon form av regionplanering behövs och är önskvärd, om än i varierad grad. Frågorna om vem och vilka som ska bedriva den, om den ska vara frivillig eller obligatorisk, vilket territorium den ska omfatta och hur relationen mellan stat och kommun ska se ut har dock besvarats på olika sätt.

Reglerna om regionplanering har även ökat möjligheterna till samordning mellan regional och lokal nivå. Genom regelverken har det bildats ett regionalt organ och ett forum för att föra dialog om de gemensamma frågorna på regional nivå. Sådana frågor är exempelvis transportinfrastruktur och kollektivtrafik, som i dag planeras på regional nivå. Andra frågor som bebyggelseplanering och om-

rådesutveckling, som planeras på kommunal nivå, lyfts genom regionplaneringen till den regionala nivån.

Regelverken för de olika planeringslagen

Vi beskriver i betänkandet hur planering av mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och bostäder utgår från olika syften. Planeringen presenteras även i dokument som alla går under olika benämningar. Oavsett benämning är ingen av dem bindande för efterföljande beslut.

Tre av de fem planeringarna sker med länet som geografisk indelning. Såväl länsplanen för transportinfrastruktur som den regionala utvecklingsstrategin kan enligt reglerna omfatta fler än ett län, men någon sådan plan eller strategi har inte ännu tagits fram. Planering för bostadsförsörjning och mark- och vattenanvändning sker enbart på kommunal nivå. Regionplanering avser kommuner och omfattar allt ifrån samtliga kommuner i Stockholms län till att omfatta ett obestämt och obegränsat antal kommuner i andra län.

Samtliga berörda planeringar utom regionplanering enligt 7 kap. PBL är obligatoriska. Inget av regelverken innehåller några sanktioner för de fall ansvariga aktörer inte uppfyller reglernas krav. Beträffande kollektivtrafikplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning finns styrmedel i form av möjligheter att meddela förelägganden.

Länsplaner för transportinfrastruktur omfattar tolv år, en regionplan gäller i åtta år, kollektivtrafikplanering ska ske regelbundet, riktlinjer för bostadsförsörjning ska upprättas varje mandatperiod, en översiktsplan ska aktualitetsprövas varje mandatperiod, och för de regionala utvecklingsstrategierna bestämmer ansvarig aktör den tidsperiod som de ska omfatta. Strategierna, programmen och planerna är till allra största del inte synkroniserade i tid. Länstransportplanerna är styrda av den nationella transportplanen.

Regelverken ställer heller inga krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer. Om en regionplan upprättas, ska regionplaneorganet ta hänsyn till och samordna planen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Länsplaner behöver inte samordnas med övrig planering. Samma sak gäller för trafikförsörjningsprogrammen. En utvecklingsstrategi ska binda

samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen.

Det regionala utvecklingsprogrammet ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser. Vad som avses med andra relevanta regionala program framgår inte och får då bedömas vara en möjlighet snarare än en skyldighet för de planerare som tar fram dessa andra program att förhålla sig till utvecklingsstrategin. I de flesta fall gör flera av länstransportplanerna och programmen för trafikförsörjning denna koppling till den regionala strategin. Exempelvis nämner programmen, planerna eller strategierna respektive sektors betydelse för utvecklingen som helhet och för sin sektors utveckling.

När det gäller länsplaner för transportinfrastruktur är inflytandet för den regionala aktören begränsat. Följden är att planeringen har svårt att bli integrerad med exempelvis kommunal eller annan regional planering, oavsett den regionala aktörens vilja eller förmåga. Inom systemet för transportinfrastruktur sker dock ett tydligt växelspel mellan den nationella, den regionala och den lokala nivån, som saknas i övrig planering.

Riktlinjer för bostadsförsörjning ska innehålla uppgifter om hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Motsvarande styrning av regionala planer, program eller strategier för att ta hänsyn till kommunernas bostadsförsörjningsriktlinjer finns inte. I den mån bostadsfrågan nämns är det med begrepp som attraktiva boendemiljöer eller liknande.

Sektoriseringen i samhällsplaneringen kan i många fall vara nödvändig utifrån varje sektors specifika och höga krav på kunskap. Men när det saknas en sammankoppling mellan sektorernas olika planeringssystem, leder det till bristande effektivitet i planeringen och att avvägningar blir sämre.

Asymmetrin i hur fördelningen av ansvar och uppgifter är organiserad i länen innebär att det finns landsting, samverkansorgan och länsstyrelser som samtliga har samma ansvar och uppgifter. Förutsättningarna för att kunna ta detta ansvar ser olika ut. Relationerna mellan den regionala aktören och länets kommuner skiljer sig också åt i olika delar av landet. När till exempel den nya kollektivtrafiklagen infördes kunde landsting och kommuner välja

att organisera den nya länsvisa kollektivtrafikmyndigheten på tre olika sätt. Följdaktningen finns det en asymmetri även när det gäller ansvaret för kollektivtrafiken.

Länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning

Verksamheterna för plan- och byggfrågor och bostadsförsörjning hanteras och organiseras olika för varje länsstyrelse. Antalet årsarbetskrafter för verksamheterna varierar. Länsstyrelsen ger kommunerna vägledning, råd och stöd. De lämnar yttranden, tillhandahåller planeringsunderlag som är relevanta för planering och samordnar statens intressen.

Alla de sex länsstyrelser som har ingått i vår kartläggning av länsstyrelsernas verksamhet anordnar regionala forum för samtal om fysisk planering, bostadsförsörjning och boende. Syftet med dessa forum är att skapa en gemensam kunskapsarena, att inspirera och nå ut med samlad information och att erbjuda möjligheter för deltagarna att bygga upp kontakter, nätverk och utveckla olika forum.

Stor vikt läggs även vid att samordna olika insatser och perspektiv inom myndigheten, framförallt i de insatser som riktas till kommunerna.

Länsstyrelsen pekar på ett antal brister och utmaningar för arbetet kring fysisk planering och bostadsförsörjning. Ett område är avsaknaden av statlig bostadspolitik, vilket för med sig att det är svårt att göra bedömningar som gynnar bostadsfrågan. Det leder till att bostadspolitiken utformas inom alla delar i systemet och dessa går inte i takt med varandra. Därutöver anser länsstyrelsen att floran av nationella mål, planer och program är alltför omfattande. Målen är motstridiga och det är svårt att få en överblick över statens prioriteringar från nationell nivå. Allt förefaller vara viktigt. Länsstyrelsen framför också att PBL förutsätter att länsstyrelsen är förutsägbar och ger samlade besked i tidiga skeden, det vill säga i sina granskningsyttranden till kommunernas översiktsplaner. För att kunna svara upp mot det har länsstyrelsen behov av att få ett bättre stöd från de nationella myndigheterna.

Vilka är problemen?

Vi konstaterar att morgondagens samhälle inte kommer att vara likt gårdagens. Synen på planering för framtida förändringar i samhället och planerarens roll förändras också kontinuerligt. Utvecklingen drivs i dag av andra faktorer än vad planeringen ibland förmår att se eller själv kan bidra med. Till det kommer att samhällsplanering sker inom ett område med en marknad för bostäder och bostadsbyggande som ser helt annorlunda ut i dag än för 20–30 år sedan. En rad samhällsförändringar påverkar det framtida bostadsförsörjningsbehovet och våra möjligheter att tillgodose kraven på hållbar utveckling.

Lika lite som planering kan styra utvecklingen kan en aktör ensam bedriva planering. Begrepp som flernivåstyrning används för att beskriva att samhällets styrningsmekanismer har ändrats till att mer handla om processer och nätverksbyggande. Tidigare hierarkisk styrning är i dag svår att tillämpa på ett mer komplext samhälle. Beslutsprocesserna liknas mer vid samverkansprocesser, där flera olika aktörer från politik till intresseorganisationer deltar. Handlingsprogram, strategier, mål och riktlinjer får ökat utrymme i förhållande till den formella reglering som tidigare har använts.

Det finns ingen given regional nivå för kommittén att utgå från. Den regionala nivån kan vara en funktionell nivå, exempelvis i form av ett mellankommunalt samarbete. Nivån kan också definieras utifrån en administrativ funktion och då utgå från länsgränserna. De planeringsslag som berörs av vårt uppdrag har också en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå.

Otydligheten består i en utbredd asymmetri när det gäller valet av ansvariga aktörer för det regionala tillväxtarbetet och länstransportplanerna. Det gäller också valet av kollektivtrafikansvarig myndighet. Därutöver finns det områden som har nära koppling till det regionala utvecklingsansvaret, där staten på regional nivå har ansvaret, som exempelvis energi- och klimatarbete och dricksvattenförsörjning.

Mängden planer, program och strategier inom olika sektorer, återkommande och blandade statliga intressen och en asymmetri av ansvarsfördelning på regional nivå bidrar inte till att underlätta en planering som sakligt sett är nog så svår. Samhällsplaneringen är i dag svåröverskådlig för inblandade aktörer, medborgare och före-

tag. För att kunna upprätthålla en funktionell planering ökar kraven på samordning, samråd och samverkan för samtliga inblandade.

Många aktörer och utredningar har under lång tid påtalat att dagens samhällsplanering inte är organiserad utifrån en systemsyn. Icke desto mindre försvårar den fortsatta bristen på helhetsyn – och en alltför stor tilltro till vad samordning och samråd kan åstadkomma – en planering för en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Förändrade omvärldsfaktorer innebär att hänsyn bland annat måste tas till allt större geografiska planeringsområden. Behovet av planering på regional nivå uppkommer när samhällsutvecklingen kommer ifatt och växer ifrån gårdagens planering inom kommungränserna. Detsamma gäller utvecklingen mot ökade skillnader mellan administrativa och funktionella indelningar. Flera kommuner samarbetar i dag inom ett antal områden för att överbrygga skillnaden mellan de administrativa och de funktionella gränserna. Men de gör det främst i frågor som de är överens om. Med urbanisering och regionförstoring följer ökade skillnader mellan kommunernas administrativa gränser å ena sidan och hur människor uppfattar det geografiska området för sitt arbete, sina studier eller sin fritid å andra sidan.

I dagens system har ingen enskild aktör ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i delar av landet. Kommunerna har ansvar för att planera för bostadsförsörjning och att planlägga mark- och vattenanvändning. Det innefattar dock inte att faktiskt bygga bostäder. Vår kartläggning visar att den kommunala planeringen för bostadsförsörjning i flera avseenden lever sitt eget liv, frikopplad från övrig kommunal och regional planering.

Befolkningsökningen i kommunerna uppkommer genom höga födelsetal och invandring. Migrations- och asylfrågor är i första hand ett statligt ansvar och det är svårt för kommunerna att planera för den bostadsefterfrågan som detta leder till. Detsamma gäller behovet av bostäder för andra hushållskategorier som studenter och i viss utsträckning soldater, där staten påverkar omfattningen av den inflyttning som sker. Kommunerna saknar många gånger både kunskap om och möjligheter att påverka planeringen för betydande delar av de hushåll som planeringen för bostadsförsörjning behöver omfatta.

Som en följd av att det inte finns någon aktör med ett samlat ansvar för planering av bostadsförsörjningen på nationell eller regional nivå, finns det heller inte någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning, när kommunerna inte själva ser något sådant behov. Enligt gällande bestämmelser kan visserligen regeringen genom planföreläggande tvinga kommunerna att planera för bostadsbyggande, men något sådant beslut har ännu inte fattats.

Kommunerna ska enligt bostadsförsörjningslagen upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning, något som de flesta kommuner inte gör utan att detta leder till några påföljder. Kommuner som inte upprättar riktlinjer går miste om värdefulla insikter om bostadstillgången och bostadsbehovet i kommunen. Frånvaron av kommunala underlag försvårar även regionala och nationella analyser.

Ett skäl till varför många kommuner inte planerar för bostadsförsörjning är att de har en vikande befolkningsutveckling och ett minskat behov av bostäder. I en sådan situation kan dock planering vara minst lika viktig. Kommunernas brister i analys och riktlinjer för sin planering innebär att de är sämre rustade att hantera en förändring av bostadsbehovet. I områden med tillväxt kan antingen kommunernas fulla potential tas om hand på ett hållbart sätt eller så får planeringen ske ad hoc och helt i händerna på hur marknaden agerar eller inte agerar.

Vi kan notera att trots den utveckling som samhället går igenom, bedrivs delar av samhällsplaneringen – och då främst avseende fysisk planering – fortfarande på samma sätt som under mitten av 1980-talet. Planeringen sker fortfarande på lokal nivå och omfattar i flera avseenden icke funktionella områden. Fysisk planering i Sverige skiljer sig från många andra länder när det gäller avsaknaden av såväl nationell som regional planering.

Att kommunerna med sin planering är en viktig marknadsaktör är uppenbart i arbetet med detaljplaner och markanvisningar. Efter samtal med flera kommuner och andra aktörer får vi intrycket, trettio år senare, att den kommunala planeringen i många fall är tillbaka i en situation, där tjänstemannastyrd expertplanering får styra och där kommunala beslut kryper allt längre in i byggprocessen.

Kommunernas planering kan enligt vår uppfattning inte enbart handla om att ta fram planer eller riktlinjer. Kommunerna måste också planera utifrån de marknadsmässiga villkor som gäller och att

planeringen i sig påverkar marknadens agerande. Antalet färdiga detaljplaner som en kommun har är inte i första hand ett kvitto på hur väl kommunen sköter sitt ansvar att planera för bostadsförsörjning och för fysisk planering, om detaljplanerna inte sedan leder till fler bostäder. Snarare kan outnyttjade detaljplaner ibland vara ett tecken på att planerna inte svarar mot föreliggande behov eller att kommunen inte har planerat tillräckligt tillsammans med de byggherrar och företag som kan bygga bostäderna.

En annan fördröjande faktor är att utbyggnaden av nödvändig infrastruktur inte alltid är anpassad till byggprocessen. Om utbyggnaden försenas, dröjer också byggstarten. Företagen konkurrerar dessutom ofta med varandra med samma typ av bostäder och byggstartar fördröjs därför att byggherrar inte vill påbörja likartade projekt samtidigt. Företagens intresse för att bygga bostäder i mindre centrala områden är också svalt, trots att det kan finnas ett behov av bostäder i dessa områden.

Vi har i samtal med representanter för olika sektorer som berörs av vårt utredningsarbete fått skilda beskrivningar och förklaringar till varför det ser ut som det gör. Flera i byggbranschen pekar på kommunernas planläggning och kvalitén i den som grund för att de väljer eller inte väljer att bygga i en viss kommun. Kommunernas arbete och hur de samspelar med byggföretagen har därför betydelse för företagets agerande. I samtalen kommer det även fram att byggbranschen känner att de inte tillräckligt blir involverade i planeringsprocessen. Resultatet kan då bli att kommunerna planerar för områden där det saknas ett intresse från byggbranschen att utveckla.

För många kommuner råder numera andra förhållanden än för några år sedan. Överskott på bostäder har bytts till bristsituationer. Den omställningen ställer krav på såväl politiker som tjänstemän, bland annat när det gäller hur kommunerna ska agera på marknaden för att kunna tillgodose behovet av bostäder. Fysisk planering som vi har studerat utifrån planering för bostadsförsörjning och samordning med andra planeringsslag visar på brister i förutsägbarhet, tydlighet och samordning. Dessa faktorer är grundläggande för en öppen och väl fungerande bostadsmarknad. Kommunernas agerande är en del av förutsättningarna för en sådan marknad för bostäder.

Samhällsplanering är till sin natur en mångfacetterad och komplicerad verksamhet. I planeringen ligger att göra avvägningar

mellan att utveckla, bevara och utnyttja olika värden i samhället. Dagens samhällsplanering kännetecknas av ett växande antal intressen och ett stort antal aktörer som bevakar dessa intressen och som har vitt skilda förutsättningar att delta i planeringen. Staten saknar förmågan och i viss mån viljan att göra avvägningar mellan det 100-tal nationella mål som har upprättats av staten.

Under utredningsarbetet har det blivit alltmer tydligt att statens agerande i samhällsplaneringen generellt, och särskilt i fysisk planering, lämnar en del att önska avseende sammanhållning, effektivitet, tydlighet och strategiskt agerande. Vi har lyft fram problemen på bostadsmarknaden och att en del av problembilden är en svåröverskådlig samhällsplanering, särskilt avseende processer för fysisk planering. En bidragande orsak till detta tycks vara statens agerande. Det statliga agerandet gentemot kommuner kännetecknas av sektoriseringsmakt och därmed bristande helhetssyn, återkommande synpunkter i form av yttranden i olika skeden i planeringsprocessen med ibland motstridiga inriktningar, skillnader kring vad staten anser vara viktigt beroende på var i landet man befinner sig m.m.

Staten och statliga myndigheter samordnar sig inte i tillräcklig omfattning i sina dialoger med kommunerna. Kommunerna får på detta sätt för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att avväga mot varandra. Vad och hur staten har tänkt om utvecklingen inom fysisk planering är därför svårt att veta. På regional nivå finns det få förutsättningar för staten att agera sammanhållet utan sektoriseringen kanaliseras via länsstyrelsen.

Länsstyrelserna har flera olika uppgifter, varav en är att lämna stöd och råd. Flera efterfrågar dock en stat som inte bara ger restriktioner utan som också förmedlar en viljeinriktning. Ett statligt perspektiv som är tydligt med vilka intressen staten har, samordnar statliga sektorsmyndigheter och gör avvägningar mellan nationella mål får i dag inte så stort utrymme.

Våra förslag

Vi anser att bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet kan tillgodoses bättre med en regional fysisk planering. Vi ser inte i första hand behov av att lämna förslag inom planeringen

för bostadsförsörjning. Vårt utredningsarbete visar tydligt att bostadsförsörjning inte tillgodoses genom sin egen solitära sektorsvisa planering. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning bör i stället betraktas som en planering som följer och är beroende av, men som också behöver samspela med, andra planeringar. I detta samspel och beroende uppstår kravet på en regional planering som bland annat skapar förutsättningar för en lokal planering för bostadsförsörjning. Vi har därför valt att utforma den regionala planeringen som en fysisk regional planering och att ställa ökade krav på samordning mellan den planeringen och regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning.

Mot bakgrund av vårt utredningsarbete drar vi följande slutsatser. Kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling kan bättre tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Bättre samordning mellan olika planeringslag bör kunna leda till en mer långsiktig och effektiv samhällsplanering, vilket kan bidra till bättre bostadsförsörjning och en hållbar utveckling.

Regional fysisk planering kan vidare bidra till att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre tillgodoses genom att synliggöra, förändra och utveckla den fysiska miljön och dess strukturella förutsättningar. Skälet för en regional nivå för detta ändamål är att den placerar in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografisk sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra.

En annan slutsats är att fysisk planering i ökad utsträckning påverkar en regions utveckling och därför har betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Fysisk planering kan vara ett av flera verktyg som den regionala nivån behöver för att kunna utvecklas på ett hållbart sätt. Till detta kommer att flera av de planeringslag som bedöms ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen bedrivs på regional nivå, exempelvis kollektivtrafik. Med en regional fysisk planering som samverkar med andra planeringslag ökar därmed förutsägbarheten för de byggherrar och byggföretag som ska förverkliga den kommunala planeringen för bostadsförsörjning.

Den regionala fysiska planeringen bör syfta till att övergripande skapa långsiktiga förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. Planeringen ska avse frågor av

mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön. Bestämmelser om regional fysisk planering ska regleras i en ny lag om regional fysisk planering, 7 kap. PBL och lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska upphöra att gälla. Den planering vi föreslår ska underlätta den kommunala översiktsplaneringen och planeringen för bostadsförsörjning genom att bidra till underlag och regionala bedömningar och avvägningar mellan olika nationella och regionala intressen.

Vi föreslår att regional fysisk planering ska vara ett uppdrag i hela landet och ha länet som indelningsgrund. Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i varje län ska inom sitt län ha i uppgift att bedriva regional fysisk planering. I län där länsstyrelsen fortfarande har det regionala utvecklingsansvaret, ska landstinget i stället ha den uppgiften.

Den ansvarige aktören ska ha i uppgift att

1. utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
2. upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet, som ska avse regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
3. föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt,
4. lämna underlag om sådana frågor som rör regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,
5. yttra sig enligt 3 kap. 15 § PBL över förslag till översiktsplaner inom länet under tiden de är utställda,
6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och
7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

Programmet för regional fysisk planering ska vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Programmet ska inte vara bindande. Om en översiktsplan avviker från det regionala fysiska programmet för länet, ska det anges på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

Av programmet ska bland annat framgå hur hänsyn har tagits till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) samt hur hänsyn har tagits till och hur programmet har samordnats med planeringen för transportinfrastruktur, regional tillväxt, kollektivtrafik och kommunernas bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet.

Regeringen får meddela föreskrifter om utformningen i övrigt av ett program.

Vi förslår vidare att motsvarande aktör i andra berörda län, de kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter som berörs, länsstyrelsen och andra myndigheter ska lämna den ansvarige aktören det underlag och den information som behövs för planeringen och för att upprätta ett regionalt fysiskt program.

Den ansvarige aktören ska varje mandatperiod pröva om programmet är aktuellt i förhållande till de krav på vad som ska framgå av programmet.

När ett regionalt fysiskt program upprättas eller ändras ska den ansvarige aktören samråda med motsvarande aktörer, kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter som berörs samt länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter. Under samrådet ska länsstyrelsen ta till vara och samordna statens intressen, verka för att riksintressen tillgodoses och att miljökvalitetsnormer följs samt tillhandahålla underlag för den ansvarige aktören för regionalt fysisk planering. Länsstyrelsen ska även så långt det är möjligt bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och övriga relevanta nationella intressen.

Efter samrådet om ett regionalt fysiskt program och innan det antas, ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över programmet. Av yttrandet ska det framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL eller ett berört riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB och om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap.

MB inte följs. Granskningsyttrandet ska utgöra en del av det regionala fysiska programmet.

Om ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet avviker från vad som anges i länsstyrelsens granskningsyttrande över ett regionalt fysiskt program, ska det av beslutet framgå på vilket sätt det i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Följande uppgifter för länsstyrelsen upphävs.

1. Att verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt vid samråd om förslag till översiktsplaner och detaljplaner enligt 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § PBL,
2. Att yttra sig i fråga om sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt vid granskning av förslag till översiktsplaner och detaljplaner enligt 3 kap. 16 § och 5 kap. 22 § PBL, samt
3. Att överpröva kommuners beslut, om beslutet kan antas innebära att frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt enligt 11 kap. 10 § PBL.

Regeringen ska inte ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program. Regeringens möjlighet att meddela planföreläggande för att samordna användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner enligt 11 kap. 15 § 2 st. 2 PBL upphävs likaså.

Den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering ska överta länsstyrelsens uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen och ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Den aktören ska årligen också upprätta en rapport som ska innehålla en bostadsmarknadsanalys för länet.

Kommunerna ska lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjning till den aktör som har ansvar för regional fysisk planering i länet. Riktlinjerna ska innehålla uppgifter om på vilket sätt kommunen har tagit hänsyn till och samordnat dessa med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, strategier

för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala översiktsplaner.

Samordningen mellan sektorsvisa planeringar på regional nivå bör stärkas för en bättre och effektivare samhällsplanering och för att skapa förutsättningar för en bättre bostadsförsörjning och långsiktigt hållbar utveckling. De planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom regional fysisk planering, för regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med annan planering.

Regeringen bör regelbundet och minst en gång under varje mandatperiod besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. En nationell strategi bör behandla frågor som har ett tydligt nationellt strategiskt värde och som syftar till en hållbar utveckling för hela landet. Strategin bör redovisas i en skrivelse till riksdagen.

Regeringen bör regelbundet även höra representanter för den regionala och kommunala nivån samt andra aktörer som regeringen anser är berörda av fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor i landet. Regeringen bör därför inrätta ett forum som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering utifrån ett framtidsperspektiv, att tillföra kunskap och att sätta frågan i ett internationellt sammanhang.

Vi föreslår att förslagen genomförs den 1 januari 2019.

Förslagets konsekvenser

Ambitionen för vårt arbete med en konsekvensanalys har varit att identifiera, kvantifiera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av främst förslaget till lag om regional fysisk planering och hur dessa konsekvenser påverkar berörda aktörer. I den mån det har varit möjligt har utgångspunkten varit att bedöma konsekvenserna på kvantitativa grunder. Förutsättningarna för detta har emellertid visat sig vara små.

Vilka konsekvenser som förslagen för med sig beror i stor utsträckning på hur berörda aktörer – kommunala och regionala politiker och tjänstemän – väljer att förhålla sig till och agera ut-

ifrån de nya institutionella förutsättningarna. Antalet varianter av effekterna av en regional fysisk planering kan därför bli lika många som antalet kommuner och län i landet. Berörda aktörers inställning till regional fysisk planering blir i sig viktig för att implementera och realisera nyttan med förslaget. Vi gör också bedömningen att en regional fysisk planering bör öka kunskapen om mellankommunala och regionala frågor hos samtliga berörda aktörer och bland annat bidra till att den kommunala översikts- och detaljplaneringen underlättas och kan bedrivas effektivare.

Vidare redovisar vi bristen på samordning mellan berörda regelverk. Vi pekar på att flera i sammanhanget betydelsefulla myndigheter, exempelvis Trafikverket, inte styrs mot eller följs upp gentemot mål för att tillgodose bostadsförsörjning. Myndighetsstyrningen bör ingå som ett medel för att tillgodose bostadsförsörjning.

Problembilden kring bostadsförsörjningssituationen ingår i sig som en del i ett större samhälleligt problem, där bristen på bostäder är negativt för individen. Den är också negativ för förutsättningarna för hållbar utveckling och tillväxt i allmänhet och för rörligheten på arbetsmarknaden i synnerhet.

Det finns flera bakomliggande orsaker till situationen. För vår konsekvensutredning är två ingångsvärden särskilt relevanta. För det första skiljer sig problembilden och dess utmaningar åt mellan olika delar av landet och för olika typer av kommuner. För det andra hänger de specifika problem och utmaningar som går att identifiera för respektive lokala bostadsmarknad intimt samman med varandra.

Konsekvensanalysen är strukturerad utifrån de fyra huvudsakliga konsekvenser som den regionala fysiska planeringen förväntas medföra.

1. En mer strategisk och strukturbildande regional fysisk planering och planering för bostadsförsörjning genom att regionala aktörer och kommuner i större utsträckning utgår från regionala och mellankommunala mönster och kommunala förutsättningar kring fysisk planering samt planering för bostadsförsörjning, transportinfrastruktur och kollektivtrafik.
2. En mer strategisk och strukturbildande planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik genom att staten, regionala

aktörer och kommuner tar större hänsyn till varandra, till mellan-kommunala mönster och till förutsättningar kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.

3. En mer strategisk och strukturbildande regional och lokal tillväxt- och utvecklingsplanering genom att regionala aktörer och kommuner tar större hänsyn till fysiska strukturer.
4. Mer förutsägbara och långsiktiga geografiska förutsättningar för exploatering och byggande för marknadens aktörer.

När det gäller konsekvenser för berörda aktörer bedöms en viss ökning av kommunernas arbetsbörda för planering. Effekterna för staten består av minskad arbetsbörda för länsstyrelserna. För landsting och kommunala samverkansorgan skulle vårt förslag innebära ett behov av ett tillskott på ett 50-tal årsarbetskrafter och en ökning av planeringskostnaderna med drygt 50 miljoner kronor. Förslaget bedöms inte få några direkta konsekvenser för företaget.

Enligt vårt direktiv ska vi särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt våra förslag påverkar det kommunala självstyret. Den kommunala självstyrelsen gäller för all verksamhet inom kommuner och landsting. Våra förslag påverkar de berörda landstingen och samverkansorganen på så sätt att de får nya obligatoriskt uppgifter. När det gäller kommunerna påverkas de av att de omfattas av en regional fysisk planering.

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgift att verka för och granska att samordning av mellankommunala frågor sker vid översikts- och detaljplanering avskaffas. Länsstyrelsens möjligheter att påverka innehållet i planeringen inskränks därmed. Vi föreslår även att länsstyrelsen inte längre ska ha möjlighet att överpröva detaljplaner på grund av att frågor som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Det inskränker statens möjligheter att upphäva detaljplaner som kommunerna har antagit.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (201X:XX) om regional fysisk planering

Härigenom föreskrivs följande.

Innehåll, syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om fysisk planering av regional och mellankommunal betydelse inom länen. Bestämmelserna syftar till att övergripande skapa långsiktiga förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.

2 § Med fysisk planering avses i denna lag planering av frågor av betydelse för den fysiska miljön.

Ansvarig aktör

3 § De samverkansorgan som avses i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och de landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska inom sina län ha de uppgifter som anges i 4 §.

I Gotlands län ska Gotlands kommun ha de uppgifter som anges i 4 § och i övriga län ska landstinget ha dessa uppgifter. Det som sägs om samverkansorgan och landsting i denna lag gäller för Gotlands kommun.

Uppgifter

4 § De samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska

1. utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,

2. upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet som ska avse regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,

3. föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt,

4. lämna underlag om sådana frågor som rör regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,

5. yttra sig enligt 3 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) över förslag till översiktsplaner inom länet under tiden de är utställda,

6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och

7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

Av ett yttrande enligt första stycket 5 ska det framgå hur förslaget till översiktsplan förhåller sig till det regionala fysiska programmet.

De samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär.

Regionalt fysiskt program

5 § I varje län ska det finnas ett regionalt fysiskt program.

6 § Av programmet ska framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur programmet har samordnats med länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets ut-

veckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur programmet är tänkt att genomföras.

Länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 13 § ska utgöra en del av programmet.

Regeringen får meddela föreskrifter om programmets utformning i övrigt.

7 § Vid upprättande eller ändring av ett program ska de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag samråda med länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra statliga myndigheter som berörs.

Den allmänhet, de andra myndigheter och sammanslutningar i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet ska ges tillfälle till samråd.

Syftet med samrådet är att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

8 § Samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska begära att länsstyrelsen yttrar sig över programmet efter samrådet och innan ett program antas.

9 § Programmet ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Programmet är inte bindande.

10 § De samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska varje mandatperiod pröva om programmet är aktuellt i förhållande till kraven i 6 §.

11 § Om ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet avviker från vad som anges i länsstyrelsens granskningsyttrande ska det av beslutet framgå på vilket sätt det i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Länsstyrelsens uppgifter

12 § Under samrådet ska länsstyrelsen

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för samverkansorganens och landstingens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) som hänsyn bör tas till,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, och
4. så långt det är möjligt bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och övriga relevanta nationella intressen.

13 § Vid sin granskning enligt 8 § ska länsstyrelsen avge ett yttrande över det regionala fysiska programmet. Av yttrandet ska det framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) eller ett berört riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.

14 § Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program enligt 10 § ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Synpunkterna ska lämnas på begäran av det samverkansorgan eller landsting som avses i denna lag. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till programmet.

15 § När de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag har beslutat om ett regionalt fysiskt program samt om ett sådant programs aktualitet ska samverkansorganen och landstingen utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och berörda kommuner.

Andra aktörers uppgifter

16 § De kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter, länsstyrelsen samt andra myndigheter som berörs ska lämna de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag underlag och information som behövs för planeringen och för upprättande av ett regionalt fysiskt program.

17 § Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program enligt 10 § ska berörda kommuner redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Synpunkterna ska lämnas på begäran av det samverkansorgan eller landsting som avses i denna lag. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till programmet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019. Genom lagen upphävs lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

2. Regionplaner som har antagits enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) före ikraftträdandet av denna lag ska gälla som regionala fysiska program enligt denna lag.

3. Ett regionalt fysiskt program enligt denna lag ska vara antaget i varje län senast år 2022.

1.2 Förslag till förordning (201X:XX) om regional fysisk planering

1 § Under ett samråd om att anta eller ändra ett regionalt fysiskt program ska länsstyrelsen underrätta de statliga myndigheter som kan väntas ha synpunkter i sådana frågor som länsstyrelsen ska ta ställning till i sitt granskningsyttrande.

2 § Om ett regionalt fysiskt program antas eller ändras ska länsstyrelsen underrätta lantmäterimyndigheten om beslutet. Länsstyrelsen ska underrätta andra statliga myndigheter, om de har haft synpunkter på programförslaget eller om de särskilt berörs av beslutet.

3 § På Boverkets begäran ska länsstyrelsen lämna sådana redovisningar av planeringsunderlag för regionala fysiska program som behövs för att Boverket ska få kännedom om aktuella utvecklingstendenser inom regional fysisk planering.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs att 76 § väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

76 §¹

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

Länsstyrelsen får överklaga sådana beslut av Trafikverket enligt denna lag som berör länsstyrelsens verksamhetsområde.

Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900)* får överklaga Trafikverkets beslut.

Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *de samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering* får överklaga Trafikverkets beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2012:439.

1.4 Förslag till lag om ändring i lag (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §²

Trafikverket och kommuner får överklaga länsstyrelsens beslut. Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900)* får överklaga Trafikverkets beslut.

Trafikverket och kommuner får överklaga länsstyrelsens beslut. Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *de samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering* får överklaga Trafikverkets beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

² Senaste lydelse 2010:1066.

1.5 Förslag till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

dels att 2, 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och

3. hur kommunen har tagit hänsyn till *relevanta* nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

3. hur kommunen har tagit hänsyn till *och samordnat riktlinjerna med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.*

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

³ Senaste lydelse 2013:866.

3 §⁴

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. *Länsstyrelsen* ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

De samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. *De samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering* ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

3 a §

De samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering ska årligen upprätta en rapport som ska innehålla en bostadsmarknadsanalys för länet.

Regeringen får meddela föreskrifter om en sådan rapport som avses i första stycket.

5 §⁵

Kommunerna ska lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjningen till *de samverkansorgan och landsting som avses i lag (201X:XX) om regional fysisk planering*.

⁴ Senaste lydelse 2013:866.

⁵ Senaste lydelse 2013:866.

En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden om kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål som avser överklagande av beslut om sådana riktlinjer till dess målet är slutligt avgjort.

1.6 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 7 kap. och 11 kap. 13 och 14 §§ ska upphöra att gälla, dels att rubriken närmast före 11 kap. 13 § ska utgå, dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 2, 5, 9, 10, 16 och 22 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 14, 22 och 29 §§ och 11 kap. 1, 10 och 15 §§, 13 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §⁶

Lagen innehåller bestämmelser om

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.), 2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.), 3. översiktsplan (3 kap.), 4. reglering med detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap.), 5. att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser (5 kap.), 6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.), 7. <i>regionplanering</i> (7 kap.), 8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.), 9. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.), 10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.), 11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.), 12. byggnadsnämnden (12 kap.), 13. överklagande (13 kap.), 14. skadeersättning och in- | <ol style="list-style-type: none"> 7. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.), 8. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.), 9. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.), 10. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.), 11. byggnadsnämnden (12 kap.), 12. överklagande (13 kap.), 13. skadeersättning och in- |
|---|---|

⁶ Senaste lydelse 2011:335.

| | | | |
|---|------|---|------|
| lösen (14 kap.), 15. domstolsprövning (15 kap.), och 16. bemyndiganden (16 kap.). | m.m. | lösen (14 kap.), 14. domstolsprövning (15 kap.), och 15. bemyndiganden (16 kap.). | m.m. |
|---|------|---|------|

4 §⁷

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

⁷ Senaste lydelse 2014:902.

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en *regionplan*, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser, *planläggning*: arbetet med att ta fram en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

3 kap.

2 §

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Ett regionalt fysiskt program enligt lag (201X:XX) om regional fysisk planering är vägledande för beslut om översiktsplaner.

5 §⁸

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. 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,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

och

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

7. om planen avviker från det regionala fysiska programmet för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

9 §

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, *regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.* Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter,

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner *och de samverkansorgan och landsting som har ansvar för regional fysisk planering,* regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter,

⁸ Senaste lydelse 2014:224.

sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

4. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

22 §

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, ska kommunen utan dröjsmål skicka följande handlingar till Boverket och länsstyrelsen samt de berörda kommuner, *regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering:*

1. översiktsplanen,

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, ska kommunen utan dröjsmål skicka följande handlingar till Boverket och länsstyrelsen samt de berörda kommuner, *de samverkansorgan och landsting som har ansvar för regional fysisk planering, regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering:*

2. den samrådsredogörelse som avses i 11 §,
3. det granskningsyttrande som avses i 16 §,
4. det utlåtande som avses i 17 §, och
5. ett protokollsutdrag med beslutet.

4 kap.

1 §

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt detta kapitel.

Ett regionalt fysiskt program enligt lag (201X:XX) om regional fysisk planering är vägledande för beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

5 kap.

14 §⁹

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser, och

3. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir

⁹ Senaste lydelse 2014:900.

olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, *eller*

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

29 §

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,

2. de kommuner och *regionplaneorgan* som är berörda, och

2. de kommuner och *de samverkansorgan och landsting som avses i lag (201X:XX) om regional fysisk planering* som är berörda, och

3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och

a. senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller

b. har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

11 kap.

1 §¹⁰

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,

2. tillsynen över kommunala beslut och *regionplanebeslut*, 2. tillsynen över kommunala beslut,

3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,

5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,

6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,

7. handräckning,

8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,

9. byggsanktionsavgifter,

10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,

11. tystnadsplikt, och

12. avgift vid tillsyn.

¹⁰ Senaste lydelse 2013:306.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. *regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,*

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

4. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

15 §

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 *eller* 2.

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1.

13 kap.**1 §¹¹**

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, *och*
7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan, *och*
8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.
7. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Regionplaner som har antagits enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) före den 1 januari 2019 ska gälla som regionala fysiska program enligt lag (201X:XX) om regional fysisk planering, dock längst till den dag då åtta år har förflutit från det att planen antogs.

3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestäm-

¹¹ Senaste lydelse 2014:900.

melser som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.7 Förslag till lag om ändring i lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 10 §

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,

2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,

3. åtgärder för att skydda miljön,

4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,

5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, *samt*

6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer,

6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, *och*

7. hur hänsyn har tagits till och samordning skett med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för regional transportinfrastruktur, strategier för länets

utveckling och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för trafikförsörjningsprogram som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål som avser överklagande av sådana trafikförsörjningsprogram till dess målet är slutligt avgjort.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2007:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹²

Länsplanen ska ange

1. standard på anläggningarna,
2. den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen,
3. redovisning av de objekt som beräknas kosta minst 25 miljoner kronor och som bedöms bli utförda under planens giltighetstid,
4. redovisning av åtgärdernas beräknade kostnader,
5. redovisning av överenskommelser om icke-statlig medfinansiering,
6. redovisning av beräknade årliga medel i statlig medfinansiering för olika ändamål, och
7. en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

Av länsplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till och samordning skett med regionala fysiska program, trafikförsörjningsprogram, strategier för länets utveckling och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för länsplaner som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål som avser överklagande av beslut om sådana länsplaner till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹² Senaste lydelse 2010:137.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 och 5 §§ samt rubriken närmast före 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹³

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (201X:XX) om regional fysisk planering framgår att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala och regionala planer och program enligt dessa lagar.

Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de andra myndigheter som anges i 2 §. Om det inte finns något sådant underlag från myndigheterna, ska arbetet grundas på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt.

¹³ Senaste lydelse 2011:367.

En bestämmelse om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i mål och ärenden enligt miljöbalken finns i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelser om att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i mål och ärenden som prövas enligt andra lagar finns i

1. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
2. väglagen (1971:948),
3. lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
4. lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
5. lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter,
6. minerallagen (1991:45),
7. lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
8. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
9. ellagen (1997:857),
10. naturgaslagen (2005:403),
11. luftfartslagen (2010:500),

och

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 12. plan- och bygglagen (2010:900). | 12. plan- och bygglagen (2010:900), och 13. lagen (201X:XX) om regional fysisk planering. |
|-------------------------------------|--|

Regionplan och översiktsplan som bedömningsunderlag

Regionalt fysiskt program och översiktsplan som bedömningsunderlag

5 §

Den myndighet, som *skall* tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, *skall* i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med *den* för området gällande *regionplanen* eller kommunala översiktsplanen.

Den myndighet, som *ska* tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, *ska* i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med *det* för området gällande *regionala fysiska programmet* eller *den* kommunala översiktsplanen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁴

Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken ska genomförandet av en plan, ett program eller en ändring i en plan eller ett program antas medföra en betydande miljöpåverkan om

1. genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, eller

2. planen, programmet eller ändringen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § första stycket eller i bilaga 3 till denna förordning och är

a. en översiktsplan enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

b. en plan för tillförsel, distribution och användning av energi enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering,

c. en avfallsplan enligt 15 kap. 11 § miljöbalken,

d. ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken,

e. en länsplan enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, *eller*

f. en annan plan eller ett annat program som utarbetas för jord- eller skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, regional utveckling, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism, fysisk planering eller markanvändning.

e. en länsplan enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur,

f. en annan plan eller ett annat program som utarbetas för jord- eller skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, regional utveckling, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism, fysisk planering eller markanvändning, *eller*

¹⁴ Senaste lydelse 2011:370.

*g. ett regionalt fysiskt program
enligt lag (201X:XX) om regional
fysisk planering.*

I fråga om detaljplaner enligt plan- och bygglagen eller andra planer och program som avses i första stycket och som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå ska, trots första stycket, genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att så är fallet. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen gör endast mindre ändringar i sådana planer och program som avses i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs att 27 och 28 §§ förordningen (2000:308) om fastighetsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §¹⁵

Under planer m.m. ska redovisas

- | | |
|--|--|
| 1. <i>regionplan</i> eller översiktsplan, | 1. <i>regionalt fysiskt program</i> eller översiktsplan, |
| 2. detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer, | |
| 3. bestämmelse om marks användning som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning, | |
| 4. utredning om tillämpning av 6 kap. 3–5 §§ plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre utredning, | |
| 5. beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt plan- och bygglagen eller utredning om anläggningsavgift enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller beslut eller utredning av motsvarande art enligt äldre bestämmelser, | |
| 6. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse, | |
| 7. bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) eller lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och | |
| 8. fornlämning. | |

Uppgifter får även redovisas om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden.

¹⁵ Senaste lydelse 2013:536.

28 §¹⁶

Redovisningen av en plan m.m. ska innehålla uppgift om

1. beteckningen på planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens arkivakt,

2. fornlämningsnummer för fornlämning,

3. län och registerområde,

4. planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens art,

5. datum för beslut,

6. datum då tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla,

7. datum då genomförandetiden för en detaljplan börjar respektive upphör,

8. datum då en regionplan upphör att gälla,

9. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,

10. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,

11. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens innebörd och omfattning,

12. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,

13. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen,

14. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen redovisas, samt

15. koordinater för fornlämning.

8. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,

9. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,

10. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsens, beslutets eller utredningens innebörd och omfattning,

11. aktbeteckning och datum för plan, bestämmelse, beslut eller utredning som har ändrats genom eller innebär en förändring av en redovisad enhet,

12. fastighet, samfällighet och, om kvartersregister förs, kvarter som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen,

13. beteckning på registerkartblad där planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen redovisas, samt

14. koordinater för fornlämning.

¹⁶ Senaste lydelse 2013:536.

Om det är lämpligare, får redovisning enligt första stycket 12 av berörda fastigheter och samfälligheter i stället innehålla uppgifter om det registerområde eller den trakt som berörs. Om det finns särskilda skäl, får sådan redovisning helt underlåtas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

Härigenom föreskrivs att 4 och 9 §§ förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Det regionala tillväxtarbetet bör utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Arbetet kan också utformas och bedrivas i samarbete med aktörer på europeisk nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet. Vidare ska samordning med arbetet för energiomställningen eftersträvas.

Det regionala tillväxtarbetet bör utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Arbetet kan också utformas och bedrivas i samarbete med aktörer på europeisk nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, *det regionala fysiska programmet i länet*, kommunernas översiktsplanering och *kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning*, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal, *trafikförsörjningsprogram* samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet. Vidare ska samordning med arbetet för energiomställningen eftersträvas.

9 §

I det regionala utvecklingsprogrammet ska mål, inriktningar och prioriteringar i arbetet anges. Programmet ska innehålla en plan för uppföljning och utvärdering.

Av programmet ska framgå hur hänsyn har tagits till och samordning skett med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för regionala utvecklingsprogram som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål som avser överklagande av beslut om sådana utvecklingsprogram till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.13 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 §, 2 kap. 1, 2, 4 och 7 §§ och 8 kap. 18 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 6 §¹⁷

Med tillsyn avses i denna förordning

1. tillsyn som utövas

a. direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, eller

b. i enlighet med bestämmelserna om tillsyn över kommunala beslut och *regionplanebeslut* samt planförelägganden i 11 kap. 10–16 §§ plan- och bygglagen (2010:900), eller

b. i enlighet med bestämmelserna om tillsyn över kommunala beslut och planförelägganden i 11 kap. 10–16 §§ plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. marknadskontroll enligt

a. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, eller

b. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG⁽¹⁾.

2 kap. 1 §

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en *regionplan*, en översiktsplan,

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en översiktsplan, en detaljplan

¹⁷ Senaste lydelse 2013:308.

en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.

eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.

Om förslaget avser en detaljplan eller områdesbestämmelser, behöver länsstyrelsen dock inte underrätta

1. lantmäterimyndigheten och myndigheter som är sakägare och som kommunen ska samråda med enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. andra myndigheter än de som har invänt mot översiktsplanen, utom när förslaget saknar stöd i översiktsplanen eller särskilt berör myndigheten.

2 §

När ett förslag till *en regionplan eller* en översiktsplan ställs ut eller på annat sätt görs tillgängligt för granskning, ska länsstyrelsen underrätta de statliga myndigheter som kan väntas ha synpunkter i sådana frågor som länsstyrelsen ska ta ställning till i sitt granskningsyttrande.

När ett förslag till en översiktsplan ställs ut eller på annat sätt görs tillgängligt för granskning, ska länsstyrelsen underrätta de statliga myndigheter som kan väntas ha synpunkter i sådana frågor som länsstyrelsen ska ta ställning till i sitt granskningsyttrande.

4 §¹⁸

Om en *regionplan eller* översiktsplan antas, ändras eller upphävs, ska länsstyrelsen underrätta lantmäterimyndigheten om beslutet. Länsstyrelsen ska underrätta andra statliga myndigheter, om de har haft synpunkter på

Om en översiktsplan antas, ändras eller upphävs, ska länsstyrelsen underrätta lantmäterimyndigheten om beslutet. Länsstyrelsen ska underrätta andra statliga myndigheter, om de har haft synpunkter på planförslaget

¹⁸ Senaste lydelse 2013:308.

planförslaget eller om de särskilt berörs av beslutet. eller om de särskilt berörs av beslutet.

7 §

När kommunen har beslutat om översiktsplanens aktualitet enligt 3 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), ska kommunen utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och de berörda kommuner, *regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.*

När kommunen har beslutat om översiktsplanens aktualitet enligt 3 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), ska kommunen utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och de berörda kommuner, *samt de berörda samverkansorgan och landsting som har ansvar för regional fysisk planering, regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.*

8 kap.

18 §

Länsstyrelsen ska

1. följa upp byggnadsnämndens tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och vid behov ge byggnadsnämnden råd och stöd, och

2. på Boverkets begäran lämna

a. uppgifter om byggnadsnämndens tillämpning av plan- och bygglagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och

b. sådana redovisningar av detaljplaner och områdesbestämmelser samt av planeringsunderlag för *regionplaner*, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som behövs för att Boverket ska få kännedom om aktuella utvecklingstendenser inom verkets ansvarsområde.

b. sådana redovisningar av detaljplaner och områdesbestämmelser samt av planeringsunderlag för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som behövs för att Boverket ska få kännedom om aktuella utvecklingstendenser inom verkets ansvarsområde.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för regionplaner som har påbörjats före den 1 januari 2019.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁹

Länsstyrelsen ska i en skriftlig rapport analysera bostadsmarknaden i länet. Utöver en regional bostadsmarknadsanalys ska rapporten innehålla en redovisning av

– hur kommunerna lever upp till kraven enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,

– hur länsstyrelsen lever upp till kraven i 3 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, och

– hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Rapporten ska lämnas till Boverket senast den 15 juni varje år.

Den rapport som ska upprättas enligt 3 a § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska lämnas till Boverket senast den 15 juni varje år.

¹⁹ Senaste lydelse 2013:868.

3 §

Boverket ska stödja *länsstyrelserna* i deras arbete med att

- analysera bostadsmarknaderna, och
- lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen.

Boverket ska årligen i en skriftlig rapport redovisa sin verksamhet enligt första stycket. I rapporten ska Boverket även sammanfatta och analysera rapporterna enligt 2 §. Rapporten ska lämnas till regeringen.

Boverket ska stödja *de samverkansorgan och landsting som avses i lag (201X:XX) om regional fysisk planering* i deras arbete med att

- analysera bostadsmarknaderna, och
- lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen.

Boverket ska årligen i en skriftlig rapport redovisa sin verksamhet enligt första stycket. I rapporten ska Boverket även sammanfatta och analysera rapporterna enligt 2 §. Rapporten ska lämnas till regeringen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för rapporter enligt 2 § som har påbörjats före den 1 januari 2019.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Bostadsplaneringskommittén tillsattes för att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Behovet av kommitténs uppdrag, som regeringen angivit i direktivet, uppkommer av att bostadsmarknaden och arbetsmarknaden inte längre är begränsade till kommungränsen. En hållbar samhällsplanering innebär att ökad hänsyn också behöver tas till demografiska faktorer samt nationella och regionala mål, planer och program. Till det finns det ett behov av ökad samordning och samverkan såväl mellan olika aktörer på regional nivå som mellan dessa och aktörer på lokal nivå i olika frågor med koppling till fysisk planering. Direktivet anger att det finns skäl för att mer allmänt studera om regionplaneringsinstrumentet i plan- och bygglagen (2010:900), PBL och andra regionala eller mellankommunala planeringsinstrument bör utvecklas.

Kommunerna ansvarar för fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. På regional nivå ansvarar landstingen eller samverkansorgan för planering av regional transportinfrastruktur, regionalt tillväxtarbete och kollektivtrafikförsörjning. I vissa län har kommunalförbund ansvar för det sist nämnda. I fyra län har länsstyrelsen ansvar för transportinfrastrukturen och tillväxtarbetet. Regionplanering enligt 7 kap. PBL bedrivs för 13 kommuner i Göteborgsregionen och enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län för samtliga kommuner i länet.

I syfte att tillgodose bostadsförsörjningen och en hållbar utveckling ingick det i kommitténs uppdrag att

- utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. PBL och hur regionplanering förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier och länsplaner för transportinfrastruktur som regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, dels regionala trafikförsörjningsprogram enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,
- utvärdera hur samordningen av hanteringen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag samt utvärdera hur nämnda regler förhåller sig till bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,
- analysera behovet av förändringar i berörda regelverk,
- utvärdera vilken effekt dagens regionala planering har för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en hållbar utveckling i alla delar av landet,
- utreda hur fysisk planering enligt PBL bör förhålla sig till planer som tas fram inom det regionala tillväxtarbetet och i det regionala trafikförsörjningsarbetet,
- utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå och i detta sammanhang särskilt analysera behovet av att på regional nivå avväga nationella och regionala mål, planer och program,
- analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier och kommunernas översiktsplaner samt de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning,
- studera hur den regionala fysiska planeringen fungerar i övriga nordiska länder, samt
- utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planlägnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras.

För att avgränsa uppdraget har kommittén betonat att ramarna för såväl uppdraget som eventuella förslag utgörs av de regelverk som styr fysisk planering och framtagandet av planeringsunderlag på

regional nivå. Det sistnämnda har omfattat både att se till en horisontell samordning mellan olika sektorsvisa planeringsslag som till en vertikal samordning mellan den regionala nivån och den lokala nivån. Under utredningsarbetet har det blivit tydligt att även den nationella nivån bör ingå i en vertikal samordning, även om den nationella nivån inte anges i direktivet.

Uppdraget har rört sig inom skilda ansvarsområden, dels sektorsvisa verksamhets- och ansvarsområden, dels politiska. Sektoriseringen har en stark position i samhällsplaneringen. Det gäller likaså ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan kommuner på lokal och regional nivå samt staten. Enligt vårt direktiv ska konsekvenserna av förslag som påverkar ansvarsfördelningen såväl mellan statlig och kommunal nivå som inom statlig och kommunal nivå särskilt redovisas ur ett konstitutionellt perspektiv.

2.2 Arbetsmetod – en kunskapsresa

Kommitténs utredningsmetod följer av direktivets frågor. Vi har analyserat, studerat och utvärderat. Som komplement till de mer gängse metoderna har vi valt att föra samtal med en bred krets av vad vi har bedömt vara relevanta aktörer för kommitténs uppdrag. Kommittén har strävat efter att vara inkluderande, kommunikativ och skapa förutsättningar för en förankrad arbetsprocess och för kommande förslag.

Under mars månad 2014 arrangerade vi sex strukturerade seminarier med företrädare på regional och lokal nivå för bostadsförsörjningsfrågor, översiktsplanering, för bygg- och fastighetssektorn och för transportinfrastruktur- och kollektivtrafikfrågor samt för regionalt tillväxtarbete. I december 2014 bjöd vi in deltagare från de s.k. marssamtalen för att diskutera några av kommitténs överväganden. Vi har också i samarbete med Institutionen för samhällsplanering och miljö på Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm genomfört ett seminarium om de nordiska ländernas system för regional planering med medverkande från berörda länder. Hösten 2014 bjöd vi in ett antal forskare verksamma i Sverige för att samtala kring kommitténs problembild och eventuella överväganden.

Vi har träffat Beredningen för samhällsplanering inom Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) vid flera tillfällen samt även Beredningen för tillväxt och regional utveckling. Genom SKL har vi deltagit vid olika nätverksträffar, där representanter från landsting och samverkansorgan ingår. Vi har samtalat med representanter för Region Skåne, Öresundskommittén, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Region Västerbotten, dåvarande Östsam samt Göteborgsregionen.

Under juni 2014 besökte vi sex kommuner i Göteborgsregionen. Vi har också besökt bland annat Linköpings, Stockholms, Umeå, Lunds och Malmö kommun. Vi har träffat kommundirektörer och kommunalråd från Stockholms län vid flera tillfällen genom Kommunalförbundet i Stockholms län (KSL). Genom länsstyrelsens Forum för hållbar samhällsplanering har vi samtalat med representanter för samtliga länsstyrelser. Vi har även besökt fem länsstyrelser.

Utöver enskilda samtal, möten och besök har vi informerat om kommitténs arbete vid ett 25-tal konferenser runt om i landet. Vid dessa tillfällen har vi nått ut till flera olika samhällsaktörer. En reflektion från alla dessa samtal och de människor vi har mött är hur olika yrkesgrupper och professioner närmar sig kommitténs frågeställningar. Effekten av skillnader i språk och kultur bör inte underskattas.

Inom ramen för vår konsekvensanalys har vi genomfört en enkät till chefer för samhällsplanering i Sveriges samtliga kommuner. Svarsfrekvensen var 57 procent.

Vårt direktiv anger att vi ska inhämta synpunkter från ett antal myndigheter. Vi har besökt Trafikverket i Borlänge och Boverket i Karlskrona. Vi har även besökt Trafikanalys, Riksantikvarieämbetet och Statens Energimyndighet. Vi har deltagit vid myndighetsgemensamma träffar, där Tillväxtverket och Tillväxtanalys har medverkat. Vi har också samtalat med bland annat Riksintresseutredningen, Äldreutredningen, Sverigeförhandlingen och Planprocessutredningen. I utredningsarbetet har vi inhämtat stöd från sex länsstyrelser för att kartlägga länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning. Några av kommitténs experter redogjorde i en särskild promemoria för begreppen regional planering och regional nivå på begäran från kommittén. Vi har upphandlat två konsultuppdrag. Inom ramen för vår internationella studie

har vi anlitat externt stöd för att beskriva planeringssystemet i Skottland. Vår internationella utblick har kompletterats med en jämförande analys av de nordiska länderna, som professor em. Folke Snickars vid Institutionen för samhällsplanering och miljö vid Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm har genomfört för kommitténs räkning.

Till kommittén förordnades ett tjugotal experter. Expertgruppen har haft fem möten. Experterna har bidragit med ovärderlig kunskap och synpunkter under utredningstiden.

Med anledning av ledamöternas olika förkunskaper kring uppdragets frågeställningar har kommitténs utredningsarbete utformats som en gemensam kunskapsresa. Syftet med processen har också varit att med en gemensam kunskapsbas kunna formulera en för kommittén relevant problembild och därefter göra nödvändiga överväganden. Ledamöterna har sammanträtt vid nio tillfällen, varav ett sammanträde har varit ett internt.

Att studera samhället och särskilt att utvärdera delar av det är förknippat med vissa metodologiska utmaningar. För vår del har det handlat om att kommitténs frågeställningar inrymmer ett stort mått av komplexitet. Flera faktorer bidrar till möjligheterna att tillgodose kraven på bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet. Att separera dessa för att hitta en enskild eller de viktigaste variablerna är inte möjligt. Vårt uppdrag har därtill varit att se på bostadsförsörjning och hållbar utveckling med regionplanering som utgångspunkt.

En utmaning för att utvärdera effekten av dagens regionplanering och att bedöma eventuella effekter av en liknande planering är att fastställa de kausala samband som kan tänkas finnas inom samhällsplaneringen. Vi har valt att i utvärderingen av regionplanering utgå från de frågor som direktivet ställer huruvida regionplanering är ett stöd för mellankommunal samordning samt om bestämmelserna om regionplanering har ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå och mellan regional och lokal nivå. Vi har således inte utvärderat regionplanering mot dess bakomliggande mål eller syften.

Ett vanligt förekommande problem vid utvärderingar är att de görs för snäva och att indirekta och långsiktiga effekter förbises. Vår utvärdering av regionplanering innehåller även sådana begränsningar. En annan svårighet har varit tidigare nämnda utmaningar

som följer av studier av samhällsutvecklingen och de begränsade möjligheterna att tydligt kunna påvisa en kedja av samband mellan orsak och verkan. För att bredda synen på problembilden har vi försökt att belysa planeringens eventuella effekter på bostadsförsörjning och bostadsbyggande. Den analysen visar på den ringa effekt som planering kan antas ha på att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet på en bostadsmarknad.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med denna introduktion till uppdraget och kommitténs arbete. I kapitel 3 beskriver vi dagens planeringssystem för de sektorer som direktivet anger – planering för transportinfrastruktur och för kollektivtrafik, regionalt tillväxtarbete, planering för bostadsförsörjning och fysisk planering. I kapitel 4 redogör vi för de olika studier och utvärderingar vi har genomfört, däribland utvärderingen av regionplanering enligt 7 kap. PBL och lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Vi redogör vidare för länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning samt hur samordningen av bostadsförsörjning fungerar mellan den lokala och regionala nivån. I kapitlet återfinns också en jämförande analys av de nordiska ländernas regionala planering. I kapitel 5 sätter vi vårt uppdrag i ett sammanhang och beskriver de utmaningar som vi bedömer att samhällsplaneringen står inför. Kapitlet innehåller även den problembild som kommittén formulerat och som ligger till grund för förslagen.

Därefter följer två kapitel med kommitténs överväganden och förslag. I kapitel 6 lämnar vi förslag om en regional fysisk planering och krav på ökad samordning mellan berörda planeringsslag. Kapitel 7 innehåller förslag gällande framförallt staten, men även kommunerna. Kapitel 8 rymmer en omfattande konsekvensanalys. Vi har tagit extern hjälp med att utföra en så väl genomlyst konsekvensanalys som kommitténs frågeställningar ger möjligheter till. Kapitel 9 ger en kortfattad redogörelse för ikraftträdandet och genomförandet av förslagen. Sedan följer författningskommentarer. Betänkandets Bilaga 3 redovisar vår studie av regional planering i de nordiska länderna och i Nederländerna, Österrike, Skottland och British Columbia i Kanada.

3 Hur ser dagens samhällsplanering ut?

I detta kapitel beskriver vi regelverken och vissa genomförande-frågor för fysisk planering och bostadsförsörjning inklusive regionplaneringen enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Därutöver beskriver vi regelverken och planeringen för transportinfrastrukturen, kollektivtrafiken, regionalt tillväxtarbete samt vissa andra planeringsfrågor av regional karaktär.

3.1 Planering för bostadsförsörjning

Samhället har ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen. Av regeringsformen framgår bland annat att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning (1 kap. 2 § RF). Den svenska bostadspolitik har alltsedan mitten av 1940-talet grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande. Ett av skälen för den uppdelningen är att bostadsförsörjningen har stor betydelse för de enskilda kommunernas utveckling, inte minst när det gäller de ekonomiska konsekvenserna. En annan anledning är att frågor om bostadsbyggande och bostadsförsörjning är nära sammankopplade med lokala faktorer som kommunerna har de bästa kunskaperna om, t.ex. demografisk utveckling, bostadsefterfrågan och särskilda behov av bostäder. Bostadssociala utredningen angav i sitt slutbetänkande 1945 följande när det gällde ansvarsfördelningen för bostadsbyggandet mellan staten och kommunerna.

Allt detta har givit som otvetydig erfarenhet, att kommunernas planläggande och förmedlande medverkan är oundgänglig och av praktiskt helt avgörande betydelse. Denna erfarenhet är internationell, såsom naturligt är: centrala organ kunna icke bemästra den mängd av enligt sakens natur lokala problem, som äro förbundna med byggandet och förvaltandet av bostäder med offentligt stöd, utan måste lita till självverksamma lokala organ för det praktiska genomförandet av bostadspolitiska program.

(SOU 1945:63 s. 515)

3.1.1 Statens uppgifter och ansvar

I de riktlinjer som riksdagen fastställde för bostadspolitiken 1946–1948 var det allmänna målet att höja bostadsstandarden. Som norm för bostadskostnaderna skulle gälla att kostnaden för en rimlig familjebostad borde motsvara cirka 20 procent av den genomsnittliga inkomsten för en industriarbetare. De finansiella insatser som krävdes skulle staten svara för genom lån till bostadsbyggandet och bostadsbidrag till vissa hushållsgrupper. Lånen skulle täcka det kapitalbehov som inte gick att tillgodose på den allmänna låne marknaden och genom egen kapitalinsats av låntagaren. Lånen förenades med hyreskontroll och räntan på lånen bestämdes till tre procent, vilket i stort sett motsvarade dåvarande ränteläge (prop. 1974:150 s. 333 f.).

I samband med den statliga långivningen ställdes vissa krav på skäliga produktionskostnader och rimlig bostadsstandard, vilket blev början på en utveckling mot en alltmer detaljerad teknisk och ekonomisk prövning från samhällets sida av enskilda byggprojekt. Statens Bostadslånebyrå, som hade bildats 1933, ersattes av Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna inrättades. Kommunerna blev skyldiga att biträda vid den statliga lån- och bidragsgivningen som så kallade förmedlingsorgan. De fick också ansvaret för de åtgärder som behövdes för att åstadkomma en tillräcklig och ändamålsenlig bostadsproduktion och förvaltning. Huvuddelen av nya flerfamiljshus skulle förvaltas av allmännyttiga företag, som arbetade utan enskilt vinstintresse och i samverkan med kommunerna.

För att förtydliga kommunernas roll tillkom lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m., bostadsförsörjningslagen. Lagen innehöll bestämmelser om såväl

befogenheter som skyldigheter för kommunerna när det gällde åtgärder för att främja bostadsförsörjningen och bostadsbyggandet.

De riktlinjer för bostadspolitiken som drogs upp i slutet av 1940-talet har undan för undan förändrats, särskilt när det gäller statens finansiella insatser. Delar av kapitalsubventionerna utvecklades successivt under 1950-talet genom att vissa typer av lån avskrevs. Samtidigt växte statens utgifter för räntebidrag kraftigt i takt med den allmänna höjningen av ränteläget och subventionerna avskaffades därför 1967. Det innebar bland annat att merparten av det så kallade miljonprogrammet åren 1965–74 producerades utan initiala subventioner.

Betydande bostadspolitiska reformer genomfördes åren 1967–68 avseende bland annat lånesystemet, markpolitiken och hyreslagstiftningen. Huvudsyftet med förändringen av lånesystemet var att med hjälp av så kallade paritetslån få bättre paritet när det gällde kapitalkostnaderna för bostäder som tillkom vid olika tidpunkter och att göra boendekostnaderna oberoende av kortsiktiga variationer i räntenivån.

När det gällde markpolitiken antog riksdagen riktlinjer som innebar att kommunerna borde förvärva mark i så stor omfattning att de fick ett dominerande inflytande över den mark som behövdes för samhällsbyggandet under överskådlig tid. För att underlätta kommunernas markförvärv inrättade riksdagen en särskild lånefond.

En hyrespolitisk reform 1968 innebar ett första steg för att utveckla hyresregleringen. Besittningsskyddet för hyresgästerna förbättrades, spärrar infördes mot oskäligen hyror och de allmännyttiga bostadsföretagens självkostnadsbestämda hyror, den så kallade bruksvärdehyran, blev normgivande vid prövning av oskäligen hyra. Under åren därefter utvecklades hyresregleringen successivt och den lagstiftningen togs bort 1975.

År 1975 kom också nästa betydande bostadspolitiska reform. Subventionerna till bostadssektorn utökades och paritetslånen togs bort, eftersom ränteutvecklingen hade blivit annorlunda än vad som förutsågs i slutet av 1960-talet. En målsättning med förändringen var att uppnå kostnadsneutralitet mellan olika besittningsformer. För att underlätta belåning på den ordinarie kreditmarknaden erbjöds låntagarna statlig belåning med sämre säkerhetsläge än de ordinarie bottenlånen. Staten garanterade den totala kapitalkostnaden genom räntebidrag, som var högre för flerbostadshus än

för egna hem för att kompensera för värdet av schablonbeskattningen av villor.

Samtidigt infördes det så kallade markvillkoret för flerbostadshus, vilket innebar att statliga lån för ny- och ombyggnad inte beviljades, om inte kommunen hade upplåtit marken. Även ett konkurrensvillkor infördes som i princip förutsatte att projekt med statlig belåning skulle upphandlas genom anbudstävlan. Villkoren innebar att den egenregibyggnation som många privata byggherrar hade ägnat sig åt under 1950- och 60-talen i princip försvann.

Storleken på det statliga bostadslånet och på räntesubventionen bestämdes på grundval av ett låne- och bidragsunderlag som beslutades av länsbostadsnämnderna. Låneunderlaget skulle bland annat beakta lägenheternas utformning, storlek och standard.

År 1985 bildades Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, för att finansiera de statliga bostadslånen med bostadobligationer. Året efter avskaffades reglering av bostadsobligationer och SBAB fick låna upp allt kapital i konkurrens på den svenska marknaden. Förvaltningen av statliga bostadslån övertogs från Boverket 1989, medan kreditprövningen låg kvar på länsbostadsnämnderna. Boverket hade bildats 1988 efter ett samgående mellan Bostadsstyrelsen och Planverket.

Valutaregleringen avskaffades också 1989 och SBAB kunde då etablera sig på den internationella kreditmarknaden liksom andra finansiella institutioner i Sverige. År 1991 fick SBAB rätt att lämna bottenlån i konkurrens med andra bottenlånegivare och året därpå började bolaget driva all långivning i egen regi och särställningen på kreditmarknaden upphörde.

Avregleringen av valuta- och kreditmarknaderna bidrog till att bostadsbyggandet ökade mycket kraftigt i slutet av 1980-talet. År 1990 producerades drygt 67 000 nya lägenheter samtidigt som cirka 20 000 lägenheter byggdes om. Statens utgifter för räntesubventioner fördubblades på fem år från cirka 15 miljarder kronor 1986/87 till cirka 30 miljarder kronor 1991/92, trots flera beslut om begränsningar i systemet. Till det kom lika stora kostnader för bostadsbidrag och skattebortfall på grund av ränteavdrag för villaägare. Sammanlagt uppgick således statens kostnader för bostads-subventioner till närmare 60 miljarder kronor per år när bank- och fastighetskrisen inträffade i början av 1990-talet (prop. 1991/92:150 Bil. 1:1 s. 24 f.).

Mot den här bakgrunden genomfördes genomgripande förändringar i statens stöd till bostadsbyggandet och i avreglerande syfte åren 1992–93. Ett förslag om ett nytt bostadsfinansieringssystem hade beslutats av riksdagen 1991 (prop. 1990/91:34). Systemet byggde på förutsättningen att hela lånefinansieringen skulle ske på den allmänna lånemarknaden. Räntelån skulle göra en omfördelning av låneräntorna möjlig över tiden. Räntelånen skulle kunna garanteras genom statliga kreditgarantier.

Efter ett regeringsskifte hösten 1991 meddelade den nya regeringen att räntelånesystemet inte skulle genomföras. I en proposition till riksdagen (prop. 1991/92:56) aviserade regeringen en mer långsiktig förändring av bostadsfinansieringen. I avvaktan på detta redovisades förslag i fråga om räntebidragen och bostadsbyggandets kreditförsörjning för år 1992. Bland annat skulle räntebidrag lämnas i stort sett enligt redan rådande villkor. Den statligt reglerade bostadslånegivningen skulle upphöra fr.o.m. den 1 januari 1992. I stället infördes det tidigare föreslagna systemet med statliga kreditgarantier för lån på kreditmarknaden.

Ett förslag om ett delvis nytt system för statens stöd till bostadsfinansiering lades fram i kompletteringspropositionen för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:150 Bil. I:5). Den nya modellen för räntebidrag innebar att låntagarna i ökad omfattning skulle bära ränterisken. En ökad räntekänslighet var också ett av syftena med den omläggning av finansieringssystemet som genomfördes i olika steg under början av 1990-talet. Detta var i sin tur en reaktion på effekterna av det tidigare finansieringssystemet, där risken för ändrade räntenivåer i sin helhet bars av staten.

Bostadsinstituten fick vid långivning mot pantsäkerhet i fastighet i allmänhet bara ge lån inom 70–75 procent av en fastighets värde. Denna begränsning innebar – framför allt för fastigheter med låga marknadsvärden i mindre attraktiva lägen – att finansieringen av nyproduktion av bostäder i många fall försvårades.

Statliga kreditgarantier skulle lämnas för den del av lånefinansieringen där kreditgivaren inte var beredd att lämna kredit enbart mot pantbrev i fastigheten. Kreditgarantierna väntades därför leda till att institutens begränsningar vid toppbelåningen av bostäder skulle försvinna och att de därmed skulle medverka i den finansieringen. Garantierna skulle således bidra till att fler bostäder kunde

byggas. Möjligheterna att få statliga kreditgarantier motiverades också av regionalpolitiska skäl.

Det kommunala markvillkoret, den kommunala bostadsanvisningsrätten och den statliga produktionskostnadsprövningen slopades samtidigt. Rängebidsunderlaget schabloniserades kraftigt. Räntesubventionerna skulle senare successivt avvecklas under 1990-talet och den som investerade i bostäder förutsattes bidra i större utsträckning med eget kapital. Detaljföreskrifterna om bostädernas utformning och utrustning togs bort och i stället infördes krav på vilka funktioner som en bostad skulle kunna tillgodose (prop. 1991/92:150 Bil. 1:5 s. 37 f.).

En följd av dessa förändringar blev att länsbostadsnämnderna upphörde som självständiga myndigheter och verksamheten inordnades i länsstyrelsen.

3.1.2 Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret

Bostadsförsörjningslagen från 1947 liksom lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt upphävdes 1992. Den senare innehöll bland annat regler som gav kommuner rätt att med stöd av utfästelser från fastighetsägare anvisa bostadssökande till vissa bostadslägenheter. Utfästelserna byggde på att det fanns ett avtal mellan kommunen och berörda fastighetsägare, ett så kallat bostadsanvisningsavtal gällande främst nyproducerade lägenheter. Dessförinnan hade kommunen med stöd av bostadsanvisningslagen (1980:94) kunnat besluta om att inrätta ett eller flera så kallade bostadsanvisningsområden inom kommunen, där lägenheter inte fick upplåtas eller överlåtas till andra än de som kommunen anvisade. Den lagen upphörde 1988.

Upphävandet av dessa lagar innebar att kommunerna fick ansvar för att själva bestämma formerna för hur planeringen för bostadsförsörjning skulle bedrivas. Kommunerna hade liksom tidigare möjlighet att bedriva planering och att upprätta särskilda bostadsförsörjningsprogram och även att engagera sig i förmedlingen av bostäder.

Efter en period av mycket lågt bostadsbyggande som en följd av bank- och fastighetskrisen under 1990-talet, infördes 2001 lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL. I

förslaget till riksdagen anförde regeringen att situationen på bostadsmarknaden visade att det tycktes finnas en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar dessa hade för bostadsförsörjningen (prop. 2000/01:26 s. 156).

Osäkerheten tycktes föreligga trots att kommunernas ansvar i grunden inte hade förändrats till följd av att den tidigare bostadsförsörjningslagen hade upphävts 1993. I vissa kommuner byggdes det ingenting alls, även om det fanns ett stort behov. Vidare ansågs också missuppfattningen förekomma att bostadsförsörjningen inte var ett kommunalt ansvar (prop. 2000/01:26 s. 15).

Mot bakgrund av att bostadsförsörjningen har en grundläggande betydelse för välfärdspolitiken i samhället och för kommunernas möjligheter att utvecklas, ansåg regeringen att det var viktigt att bostadspolitiken skulle få en mer framskjuten plats i den kommunala debatten. Varje kommun, inte enbart i tillväxtregioner, behövde en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbyggandet och boendet i olika delar av kommunen skulle utvecklas. Enligt regeringens uppfattning fanns det därför ett behov av att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen. Ansvaret borde framgå av en särskild lag. I lagen borde bland annat slås fast en skyldighet för kommunerna att planera för bostadsförsörjningen.

I sitt betänkande med anledning av regeringsförslaget erinrade riksdagens bostadsutskott om att det enligt regeringsformen särskilt ska åligga det allmänna att bland annat trygga rätten till bostad och att verka för en god levnadsmiljö (bet. 2000/01:BoU2 s. 7).

Enligt utskottsmajoriteten var formuleringen ett uttryck för den vikt som bostadspolitiken ska ha. Den angav också politikens huvudsakliga inriktning. Även det mål för bostadspolitiken som riksdagen hade lagt fast, gav uttryck för samma ambitioner. Bostaden skulle vara en social rättighet och bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader.

Den då rådande situationen på bostadsmarknaden visade enligt utskottet att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen i många kommuner inte fungerade tillfredsställande. Det var därför befogat att i en särskild lag förtydliga detta ansvar på det sätt som regeringen hade föreslagit.

BFL innebär att kommunerna är skyldiga att planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Syftet ska också vara att främja att ända-

målsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Om det behövs, ska kommunen samråda med andra kommuner vid planeringen. Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod. En kommun ska dessutom lämna uppgifter till regeringen om bostadsförsörjningsplaneringen, om regeringen begär det. Enligt lagen ska länsstyrelsen lämna kommunerna råd, information och underlag för planeringen.

Sedan BFL infördes 2001 har allt fler kommuner tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen, men det är fortfarande en liten del som följer lagen. I bostadsmarknadsenkäten från 2014 uppgav 90 kommuner att de hade riktlinjer antagna under mandatperioden. Dessa lever därmed upp till kravet i BFL. Generellt sett är det framför allt kommuner med underskott på bostäder som arbetar med boendeplanering.¹

Under de senaste åren har antalet kommuner med riktlinjer ökat successivt och antalet är alltid högre i slutet av en mandatperiod. Kommuner från samtliga kommungrupper uppger att de har riktlinjer, men de är vanligast i Storstockholm och i de större högskolekommunerna. Närmare två tredjedelar av kommuner med riktlinjer uppger att dessa anges i ett särskilt program. Övriga kommuner redovisar sina riktlinjer i den kommunala översiktsplanen.²

En kommun ska enligt BFL även vara skyldig att anordna bostadsförmedling, om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska de anordna en sådan förmedling. Regeringen ska kunna förelägga en kommun att fullgöra denna skyldighet. Endast tre kommuner (Kungsbacka, Malmö och Stockholm) har i dag en särskilt organiserad bostadsförmedling i egen regi. Ytterligare fem kommuner i Stockholmsregionen är anslutna till Stockholms bostadsförmedling. I 250 kommuner har de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen en egen kö.³

¹ Boverket, *Bostadsmarknadsenkäten 2014*, www.boverket.se

² Ibid.

³ Ibid.

3.1.3 Kommunalt ansvar med regionalt perspektiv

Kommunernas ansvar enligt BFL har förtydligats i några avseenden fr.o.m. den 1 januari 2014. De ändringar som regeringen föreslog innebär bland annat att innehållet i och processen för att ta fram kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen preciserades (prop. 2012/13:178).

Nytt är att kommunerna i sina riktlinjer ska redovisa hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Därigenom införs ett regionalt perspektiv i riktlinjerna. Riktlinjerna ska också vara vägledande vid kommunernas tillämpning av ett nytt rekvisit i 2 kap. 3 § PBL. Rekvisitet innebär att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska utgöra ett s.k. allmänt intresse, som ska främjas vid planläggning.

Länsstyrelsen och den aktör som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län samt andra regionala organ ska dessutom få möjlighet att yttra sig över kommunens planering av bostadsförsörjningen utifrån ett regionalt perspektiv. Detta gäller både planeringsförutsättningar och framtida behov och utvecklingstendenser i fråga om bland annat befolkningsstruktur och näringslivsutveckling. Länsstyrelsen ska i sin rådgivning också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning med andra kommuner och verka för att samordningen kommer till stånd.

Regeringen får förelägga kommunen att ta fram nya riktlinjer, om riktlinjerna inte innehåller uppgifter om hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen.

Regeringen framhöll i förslaget om att förtydliga BFL att det regionala perspektivet i bostadsförsörjningen är av mycket stor vikt, särskilt i tillväxtregioner.

I dessa regioner behövs det regionala perspektivet framför allt för att skapa balans i utbudet av bostäder. Samtidigt kan det vara lika relevant att kommuner med vikande befolkningsunderlag, eller på annat sätt förändrad befolkningsstruktur, tar hänsyn till ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen. Regeringen har tidigare bedömt att arbetet för näringslivsutveckling och attraktiva livs- och boendemiljöer är nära kopplat till den fysiska planeringen. Samordning av planeringen av bostäder, näringsverksamhet, infrastruktur och grönområden bidrar till lokal och regional tillväxt och utveckling. Ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet

med bostadsförsörjningen är därför en viktig förutsättning för att främja fungerande bostadsmarknader och näringslivets utveckling. Avsikten är att i BFL tydliggöra behovet av att kommunerna i sin planering för bostadsförsörjningen tar hänsyn till bostadsbehovet utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv.

(Prop. 2012/13:178 s. 12)

Förtydligandet av kommunernas ansvar avser också innehållet i riktlinjerna. Dessa ska minst innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska länsstyrelsen årligen till Boverket lämna en rapport med en regional bostadsmarknadsanalys och med en redovisning av

- hur kommunerna lever upp till kraven enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,
- hur länsstyrelsen lever upp till kravet i 3 § BFL, samt
- hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Boverket ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med att analysera bostadsmarknaderna och med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Verket ska årligen i en rapport till regeringen redovisa den verksamheten och där sammanfatta och analysera länsstyrelsernas rapporter. Det är dock oklart hur länsstyrelsernas rapporter respektive Boverkets sammanställning av regionala bostadsmarknadsanalyser kommer till praktisk användning.

3.1.4 Andra kommunala instrument för bostadsförsörjningen

Kommunerna har även andra instrument till förfogande för bostadsförsörjningen. De har enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. I 3 kap. 2 § finns allmänt hållna bestämmelser om socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. Enligt denna paragraf ska socialnämnden påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Socialnämnden ska vidare främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Detta innebär inte att socialnämnden har en skyldighet enligt SoL att tillgodose behovet av bostad åt bostadslösa i allmänhet.⁴ Den person som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få behoven tillgodosedda på annat sätt har däremot rätt till bistånd för bland annat skäligena kostnader för sitt boende. Enligt rättspraxis kan det också finnas vissa situationer när socialnämnden är skyldig att bistå med hjälp att hitta bostad. Det kan till exempel gälla när en person är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Även om kommunen inte är skyldig att tillgodose enskildas behov av bostad, beviljar många kommuner insatser utöver sin skyldighet. Det kan röra sig om stöd till hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden, exempelvis i form av olika typer av så kallade sociala kontrakt.

SoL ger vidare kommunen ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre samt för fysiskt och psykiskt funktionshindrade med behov av särskilt stöd. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ger den som omfattas av lagen rätt att få en bostad med särskild service.

Kommunerna kan även ta sitt bostadsförsörjningsansvar på andra sätt. Förutom riktlinjer för bostadsförsörjningen är sannolikt ett strategiskt markinnehav det mest kraftfulla styrmedlet en kommun kan ha för att planera för och att faktiskt påverka bostadsbyggandet.⁵ Att äga marken i planerade exploateringsområden ger

⁴ SKL, Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen, SABO, *Bostad för alla. Vem tar ansvar för att alla får en bostad?*, Stockholm 2014, s. 8.

⁵ Boverket, *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*, Boverket 2010, Dnr 2011-4094/2009, Regeringsuppdrag, s. 39 f.

en möjlighet att kunna styra bostadsbyggande och stadsutveckling. Men det förutsätter att markinnehavet kombineras med en genomtänkt och väl förankrad markpolitik.

En kommun som äger marken inom planområdet kan använda sig av markanvisningsavtal för att binda en exploatör vid en viss utformning och även påverka till exempel upplåtelseformen. En kommun som vill använda sig av markanvisningsavtal ska enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar anta särskilda riktlinjer för sådana anvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande. Riktlinjerna ska även innehålla handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning (prop. 2013/14:126).

Om kommunen inte äger marken, finns ändå möjligheter att få gehör för önskemål i ett exploateringsavtal, som träffas inför det att en detaljplan ska genomföras. Där regleras ansvarsfördelningen mellan kommunen och markägaren eller byggherren, till exempel när det gäller anläggningar och infrastrukturåtgärder. Enligt 6 kap. 39 § PBL ska en kommun som avser att ingå exploateringsavtal anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner och andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

De allmännyttiga kommunala bostadsföretagen utgör också ett starkt instrument för en långsiktig planering för hållbar bostadsförsörjning. Bolagen är öppna för alla, inte bara för mindre resursstarka hushåll. Från och med 2011 gäller att de ska drivas affärsmässigt. Som ett affärsmässigt drivet bostadsbolag ska avkastningskraven kunna jämföras med de som gäller för ett liknande privat bostadsbolag på den lokala bostadsmarknaden eller en liknande bostadsmarknad. Det gör att den svenska allmännyttan skiljer sig från sin motsvarighet i många andra länder, som riktar sig specifikt till svagare grupper på bostadsmarknaden, s.k. *social housing*.

Ett allmännyttigt bostadsbolag, vilket de allra flesta kommuner har, ökar möjligheterna att agera till exempel vid brist på bostäder för särskilda grupper eller i samband med utveckling av bostadsområden. Hur kraftfullt detta verktyg är påverkas av bostads-

marknadsläget i kommunen och av den ambitionsnivå kommunen uttrycker i sina ägardirektiv, något som varierar över landet.

De allmännyttiga bostadsföretagen kan bidra till att främja en blandning av upplåtelseformer, till exempel genom att komplettera med hyresrätter i områden med ett ensidigt utbud av äganderätter. I bostadsområden som domineras av hyreslägenheter finns möjligheten att tillföra bostadsrätter genom ombildning av allmännyttiga hyresbostäder till bostadsrätter, förutsatt att det finns ett intresse och en betalningsförmåga bland dem som bor där.

3.2 Kommunal översiktsplanering

Enligt bestämmelserna i 3 kap. PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Ett grundläggande motiv för att föra in bestämmelser om kommunomfattande översiktsplaner i plan- och bygglagen 1987 (ÄPBL) var främst decentraliseringen av beslutsansvar från staten till kommunerna. Statens inflytande begränsades och kommunerna fick huvudansvaret för planläggning och byggbeslut. Formerna för dialog i planeringen mellan staten – via länsstyrelserna – och kommunerna reglerades i ÄPBL:s bestämmelser, där översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande blev centrala. Granskningsyttrandet ska ge ett besked om kommunens ställningstaganden i översiktsplanen kan genomföras utan ingripande från staten. Ett ingripande kan ske utifrån de intressen som staten enligt PBL ska bevaka när det gäller markanvändning och bebyggelseutveckling.

Översiktsplanen motiverades även med att kommunen behöver en planform som ger framförhållning och handlingsberedskap för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov. Den bedömningen gjordes enligt PBL-kommitténs betänkande 2005 framförallt mot bakgrund av erfarenheterna från de informella planformer som vuxit fram vid sidan av bygglagen under 1970- och 80-talen, dvs. främst kommunöversikter och områdesplaner (SOU 2005:77 Del 2, s. 427).

3.2.1 Vad är översiktsplanering?

Översiktsplaneringens syfte är att ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur den kommer att tillgodose de allmänna intressen som ska beaktas vid användningen av mark- och vattenområden. Planläggningen ska medföra att mark- och vattenområden ska användas för de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

Av översiktsplanen ska enligt 3 kap. 5 § PBL framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressen och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. 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,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, samt
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, MB.

Vid redovisningen ska kommunen tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. Det betyder bland annat att översiktsplaneringen måste ta hänsyn till att oexploaterade områden, områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt och skogsmark som har betydelse för skogsnäringen så långt som möjligt ska skyddas. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar bara om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och behovet inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Översiktsplanen ska dessutom göra det möjligt att förenkla den efterföljande, mer detaljerade planläggningen. Enligt bestämmelserna om detaljplaner kan exempelvis det enklare standardförfarandet (tidigare benämnt enkelt planförfarande) endast tillämpas om planförslaget är förenligt med översiktsplanen. Översiktsplanens avvägningar och ställningstaganden förutsätts även ge vägledning för bygglovsprövning i områden där det saknas rättsverkande planer. Samtidigt ska planen ge berörda intressenter och kommuninvånare en uppfattning om hur kommunen kan komma att ställa sig till framtida anspråk på förändringar (prop. 2009/10:170 s. 169 f.).

Planen är enligt 3 kap. 3 § PBL inte juridiskt bindande för myndigheter och enskilda. Kommunfullmäktige ska minst en gång under dess mandatid pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i PBL. Även länsstyrelsen ska under mandatperioden i en sammanfattande redogörelse till kommunen redovisa sina synpunkter om statliga och mellankommunala intressen, som kan ha betydelse för planens aktualitet. En översiktsplan kan ändras eller fördjupas för en begränsad del av kommunen. Ändringen kan även avse ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Ändringar i en översiktsplan kan följa ett enklare planförfarande än vad som gäller för en ny plan (3 kap. 23–28 §§).

3.2.2 Översiktsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning

Översiktsplanen ska således ange grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Dessa bestämmelser lägger grunden för en samordning mellan den fysiska planläggningen enligt PBL och kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjningen. I detta arbete är översiktsplanen ett viktigt verktyg för att genomföra kommunens intentioner när det gäller bostadsförsörjningen (prop. 2013/14:59 s. 22).

En ny bestämmelse i 2 kap. 3 § PBL anger att planläggning och andra ärenden enligt PBL ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Därigenom har det blivit tydligt att bostadsförsörjningsbehovet är ett viktigt allmänt intresse. Samtidigt infördes i BFL en bestämmelse om att kommunens riktlinjer

för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen. På så sätt har kopplingen mellan kommunernas bostadsförsörjningsansvar och PBL stärkts (prop. 2012/13:178).

Det har även införts en bestämmelse i 3 kap. 5 § PBL om att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Bestämmelsen syftar till att öka samordningen mellan kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplanen. Den ska säkerställa att ett identifierat behov av bostäder enligt kommunens riktlinjer påverkar innehållet i översiktsplanen. Beträffande själva redovisningen anförde regeringen följande i sitt förslag till riksdagen.

Bestämmelsen ger stöd för att redovisningen i översiktsplanen anpassas till kommunernas skilda förutsättningar och behov. I den mån behovet lämpligen tillgodoses genom ny bostadsbebyggelse, bör kommunen precisera hur behovet ska tillgodoses, t.ex. i vilka områden som det är aktuellt att exploatera för nya bostäder. Därmed inte sagt att bostadsbehovet med nödvändighet behöver tillgodoses genom att nya områden pekats ut för bostadsbebyggelse. Behovet kan lika gärna tillgodoses genom förändringar eller kompletteringar i befintlig bebyggelse. I den mån det finns ett överskott av bostäder kan kommunen välja att redovisa hur balans kan uppnås i beståndet. Avsikten med lagändringen är således att kommunens riktlinjer om bostadsförsörjningen ska återspeglas genom ställningstaganden i den fysiska planeringen, och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer.

Hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder kan lämpligen preciseras i tid och rum i översiktsplanen, dvs. genom en redovisning av var och när de nya bostäderna bör komma till stånd. Om det krävs större exploateringar, eller större omvandlingar av befintliga områden för att tillgodose behoven, kan sådana områden avgränsas på en karta så att det blir tydligt hur behovet ska tillgodoses. Tidpunkten då bostäderna ska komma till stånd kommer naturligtvis oftast att vara ungefärlig. Om det framgår av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen vilken typ av bostäder det är som behövs, kan det vara lämpligt att även redovisa detta i översiktsplanen.

(Prop. 2013/14:59 s. 23)

3.2.3 Är översiktsplanerna aktuella?

Översiktsplanering bedrivs med skiftande inriktning och ambitionsnivå i landets kommuner. Vissa kommuner driver översiktsplaneringen som en strategisk utvecklingsplanering. Andra kommuner

begränsar planeringen till en beslutsförberedande planering för mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling. Enligt regeringens förslag till riksdagen om ny plan- och byggnadslagstiftning med anledning av PBL-kommitténs betänkande var översiktsplanerna i många kommuner också inaktuella. Planerna hade dessutom inte fått den betydelse som ett politiskt vägledande, strategiskt dokument för kommunens långsiktiga utveckling som var avsikten när planinstitutet infördes (prop. 2009/10:170 s. 170).

Aktualitetsprövning hade inte heller skett i den utsträckning som det var tänkt enligt lagens krav. Det var då bara en mindre del av landets kommuner som någon gång hade aktualitetsprövat sin översiktsplan. Samtidigt bedömdes behovet av mellankommunal samverkan ha ökat i första hand med anledning av vindkrafts- och infrastrukturplanering, men också med anledning av planering för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, behovet av gemensamma planeringsunderlag och i några fall gemensamma översiktsplaner (prop. 2009/10:170 s. 171).

Efter 2008 har fler planer tagits fram, vilket har bidragit till att antalet gällande planer från 1990-talet har minskat något. Fortfarande är det dock många kommuner i framförallt landets norra delar som har en översiktsplan som är mer än 25 år gammal. Exempelvis visar en studie som gjorts i Västerbottens län att mer än hälften av länets 15 kommuner har en översiktsplan som är äldre än 12 år.⁶ Nära hälften av landets kommuner har översiktsplaner som antogs före år 2005. Cirka en tredjedel av de gällande översiktsplaner är antagna perioden 2006–2010. Drygt 20 procent har antagits efter 2010. 2014 antogs 33 översiktsplaner. 12 av dessa ersatte en plan från 1990-talet. Åren 2010–2014 har dessutom 75 översiktsplaner aktualitetsprövats.⁷

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har undersökt hur aktuella de kommunomfattande översiktsplanerna var i mars 2014. I förhållande till tidigare utredningar hade andelen aktuella planer ökat. Nästan 75 procent av de kommunomfattande översiktsplanerna var enligt SKL aktuella eller under omarbetning. Endast två procent av planerna var från 1990-talet utan att vara aktualitets-

⁶ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag, s. 23 f.

⁷ Boverket, *Plan- och byggenkäten 2014 – Översiktsplanering*,

www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/statistik-oversiktsplan/

prövade eller där kommunen ännu inte hade tagit initiativ till en ny plan. Vad som krävs för att kommunen ska anses ha tagit initiativ till en ny plan framgår dock inte av rapporten.⁸

Fortfarande är det mindre kommuner och särskilt kommuner i områden där tillväxten är svag och oftast har en svag eller vikande befolkningsutveckling, som tenderar att vare sig aktualisera sina översiktsplaner eller utarbeta en ny plan. I storstadsregioner och andra tillväxtområden utarbetas eller hålls översiktsplanen aktuell och gör på så sätt det möjligt att bättre beakta det ömsesidiga sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala översiktsplaneringen.

Skillnaderna mellan kommunerna beror ofta på olika utvecklingsförutsättningar och tillgång på resurser. Stora och expanderande kommuner upplever som regel ett större behov av att fortlöpande diskutera den framtida utbyggnaden, medan små kommuner i glesbygd med svagt förändringstryck inte har samma behov att upprätta en ny översiktsplan.

Särskilt de små kommunerna upplever ibland att bestämmelserna är alltför betungande när det gäller förfarande och redovisning för att motsvara nyttan. Det framhålls ofta att PBL:s planinstrument, inklusive översiktsplanen, främst är avsedda som exploateringsinstrument för att hantera utveckling och expansion. De passar sämre för att hantera stagnation och befolkningsminskning, rivning av bostäder och avveckling av service.

Flertalet kommuner arbetar dock aktivt med tillägg och fördjupningar till översiktsplanen. Under 2014 har 17 kommuner antagit totalt 19 tillägg till planen. Sedan 2011 har antalet tillägg successivt minskat från då ett 50-tal beslut per år. Precis som tidigare år är det tillägg med teman vindbruk och landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s.k. LIS-områden) som dominerar. Från 2013 är LIS det ledande temat. Enligt Boverket finns det ett tydligt samband mellan olika statliga stödinsatser och den planering som kommunerna fokuserar på.⁹

Fördjupningar och tematiska tillägg kan användas som en del av en kontinuerlig översiktsplanering, där frågeställningarna kan

⁸ Sveriges Kommuner och Landsting, *Aktuella kommunomfattande översiktsplaner – Läget i landet mars 2014*, s. 12.

⁹ Boverket, *Plan- och byggenkäten 2014 – Översiktsplanering*.

www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/statistik-oversiktsplan/

klaras av allt eftersom de uppstår. På så sätt kan dessa stärka översiktsplanens aktualitet ur kommunens perspektiv. Men det kan också samtidigt innebära att det blir problematiskt för utomstående att bedöma om en översiktsplan är aktuell. Det måste därför vara tydligt vad som är ändringar i planen respektive vad som är parallella planer och program som inte är direkt kopplade till planen.

Om användningen av tematiska tillägg och fördjupningar innebär att en översiktsplan är aktuell i PBL:s mening, är dock något som Boverket enligt rapporten inte kan svara på. Det är inte givet att en flera år gammal översiktsplan är inaktuell på grund av att antagandeåret är gammalt. Planen kan just genom fördjupningar och tillägg ha moderniserats och därmed vara aktuell, trots att den enligt antagandebeslut är gammal.¹⁰

Flera av landets kommuner har fortfarande gamla och med stor sannolikhet också inaktuella översiktsplaner, vilket innebär en rad problem. Enligt Boverket låter centrala myndigheter gamla översiktsplaner ligga till grund för bedömningar av nya investeringar. Detta är ett problem. Det är också ett problem med inaktuella översiktsplaner, när kommunerna i en region försöker att samordna olika insatser. Likaså är det ett problem när prövningar enligt PBL eller miljöbalken grundar sig på inaktuella översiktsplaner.¹¹

3.2.4 Många nationella mål, planer och program ska beaktas

Kommunen ska i den fysiska planeringen bland annat samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program. Antalet sådana mål, planer och program är betydande. Boverket konstaterar i en rapport till regeringen att 21 olika politik- och/eller ämnesområden har betydelse för den fysiska samhällsplaneringen. Boverket har identifierat 28 nationella myndigheter som har ansvar inom ett eller flera områden. Till områdena hör totalt ett 100-tal relevanta nationella mål, varav drygt 40 kan betecknas som övergripande mål.

¹⁰ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag, s. 24.

¹¹ Boverket, *Årsredovisning 2008*.

Endast mål som är fastställda av riksdag eller regering, vanligtvis redovisade i den årliga budgetpropositionen, finns med i sammanställningen. Däremot är urvalet bredare när det gäller planer, program och strategier. Även sådana som är framtagna av nationella myndigheter och är kopplade till nationella mål, men som inte är lagreglerade har tagits med. Detta innebär bland annat att riksintressen i 3 och 4 kap. MB inte har tagits med. Sammanställningen omfattar också strategier på EU-nivå och internationell nivå, som är viktiga för fysisk samhällsplanering.¹²

Nationella strategier, planer och program är oftast framtagna av den nationella myndighet som har ansvar inom det berörda området, men kan också vara beslutade av regeringen. Det gör att det kan vara svårt att fastställa digniteten hos varje enskild strategi. Strategierna riktar sig även till olika målgrupper, allt från regeringen via myndigheter och kommuner till enskilda näringsidkare och brukare.

Kopplingen mellan målen och strategierna är enligt Boverket inte heller alltid tydlig. Alla mål följs inte av konkretiserade strategier eller planer för ett praktiskt genomförande.

De nationella målen har olika karaktär. Några är mycket tydliga, konkreta och tidsatta, medan andra är betydligt mer övergripande och diffusa. Inom några områden finns det många mål, medan andra bara har ett. Det är därför en utmaning för kommunerna att göra avvägningar mellan de olika målen i den fysiska planeringen och att formulera och genomföra bra åtgärder för att nå målen.

I en senare rapport har Boverket redovisat en problemanalys gällande de nationella målen.¹³ Där anser Boverket att målens ursprung från budgetpropositionen försvårar en direkt översättning till fysisk samhällsplanering. Det finns därför ett behov av att utveckla ett fåtal konkreta mål för hållbar samhällsplanering i stället för dagens hundratal mål. Tematiska vägledningar skulle kunna vara en möjlighet.

De nationella målen är i första hand anpassade för ekonomisk målstyrning av olika budgetområden och myndigheter, eftersom de i stor utsträckning ursprungligen kommer från de utgiftsområden i

¹² Boverket, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, Rapport 2011:17 Regeringsuppdrag, s. 11 f.

¹³ Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10 Regeringsuppdrag, s. 10.

budgetpropositionen som berör fysisk samhällsplanering. Det kan bidra till komplikationer i arbetet med att anpassa de nationella målen till en regional och kommunal fysisk planering av mark- och vattenområden. Det gäller inte minst då det inte föreligger någon inbördes prioritering och värdering mellan sammanställda mål, planer och program.

Boverket anser i rapporten att frågan därför behöver belysas ytterligare. Det skulle kunna ske genom en beskrivning av historien bakom de nationella målen och en djupare analys av hur användbara de egentligen är för effektiv styrning av fysisk samhällsplanering. En möjlig slutsats av en sådan analys skulle kunna vara att det föreligger ett behov av att utarbeta ett fåtal mer konkreta mål för samhällsplaneringen i stället för dagens hundratal.

Målformuleringar, som i första hand har tagits fram för ekonomisk målstyrning, skapar även svårigheter när målen ska brytas ner regionalt och anpassas till fysisk samhällsplanering ute i regioner och kommuner. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att regionalisera de nationella målen med utgångspunkt i Boverkets tidigare rapport (2011).¹⁴ De har dock enligt Boverket inte mäktat med att ta sig an det uppdraget fullt ut.¹⁵ Länsstyrelserna har tolkat uppdraget så att redovisningen i första hand bör vara inriktad på att visa hur de kan bidra med råd, information och underlag till kommunerna för att de nationella målen, planerna och programmen ska uppnås.

Anledningen till omtolkningen anges vara att en regionalisering av målen skulle kräva en omfattande samverkan med andra parter i en lång process. Länsstyrelserna ansåg inte att en sådan regionalisering rymdes inom ramen för uppdraget. Generellt sett menar de att länsstyrelserna med dagens resurser har få möjligheter att arbeta med att ta fram övergripande planeringsunderlag med sammanvägda och förankrade ställningstaganden på regional nivå.¹⁶

Boverket ser ett behov av att tydliggöra de olika myndighetsnivåernas roller och ansvar utifrån länsstyrelsernas problemanalys. Staten bör enligt rapporten överväga att utarbeta ett fåtal mer konkreta och uppföljningsbara mål för hållbar samhällsplanering. Detta

¹⁴ *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Länsstyrelsernas uppdrag 42 i 2013 års regleringsbrev.

¹⁵ Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10 Regeringsuppdrag, s. 7.

¹⁶ *Ibid* s. 12.

för att målstyrningen och den viktiga kunskapsöverföringen mellan planeringsaktörerna ska fungera effektivt.

Boverket konstaterar att många av de nationella målen i dag hanteras inom ramen för PBL. Enligt länsstyrelserna finns ett stort antal regionala planeringsunderlag som bidrar till att genomföra målen. För att kunna utvärdera effekten av att bearbeta målen genom tematiska regionala planeringsunderlag, krävs en tydlig och transparent uppföljning av målens faktiska genomslag i den efterföljande planeringen såväl som i genomförandet.

Boverket för fram tematiska fördjupningar som en möjlig lösning på problemet med att översätta en stor och komplex målmaterialia till planeringsunderlag, som är användbara för fysisk planering. Länsstyrelserna har pekat på goda exempel på riktade uppdrag, som följts av extra resurser till länen och kommunerna. Här framhävs även Boverkets eget initiativ Det urbana stationssamhället, som är en tematisk konkretisering av Vision för Sverige 2025.¹⁷ Syftet har här varit att hjälpa kommunerna och regionerna i arbetet med att nå ett flertal av de nationella målen.

Rapporten tar även upp frågan om kunskapsförmedlingen och mötet mellan aktörer. Enligt Boverket finns det behov av en gemensam regional arena för hållbar samhällsplanering som kan förmedla kunskap mellan olika aktörer tidigt i planeringsprocessen. Länsstyrelserna har i dag den sammanfattande redogörelsen som ett viktigt instrument för att möta den kommunala översiktsplaneringen i ett tidigt skede (jfr 3 kap. 28 § PBL).

Boverket anser att både de regionala och de nationella målen behöver få en tydligare roll i den sammanfattande redogörelsen. Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och den regionalt tillväxtansvariga aktören i länet behöver dessutom klargöras för ett effektivare samarbete mellan den regionala och den kommunala nivån.

Med stöd av länsstyrelsernas rapporter lyfter Boverket slutligen fram följande identifierade brister när det gäller kommunernas möjligheter att tillämpa de nationella målen i översiktsplaneringen.¹⁸

¹⁷ Boverket, *Vision för Sverige 2025*, Boverket 2012-11-27 Dnr 109-2640/2011.

¹⁸ Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10 Regeringsuppdrag, s. 15 f.

- Boverket har inte något utpekat ansvar för att samordna de nationella målen kring samhällsplanering.
- Flera länsstyrelser efterlyser statliga riktlinjer och vägledningar för hur de nationella målen ska vägas mot varandra.
- Länsstyrelserna ser ett stort utvecklingsbehov i kommunernas arbete med konsekvensanalyser i översiktsplaneprocessen.
- Länsstyrelserna anser att den nationella nivån måste ta ett större ansvar för de frågor som bara kan hanteras centralt.
- Några länsstyrelser anser att mål som ligger utanför den fysiska planeringen i många fall är avgörande för att genomföra de nationella målen för bebyggelse.
- Både Boverket och länsstyrelserna menar att fysisk planering kan skapa förutsättningar för att nå ett mer hållbart samhälle, men enbart planeringsunderlag kan aldrig göra att de nationella målen nås.
- Länsstyrelserna anser att kunskapsöverföring och dialog är avgörande framgångsfaktorer för att genomföra de nationella målen.
- Boverket delar uppfattningen att miljömålsuppföljningen inte fungerar optimalt i dag och ser liksom länsstyrelserna att det finns svårigheter i att hantera målkonflikter inom nuvarande system.
- Boverket drar tillsammans med länsstyrelserna slutsatsen att det finns ett behov av att arbeta för ett målsystem som hanterar hållbar utveckling, där alla aspekter av hållbar utveckling finns med och inte enbart de miljömässiga.

3.2.5 Översiktsplanering och riksintressen

Enligt 3 kap. 4–5 §§ PBL ska kommunen i sin översiktsplan särskilt redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och hur kommunen avser att tillgodose dessa. De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet i 4 kap. innehåller bland annat regler för områden

av riksintresse. För riksintresseområdena gäller, med vissa undantag i 4 kap., att de ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Undantagen i 4 kap. innebär bland annat att de bestämmelser som rör områden av särskild betydelse för turism och friluftsliv – som kustområden, fjällområden och älvar – inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet. Det finns dock inget motsvarande undantag för riksintressena i 3 kap. MB.

En bedömning av om en åtgärd medför påtaglig skada eller motsvarande måste alltid göras i samband med plan- eller tillståndsbeslut som berör områden av riksintresse. Varken miljöbalkens eller hushållningsförordningens lagtext ger någon ledning om vad som är påtaglig skada. Inte heller i praxis har enligt Riksintresseutredningen någon klar tolkning av begreppet påtaglig skada utvecklats, mycket beroende på riksintressenas olika karaktär och förutsättningar (SOU 2014:59 s. 2). Naturvårdsverket har dock i samråd med Riksantikvarieämbetet tagit fram allmänna råd för vad som är påtaglig skada enligt 3 kap. 6 § MB (NFS 2005:17).

Mark- och vattenområden kan vara av riksintresse för följande ändamål enligt 3 kap. 5–9 §§ MB.

- Rennäringen eller yrkesfisket,
- Naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet,
- Fyndigheter av ämnen eller material,
- Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering, samt
- Totalförsvarets anläggningar.

Genom myndighetsbeslut kan tolv så kallade riksintressemyndigheter, som räknas upp i 2 § hushållningsförordningen, göra anspråk på eller peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Myndigheterna kan göra anspråk på riksintressen genom att efter samråd med bland annat Boverket lämna uppgifter om dessa områden till länsstyrelsen. När länsstyrelsen har tagit emot ett riksintresseanspråk med värdebeskrivning, ska den förse

berörda kommuner med kunskapsunderlag för att dessa ska kunna hantera riksintressena i översiktsplaneringen.

Boverket har påtalat väsentliga problem och svårigheter när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen. Verket har framfört att oklarheterna inte bara är många utan också grundläggande. Hela regelkomplexet för statligt inflytande på markanvändningen genom riksintressen borde därför ses över i ett sammanhang. Boverket menar att tillämpningen av bestämmelserna i flera avseenden inte är förenliga med bestämmelsernas innehåll och syfte.¹⁹

Riksrevisionens granskning av statens hantering av riksintressen

Riksrevisionen har granskat statens hantering av riksintressen i planprocessen med syfte att undersöka om hanteringen förhindrar eller försvårar för kommunerna att tillgodose medborgarnas behov av nya bostäder.²⁰ Med statens hantering avser Riksrevisionen länsstyrelsens uppgift att ge kommunerna stöd om hur riksintressena ska tillgodoses. Det skulle till exempel kunna ske genom att den förser kommunerna med ett samlat riksintresseunderlag, och att bevaka att riksintressena inte påtagligt skadas.

Granskningen visar att hanteringen av riksintressen i många fall hindrar och försvårar för kommuner med bostadsbrist att planera byggandet av nya bostäder. Långa och osäkra processer avskräcker kommuner och exploatörer från att planera bostadsbyggande i anslutning till riksintressen. Granskningen pekar på att det framför allt är riksintressen för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som hindrar bostadsplaner i kommuner som vill bygga nya bostäder.

Riksrevisionen bedömde också att länsstyrelsernas stöd till kommunerna att hantera riksintressen vid bostadsplanering inte är tillräckligt. Kraven på väl fungerande underlag i planeringen brister ofta. En majoritet av kommunerna med bostadsbrist anser att riksintresseunderlagen från länsstyrelsen inte är ett användbart stöd.

¹⁹ Boverket, *Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden*, Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012.

²⁰ Riksrevisionen, *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*, RiR 2013:21.

Kommunerna anser att länsstyrelsen i större utsträckning fokuserar på att sammanställa och lämna över underlagen. I mindre utsträckning bearbetar länsstyrelsen underlagen och ger råd till kommunerna om hur de kan hantera riksintressena i den översiktliga planeringen.

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna brister i att ge ett tydligt besked till kommunerna om vad de ska förhålla sig till i fråga om riksintressena. Ungefär hälften av de kommuner med bostadsbrist som besvarat Riksrevisionens enkät anser att länsstyrelsernas bedömningar av påtaglig skada på riksintressen i kommunernas planer är oförutsägbara. Osäkerheten kring bedömningen gör att kommuner och exploatörer ibland inte vågar chansa på att starta en planprocess, om de tror att det finns risk för att länsstyrelsen stoppar planen i slutändan.

På grund av inaktuella och otydliga underlag från länsstyrelserna, behöver kommunerna förtydliga riksintressenas värde för att anpassa bostadsplanerna och förhålla sig till vad det är som inte påtagligt får skadas. Det blir kommunerna som får ta konsekvenserna av otydliga underlag. Exploatörer och kommuner får lägga ner tid och resurser på att utreda riksintressena. Riksrevisionen rekommenderade därför att länsstyrelserna prioriterar att ompröva och förtydliga riksintressebeskrivningar i områden som är aktuella för bostadsbyggande.

Riksrevisionen bedömde vidare att användbara beskrivningar från sektorsmyndigheterna är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna förse kommunerna med ett samlat underlag av god kvalitet. Boverket ska ansvara för att samordna de statliga myndigheternas arbete med riksintressen, men den samordningen hade enligt Riksrevisionen dittills varit mycket begränsad och myndigheten hade då inte någon samlad översikt över landets många riksintressen. Många av sektorsmyndigheternas underlag, som länsstyrelserna ska ta ställning till, är över 30 år gamla och i många fall inte aktuella. Flera sektorsmyndigheter har inte uppdaterat sina utpekade riksintressen och tillhörande beskrivningar i någon större utsträckning sedan riksintressesystemet infördes 1987.

Riksrevisionen noterade dock att Boverket år 2012 inledde en fördjupning av samordningsarbetet.

Granskningen visar att länsstyrelserna har svårt att använda vissa underlag från sektorsmyndigheterna. Bristande underlag försvårar

för länsstyrelsen att stödja kommunerna och att utöva tillsyn och bedöma påtaglig skada. Riksrevisionen rekommenderade därför att Boverket prioriterar uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintresseunderlagen i syfte att förtydliga beskrivningarna och hålla dessa uppdaterade.

Riksrevisions granskning visade också att länsstyrelsernas hantering av begreppet påtaglig skada innebär svårigheter i planprocessen. Boverket ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna. I Boverkets tillsynsvägledning för planprocessen har myndigheten inte arbetat med att ta fram vägledningar till länsstyrelsen för att bedöma påtaglig skada på riksintressena, något som de flesta länsstyrelser efterlyste. Kommunerna i sin tur ansåg att länsstyrelserna inte är förutsägbara och ibland inte heller konsekventa i sina bedömningar av vad som innebär påtaglig skada på ett riksintresse. Riksrevisionen rekommenderade därför att Boverket tar fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.

Riksrevisionens rekommendationer i rapporten syftar till att förenkla för kommunerna att planera bostäder. Rekommendationerna går ut på att förenkla hanteringen av riksintressen i planprocessen och göra processen mer transparent och mer förutsägbar, huvudsakligen genom att förtydliga riksintressebeskrivningarna. Tydligare riksintressebeskrivningar behöver dock enligt rapporten inte leda till att det i högre utsträckning kommer att vara möjligt att bygga bostäder i anslutning till riksintressen.

Riksintressesystemet infördes 1987 för att staten skulle ha möjlighet att skydda extra värdefulla intressen av nationell betydelse, när ansvaret för den fysiska planeringen lämnades över till kommunerna. När systemet togs fram, fanns inte någon större bostadsbrist. I dag är situationen annorlunda och det råder en omfattande brist på bostäder, men det har inte inneburit några förändringar av riksintressesystemet.

Den förändrade situationen på bostadsmarknaden borde, enligt Riksrevisionen, innebära att byggandet av bostäder blir viktigare. Det betyder inte att värdefulla intressen som naturmiljö och friluftsområden inte bör skyddas, eller att riksintressena inte skulle vara värdefulla för medborgarna. För att underlätta bostadsbyggandet i anslutning till riksintressen ansåg dock Riksrevisionen att det

borde råda en väl avvägd balans mellan riksintressen och bostadsförsörjning i regioner med stor bostadsbrist.

Riksrevisionen föreslog därför i sin rapport att den översyn av riksintressena som regeringen tidigare hade aviserat, särskilt skulle undersöka hur bostadsbyggande kan få ökad tyngd i förhållande till riksintressena vid omfattande bostadsbrist.

Fortsatt utveckling av riksintressesystemet

Med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen uppdragit åt Boverket att prioritera uppgiften att samordna sektorsmyndigheternas arbete med riksintressefrågan i syfte att förtydliga underlaget och att hålla det uppdaterat. Boverket ska också efter samråd med berörda myndigheter ta fram en vägledning om vad påtaglig skada på riksintressen innebär i planprocessen.²¹

Regeringen gav samtidigt länsstyrelserna i uppdrag att prioritera arbetet enligt hushållningsförordningen med att ompröva och förtydliga underlaget inom områden som är aktuella för bostadsbyggande och annan bebyggelseutveckling. Arbetet ska fullgöras efter samråd med berörda myndigheter.

Regeringen har även beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. och relevanta delar av 4 kap. MB. Enligt direktivet ska utredaren med förtur behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet. Utredaren ska utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och hur bostadsförsörjningsbehovet ska kunna tillgodoses (Dir. 2013:126).

Utredaren har i augusti 2014 lämnat ett delbetänkande, där frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet behandlas (SOU 2014:59). I betänkandet gör utredaren bedömningen att dagens tillämpning av bestämmelserna om områden av riksintresse inte är förenlig med bestämmelsernas innehåll och syfte. Otydligheter i riksintressesystemet orsakar svårigheter i den praktiska tillämpningen. Kommunernas planering i områden som berörs av riksintresse kan bli onödigt komplicerad, och i vissa fall

²¹ Regeringsbeslut, *Uppdrag angående tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen*, 2014-09-04 Dnr S2014/6521/PBB.

hindras, på grund av oförutsägbarheten i planeringsprocessen. Det kan leda till att bostadsbyggandet fördröjs och fördyras. Områden av riksintresse kan på så sätt utgöra ett hinder för planering för bostadsbyggande.

Förutom dessa effekter av hushållningsbestämmelsernas tillämpning, finns en lång rad hinder för ökat bostadsbyggande i områden med bostadsbrist, främst av ekonomisk art. I jämförelse med dessa hinder anser utredaren att de hinder som områden av riksintresse enligt 3 kap. MB kan utgöra, inte är av någon större omfattning.

Utredningen har också undersökt olika möjligheter att komplettera hushållningsbestämmelserna så att avvägningar mellan bostadsförsörjning och riksintressen skulle bli möjliga. Utredarens bedömning har dock varit att det inte vore lämpligt att redan i delbetänkandet föreslå åtgärder i systemet som riktar sig särskilt mot bostadsbyggandet. Sådana förslag skulle föregripa översynen och kunna försämra möjligheterna att åstadkomma ett effektivt system för hushållning med mark- och vattenområden. Utredningen kommer därför att vidare behandla frågor om avvägningssmöjligheter och andra åtgärder i samband med den översyn av systemet som ska lämnas i slutbetänkandet.

3.2.6 Översiktsplanen som strategiskt instrument

Med de förändringar i plan- och bygglagen som genomfördes 2011 har översiktsplanens strategiska funktion stärkts. Det har skett genom att det av planen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling (3 kap. 5 §).

Förändringen motiverades i regeringsförslaget med att det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebär att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärspektoriell samverkan inom och mellan olika nivåer. Det är frågor och utmaningar som rör sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiv och inte minst klimatfrågan. Det är därför angeläget att juridiskt säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang, så att sambanden med förhållandena i omvärlden blir tydligare (prop. 2009/10:170 s. 176).

Översiktsplanen bör mot den här bakgrunden i ökad utsträckning hantera relevanta nationella, regionala och mellankommunala frågor. Regeringen ansåg att översiktsplanens roll och betydelse behövde stärkas genom att planens bredare funktion förtydligas i lagstiftningen. Det gäller både funktionen som underlag för beslut enligt PBL och som ett strategiskt, politiskt instrument.

Regeringen delade PBL-kommitténs syn att översiktsplanen behöver grundas på omvärldsanalyser och mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut. Lagstiftningen bör därför ge stöd för en mer visionär och strategisk översiktsplan, som tar hänsyn till och samordnar planen med överordnade och för kommunen relevanta, nationella, regionala och mellankommunala mål, planer, program och strategier.

Sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier bör enligt regeringen tydliggöras. Det kan också finnas mål, planer och program som avser elektronisk infrastruktur, avfallshantering, kollektivtrafikförsörjning eller jämställdhet och integration som har betydelse för kommunens hållbara utveckling. Därigenom kan översiktsplanen utvecklas till ett sektorsövergripande och strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling av den fysiska planeringen. Den kan även fungera som en plattform för kommunens medverkan i bland annat den regionala utvecklingsplaneringen (prop. 2009/10:170 s. 177).

Boverket redovisade i en rapport 2011 exempel på hur samspelet mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal fysisk planering då fungerade. En av frågeställningarna för studien var på vilket sätt och i vilken utsträckning regionala och mellankommunala perspektiv beaktades inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen. Rapporten byggde på intervjuer med bland annat kommunala översiktsplanerare.²²

Det finns enligt rapporten brister i samspelet mellan kommunernas översiktsplanering och det regionala tillväxtarbetet. Skillnaderna inom landet är stora både när det gäller arbetet med att

²² Boverket, *Rumslig utvecklingsplanering – Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*, Rapport 2011:3.

utveckla länets regionala utvecklingsprogram (RUP) och det kommunala arbetet med att utveckla det strategiska tänkandet i planeringen.

Intervjuerna visar på flera orsaker till detta. En grundläggande faktor är de olika ingångar kommunen och det regionala organet har i sitt arbete med översiktsplanen respektive RUP. Många kommuner beaktar enbart fysiska planeringsaspekter i översiktsplanen och utelämnar de strategiska utvecklingsfrågorna. Samtidigt saknar många regionala utvecklingsprogram en koppling till fysiska planfrågor och är i stället helt inriktade på ekonomiska utvecklings- och tillväxtperspektiv. Detta får till följd att det regionala och det kommunala perspektivet har svårt att mötas och samspela.²³

Ett annat problem är dokumentens varierande aktualitet. De regionala utvecklingsprogrammen är relativt aktuella. Många kommuner har däremot gamla och inaktuella översiktsplaner, vilket gör att de inte är användbara som underlag när RUP tas fram. För att komma runt problemet med den varierande kvaliteten, vänder sig många regionala organ direkt till kommunerna för att få en muntlig redogörelse av vad dessa anser vara de viktigaste frågorna. På så sätt skapas utrymme för ett ökat vertikalt utbyte, även om det inte finns tydligt dokumenterat i respektive plan.

Boverket har på uppdrag av regeringen och i samråd med Tillväxtverket och Tillväxtanalys också ställt samman, analyserat och lämnat förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala arbetet med översiktsplaner, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet.²⁴ Verket har hämtat underlag från regionalt tillväxtansvariga aktörer och från länsstyrelsen. Rapporten visar på svårigheten att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete att fullt ut fungera tillsammans.

Av det underlag som Boverket tagit del av framgår att inte alla kommuner har anammat den förändrade synen på översiktsplanen som ett styrdokument för strategiska frågor för den kommunala utvecklingen. Enligt PBL:s intentioner ska översiktsplanen förhålla

²³ Ibid s. 48.

²⁴ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag.

sig till ett nationellt och regionalt sammanhang, där kopplingarna till övergripande mål och program tydliggörs.²⁵

Det finns enligt Boverket stora skillnader mellan kommuner hur de väljer att utforma sina översiktsplaner. En del kommuner redovisar enbart fysiska planfrågor i översiktsplanen, som fortfarande har karaktär av en markanvändningsplan, dvs. den visionära utvecklingsplanen är nedtonad. Även om det finns referenser och kontaktytor till det regionala utvecklingsarbetet, kan dessa vara utformade så att de inte ger någon större vägledning för hur kommunen avser att uppfylla regionala mål och policyn. Översiktsplanens roll som vägledande dokument för kommunens utveckling och riktninggivare för kommunens utveckling i ett regionalt sammanhang tas därmed inte tillvara. I stället får kommunen förlita sig på andra planer och program som beslutsunderlag.

Översiktsplanerna ska också innehålla redovisningar av mellankommunala frågor och ska sätta in kommunen i ett regionalt sammanhang, exempelvis genom att referera till och orientera sig från en regional målbild. Detta behöver enligt Boverket förtydligas i många översiktsplaner. Om inte översiktsplanen visar hur kommunen ställer sig till regionala målbilder och redogör för olika mellankommunala samband, blir det svårt för det regionala tillväxtansvariga organet att koppla sin verksamhet till kommunernas planering.

Boverket tar också upp problemen med bristande kunskaper och resurser i kommunerna. Kännedomen om regionalt tillväxtarbete och den regionala nivån är mycket skiftande bland kommunala planerare. Kompetens, resurser och erfarenhet av att arbeta med den regionala dimensionen och tillväxtfrågor varierar. Främst de mindre kommunerna har små planeringsresurser, som ofta måste delas mellan översikts- och detaljplanering. Det förekommer även att kommunen saknar kompetens för översiktsplanering och i stället förlitar sig på externt konsultstöd.

Problemet med svaga kunskaper i kombination med bristande resurser påverkar möjligheten till ett aktivt samspel mellan kommunen och det regionala tillväxtorganet. Därmed påverkas också såväl strävandena att stärka den regionala utvecklingen som kommunens förmåga att positionera sig i ett regionalt perspektiv.

²⁵ Ibid s. 34 f.

3.2.7 Länsstyrelsens roll i översiktsplaneringen

Länsstyrelsen har flera uppgifter i samband med fysisk planering. PBL 3 kap. 9–10 §§ anger att kommunen ska samråda med länsstyrelsen när ett förslag till översiktsplan upprättas eller en ändring i planen genomförs. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar. Länsstyrelsen ska också ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som det ska tas hänsyn till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Enligt 6 kap. 20 § MB ska länsstyrelsen ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Det är en skyldighet för länsstyrelsen att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter, som ska tillämpa miljöbalken och som är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Likaså ska myndigheter se till att sådana planer och planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finnas tillgängliga i målet eller ärendet. Länsstyrelsen har enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen ska även verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB. Länsstyrelsen ska dessutom verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Myndigheter som har ett ansvar för riksintressen ska lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB. Enligt förordningen ska länsstyrelsens arbete grundas på underlag från de andra myndigheterna. Om det inte finns ett sådant underlag, ska länsstyrelsen själv arbeta utifrån vad den bedömer lämpligt.

Länsstyrelsen ska vidare enligt 3 kap. 16 § PBL avge ett granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan. Av yttrandet ska det bland annat framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB, om frågor gällande mellankommunala intressen inte samordnas på lämpligt sätt och om bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Motsvarande bestämmelser finns också för detaljplanering enligt 5 kap. PBL. Länsstyrelsen ska dessutom överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att bland annat ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB inte tillgodoses. Överprövning ska även ske om regleringen av sådana frågor om användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd.

Ett regionplaneorgan har möjlighet att formellt yttra sig över förslag till översiktsplaner som berör regionen. Vidare kan regionplaneorganet begära att länsstyrelsen ska överpröva kommunala beslut om detaljplaner, som innebär att kommunen har avvikit från samordningsinsatser som angetts i en regionplan.

Länsstyrelsen ska vidare enligt 3 kap. 28 § PBL minst en gång under mandattiden redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen och det ska framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen. Länsstyrelsen ska även lämna en redogörelse om kommunen begär det.

Vidare ska länsstyrelsen under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Denna uppgift följer av plan- och byggförordningen (2011:338). Länsstyrelsen ska underrätta berörda statliga myndigheter när en plan ställs ut för granskning. Statliga myndigheter ska under samrådet, i de fall de har synpunkter, framföra dem till länsstyrelsen. Slutligen ska länsstyrelsen underrätta andra statliga myndigheter, om dessa har haft

synpunkter eller om de särskilt berörs av beslutet av en antagen, ändrad eller upphävd översiktsplan eller regionplan.

3.3 Fysisk planering på regional nivå

3.3.1 Kommunal samverkan inom fysisk planering

Kommunal samverkan sker i de flesta fall när ett konkret behov av samverkan uppstår. Samverkan uppkommer då mellan de kommuner som berörs av den specifika frågan. Samarbetet sker ibland genom kommunalförbund och ibland formlöst. I några fall spänner samarbetet över två län och i något fall över flera län. Det finns även samarbeten som går över landsgränserna, exempelvis Malmö-Köpenhamn genom Öresundskommittén.

Kommunalt samarbete inom fysisk planering sker i huvudsak i andra former än regionplanering enligt PBL. Så har det varit historiskt och så är det även i dag. Kommunerna har valt att inte tillämpa reglerna i PBL om regionplanering för att samverka. Skälen tycks bland annat ha varit att kommunerna har velat hävda den kommunala självstyrelsen och motsatt sig statlig inblandning i den planering som sker, när det är regeringen som fattar beslut om regionplanering. Då behov av att lösa något gemensamt problem har uppkommit, har det dessutom inte funnits tid att invänta beslut om att bilda regionplaneorgan och processen för att upprätta regionplaner har varit för tungrodd. Regionplaner har också ansetts vara för omfattande och snabbt blivit inaktuella och politiker har inte velat låsa kommande beslut genom en regionplan.

På senare tid har vissa samarbeten kommit att resultera i gemensamma översiktsplaner mellan två till tre kommuner (jfr Linköping–Norrköping²⁶ respektive Falun–Borlänge²⁷). På flera håll samverkar kommunerna inom plan- och bebyggelsefrågor. Det kan handla om bostadsutveckling och byggande i allmänhet, att ta fram gemensamt planeringsunderlag eller att inrätta gemensamma nämnder. Det förekommer flera samarbeten som omfattar fysisk planering med infrastruktur-, kollektivtrafik- och utvecklings-

²⁶ www.norrkoping.se/bo-miljo/stadsutveckling/oversiktsplaner/antagna/gemensam-oversiktsplan-fo/

²⁷ www.falun.se/www/externa/plan.nsf

frågor. Syftet kan vara att uppnå gemensamma positiva effekter, bidra till bättre funktionella samband eller att stärka arbetsmarknaden.

Under senare tid har arbeten också bedrivits med att på olika sätt koppla samman de kommunala fysiska planerna med det regionala tillväxtarbetet. Exempelvis har för Stockholms län en regionplan och en regional utvecklingsstrategi utarbetats i ett och samma dokument.²⁸ I Örebro län har kommunernas översiktsplaner kopplats samman med den regionala utvecklingsstrategin genom en regional översiktsplan.²⁹ I Skåne län har en strukturbild upprättats som innehåller både fysiska frågor och utvecklingsfrågor.³⁰

3.3.2 Vad är regionplanering?

Regionplanering enligt PBL innebär att två eller flera kommuner gemensamt planerar hur mark- och vattenområden ska användas. Dagens regionplanering regleras i två lagstiftningar i Sverige. Det finns en särskild lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, som anger att regionplanering där är obligatorisk och ska bedrivas av landstinget. För Sveriges övriga kommuner är regionplaneringen frivillig och ska bedrivas av kommunalförbund. Dessa regler finns i 7 kap. PBL. Avsikten är att erbjuda ett system för planering som ett fastare alternativ till ett informellt samarbete (prop. 1985/86:1 s. 189 f.).

Regeringen utser ett regionplaneorgan efter initiativ på nationell, regional eller lokal nivå. I första hand förutsätts de berörda kommunerna själva initiera frågan (prop. 1985/86:1 s. 664 f.).

Regeringen beslutar också vilka kommuner som ska ingå i planeringen. De kommuner som ingår bildar planeringens geografiska gränser. Antalet kommuner som kan ingå är obegränsat.

Regeringen ska inte besluta om regionplanering, om det finns ett utbrett motstånd bland kommunerna. Det krävs att berörda kommuner rent allmänt ska ha visat ett intresse för planeringen.

²⁸ www.tmr.sll.se/rufs2010/planen-vaxer-fram/RUFS-2001/

²⁹ www.regionorebro.se/blameny/regionalitillvaxtarbete/regionaloversiktsplanering.4.5a2f79f8124e8b3dbb9800014831.html

³⁰ www.skane.se/sv/Webbplatser/Strukturbild-for-skane/

Regeringen kan dock besluta om en kommuns medverkan mot dess vilja. Skälet är att en kommun inte ska kunna förhindra att regionplanarbetet ges en lämplig geografisk omfattning. Medverkan från en viss kommun kan vara en förutsättning för att komma fram till lösningar som ser till hela regionens bästa. Kommuner som vill inträda eller utträda måste begära detta hos regeringen (prop. 1985/86:1 s. 191 f. samt prop. 2009/10:170 s. 253 f. och s. 458).

Gemensamt för bestämmelserna i 7 kap. PBL och i lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län är

- regionplaneorganets uppgifter,
- möjligheten men inte skyldigheten att upprätta en regionplan,
- regionplanens icke-bindande men vägledande funktion,
- regionplanens innehåll,
- förfarandet när en regionplan ska upprättas och ändras,
- regionplanens giltighetstid,
- regeringens överprövning, samt
- möjligheterna att överklaga en regionplan.

De två lagstiftningarna skiljer sig åt beträffande

- om regionplanering ska ske,
- vem som ansvarar för planeringen och antar en regionplan,
- möjligheten att bestämma den geografiska avgränsningen för planeringen,
- vilka som ska underrättas om beslut att anta, ändra och upphäva en regionplan, samt
- vem som ska tillsändas regionplanen när den har vunnit laga kraft.

Regionplanering syftar till att ge stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå (prop. 2009/10:170 s. 253). En regionplan ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen ska ange grunddragen för mark- och vattenanvändningen samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och

byggnadsverk, om det har betydelse för de kommuner som omfattas av planeringen. Den ska bidra till att undvika felinvesteringar och underlätta en regional gynnsam utveckling av samhällsbyggande och levnadsförhållanden.

Enligt den lag som gäller för kommunerna i Stockholms län ska Stockholms läns landsting som regionplaneorgan ha hand om sådan utrednings- och samordningsverksamhet beträffande regionala frågor (regionplanering) som avses i 7 kap. 1 § PBL.

Regionplanering innebär således att ett regionplaneorgan ska utreda frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och samordna översiktsplanering för dessa kommuner i den mån det behövs. Regionplaneringen kan omfatta exempelvis frågor om bebyggelse och tillhörande anläggningar, infrastruktur, kollektivtrafik, grönområden, vattenförsörjning, avlopp, avfall, stormarknader och transportterminaler samt anläggningar för energiproduktion, undervisning och vård (7 kap. 1 § PBL samt prop. 1985/86:1 s. 188 f.).

Regionplaneorganet kan men måste inte upprätta en regionplan. En regionplan gäller i åtta år och kan ändras eller upphävas. Planen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna tydligt framgår (7 kap. 6–7 §§ och 10–22 §§ PBL).

Regionplaneorganet har möjlighet att formellt yttra sig över förslag till översiktsplaner som berör regionen (3 kap. 9 och 22 §§ samt 5 kap. 29 § PBL). Vidare kan regionplaneorganet begära att länsstyrelsen ska överpröva kommunala beslut om detaljplaner som innebär att kommunen har avvikit från samordningsinsatser som angetts i en regionplan (11 kap. 10 § PBL samt prop. 1985/86:1 s. 669).

Regionplaneorganet väljer själv organisation och arbetsform för sina uppgifter. Vid upprättande av en regionplan gäller dock vissa styrande moment.

Regionplaneorganet ska först upprätta ett förslag till plan, där hänsyn till och samordning med relevanta nationella och regionala mål, planer och program ska redovisas. Därefter ska samråd ske med länsstyrelsen, berörda kommuner, andra regionplaneorgan och organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och planering för transportinfrastruktur, kommunens medlemmar samt andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Sedan ska regionplaneorganet upprätta en

samrådsredogörelse, ställa ut förslaget och efter utställningen slutligen upprätta ett särskilt utlåtande. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningstiden, ska det ställas ut på nytt.

En regionplan ska antas, ändras och upphävas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan. När beslutet har vunnit laga kraft, ska planen sändas till länsstyrelsen i länet. Regeringen kan överpröva ett regionplanebeslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses (11 kap. 13–14 §§ PBL).

3.3.3 Regionplaneringens framväxt i Sverige

Regler om regionplanering infördes först i svensk lagstiftning genom 1947 års byggnadslag (1947:385), BL. När dessa regler infördes fanns ett stort behov av ett instrument för att lösa kommunala samarbetsproblem om markanvändning och lokalisering av gemensamma anläggningar med mera. Vid mitten av 1940-talet hade Sverige cirka 2 500 kommuner. Till följd av minskat bostadsbyggande i kombination med urbaniseringen efter andra världskriget rådde bostadsbrist på många håll i landet (prop. 1968:91 s. 44 samt prop. 1997/98:165 s. 17).

Mellankommunalt samarbete vid planläggning hade bedrivits i några fall, men behovet av samordning var större än så. Främst förelåg detta behov inom storstadsområden i fråga om tätbebyggelse, viktigare trafikleder och friluftsliv.³¹

1947 års byggnadslag

När BL infördes var några kommuner negativa till ett lagreglerat system för regionplanering. De menade att det statliga inflytandet var för starkt och att en kommuns utveckling kunde hämmas av regionplanering. De efterlyste i stället bestämmelser om ekonomisk utjämning mellan kommunerna.

Regeringen konstaterade att det allmännas intresse av bebyggelsens planläggning och markens användning hade blivit mycket starkare än tidigare. Regeringen bedömde att den kommunala

³¹ A. Bexelius m.fl., *Byggnadslagstiftningen*, 5:e uppl., 1971 s. 32 f.

självstyrelsen kunde begränsas med hänsyn till att det allmänna intresset av gemensam planläggning vägde tyngre än en kommuns motstående vilja. Regeringen anförde att inskränkningar i självbestämmanderätten hade begränsats till vad som behövdes för att de statliga myndigheterna skulle kunna se till att de allmänna intressena beaktades tillräckligt i regionplanerna och att någon kommuns intresse inte eftersattes på ett otillbörligt sätt.³²

Efter BL:s tillkomst bedrevs regionplanering med Kungl. Maj:ts beslut på några håll i Sverige. Regionplanering påbörjades på ett 10-tal orter med två eller flera kommuner inblandade, bland annat i Stockholms- och Göteborgsområdet. Kungl. Maj:t fastställde senare regionplaner för Borås-, för Stockholms- och för Sundsvalls-trakten.³³

1968 års lag om regionplan för kommunerna i Stockholms län

År 1968 infördes lag (1968:598) angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län. Lagen innebar att regionplanering i Stockholms län inte längre skulle bedrivas av ett regionplaneförbund, utan av landstinget eller ett kommunalförbund mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting. Särregleringen för Stockholms län hade sin bakgrund i att kommunerna under en längre period hade samverkat i olika former, bland annat inom fysisk planering (prop. 1985/86:1 s. 193). De speciella reglerna för Stockholms län ändrades dock 1977 så att frågorna skulle handläggas enbart av Stockholms läns landsting. Då hade landstinget redan tagit hand om regionplaneringen i Stockholmsområdet (prop. 1976/77:1 s. 44 f., 97 och 356).

1968 års bygglagutredning

Bygglagutredningen, som hade tillsatts 1968, föreslog i sitt betänkande 1974 att reglerna om regionplaneinstitutet skulle avskaffas. Enligt förslaget skulle det endast finnas planer på kommunnivå. Utredningen konstaterade att regionplaneinstitutet inte hade fått

³² Ibid s. 34 f.

³³ Ibid s. 312 samt PBL-utredningen, *Ny plan- och bygglag*, SOU 1979:66, s. 397.

den användning som avsågs när det infördes 1947. Ett huvudskäl var det svaga sambandet mellan regionplan och genomförande. Utredningen fann att mycket talade för att utvecklingen skulle gå i riktning mot en minskad användning av regionplanering enligt BL och mot en ökad användning av mellankommunal planering i andra och friare former (SOU 1974:21).

Vid tidpunkten för Bygglagutredningens förslag fanns det 278 kommuner i Sverige. Genom sammanläggningarna 1971, hade dessa fått ett utökat ansvar för olika planeringsfrågor. Länsstyrelserna hade fått i uppgift att utreda och inventera frågor på regional nivå, exempelvis regionalpolitik, trafikpolitik och naturvård. Riksdagen hade 1972 antagit riktlinjer för en fysisk riksplanering, som skulle genomföras i den kommunala planeringen.

I enkätsvar till Bygglagutredningen hade kommuner framfört att statens inflytande över regionplaneringen var för starkt samt att planeringsförfarandet var tungrott och tidsödande. Utredningen bedömde också att behovet av att planera regionalt växlade i olika delar av landet (SOU 1974:21 s. 31, 50 och 228). De flesta remissinstanserna var negativa till utredningens förslag av olika skäl och många ansåg att ett regionplaneinstitut behövdes, inte minst i de tre storstadsområdena.

PBL-utredningen

Dagens regler om regionplanering har sin grund i PBL-utredningens förslag från 1979 (SOU 1979:65 och 66). Efter remissbehandlingen av Bygglagutredningens betänkande föreslog PBL-utredningen att reglerna om ett regionplaneinstitut skulle behållas. Bestämmelserna skulle endast utgöra ett alternativ till andra informella sätt att samverka. Huvudregeln skulle vara att kommunerna skulle samverka vid sidan av regelverket.

Den statliga representationen i regionplaneorganet skulle avskaffas och kommunalförbund och landsting skulle kunna vara regionplaneorgan, förutom särskilt bildade regionplaneförbund. Huvuduppgiften skulle vara att biträda kommuner, länsstyrelser och olika sektorsmyndigheter med regionala synpunkter på markanvändningen. Det skulle inte längre vara obligatoriskt att upprätta en regionplan. En ny uppgift var att regionplaneorganet skulle

kunna underställa kommunala planbeslut regeringens prövning, så kallad underställningsrätt (SOU 1979:65 s. 162 och 169 f).

PBL-utredningen konstaterade att BL:s ordning inte hade fungerat bra och att samordning ofta hade skett vid sidan av regelverket. Staten hade varit tveksam till att ta initiativ till att bilda regionplaneförbund mot kommunernas vilja och kommunerna hade varit tveksamma till ett mellankommunalt planeringsorgan under statlig ledning. I flera fall hade mellankommunala planeringsorgan inte tillkommit i tid för att kunna hantera angelägna problem. I andra fall hade sådana organ skapats i andra former än enligt BL.

Planprocessen ansågs också omständlig. Delar av planerna hade ibland varit inaktuella redan vid fastställelsen. Anledningen till att planerna snabbt blev inaktuella var enligt utredningen att de var för detaljerade. Vidare var det delade ansvaret mellan staten och kommunerna för planering och uppföljning ett problem.

Behovet av regionplanering ansågs dessutom ha minskat till följd av kommunreformen i början av 1970-talet, samtidigt som det i vissa avseenden hade ökat bland annat på grund av friluftslivets utveckling och den s.k. fysiska riksplaneringen. Utredningen uttalade att riksplaneringen och länsstyrelsernas inventerings- och utredningsarbete generellt sett hade försvagat motiven för särskilda former av regional planering med starkt statligt inflytande (SOU 1979:66 s. 399).

De flesta remissinstanserna var positiva till förslaget att behålla ett lagfäst regionplaneinstitut. Några statliga myndigheter och ett trettiotal kommuner var dock negativa. Förslaget om att landstinget skulle kunna utses som regionplaneorgan mottogs antingen med tveksamhet eller negativt bland kommunerna.

1987 års plan- och bygglag

Genom införandet av plan- och bygglagen år 1987, ÄPBL, decentraliserades beslutsfattandet och kommunerna fick en starkare ställning gentemot staten. De kommunala översiktsplanerna fick en större roll och medborgarinflytandet förstärktes. Reglerna om regionplanering ändrades så som PBL-utredningen hade föreslagit 1979, med undantag av att landstinget inte skulle kunna utses till

regionplaneorgan. Trots detta skulle landstinget fortsätta ansvara för regionplaneringen i Stockholms län.

För Stockholms län infördes bestämmelser som gjorde regionplaneringen obligatorisk genom att lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län infördes. Landstinget fick en ständig behörighet att ansvara för planeringen. Det skulle alltså inte längre krävas ett regeringsbeslut för att regionplanering skulle komma till stånd i Stockholmsområdet. I övrigt skulle ÄPBL:s regler gälla för Stockholms län. Viss kritik riktades mot samarbetet mellan länsstyrelsen och landstinget, men såväl landstinget som länsstyrelsen, Stockholms kommun och andra kommuner i länet ansåg att landstinget även i fortsättningen skulle ansvara för regionplaneringen (prop. 1985/86:90 s. 139).

Regeringen anförde att behovet av regionplanering hade minskat betydligt jämfört med förhållandena vid BL:s tillkomst. Trots detta fanns det enligt regeringen ett behov av samverkan för att undvika felinvesteringar och underlätta en gynnsam utveckling. Det kunde gälla utbyggnadsvolym och utbyggnadstakt, fördelning av utbyggnaden på kommuner och tätorter, val av och gruppering av utbyggnadsorter samt bebyggelsepärar för områden som borde sparas. Det fanns även behov av att göra regionala prioriteringar mellan olika markanvändningsbehov, att lokalisera regionala anläggningar och att besluta om reservat för vägutbyggnad, kommunikationssystem och ledningar.

Behovet av samverkan var särskilt viktigt i storstadsområden och andra tätbebyggda områden som omfattade flera kommuner. I sådana områden behövdes samverkan exempelvis i fråga om kollektivtrafik, undervisning, vård, vattenförsörjning, avlopp, avfall, stormarknader, transporterterminaler och anläggningar för energiproduktion.

Enligt regeringen hade erfarenheterna visat att samarbete mellan kommuner kunde ske på ett informellt sätt eller i form av kommunalförbund. Staten skulle inte engagera sig i det mellankommunala plansamarbetet i normala fall. ÄPBL skulle erbjuda regler som ett alternativ till andra informella former av mellankommunal samverkan samt garantera att samverkan kom till stånd även i konfliktsituationer och då det förelåg kommunal enighet om att arbeta i fasta former.

1992 års plan- och byggutredning

År 1992 tillsattes Plan- och byggutredningen för att se över ÄPBL. I sitt betänkande 1994 föreslog utredningen att regeringen, om det förelåg synnerliga skäl, skulle kunna utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner för att arbeta med viktiga regionala intressen, exempelvis stora infrastruktursatsningar eller allvarliga miljöproblem, där samordning var en förutsättning för en ändamålsenlig samhällsstruktur. En förutsättning skulle vara att en frivillig mellankommunal samordning inte kunde förutses eller visat sig inte kunna komma till stånd. Regionplaneorganet skulle ta fram underlag och lämna förslag till en regionplan, som skulle antas av regeringen (SOU 1994:36).

Vid tidpunkten för Plan- och byggutredningens betänkande bedrevs regionplanering enligt ÄPBL endast i Göteborgsområdet. ÄPBL:s regler om regionplanering hade således endast tillämpats i ett fall. I Stockholms län bedrevs regionplanering enligt den för länet speciella lagen. Erfarenheterna under de senare åren hade visat att samordning mellan kommuner med uppenbara samordningsbehov inte hade kommit till stånd.

Utredningen bedömde att det var nödvändigt med mellankommunal samordning i områden med flerfunktionella samband för att uppnå en långsiktigt hållbar livsmiljö. Detta gällde särskilt i storstadsområdena men även i andra områden vid lokalisering av exempelvis järnvägar och kollektivtrafik, som krävde samordning och följdinvesteringar i flera kommuner (prop. 1994/95:230 s. 126).

De statliga myndigheterna var positiva till utredningens förslag. Flertalet kommuner var negativa eller tveksamma till förslaget. De flesta remissinstanserna ansåg att mellankommunal samordning var helt nödvändig i många frågor, exempelvis trafikfrågor.

Regeringen bedömde att en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen var nödvändig. Det fanns behov av samordning mellan kommuner med gemensam bostads- och arbetsmarknad, mellan infrastruktur- och bebyggelseplanering och för att lösa miljöproblem i luft och vatten. Regeringen fann att ÄPBL:s system för regionplanering tills vidare skulle behållas och uttalade att regionplaneorgan även i fortsättningen normalt skulle bildas på frivillig väg och att sådana organ behövde komma till stånd i ökad omfattning (prop. 1994/95:230 s. 104 f.).

PBL-kommittén

År 2002 fick PBL-kommittén i uppdrag att se över ÄPBL. Kommittén föreslog i sitt slutbetänkande att reglerna om regionplanering skulle behållas oförändrade och att det regionala perspektivet skulle stärkas inom ramen för det befintliga plansystemet. Därutöver föreslog kommittén en precisering av länsstyrelsens ansvar för regionalt planeringsunderlag (SOU 2005:77).

Vid tidpunkten för PBL-kommitténs betänkande bedrevs regionplanering enligt regelverken fortfarande endast i Stockholms- och Göteborgsområdena. Kommittén konstaterade att behovet av mellankommunal samverkan vid planläggning hade ökat sedan ÄPBL infördes. De samverkansbehov som regeringen framhöll vid införandet av ÄPBL kvarstod och ytterligare samverkansbehov hade tillkommit, bland annat som följd av EU-medlemskapet. Några exempel var direktivet om strategiska miljöbedömningar, ramdirektivet för vatten och planeringen för kustzoner. De nationella miljömålen och den nationella strategin för hållbar utveckling lyfte fram behovet av planeringsunderlag och samverkan på regional nivå.

Antalet aktörer på den regionala nivån hade också ökat. Förutom länsstyrelserna och landstingen fanns nu regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan. Därutöver hade informell samverkan mellan kommuner och landsting samt storregionala samarbeten ökat. Ett sådant exempel var Mälardalsrådet. Det hade vidare utvecklats en större medvetenhet om sambanden mellan fysisk planering och regional utveckling. Det europeiska planeringssamarbetet hade bidragit till en utveckling av planeringsmetoder och en ökad mellankommunal och regional planeringssamverkan.

Till kommittén hade påtalats att Sveriges medverkan i EU:s planeringssamarbete försvårades av att Sverige, till skillnad från de flesta andra deltagande länderna, saknade en regional planeringsnivå. Det gällde både i medverkan och i genomförandet av projekt. Vidare framhölls som en brist att Sverige inte hade någon nationell strategi. Det hade också framförts att regional samverkan eller regionalt underlag för exempelvis investeringar i infrastruktur och bebyggelse, bostadsbyggande och externa köpcentra inte kom till stånd. Detta medförde att efterföljande beslut försvårades och försenades.

Kommittén konstaterade att flertalet nationella mål och intressen behövde omsättas i ett regionalt sammanhang för att kunna beaktas i kommunplaneringen samt att genomförandet ofta krävde någon form av regional eller mellankommunal samverkan. Exempelvis fanns uppenbara samordningsbehov mellan planering av transportinfrastruktur och bebyggelseplanering. Erfarenheterna hade visat att samordningen mellan dessa planeringsprocesser var svag. På nationell nivå var den närmast obefintlig. Enligt kommittén krävdes det framför allt en ökad medvetenhet och en bättre samordning på den nationella nivån.

Utredningen hade visat att det fanns brister i den mellankommunala samordningen. Kommittén ansåg dock att det inte var motiverat att införa tvingande regler för regionplanering eller en ny mellankommunal planform. Bestämmelserna om regionplanering skulle behållas tills vidare. Skälen var följande (SOU 2005:77 s. 399 f.).

- Erfarenheterna av regionplaneringen i Stockholms län visade att en regionplan kan fylla en viktig funktion som underlag för kommunernas översiktsplanering och för regionala myndigheters arbete i olika sakfrågor. Synergieffekter uppnås när fysisk planering och regional utveckling samverkar. ÄPBL:s bestämmelser rymde i dessa avseenden en potential för att möta sådana behov.
- Bestämmelserna öppnade för samverkan mellan kommuner i mindre grupper utan krav på att någon regionplan behövde upprättas. Eftersom den frivilliga samordningen mellan kommuner ökade, var det motiverat att behålla en möjlighet att formalisera samverkan om man så önskade.

Kommitténs förslag tillstyrktes av de flesta remissinstanserna. Det var främst statliga myndigheter som framhöll behov av en stärkt, och i vissa fall mer tvingande regionplanering.

2011 års plan- och bygglag

I nu gällande PBL från 2011 har bland annat översikts- och detaljplaneprocesserna förenklats. Översiktsplanens strategiska funktion stärktes. Av den ska numera framgå hur kommunen tar hänsyn till

nationella och regionala mål, planer och program (prop. 2009/10:170 s. 173).

Bestämmelserna om regionplanering behövs i stort sett oförändrade. Mellankommunal samverkan inom fysisk planläggning ska även i fortsättningen normalt skötas av kommunerna själva, utan annan medverkan av staten än den samordning som länsstyrelserna skulle verka för (prop. 1985/86:1 s. 190). PBL ska erbjuda ett system för en frivillig regionplanering som ett fastare alternativ till ett mer informellt samarbete (prop. 1985/86:1 s. 194 f. samt prop. 2009/10:170 s. 253 f. och s. 458).

Regionplanens utformning och innehåll preciseras så att planens innebörd och konsekvenser tydligt ska framgå och att planen ska ange riktlinjer för såväl bebyggelse som byggnadsverk.

Regeringen konstaterade att det med undantag av planeringen i Stockholms län saknades en fungerande regionplanering samt att det vid sidan av regelverket bedrevs mellankommunal planerings-samverkan i många former.

Liksom PBL-kommittén uttalade regeringen att regionplanering kan fylla viktiga funktioner som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen och för arbetet i övrigt på regional nivå. En fördel med ett regionplaneorgan var enligt regeringen att statliga myndigheter får en officiellt bestämd motpart vid samråd och överläggningar. Sammanhållningen mellan kommunerna bör dessutom bli starkare genom att kommunalförbundet ges en auktoritativ ställning som talesman för medlemmarna i förbundet.

3.4 Planering för transportinfrastruktur

I Sverige har staten sedan slutet av 1930-talet ägt och finansierat de övergripande väg- och järnvägssystemen. Sedan dess har stora förändringar skett som påverkat statens roll. En sådan förändring är den ökade graden av medfinansiering av infrastrukturprojekt. Att staten inte längre ensam står för finansieringen av infrastruktur-satsningarna är en trend i flera länder. Bland annat stärks avgifts-finansiering i relation till skattefinansiering och nya organisations-former prövas som privatiseringar, regionalisering och offentligt-privat samarbete (OPS) i relativt stor utsträckning.

En ytterligare förändring är att staten har lämnat ifrån sig ansvaret för att upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastrukturen till landsting eller samverkansorgan. Antalet regionala aktörer har sedan slutet av 1990-talet successivt ökat. I dag ligger ansvaret för länsplanerna kvar hos staten (länsstyrelsen) i fyra län. Inflytandet från lokal- och regionalpolitiker och dito tjänstemän har stärkts och därigenom också förutsättningarna för ökad koppling mellan transportinfrastrukturen och andra regionala och kommunala strategier, planer och program.

Ändringarna av planeringsprocessen har inneburit större krav på såväl samordning som samråd. På den lokala nivån sker en allt tydligare samverkan med kommuner och andra aktörer för att utveckla transportsystemen i samstämmighet med flera intressen. I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en slutsats att statens roll behöver anpassas till en ny situation för att väg- och järnvägssystemen ska få en effektiv och robust organisatorisk och finansiell miljö att utvecklas inom. Förändringarna inom den tekniska utvecklingen liksom ekonomiska och politiska förhållanden påverkar statens roll i transportsystemet. I rapporten beskrivs statens roll från att ha varit en ensam aktör till att numera liknas vid en förhandlare.³⁴

3.4.1 Planeringen är en invecklad process

Planering för transportinfrastruktur i Sverige är en invecklad process. Inriktning, ekonomiska ramar och åtgärder vävs samman i parallella tidsperioder och arbetet bedrivs samtidigt av flera aktörer på kommunal, regional och nationell nivå. Trots – eller som en följd av – sina många delar är planeringsprocessen för transportinfrastrukturen systematiskt uppbyggd och den innehåller tydliga avgränsningar. Den övergripande strategiska och ekonomiska planeringen sker i två steg. Först sker en inriktningsplanering som ligger till grund för en proposition till riksdagen. Där ingår mål och ekonomiska ramar. Därefter tar åtgärdsplaneringen vid, där en nationell plan och 21 länsplaner utarbetas och fastställs.

³⁴ Hasselgren B., *Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering*, ESO Rapport 2013:4.

Den senaste inriktningen för transportinfrastrukturen framgår av propositionerna *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) respektive *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93). I den sistnämnda läggs de transportpolitiska målen fast.

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för medborgare och näringsliv. Hänsynsmålet handlar i sin tur om säkerhet, miljö och hälsa.

I propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25), som riksdagen beslutade om i december 2012, fastställs de ekonomiska ramarna för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen m.m. under perioden 2014–2025. Ramarna är dels ett tillägg till den gällande nationella planen från 2014 fram till och med 2021, dels ger de nya ekonomiska förutsättningar från 2022 fram till och med 2025. Infrastrukturpropositionen kompletterar propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, och har sin utgångspunkt i beslutet om de transportpolitiska målen. I propositionen redovisar regeringen även en vägledning för prioritering av åtgärder i den kommande nationella planen, utöver behovet av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2014–2025 och förslag till ekonomisk ram.

Efter riksdagens beslut följer åtgärdsplaneringen. I åtgärdsplaneringen upprättar Trafikverket och planeringsorganen på länsnivå förslag till hur de ekonomiska ramarna ska disponeras under perioden 2014–2025 på uppdrag av regeringen och utifrån tillhörande direktiv. Åtgärdsplaneringen styrs också av ett antal förordningar. Förslaget till ny nationell plan omfattar de objekt som redan finns med i befintliga planer och som börjat byggas, men som inte avslutats vid ingången av 2014. För dessa redan fastställda åtgärder är utgångspunkten att de ska genomföras (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE delvis).

Uppdraget och direktivet till Trafikverket och planeringsorganen på länsnivå är omfattande. Regeringen lyfter där fram olika aspekter, som ska vara vägledande när förslagen ska utarbetas. I direktivet står bland annat följande.

Åtgärderna ska inriktas mot de viktigaste stråken för att stärka sträckor som är betydelsefulla för hållbar arbetspendling, viktiga transportleder för näringslivet och gränsöverskridande transporter. Särskild uppmärksamhet kan även behöva läggas på de delar av infrastrukturen där det finns behov av anpassning till omgivningen.

[---]

Specialisering och sektorisering i samhället kan i vissa fall leda till fragmentering, bristande helhetssyn och sämre resursutnyttjande och i förlängningen en lägre tillväxt. Bland annat därför bör utvecklingen av ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem i ökad utsträckning samordnas med planering av markanvändning, bostadsförsörjning och övrig samhällsplanering samt insatser inom andra områden i samhället såsom pågående arbete med grön infrastruktur tillväxt inom näringsliv och arbetsmarknad m.m. Trafikverket bör därför inom ramen för åtgärdsplaneringen, komma med förslag på åtgärder för förbättrad samordning mellan berörda aktörer inom områdena tillväxt och samhällsplanering. Samråd bör ske med länsplaneupprättare och aktörer med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete samt med Boverket.

(Bil. 1 s. 3 och s. 22)

3.4.2 Ett nytt planeringssystem

I mars 2012 överlämnade regeringen ett förslag till riksdagen om ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen (prop. 2011/12:118). Syftet var att lägga fast en övergripande modell för effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur, såväl den fysiska som den ekonomiska planeringen.

Riksdagen antog förslaget och lagändringarna trädde i kraft 1 januari 2013. Trafikutskottet anförde sammanfattningsvis följande.

Utskottet anser att de föreslagna lagändringarna utgör angelägna förbättringar av dagens planeringssystem och innebär såväl en effektivisering som en förenkling av gällande ordning.

(Bet. 2011/12:TU13 s. 1)

Utöver ett nytt planeringssystem ingick i förslaget nya rutiner för årlig ekonomisk planering. Det nya planeringssystemet innebär att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska göras i en

sammanhållen process. Ändringarna ska leda till att förkorta led-tiderna i processen och göra den mer effektiv.

Redan i den förra åtgärdsplaneringen för åren 2010–2021 fanns det en del nyheter. Bland annat fattade regeringen beslut om en gemensam nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet. Tidigare hade separata nationella planer för varje trafikslag tagits fram. En annan nyhet var frågan om medfinansiering, som nu ingick i åtgärdsplaneringen. Ytterligare förändring från tidigare planeringsprocesser var att regeringen hade fått riksdagens bemyndigande att omfördela medel såväl länen emellan som mellan länen och den nationella nivån.

Skälen för ett nytt planeringssystem

Enligt regeringen bör en framtida inriktning för infrastrukturen med fördel ha ett bredare perspektiv och ange en mer övergripande transportpolitisk inriktning (prop. 2011/12:118 s. 62). För att uppnå ett väl övervägt inriktningsbeslut behöver alla typer av statliga insatser prövas såväl var för sig som tillsammans. Med det nya planeringssystemet vill regeringen förbättra förutsättningarna för att exempelvis öka samspel och synergieffekter mellan utvecklingen av bebyggelse och åtgärder i transportsystemet.

Regeringen identifierade i förslaget att det finns behov inom flera områden av att stärka samordningen såväl mellan nationell, regional och lokal nivå som mellan olika sektorer. Planeringen för transportsystemet ska även främja koordinering och möjliggöra starkare band mellan statlig, regional och kommunal nivå. Viktiga aktörer för en ökad växelsamverkan är exempelvis de som har det regionala tillväxtansvaret, länsstyrelserna, regionala myndigheter för kollektivtrafiken, kommuner och statliga myndigheter.

Planeringen för transportinfrastruktur har genom omorganisation av trafikverken och det nya planeringssystemet utvecklats mot att beakta ett bredare samhällsbyggnadsperspektiv och ökad samordning med andra sektorer. Med det följer behov av förändringar när det gäller hur uppgifter och ansvar ska fördelas mellan aktörer. Vetskapen om betydelsen av transportsystemet för att nå andra mål i samhället finns men behöver förtydligas för att nå dessa

andra mål, till exempel begränsad klimatpåverkan, regional tillväxt m.m. (prop. 2011/12:118 s. 61).

Regeringen anger i propositionen att planeringssystemet för transportsystemet ska kunna underlätta förutsättningarna att öka synergieffekter mellan den framtida bebyggelseutvecklingen och åtgärder i transportsystemet. Som exempel anges att i växande stadsregioner kan åtgärder i transportsystemet leda till att exploateringsstrycket ökar på mark som tidigare inte var intressant att bebygga. Det ger i sin tur stigande fastighetsvärden. Med förbättrad tillgänglighet ökar värdet på existerande fastigheter. Andra effekter i form av förbättrad tillgänglighet, regional integration och bättre fungerande arbetsmarknader kan också uppstå.

För att öka samspelet med det regionala utvecklingsarbetet behöver enligt regeringen bland annat den nya planeringsprocessen ge möjligheter till ökat regionalt inflytande (prop. 2011/12:118 s. 64). Vid sidan av ökad förståelse för ett mer sektorsövergripande perspektiv och en ny inriktning, driver nya EU-direktiv på för en stärkt samordning mellan de svenska och de europeiska instrumenten. Detta för att bland annat påverka transportsystemet till att bli klimatanpassat och att främja hållbar tillväxt.

Ett nytt centralt inslag i det nya planeringssystemet är att banden mellan den strategiska och ekonomiska planeringen respektive den fysiska planeringen tydliggörs och stärks. Båda processerna behövs enligt regeringen för att genomföra åtgärderna i transportinfrastrukturen. Genom ett bättre samspel mellan de två vill regeringen förbättra förutsättningarna för att genomförandet blir snabbare och effektivare.

Krav har förts fram på ökad effektivisering av den fysiska planeringen för transportinfrastruktur. Planeringen har upplevts som komplicerad med långa ledtider. Det är många regelverk som ska samspela och mållkonflikter som behöver hanteras. Utöver effektivisering av systemet har flera ansett att det saknas en förutsägbarhet och transparens i systemet. Kommunerna har upplevt problem med ryckighet i planeringen, något som påverkar kommunala och andra investeringar, som är kopplade till de statliga infrastrukturinvesteringarna. Önskemålet om förutsebarhet måste enligt regeringen ställas mot möjligheterna att också bemöta större omvärldsförändringar, ny transportefterfrågan från medborgare och närings-

liv, konjunktursvängningar eller akut uppkomna utmaningar inom transportsystemet (prop. 2011/12:118 s. 80).

Syfte och utgångspunkter för planeringssystemet

Regeringens förslag till den formellt reglerade fysiska planeringen av vägar och järnvägar är att den ska utformas som en sammanhållen process i stället för att innefatta flera planeringsskeden. Ett syfte med systemet är att planeringen ska samordnas med annan samhällsplanering som sker, till exempel det regionala tillväxtarbetet och kommunernas planering. Det nya planeringssystemet ska även åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

Systemet har flera utgångspunkter. En är att det ska göra strategisk och övergripande planering möjlig, där olika samhällsaspekter värderas tillsammans och var för sig. Systemet ska också utgöra en plattform, som främjar att aktörer kan samordna insatser inom andra områden i samhället. Planeringen måste därutöver uppfylla krav på att vara konkret och flexibel. Det sist nämnda blir viktigt, anser regeringen, för att systemet ska kunna svara upp mot förändringar i omvärlden som påverkar transportbehoven. Ett system för transportinfrastruktur behöver vara tydligt med befogenheter och ansvarsfördelning inom systemet.

Det nu införda systemet ger förutsättningar för kommande regeringar att påverkar rådande transportsystem genom att omprövning av gällande beslut om övergripande inriktning kan ske vart fjärde år. Det är upp till regeringen att i början av varje planeringsomgång välja vilka utgångspunkter, tidpunkter och innehåll som ska vara styrande i den process som ska leda till att den framtida inriktningen läggs fast. Behovet av en omprövning ändrar inte att det fortfarande finns skäl att även i fortsättningen upprätta en långsiktig plan för infrastrukturåtgärder. En långsiktig plan ger förutsättningar för samordning med andra planeringssystem som spänner över flera år, exempelvis den kommunala översiktsplaneringen och det regionala tillväxtarbetet.

Den långsiktiga åtgärdsplanen – den nationella planen för transportsystemet – som innehåller projekt och tidsplan ska kom-

pletteras med årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras utifrån budgetramar och aktuellt planeringsläge.

Ny beslutsordning

I det nya planeringssystemet gäller en ny beslutsordning för att genomföra infrastrukturåtgärder. Rullande planering tillämpas med möjlighet att årligen ändra i regeringens planbeslut utifrån ändrade förutsättningar. Regeringen kommer att fatta beslut en gång per år om vilka åtgärder som ska påbörjas avseende år 1–3 och år 4–6. Denna nya ordning ställer krav på att åtgärderna är väl förberedda och utredda för att kvalificeras vidare i planeringsprocessen. Med kontrollsystem i flera steg vill regeringen uppnå högre effektivitet och kostnadskontroll. I praktiken innebär systemet att en åtgärd får påbörjas efter regeringens beslut för år 1–3.

En viktig skillnad med det nya systemet är att regeringens beslut om att fastställa en nationell plan för transportsystemet för de kommande tolv åren är indikativt. Beslutet innebär inte ett uppdrag till Trafikverket och övriga berörda myndigheter att fullfölja eller påbörja byggandet av de projekt som anges i planen. I stället kommer beslutet om fastställelse av nationell plan att innebära ett uppdrag att vidta nödvändiga planeringsinsatser och andra förberedelser inför kommande beslut från regeringen.

Uppdragen att påbörja projekt kommer regeringen att ta ställning till årligen med en framförhållning på tre år (år 1–3). Regeringen kommer således varje år att besluta vilka åtgärder i den nationella planen som får påbörjas de närmaste följande tre åren och vilka åtgärder som bör förberedas för byggstart de därpå följande tre åren.

Den nya beslutsordningen när det gäller de regionala planerna ändrar inte ansvarsfördelningen mellan staten och de regionala aktörerna med ansvar för länsplaner. Av ansvarsfördelningen följer att regeringens årliga beslut om vilka åtgärder som ska genomföras år 1–3 samt år 4–6 inte omfattar åtgärderna i de regionala planerna.

Trafikverket har i den årliga processen ansvaret för beredning av samtliga åtgärder. Verket ska bedöma vilka åtgärder som ska genomföras och lämna förslag till regeringen om de nationella åtgärderna. Regeringens årliga beslut kommer i sin tur att omfatta

hur mycket som varje regional plan ska tilldelas för de sammanlagt sex år som beslutet avser. Den totala planeringsramen för länsplanerna framgår av inriktningsbeslutet eller åtgärdsplaneringen. I den sistnämnda redovisas fördelningen per län (prop. 2011/12:118 s. 81).

Fysisk planering av väg och järnväg

Efter att åtgärdsplaneringen är genomförd inom ramen för den nationella planen och länsplaner, tar planering och utformning av respektive åtgärd vid, liksom att genomföra, bygga och driva anläggningarna. Den fysiska planeringen av vägar och järnvägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Det finns många gemensamma områden mellan den fysiska planeringen för vägar och järnvägar och den kommunala fysiska planeringen enligt PBL. Regeringen menar att det finns ett betydande utrymme för de som bygger infrastruktur och för kommuner att samverka och samordna sitt arbete. Men detta har inte alltid skett i den omfattning som vore önskvärd (prop. 2011/12:118 s. 107).

I likhet med vad som förts fram i PBL:s bestämmelser, anser regeringen att alla möjligheter till samordning behöver tas till vara för att undvika att dubbelarbete sker och för att effektivisera beslutsprocesserna. Därför har bestämmelser införts i väglagen och i järnväglagen om att ärenden, som även har prövats eller ska prövas enligt en annan lag, ska samordnas med det andra arbetet. Bestämmelserna understryker vikten av samordning (prop. 2011/12:118 s. 109).

Regeringen anser vidare att inriktningen för samverkan ska vara att kommunen och Trafikverket formaliserar sitt samarbete genom samverkans- eller samarbetsavtal. Med en fungerande samverkansform ansvarar varje part för sina åtgärder inom ramen för sitt planeringssystem, men samtliga åtgärder är koordinerade med varandra.

3.4.3 En nationell plan för transportsystemet

Från 2010 har Sverige en gemensam långsiktig plan för alla trafikslag i det svenska transportsystemet – vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart – benämnd Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. Till grund för denna nationella plan låg riksdagens beslut om regeringens inriktningsunderlag i proposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för en hållbar tillväxt*. Inför propositionen hade i sin tur ett förberedande arbete bedrivits från 2006, där flera aktörer hade involverats, bland annat regionala organ som har det regionala utvecklingsansvaret och som även gör regionala systemanalyser.

Trafikverket lämnade i juni 2013 ett förslag till ny nationell plan för 2014–2025. Ansvariga regionala aktörer för länstransportplanerna redovisade också under 2013 till regeringen förslag till länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen 2014–2025 (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE delvis).

I april 2014 fattade sedan regeringen beslut om en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2014–2025, beslut om byggstartar 2014–2016, beslut om förberedelse för byggstartar 2017–2019 samt beslut om definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2014–2025 (dnr N2014/1779/TE m.fl.). Därefter har länen fastställt sina länsplaner.

Enligt förordningen (2009:236) om nationell plan för transportinfrastruktur ska Trafikverket upprätta en nationell plan till ledning för fördelning av statliga medel. Planen ska vara trafikslagsövergripande. Förordningen anger vilken omfattning planen ska ha, vilken inriktning planen ska ange och hur synpunkter och yttranden över planen ska tas in. Den nationella planen fastställs av regeringen och kan inte överklagas. Planen utarbetas i bred samverkan med olika aktörer, däribland ansvariga för regionalt tillväxtarbete.

I det förslag till nationell plan som Trafikverket lämnade i juni 2013 betonas vikten av att under kommande tolvårsperiod vårda den infrastruktur som finns i dag. Trafikverkets prognoser visar att det sammanlagda transportarbetet för bil, buss, tåg och flyg i personkilometer räknat beräknas öka med 29 procent till 2030.

Enligt motsvarande prognos för inrikes godstransporter beräknas dessa öka med 52 procent.³⁵

I förslaget till nationell plan lyfts behovet fram av att integrera planering av transportsystemet och lokaliseringar av bebyggelse, verksamheter och service. Planen redovisar konkreta förslag och ekonomisk fördelning av såväl mindre åtgärdsområden som nya trafikplatser och kollektivkörväg liksom stora investeringsåtgärder som satsningar på malmtransporter i Bergslagen och i norra Sverige.

Planen föreslår vidare en prioritering av gång-, cykel- och kollektivtrafik.³⁶ Det kan handla om

- bättre utformning av anläggningar och tjänster inom kollektivtrafiken, samordning av biljett- och betalsystem samt ökad och säker cykel- och gångtrafik,
- att främja resfria möten, var bytespunkter lokaliseras och hur de utformas och med vilken servicenivå, samt
- information inför och under resan, användbarhet för barn, äldre och funktionshindrade samt resors kvalitet som turtäthet, res-tid, komfort, trygghet, säkerhet och tillgänglighet.

En attraktiv kollektivtrafik bidrar enligt planen till att öka transportsystemets användbarhet för alla och ökar möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar, barn och äldre att på ett säkert sätt använda transportsystemet. Den skapar även förutsättningar för att människor ska kunna transportera sig i stora städer, ger minskad trängsel och ökar städernas attraktivitet, samt bidrar till en ökad energieffektivitet i transportsystemet.

I större tätortsområden har cykeln alltmer kommit att bli ett färdsmitt för arbetspendling och hastigheterna ökar. Därmed ökar också riskerna med blandad gång- och cykeltrafik. Om cykling på allvar ska bidra till att lösa framtida problem i transportsystemet, krävs det enligt planen att det ses som ett eget trafikslag med specifika behov i infrastrukturen. I vissa fall är det därför angeläget att separera gång- och cykeltrafik från varandra. Separata cykel-

³⁵ Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025*, TRV 2012/38626.

³⁶ *Ibid* s. 42 f.

vägar innebär också att motortrafiken får bättre säkerhet och standard.

Regeringen har fastställt en ram för den nationella transportplanen på 522 miljarder kronor för perioden 2014–2025 och i beslutet har det skett vissa omprioriteringar i förhållande till Trafikverkets förslag.

3.4.4 Länsplaner för transportinfrastrukturen

Enligt förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska det inom varje län upprättas en plan till ledning vid fördelning av medel för investeringar och förbättringsåtgärder. Om det bedöms ändamålsenligt, får en gemensam plan tas fram för två eller flera län. Det framgår dock inte hur en sådan flerlänsplan ska fastställas.

Förordningen anger vidare att länsplanen ska upprättas med hänsyn till de samlade transportbehoven inom en region. Det ansvariga planeringsorganet ska begära in förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. Innan planen fastställs ska yttranden inhämtas från dessa myndigheter och från Trafikverket och Försvarmakten samt berörda organisationer.

Syftet med förordningen är att åstadkomma en bättre samordning av de olika trafikslagens investeringsplanering på regional nivå samt att åtgärder ska planeras och genomföras utifrån en helhetsyn på de samlade transportbehoven och utifrån effekterna på markanvändning och miljö (prop. 1996/97:53 s. 14 f.).

Liksom den nationella planen ska länsplanen avse tolv år. Planen ska bland annat omfatta

- investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet,
- åtgärder som kan beviljas för statlig medfinansiering,
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt,
- åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur, samt

- åtgärder i andra, icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet.

Enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsarbete i vissa län är det landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands läns och Gotlands kommun samt samverkansorganen som upprättar och fastställer länsplanen för sitt län. Länsstyrelsen har motsvarande uppgift i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Stockholms län.

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska därutöver lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader.

När länsplanerna för 2014–2025 skulle tas fram, uppdrog regeringen åt berörda aktörer att enligt regeringens direktiv analysera utvecklingen av efterfrågan på resor och transporter inom de olika trafikslagen (dnr N2012/6395/TE, N2012/6434/TE delvis). Utgångspunkter för analysen skulle bland annat vara

- förändringar i samhället till exempel när det gäller handelsutbyte, lokalisering av företag, arbetsplatser och bostäder,
- utbudspunkter för de tjänstenäringsområden som genererar persontransporter,
- miljökrav,
- behov av och tillgång till grönområden,
- miljövänliga resealternativ,
- utbud av service, omsorg och utbildning, samt
- IT-lösningar för att minska resandet.

De regionala ekonomiska ramar som tilldelas länen ska användas för utveckling av länens transportinfrastruktur. Det förutsätts att länsplaneupprättarna i sina prioriteringar också utgår från ett länsöverskridande och nationellt perspektiv. Trafikverket föreslog i förslaget till nationell plan att länsplanerna skulle få sammanlagt

34,9 miljarder kronor för 2014–2025, vilket regeringen har fastställt.

Ansvar för att genomföra länsplanerna ligger hos Trafikverket dels genom att utföra statliga investeringar, dels genom att lämna bidrag till kommuner och trafikhuvudmän. Beslut om mindre åtgärder fattas årligen av länsstyrelsen i samråd med Trafikverket. Trafikverket ska fortlöpande också underrätta det ansvariga planeringsorganet om de åtgärder i länsplanen som genomförs och årligen redovisa hur de fastställda länsplanerna genomförts till regeringen. Redovisningen ska enligt 14 § förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur omfatta uppgifter om genomförda åtgärder, uppnådda effekter, hur de nationella inriktningsmålen har uppfyllts, kostnader och anslagsförbrukning.

Trafikverket har regeringens uppdrag att eftersträva att åtgärderna i nuvarande länsplaner ska vara genomförda senast vid utgången av 2025. För att genomföra åtgärderna, krävs i sin tur en rad beslut som sedan januari 2013 fattas i det nya planeringssystemet för transportinfrastruktur. Åtgärderna kräver även beslut enligt PBL och miljöbalken och enligt de olika sektorslagar för vilka skilda aktörer ska fatta olika beslut.

Efter att länsplanerna har lämnats in till regeringen, analyseras förslagen utifrån regeringens tidigare ställningstaganden och riksdagens behandling av propositioner samt andra relevanta planer inom Sverige och i andra länder. Planerna analyseras också utifrån kraven på uppfyllelse av transportpolitiska mål och samhälls-ekonomisk effektivitet samt den samlade effektbedömningen.

Regeringen fattar därefter beslut om vilka definitiva ramar som tilldelas respektive länsplan. Detta sker samtidigt som att innehållet i den nationella planen fastställs. Den som har upprättat en länsplan ska sedan fastställa planen senast två månader efter det att regeringen har fattat sitt beslut.

3.4.5 Transportinfrastrukturen tillsammans med annan planering

Den nationella planen och regionala planer för transportinfrastrukturen är viktiga sektorsprogram för samhällsplaneringen på regional nivå. I Boverkets rapport från en intervjuundersökning med kommunala översiktsplanerare och regionala företrädare med

ansvar för tillväxt- och strukturfrågor, tas frågan om planens betydelse för övrig planering på regional nivå upp.³⁷

Många regionala företrädare upplever att det finns en naturlig koppling mellan arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) och arbetet med den regionala systemanalysen och läns-transportplanen. Inom planeringen för transportinfrastruktur finns även ett utvecklat länsöverskridande samarbete. För många län utgör planeringen av transportinfrastrukturen en koppling från RUP till den fysiska planeringen.

Kopplingen mellan länets transportplan och det regionala utvecklingsprogrammet har varit tydligast när processerna ägt rum parallellt. Arbetsgrupperna har då kunnat utbyta idéer och tankar med varandra. De flesta län som redan hade antagit en RUP uppgav att man kunnat föra in prioriteringar i RUP direkt in i länstransportplanen. Län där den regionala systemanalysen och transportplanen redan var framtagna när RUP-processen påbörjades, fick i stället tillgång till ett viktigt underlag och inspiration för RUP-arbetet. Några län betraktade länstransportplanen som ett genomförandeprogram som utgår från RUP.

Enligt en senare rapport till regeringen framhåller Boverket att det generellt sett också förefaller lättare att koppla samman det regionala trafikplaneringsarbetet än det regionala tillväxtarbetet med de planeringsinsatser som försiggår på kommunal nivå.³⁸

Det har sin grund i den omfattande och konkreta dialog som sker mellan regional och kommunal nivå utifrån den sektoriella tradition som den långsiktiga planeringen för transportinfrastruktur har utvecklat. Frågeställningarna är konkreta och inriktade på att stämma av att förslagen i den regionala planen och trafikinfrastrukturarbetet överensstämmer med vad som redovisas i kommunernas översiktsplaner avseende väg- och järnvägssatsningar. Samverkan sker regelbundet och är mestadels formaliserad i olika arbets- och referensgrupper. På så sätt finns det goda möjligheter till samordning mellan den regionala och lokala nivån.

En aktuell utredning inom transportsektorn med bäring på dagens samhällsplanering är Utredningen om järnvägens organi-

³⁷ Boverket, *Rumslig utvecklingsplanering – länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*, Rapport 2011:3 s. 52.

³⁸ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag, s. 44 f.

sation (N 2013:02). Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation i syfte att ta fram förslag till förbättringar som gör att järnvägssystemet på bästa sätt möter framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem (Dir. 2013:46). Utredningen är uppdelad i två delar. I ett delbetänkande från november 2013 lämnades en nulägesbeskrivning av järnvägens organisation och ett antal rekommendationer. En rekommendation är att analysera utvecklingen av den stor-regionalt organiserade trafiken, med särskilt beaktande av effekter för resenärer och parallellt kommersiellt bedriven trafik. En annan rekommendation är att överväga hur sektorns aktörer kan utveckla formerna för samarbete, inklusive kommersiella relationer, i syfte att skapa förutsättningar för effektivisering av viktiga funktioner och processer samt för ett mer hållbart transportsystem (SOU 2013:83 s. 17–22).

Utredningen rekommenderade även att det fortsatta arbetet bör innefatta överväganden om hur järnvägens behov av mark för terminaler och depåer ska säkerställas i samverkan med kommunerna i deras fysiska planering. Utredningen ser behov av att det sektorsansvariga planeringsorganet behöver samarbeta med kommunerna och deras fysiska planering av samhällenas utveckling i syfte att reservera mark som är effektivt från järnvägssynpunkt. I ett sektorsansvar bör också ingå att bevaka hur samverkan med de övriga trafikslagen kan effektiviseras genom samlokalisering av terminaler och terminalverksamhet (SOU 2013:83 s. 239 f.)

Rekommendationerna ligger till grund för det tilläggsdirektiv regeringen beslutade om i april 2014 (Dir. 2014:52).

3.4.6 Förhandling som medel inom transportinfrastrukturen

Utöver behovet av samordning har särskilda förhandlingar sedan lång tid tillbaka utgjort ett medel för att få till stånd överenskomelser kring infrastruktursatsningar. 1965 års förhandling resulterade i en uppgörelse som lade grunden för Stockholmsregionens kollektivtrafikorganisation och dess finansiering. En förhandling på 1980-talet ledde till en uppgörelse om spårutbyggnader i pendeltågssystemet för regionen. På 1990-talet fick dåvarande riksbankschefen Bengt Dennis i uppdrag att förbättra Stockholmsregionens

miljösituation, att öka tillgängligheten och skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling. Direktiven var även samordnade med förhandlingar för Göteborgs stad och Malmö stad. Dennisförhandlingen omfattade till skillnad från tidigare förhandlingar såväl en längre tidsperiod som ett bredare arbetsområde.

År 2002 fick landshövdingen i Stockholms län Mats Hellström i uppdrag av regeringen att överlägga med kommunerna i länet och andra relevanta parter om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande i länet. En del i uppdraget var att tillsammans med kommunerna identifiera särskilda infrastrukturinvesteringar som planeringen av investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafik och att samråda med Stockholmsberedningen om tidplan och prioriteringsordning för dessa. Landshövdingen disponerade också 1 miljard kronor för investeringsbidrag till nybyggnad av hyreslägenheter.

År 2006 utsåg regeringen det tidigare finansborgarrådet i Stockholms stad Carl Cederschiöld till förhandlingsperson för regionens infrastruktur. Uppdraget denna gång var att genomföra en förhandling i syfte att åstadkomma en samlad trafiklösning i syfte att skapa förutsättningar för en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen.

I februari 2013 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder (Dir. 2013:22). Förhandlingen skulle också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt. Förhandlingen, kallad 2013 års Stockholmsförhandling, har identifierat lösningar och ingått överenskommelser med berörda aktörer. Den har lett till avtal om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 nya bostäder i Stockholms län. Avtalet godkändes av regeringen den 3 april 2014 (delprojektavtal 2014-01-07 s. 7). 2013 års Stockholmsförhandling har skett utanför ordinarie planering, även om själva frågan om en utbyggd tunnelbana tidigare har funnits med i olika planeringsunderlag.

Mot bakgrund av Stockholmsförhandlingens metod och resultat tillsatte regeringen senare en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson och ta fram förslag även till principer för finansiering och förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor

för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö (Dir 2014:106). Förhandlingspersonen ska också genomföra förhandlingar med berörda aktörer om lösningar för spår och stationer där stambanorna angör till respektive stad.

Förhandlingspersonen ska ingå överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna i dessa län. Dessutom ska förutsättningarna prövas för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och regionala aktörer.

Sverigeförhandlingen ska i en delredovisning lämna författningsförslag som tydliggör hur markvärdesökning kan ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal. Uppdraget ska slutredovisa senast den 31 december 2017.

3.5 Planering för kollektivtrafikförsörjning

Kollektivtrafiken avser de resor människor gör i sin vardag till och från arbetet, för att utnyttja olika serviceinrättningar eller av andra skäl. Kollektivtrafiken sker på en marknad där det finns en efterfrågan och ett utbud av trafiktjänster. Den lokala och regionala kollektivtrafiken svarar upp mot de behov som människor har dagligdags. Längre resor som exempelvis resor som görs i tjänsten eller på fritiden hanteras av en interregional kollektivtrafik. I och med en samhällsutveckling där arbetsmarknadsregionerna blivit färre och större, har högre krav ställts på den interregionala kollektivtrafiken. Fram till dess att den nya lagen för kollektivtrafik trädde i kraft 2012 hade den tidigare ordningen sitt ursprung i 1970-talets lagstiftning.

På 1970-talet infördes ett huvudmannansvar för kollektivtrafiken med länet som geografiskt område. Länet ansågs uppfylla kraven på att vara relevant utifrån såväl funktionalitet som administrativ synpunkt. I stället för att peka ut en aktör på länsnivå fick kommunerna och landstingen dela på ansvaret för kollektivtrafiken. På så sätt kunde man föra samman ett lokalt och regionalt

planeringsperspektiv för kollektivtrafiken och knyta ihop vissa kommunala åtaganden med länstrafiken.

Landstingen bidrog till att se till hela länets behov och även regionalt utjämna kommunernas kostnader för kollektivtrafiken. En annan fördel med ett delat huvudmannaskap var att förutsättningar skapades för ett nödvändigt ekonomiskt samband mellan standarden på trafiken och finansieringsansvaret (prop. 2009/2010:200 s. 25).

År 1998 infördes en ny lag. Bestämmelserna om organisationsformer förblev i stort sett oförändrade. Kravet på en ansvarig länsaktör för en årlig trafikförsörjningsplan låg också kvar. Under 1980-talet hade ansvaret för kollektivtrafiken breddats med att även omfatta trafik utmed länsjärnvägarna. I den nya lagen förstärktes samarbetet mellan länstrafikansvariga och de som levererade kollektivtrafiken, de s.k. trafikhuvudmännen. Nya villkor hade införts för att öka konkurrensen mellan kollektivtrafikföretagen genom att trafikeringsrätten för linjetrafik inom länet hade getts till huvudmännen. Innan ändringen var huvudmännen hänvisade till avtalsförhandlingar med det kollektivtrafikföretag som hade linjetrafiktillstånd för respektive linje.

Trafikhuvudmännen hade två roller. De beslutade om trafikförsörjningsplanen och i den rollen tog de ställning till önskat utbud, kvalitet och pris. Den andra rollen bestod i att ingå avtal om transporter för kollektivtrafiktjänster. Vissa trafikhuvudmän ägde regionala kollektivtrafikanläggningar. Innan dagens lagstiftning infördes, var trafikhuvudmannen organiserad i aktiebolagsform i 17 län, trots grundregeln att de länstrafikansvarigas uppgifter skulle tas som hand av ett gemensamt regionalt organ och att detta skulle vara ett kommunalförbund.

3.5.1 Ny kollektivtrafiklag från 2012

Flera faktorer låg bakom behovet av en ny kollektivtrafiklag. En ny EU-förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg trädde i kraft i december 2009, som krävde ett annat system för huvudmanakapet och för att utföra kollektivtrafiken.³⁹ De nya transportpolitiska

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

målens genomslag i kollektivtrafiken behövde stärkas och lagstiftningen behövde moderniseras. Kollektivtrafikmarknadens karaktär och det arbete som bedrevs inom branschens partnersamverkan för en fördubbling av kollektivtrafiken låg också till grund för den nya lagstiftningen.

EU:s kollektivtrafikförordning innehåller bestämmelser för hur utpekade myndigheter kan agera för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse. För att skapa en ökad öppenhet och insyn kring kollektivtrafikens genomförande ska avtal numera tecknas mellan ansvarig myndighet och det företag som mot ersättning trafikerar kollektivtrafiklinje som bedöms vara av allmänt intresse. EU-förordningen gör ingen skillnad om avtalet tecknas med ett företag eller en offentlig aktör (ett internt bolag) som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster. Däremot kan inte ett offentligt organ konkurrera med privata företag utanför sitt geografiska område.

Regeringen anger i propositionen till en ny kollektivtrafiklag att kollektivtrafiken på flera sätt utgör ett betydelsefullt medel för att uppfylla de transportpolitiska målen och en långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet. Den 1 januari 2012 trädde lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft (prop. 2009/10:200).

Den nya kollektivtrafiklagen har flera syften. Ett är att skapa förutsättningar för kommersiell trafik. Kopplingen mellan kollektivtrafikplaneringen och andra samhällsområden ska också öka. Gentemot resenären syftar lagen till att skapa förutsättningar för en mer dynamisk marknad, ökat kundfokus och större valfrihet för resenären genom fler resealternativ. Ett ytterligare syfte är en tydligare rollfördelning mellan politik och verksamhet.

Kollektivtrafiken utförs ofta av privata aktörer och utgör en omfattande näringsverksamhet. Kollektivtrafiklagen innebär att trafikföretag fritt och inom alla geografiska marknader får etablera kommersiell kollektivtrafik. Eftersom det finns stora skillnader runt om i landet för förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik, ger lagen de regionala myndigheterna rätten att besluta om hur det offentliga åtagandet ska se ut för kollektivtrafiken i länet.

Genom att organisera kollektivtrafiken i politiska organ kan samverkan med andra strategiska utvecklingsbeslut öka, exempelvis med kommunernas bebyggelseplanering, regional utveckling, miljö-

förbättrande åtgärder, åtgärder som minskar utanförskap och transportinfrastrukturinvesteringar (prop. 2009/10:200 s. 75).

I och med den nya lagen avskaffades begreppet trafik huvudman och varje län ska numera ha regionala kollektivtrafikmyndigheter. Det är fortsatt landstingen och kommunerna i länet som har ett gemensamt ansvar för den regionala kollektivtrafiken. De får komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska vara den regionala kollektivtrafikmyndigheten. För Stockholms län är det landstinget som ensamt har ansvar för den regionala kollektivtrafiken, om inte landstinget och länets kommuner kommer överens om att dela ansvaret. I Gotlands län är det Gotlands kommun som har ansvaret.

Kollektivtrafiklagen säger att den regionala kollektivtrafikmyndigheten i de län där det råder ett gemensamt ansvar ska organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. De ansvariga kan även komma överens om att organisera den regionala myndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund. Enligt tidigare lagstiftning kunde landsting och kommuner bilda aktiebolag för att bedriva kollektivtrafik. Den möjligheten finns inte längre utan beslut om den regionala kollektivtrafiken ska nu fattas i förvaltningsform.

Riksdagens trafikutskott ansåg vid behandlingen av förslaget till ny kollektivtrafiklag att det innebar en modernisering av lagstiftningen och anpassning till EU:s nya regelverk på området. Utskottet ansåg vidare att lagen skulle ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bättre förutsättningar att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas (bet. 2009/10:TU21).

3.5.2 Olika organisationsformer i landet

Kollektivtrafiken omfattar många olika aktörer. Kommuner och landsting är ansvariga för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Operatörerna kör tåg, bussar, flyg, taxi och båttrafik. Trafikverket äger och förvaltar vägar och järnvägar. Trafikverket har sedan lagen om kollektivtrafik trädde i kraft uppdraget att verka för kollektivtrafikens utveckling. I statens ansvarsområde ingår flera delar, bland annat att tillhandahålla övergripande transportinfra-

struktur, att utveckla och samordna den interregionala kollektiva persontrafiken, att hantera statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar samt att hantera anslaget för trafikavtal som syftar till att skapa en bättre interregional tillgänglighet än vad som åstadkoms av kommersiellt lönsam kollektivtrafik. Transportstyrelsen har ett tillsynsansvar enligt förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.

Lagen ger landstinget och länets kommuner en viss frihet att besluta om organisationsform för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Därför finns det i dag tre olika sätt som ansvariga har valt att organisera sig på. I tre län är kollektivtrafikmyndigheten organiserad som ett kommunalförbund (Norrbottens, Västernorrlands och Södermanlands län). I 13 län är landstinget kollektivtrafikmyndighet (Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Jämtlands län) och i fyra län är det samverkansorganet som är utsedd till regional kollektivtrafikmyndighet (Blekinge, Dalarnas, Värmlands och Västerbottens län). I Gotlands län är kommunen kollektivtrafikmyndighet.

3.5.3 De regionala trafikförsörjningsprogrammen

Kollektivtrafiklagen anger att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna regelbundet ska fastställa mål i ett trafikförsörjningsprogram för den regionala kollektivtrafiken och att programmet vid behov ska uppdateras.

När programmen tas fram, ska regionala kollektivtrafikmyndigheter i angränsade län involveras genom samråd. Likaså ska samråd hållas med andra berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de län där landstinget är ensam kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna.

Trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla följande uppgifter.

- Behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,
- Alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som

myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,

- Åtgärder för att skydda miljön,
- Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafiken med hänsyn till behoven hos personer med funktionsnedsättning,
- De bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt
- Omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för pris-sättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Enligt regeringen bör programmen kunna användas såväl i samband med fysisk och annan samhällsplanering som vid planering av infrastruktur på lokal, regional och nationell nivå. En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och den regionala kollektivtrafikmyndigheten bedöms vara nödvändig. Detta för att redan från första början i planering och projektering kunna skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik (prop. 2009/2010:200 s. 48).

I en utvärdering av trafikförsörjningsprogrammen genomförd på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framgår att det finns stora skillnader mellan programmen. Både form och omfattning samt innehåll och tidsperspektiv varierar kraftigt.⁴⁰ De tidsmässiga förutsättningarna för programarbetet har inneburit en förhållandevis kort tid för programarbete, samråd, remiss och fastställande. Sammantaget har detta medfört att förutsättningarna för programarbetet inte har varit de bästa. En slutsats som dras i utvärderingen är att programmen bör utvecklas med ett tydligare politiskt perspektiv med en strategisk inriktning, vilket skulle förbättra förutsättningarna i samband med planering av transportinfrastruktur och annan samhällsplanering.

⁴⁰ Sveriges Kommuner och Landsting. *Regionala trafikförsörjningsprogram- utvärdering 2012, 2013-01-29.*

Det är framför allt fem områden där programmen kan utvecklas. För det första bör trafikförsörjningsprogrammen bli mer strategiska dokument. Planeringsprocessen bör få ett ökat fokus så att programmen är väl förankrade. En större grad av samråd skulle därmed behövas. Utvärderingen rekommenderar att inför kommande program bör dialogen med operatörerna generellt fördjupas när det gäller den kommersiella trafikens möjligheter. Slutligen föreslås att uppföljningssystemen förbättras kring såväl den ekonomiska styrningen som bedömningar av vilken samhällsekonomisk nytta insatserna ger.

3.5.4 Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafiken

År 2006 fick dåvarande Vägverket och Banverket i uppdrag att ta fram ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafiken. Ett år senare presenterades programmet KOLL framåt, där följande åtgärder prioriterades.⁴¹

- Samordning av system för information, bokning och biljetthantering,
- Attraktiva, tillgängliga och effektiva bytespunkter,
- Kraftsamling för en användbar kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättningar,
- Kvalitet i kollektivtrafiken, samt
- Kollektivtrafik i gles- och landsbygd.

Trafikverket använder sig av det nationella programmet för kollektivtrafik när den nationella planen för transportinfrastruktur utarbetas. I den nationella planen görs flera kopplingar till kollektivtrafiken och trafikförsörjningsprogrammen, både utifrån strategiska beröringspunkter men också i konkreta åtgärdsfall.

⁴¹ Vägverket, Banverket, *KOLL framåt. Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*, Huvudrapport 2007-12-21, VV publikation 2008:33.

3.6 Regionalt tillväxtarbete

Den nationella politiken för att skapa utveckling i alla delar av landet har bedrivits under olika benämningar, som regionalpolitik och regional utvecklingspolitik. Under 2000-talet har en successiv anpassning skett till EU:s sammanhållningspolitik bland annat i syfte att Sverige ska kunna tillgodogöra sig ekonomiska resurser från EU:s strukturfonder.

3.6.1 Vad är regional tillväxtpolitik?

Historiskt har den regionala tillväxtpolitikens fokus skiftat. Ursprungligen var den ett svar på de problem som uppstod med en utflyttning från Norrlands inland. Genom en aktiv lokaliseringspolitik ville regeringen från mitten av 1960-talet öka industrisysselsättningen i områden med en nedåtgående utvecklingstrend genom omlokaliseringar av produktionen inom landet. Först på 1990-talet kom politiken att omfatta hela landet. Innehållet i politiken gick från att vara riktad mot stödområden till att vara en aktiv tillväxtpolitik med syfte att bidra till den totala nationella tillväxten. Med medlemskapet i EU följde EU:s sammanhållningspolitik och Sverige fick tillgång till de regionala strukturfonderna. Sammanhållningspolitiken innebar även ett visst arbetssätt med bland annat mål och program som planeringsinstrument.

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft (prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 19 s. 11). Regionala hänsyn och tvärssektoriell styrning av resurser inom i princip samtliga utgifts- och politikområden är enligt regeringen av särskild betydelse för måluppfyllelsen. Detta som en följd av att den regionala tillväxtpolitiken omfattar betydligt fler åtgärder än de som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Utgiftsområde 19 omfattar i statsbudgeten för 2015 cirka 2,7 miljarder kronor. Anslagen inom utgiftsområdet används till regionala tillväxtåtgärder, transportbidrag samt för utbetalningar av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden för strukturfondsperioden 2007–2013 respektive för perioden 2014–2020. Medlen för tillväxtåtgärder fördelas årligen till länen utifrån vissa strukturella kriterier. Inom länen fördelar regeringen därefter de

länsvisa medlen mellan länsstyrelserna och den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Fördelningen inom länen varierar mellan länen av historiska skäl och med hänsyn till vissa åtaganden som tidigare gjorts.

För att beskriva den regionala tillväxtpolitiken används ibland begrepp som den ”lilla” och den ”stora” politiken. Den första avser de åtgärder och program som genomförs inom det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet. Den ”stora” politiken för att skapa utveckling i hela landet kan däremot ses som effekten av olika sektorspolitiska och övergripande statliga insatser.

3.6.2 Sveriges partnerskapsöverenskommelse

Sammanhållningspolitiken är EU:s politik för regional tillväxt och sysselsättning. Dess mål är att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom EU. Under programperioden 2014–2020 är det EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi – Europa 2020-strategin – som är vägledande. Strategin bygger på följande tre prioriteringar, som är tänkta att förstärka varandra.

- Smart tillväxt – Utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation.
- Hållbar tillväxt – Främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi.
- Tillväxt för alla – Stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och med social och territoriell sammanhållning.

Utgångspunkten för regionalfondens insatser i Sverige är att nationella och regionala insatser koncentreras till ett begränsat antal prioriteringar. Dessa ska komplettera varandra, skapa mervärden inom den regionala tillväxtpolitiken och verka för strukturförändrande insatser inom de prioriterade områdena. Prioriteringarna är innovation, företagande och entreprenörskap, attraktiva miljöer, kompetensförsörjning samt internationellt och gränsöverskridande samarbete (prop. 2014/2015:1 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt).

Som ett led i arbetet med Europa 2020 har Europeiska rådet och Europaparlamentet beslutat om ett gemensamt strategiskt ramverk

för de så kallade Europeiska struktur- och investeringsfonderna, eller ESI-fonderna. Dessa är regionalfonden, socialfonden, landsbygdsfonden och havs- och fiskerifonden. Det innebär bland annat att en så kallad partnerskapsöverenskommelse mellan medlemsländerna och EU-kommissionen tas fram.

Partnerskapsöverenskommelsen är ett strategiskt dokument som syftar till att effektivisera genomförandet av programmen för ESI-fonderna. Ett annat viktigt syfte är att förbättra måluppfyllelsen för Europa 2020.

Partnerskapsöverenskommelsen beskriver i Sveriges fall hur regeringen planerar att använda EU-medel inom ESI-fonderna under programperioden 2014–2020. Sammantaget handlar det om cirka 67 miljarder kronor för satsningar som bidrar till att Europa 2020-målen nås och att EU:s och Sveriges konkurrenskraft stärks. Av dessa medel avser 16 miljarder kronor regionalfondsprogrammen. I partnerskapsöverenskommelsen föreslår regeringen att medel från alla fyra ESI-fonder, däribland regionalfonden, ska finnas tillgängliga för arbete på lokal nivå inom ramen för lokalt ledd utveckling (LLU).⁴²

Sverige har tre prioriteringar när ESI-fonderna ska användas.

- Främja konkurrenskraft, kunskap och innovation,
- Hållbart och effektivt utnyttjande av resurser för en hållbar tillväxt, samt
- Öka sysselsättningen, främja anställbarhet och förbättra tillgängligheten till arbetsmarknaden.

Bland andra ansvariga myndigheter har Tillväxtverket fått regeringens uppdrag att fördjupa sitt samarbete kring fondgemensamma frågor i syfte att effektivisera genomförandet och förenkla för projektägarna. Inom ramen för uppdraget ska berörda myndigheter också inrätta former för samverkan med andra myndigheter och berörda aktörer. Nätverket kommer att vara en del i att säkerställa ett effektivt och samordnat programgenomförande.

⁴² Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Lantbruksdepartementet, *Partnerskapsöverenskommelsen - Sveriges prioriteringar inom ramen för de Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI) för programperioden 2014-2020*. 2014-10-29.

3.6.3 Regelverk och instrument för regional tillväxtpolitik

Den regionala tillväxtpolitiken genomförs bland annat genom det regionala tillväxtarbetet. Regionalt tillväxtarbete avser insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Arbetet syftar till att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt.

I lagen om (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Lagarna anger vilka uppgifter som ingår i det regionala utvecklingsansvaret och gäller för de län där ett politiskt organ har tagit över ansvaret för det regionala tillväxtarbetet från staten. Ansvaret låg tidigare på länsstyrelsen i samtliga län.

Utöver de nämnda lagarna regleras det regionala tillväxtarbetet av förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken samt ett antal förordningar om regionala företagsstöd.

Det regionala tillväxtarbetet utförs av flera olika aktörer som myndigheter, kommuner eller intresseföreningar och omfattar därmed flera uppgifter. En uppgift att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna genomförandet av strategin. När strategin ska utarbetas och genomföras, ska samråd och samverkan ske med kommuner och landsting. Samråd och samverkan bör även ske med näringsliv och organisationer.

De regionala utvecklingsprogrammen ska vara den samlade strategin för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Utvecklingsprogrammet binder samman planeringsprocesser av betydelse för en hållbar regional utveckling och underlättar samverkan mellan länen. Programmet ska enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ligga till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser.

För ansvarig aktör ingår även att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionala åtgärder och insatser. En ytterligare uppgift enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar och lagen om samverkansorgan är att följa upp, låta utvärdera och till

regeringen årligen rapportera resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

Regeringen beslutade i maj 2014 om den nya nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 (dnr N2014/2502/RT). Strategin ska vara vägledande för arbetet med frågan. Strategin ska även bidra till att uppnå den regionala tillväxtpolitikens mål om utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin innehåller regeringens prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Prioriteringarna ska vara vägledande i utveckling och genomförande av regionala utvecklingsstrategier samt andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. De ska även ligga till grund för de nationella myndigheternas medverkan i arbetet. Prioriteringarna är innovation, företagande och entreprenörskap, attraktiva miljöer, kompetensförsörjning samt internationellt och gränsöverskridande samarbete.⁴³

Regeringen gav även i maj 2014 tretton myndigheter, däribland Boverket, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Trafikverket, i uppdrag att ta fram långsiktiga strategier som ska vägleda och utveckla respektive myndighets medverkan i det regionala tillväxtarbetet och i EU:s sammanhållningspolitik under perioden 2014–2020. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för myndigheternas medverkan bland annat genom bättre samverkan mellan myndigheter och aktörer med regionalt utvecklingsansvar.

3.6.4 Vilka är de ansvariga aktörerna?

Det regionala utvecklingsansvaret är fördelat på olika sätt mellan länen. Ansvaret låg ursprungligen hos länsstyrelsen i samtliga län. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län har länsstyrelsen kvar det regionala utvecklingsansvaret. Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län sedan 2011 det regionala utvecklingsansvaret i respektive län. Både Skåne och Västra Götalands län omfattades innan 2011 av en försöksverksamhet med

⁴³ Näringsdepartementet, *En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020*, Bilaga till beslut I 10 vid regeringssammanträde den 28 maj 2014.

ändrad ansvarsfördelning som inleddes 1997. Hallands län hade fram till 2011 ett samverkansorgan. I Gotlands län har Gotlands kommun ansvaret enligt samma lag, eftersom den är en landstingsfri kommun. Gotlands och Kalmar län ingick till en början i försöksverksamheten med ändrad ansvarsfördelning men omfattades från 2003 av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen.

Efter ett riksdagsbeslut under 2014 omfattas även landstingen i Jönköpings, Gävleborgs och Örebro län samt landstingen i Jämtlands, Östergötlands och Kronobergs län sedan den 1 januari 2015 av lagen om regionalt utvecklingsansvar (prop. 2013/14:46, bet. 2013/14:KU30, rskr. 2013/14:158 samt prop. 2013/14:122, bet. 2013/14:KU37, rskr. 2013/14:260).

I Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Dalarnas och Västerbottens län har samverkansorgan tills vidare kvar det regionala utvecklingsansvaret. Med samverkansorgan avses en kommunalt beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Sedan 2003 har kommuner och landsting i ett län möjlighet att bilda samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Utöver de uppgifter som utvecklingsansvaret för med sig kan samverkansorganets medlemmar välja att ge organet kommunala uppgifter.

Kommunerna tar det kommunala ansvaret utifrån skilda förutsättningar när det gäller var i landet kommunen ligger och hur stor befolkning den har. Samma sak gäller för de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret. Landstinget i Västra Götalands län och landstinget i Skåne län har andra förutsättningar att bedriva ett regionalt arbete än exempelvis Regionförbundet i Kalmar län eller Regionförbundet i Västerbotten län, oavsett inom vilket område arbetet gäller. Förutsättningarna följer länets storlek, men också hur kommunerna och landstinget i länet har valt att organisera sig, vilket påverkar möjligheterna vad gäller kompetens och resurser på regional nivå. Problematiken kring behovet av resurser och kompetens delar den regionala nivån med den kommunala.

3.6.5 Statliga myndigheters medverkan

Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ska statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. I myndigheternas verksamhetsplanering ska de insatser framgå som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsprogrammen och hur det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas. De myndigheter som har en regional närvaro och uppgift ska känna till den regionala utvecklingsstrategins mål för länets utveckling.

Några myndigheter har en mer framträdande roll i det regionala tillväxtarbetet än andra. I budgetpropositionen för 2015 redovisar regeringen de myndigheter som främst bedöms ha ett ansvar och uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken. Tillväxtverket är en av dessa och verket har såväl en utvecklande som samordnande roll i den regionala tillväxtpolitikens genomförande. Myndigheten ska enligt sin instruktion verka för att regeringens mål för den regionala tillväxtpolitiken respektive näringspolitiken uppnås. Verket har vidare uppgifter inom de regionala företagsstöden och de ska delta i, samordna och följa upp strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverkets roll är också att bland annat främja samarbete, samordning och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och regionala aktörer och sinsemellan de regionala aktörerna.

Några andra myndigheter som lyfts fram är Verket för innovationssystem (Vinnova), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Statens energimyndighet (Energimyndigheten), Trafikverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Boverket.

Som nämnts tidigare har länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län samma ansvar och uppgifter som samverkansorgan, berörda landsting och Gotlands kommun. Därutöver har länsstyrelsen i samtliga län enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ansvaret för att bland annat följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Då det behövs, ska länsstyrelsen också informera den aktör som har det regionala utvecklings-

ansvaret om statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

3.6.6 De regionala utvecklingsstrategierna

De regionala utvecklingsprogrammen eller -strategierna (RUP/RUS) utgör kärnan i det regionala tillväxtarbetet. Förordningen om regionalt tillväxtarbete reglerar vad strategierna ska innehålla. Den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 är vägledande och anger därigenom inriktningen för de regionala strategierna. Såväl den nationella strategin som förordningen ger relativ stor frihet för aktörer med det regionala utvecklingsansvaret att formulera sin strategi utifrån sitt läns förutsättningar tillsammans med andra länsaktörer. Detta är en medveten delegering från regeringen med hänsyn till bland annat vikten av ett regionalt ledarskap och att kunskapen om vad som främjar tillväxten regionalt finns lokalt och regionalt. Det finns inga bestämmelser om vilken tidperiod strategierna ska ha.

Förordningen om regionalt tillväxtarbete anger ett antal krav för de regionala utvecklingsstrategierna. Enligt förordningen ska de utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. I det ingår att strategierna ska ligga till grund för bland annat de regionala strukturfondsprogrammen och andra länsplaner och program. De ska därigenom binda samman de olika planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen. Strategin ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.

De regionala strategierna ska upprättas utifrån en analys av de särskilda utvecklingsförutsättningarna i länen. Förordningen fastställer att det i strategin ska anges mål, inriktningar och prioriteringar i arbetet. Strategin ska även innehålla en plan för uppföljning och utvärdering. Ansvarig för strategin ska löpande följa upp den och se till att den utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

Strategin ska tas fram i samråd såväl med kommuner och landsting som med näringsliv och andra organisationer. Strategin ska ges in till regeringen när den har fastställts eller ändrats.

3.6.7 De regionala strategierna och översiktsplanering

På samma sätt som de kommunala översiktsplanerna uppvisar brister i förhållande till de regionala utvecklingsstrategierna, har de senare också svagheter i såväl form som process för att på ett bra sätt kunna samspela med den kommunala översiktsplaneringen (jfr avsnitt 3.2.6). De regionala tillväxtstrategierna är i huvudsak inriktade på ekonomiska utvecklings- och tillväxtfrågor. Målformuleringarna och de övergripande riktlinjerna är många gånger vaga och allmänt hållna och anses därför sakna relevans för kommunernas planeringsarbete. Otydligheten medför problem att nå ut till berörda aktörer. Det råder osäkerhet i kommunerna om vad den regionala strategin innehåller, vilka områden som täcks och vilka åtgärder som föreslås.⁴⁴

Det hänger samman med att arbetet med översiktsplaner och utvecklingsstrategier drivs av skilda professioner, som talar olika språk och saknar nödvändig kännedom och kunskap om varandras planeringsprocesser och målen för respektive verksamhet. Detta får till följd att de regionala och lokala utvecklingsperspektiven får svårt att mötas och samspela. Därmed kan inte heller RUS fungera som stöd och vägledning för kommunernas översiktsplanering.⁴⁵

Ett annat problem är att ansvariga aktörer för de regionala utvecklingsstrategierna sällan själva har makt över de åtgärder de vill få genomförda. Det är flera aktörer som måste fatta nödvändiga beslut och stå för genomförandet. Det blir därmed viktigt att lyfta upp frågor kring hur aktörerna ser på varandras roller och planeringsarbete.

Boverket konstaterar i sina rapporter att det finns ett ökande intresse från regionalt tillväxtansvariga att ta sig an frågan om att utveckla ett regionalt rumsligt perspektiv i RUS. Från många håll uttrycks en förhoppning om att det ska bli möjligt att stärka sambandet och utveckla samordningen mellan det regionala tillväxtarbetet och den kommunala fysiska planeringen genom att utarbeta en gemensam bild, ett rumsligt regionalt perspektiv. Tanken är att det utifrån en gemensam strukturbild ska bli lättare att klara ut vad

⁴⁴ Boverket, *Rumslig utvecklingsplanering – Länken mellan regionalt tillväxtarbete och kommunal översiktsplanering*, Rapport 2011:3 s. 53 f.

⁴⁵ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag s. 36 f.

som ska uppnås och hur det ska göras, dvs. att utveckla en gemensam strategi för arbetet. Utmaningen blir då att finna lämpliga geografiska avgränsningar och att ta reda på förutsättningarna för regionens utvecklingskraft.

Arbetet med strukturbilder kan utgöra en viktig del i arbetet med att tillhandahålla en omvärldsanalys och att kommunicera kunskapsunderlag, målbilder och visioner för regionens utveckling. Strukturbilder blir ett medel för att påvisa väsentliga strukturella förhållanden och samband. De blir också ett medel för att konkret kunna förmedla regionala målbilder och perspektiv med utgångspunkt från geografiska förutsättningar. Det gör dem användbara för den kommunala översiktsplaneringen. På så sätt kan de tydligare belysa mellankommunala och mellanregionala relationer och bidra till att stärka dialogen mellan de regionalt tillväxtansvariga och kommunerna på ett sätt som är anpassat till aktörernas intresse av och förutsättningar för att medverka.

De län som intresserat sig för att utveckla en rumslig dimension i RUS begränsar dock enligt Boverket oftast sitt perspektiv till regionens administrativa gränser. Det kan vara viktigt att även beakta funktionella samband med grannregioner, när de påbörjar ett arbete med olika regionala rumsliga planeringsunderlag.

För att systematiskt kunna utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas fysiska översiktsplanering måste regionala aktörer ha både materiella och ekonomiska resurser. I det här avseendet finns det stora skillnader mellan aktörerna. Många av de regionalt tillväxtansvariga organen är små och har begränsade resurser att systematiskt bedriva ett regionalt tillväxtarbete med ett tydligt rumsligt perspektiv. Många av de remissinstanser som har lämnat synpunkter på Boverkets sammanställningar och analyser efterlyser därför någon form av nationellt stöd till planeringsinsatser för att kunna bygga upp den nödvändiga regionala kapaciteten och kompetensen på området.

Om den regionala utvecklingsstrategin bättre ska uttrycka ett regionalt rumsligt perspektiv och därmed bidra till att skapa en brygga över till kommunens översiktsplanering, krävs det en fysisk planeringskompetens hos det regionalt tillväxtansvariga organet.

För att kunna föra en effektiv och målinriktad dialog med kommunerna om regionala frågeställningar behövs också ett tillförlitligt statistiskt och kartografiskt planerings- och kunskapsunderlag. Just

statistik och regionaliserade data är efterfrågade på den regionala nivån.⁴⁶

Genom att bygga upp en regional kompetens som kan serva kommunerna med nationellt och regionalt planerings- och kunskapsunderlag, underlättas enligt Boverkets analys arbetet för de enskilda kommunerna att bedriva sin översiktsplanering. I stället för att varje kommun själv ska skaffa sig en regional omvärldskunskap och ett regionalt planeringsunderlag från olika håll, ska de kunna repliera på ett gemensamt underlag som de får från ett håll. Både kommunal och regional nivå efterfrågar analys- och planeringsstöd, liksom stöd i form av arenor för samverkan och särskilda satsningar för metodutveckling och kunskapsspridning.

Även Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) för i en rapport fram liknande synpunkter som Boverket när det gäller utvecklingsbehovet för ökad samverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktsplaner.⁴⁷ Myndigheten anser att det finns ett behov av att öka samordningen mellan lokala och regionala tillväxtfrågor och fysisk planering liksom att stärka samarbetet mellan den kommunala och den regionala nivån.

Ett nödvändigt steg är att utveckla ett system som möjliggör planering som bättre speglar funktionella regioner. För att utveckla ett sådant system bedömer Tillväxtanalys att det behöver ske förbättringar på olika nivåer.⁴⁸

- På den kommunala nivån finns ett behov av ökad integrering av tillväxt-/utvecklingsarbetet och den fysiska planeringen.
- På den mellankommunala nivån finns ett behov av att ytterligare stärka mellankommunala perspektiv i den fysiska planeringen.
- På den regionala nivån finns ett behov av att hitta verktyg för att arbeta mer med rumsliga överväganden som en del i RUP.
- Det finns ett behov av att utveckla sambanden mellan nivåerna. Det behövs en arena där nationella, regionala och kommunala

⁴⁶ Tillväxtverket, *Med örat mot marken – Om myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, Rapport 0160 Rev A 2013.

⁴⁷ Tillväxtanalys, *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, Rapport 2013:01.

⁴⁸ *Ibid* s. 7 f.

tillväxtfrågor kan behandlas. Det behövs också utvecklade processer för hur frågorna bäst kan behandlas.

Ett annat sätt att uttrycka utvecklingsbehoven är enligt Tillväxtanalys att säga att det finns ett behov av att balansera de kommunala och regionala aktörernas styrkeområden. De regionala aktörerna har en tydlig roll och kompetens avseende regionalekonomiska frågor. Däremot har regionerna en svagare roll och svagare kompetens när det gäller fysisk planering. De kommunala aktörerna har en central roll avseende den fysiska planeringen. Däremot är rollen avseende tillväxtfrågor inte lika framträdande. Detta skulle tala för att aktörernas roller och kompetens skulle behöva balanseras genom att stärka den regionala rollen och kompetensen avseende fysisk planering samt den kommunala rollen och kompetensen avseende regionalekonomiska frågor.

3.7 Andra planeringsområden

Enligt direktivet ska vi överväga om det finns andra frågor av regional karaktär, där en ökad samordning bör komma till stånd till ledning för den kommunala planläggningen. I det följande redovisar vi några planeringsområden, där en ökad samordning kan övervägas.

3.7.1 Energi- och klimatplanering

Energi- och klimatplanering har blivit ett viktigt inslag i den fysiska samhällsplaneringen under 2000-talet. Ansvaret är delat mellan den kommunala nivån och den regionala statliga nivån, länsstyrelserna.

Enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska kommuner i sin planering främja hushållningen med energi och verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. I detta ingår att samverka med andra kommuner eller intressenter på energiområdet som processindustrier eller kraftföretag, för att gemensamt finna bra lösningar på energiområdet. Om det finns förutsättningar för gemensamma lösningar, ska de tas tillvara i planeringen.

I varje kommun ska det finnas en aktuell plan beslutad av kommunfullmäktige för tillförsel, distribution och användning av energi

i kommunen. I en sådan plan ska det finnas en analys av vilken inverkan den planerade verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

I utvecklingen av kommunernas översiktsplaner till att bli ett mer strategiskt instrument (jfr avsnitt 3.2.6) ligger också att införliva frågor om energi- och klimatanpassning i dessa planer. I förarbetena till ändringarna i PBL 2011 anförde regeringen bland annat att sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier bör tydliggöras (prop. 2009/10:170 s. 177). Forskning på området pekar mot att energiplanering och fysisk planering bör samordnas i processens tidiga skeden även för att underlätta att mer uthålliga energilösningar kommer till stånd.⁴⁹

Länsstyrelsen ska samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik när det gäller energiomställning och minskad klimatpåverkan.⁵⁰ Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelsen bland annat utveckla och genomföra regionala åtgärdsplaner för det klimat- och energistrategiska arbetet. I detta ingår att länsstyrelsen – i samverkan med berörda lokala och regionala aktörer – ska identifiera, planera, genomföra och följa upp insatser och åtgärder för att minska klimatpåverkan samt för att öka andelen förnybar energi och öka energihushållningen i länet. Fokus bör särskilt vara på lösningar som är innovativa och resurseffektiva. Statens energimyndighet ska bistå länsstyrelsen i arbetet med regionala klimat- och energistrategier.

Länsstyrelsen ska också genomföra insatser för att klimat- och energimålen får ökat genomslag inom olika sakområden som miljöprövning och -tillsyn, den lokala och regionala samhällsplaneringen, regionalt utvecklings- och tillväxtarbete och infrastrukturarbete. Dessutom ska länsstyrelsen genomföra insatser för att stödja näringslivets och kommunernas klimat- och energiarbete.

⁴⁹ D. Henning, M. Danestig, *Energifrågor i fysisk planering – Förutsättningar och scenarier för energitillförsel och energihushållning*, Statens energimyndighet Rapport 2008:03 s. 95.

⁵⁰ Socialdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna*, Regeringsbeslut 2013-12-19.

3.7.2 Hushållning med havsområden

Riksdagen har efter ett regeringsförslag beslutat att från 2014 införa nya bestämmelser om hushållningen med havsområden. Bakgrunden är ett EU-direktiv om havsplanering och integrerad kustförvaltning (bet. 2013/14:MJU24, rskr 2013/14:310).

Den fysiska planeringen av havsområden omfattas inte av någon EU-reglering, men det finns ett antal EU-direktiv och andra rättsakter som har betydelse för användningen av havet. År 2007 lanserade EU-kommissionen en havspolitik som fokuserade på haven och kustområdena. Därefter har ett arbete bedrivits för hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn som syftar till att stärka EU:s konkurrensposition, ett effektivt resursutnyttjande samt att bevara den biologiska mångfalden och skydda havsmiljön. Våren 2013 lade EU-kommissionen fram ett förslag till direktiv om havsplanering och integrerad kustförvaltning, som i december 2013 antogs av rådet.

I förslaget till riksdagen om en samlad havsförvaltning i syfte att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling angav regeringen följande.

Sverige saknar i dag en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av territorialhavet som på ett effektivt sätt kan behandla de ökande kraven på insatser för en bättre havsmiljö, för avvägning mellan olika intressen och för en långsiktigt hållbar utveckling av havsområdena. Dagens situation med en uppsplittring av planeringen av territorialhavet i ett mycket stort antal, oftast mycket begränsade kommunala delområden, motverkar möjligheterna till de samlade och samordnade insatser som behövs. Flertalet av de frågor som berör de icke kustnära delarna av territorialhavet har nationell eller internationell karaktär.

(Prop. 2013/14:186 s. 6)

För hushållningen med havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska regeringen enligt riksdagsbeslutet på förslag av den nybildade Havs- och vattenmyndigheten besluta om vägledning till myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av dessa områden. Vägledningen ska ges i form av en havsplan för vart och ett av områdena och omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte är fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen. Havsplanen ger uttryck för statens syn på hushållningen med havsområdet. Tidigare

har landets cirka 60 kustkommuner haft ansvar för den fysiska planeringen för hela territorialhavet enligt PBL.

Havsplanen blir en del av myndigheternas och kommunernas beslutsunderlag i fråga om vilken användning som ett havsområde är mest lämpad för med hänsyn till områdets beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar av verksamheter och åtgärder inom ett område som omfattas av en havsplan. Det ska vara fråga om föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med planen. De lagbestämmelser som behövs har tagits in i 4 kap. MB, där övriga lagregler om hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet finns.

I PBL tydliggörs att de föreslagna nya bestämmelserna i 4 kap. MB, som är en instruktion och ett bemyndigande till regeringen, inte innehåller sådana materiella bestämmelser att de kan tillämpas direkt i mål och ärenden enligt PBL.

3.7.3 Planering för dricksvattenförsörjning

Regeringen har tillsatt en utredning, vars syfte är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och på lång sikt, och i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. En utgångspunkt för utredningen är klimatförändringarnas förväntade effekter på dricksvattenförsörjningen. En annan är hur risker med bland annat kemiska ämnen och skydd för dricksvattenförsörjning och råvattentäkter ska kunna hanteras på ett riskbaserat och systematiskt sätt (Dir. 2013:75).

Utredaren ska lämna en beskrivning av hur klimatförändringarna kan komma att påverka olika delar av landet och analysera det förebyggande arbete som bedrivs till exempel i form av anpassningar till kommande klimatförändringar. Utredaren ska också analysera organisationen och styrningen av de verksamheter som gemensamt bidrar till en trygg dricksvattenförsörjning samt beredskapen och förmågan att hantera kriser och formerna för detta.

I ett delbetänkande har utredaren behandlat den frågeställning i direktiven som rör hur svenska myndigheters ansvar bör fördelas då det gäller material i kontakt med dricksvatten (SOU 2014:53).

3.7.4 Kulturmiljö och fysisk planering

Enligt kulturmiljölagen (1988:950) är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Ansvaret ska delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador undviks eller begränsas. Bestämmelserna syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av sådana miljöer. I lagen finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen samt om utförsel och återlämnande av kulturföremål.

Lagen bytte namn till kulturmiljölagen och fick nya bestämmelser den 1 januari 2014. En avsikt med ändringen var att markera betydelsen av en helhetssyn vid förvaltningen av enskilda kulturobjekt. Begreppet kulturmiljö anses vidare än kulturminne och speglar därmed bättre hela lagens omfattning. Regeringen bedömer i förslaget att förutsättningarna för att bedriva ett kulturarvs- och kulturmiljöarbete möter nya utmaningar. Exempelvis lyfts utvecklingstendenser som internationalisering, ökad samverkan och regionalisering fram som trender som påverkar uppdraget, rollerna och ansvaret inom kulturarvsarbetet (prop. 2012/13:96 s. 33).

Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet, medan Riksantikvarieämbetet har överinseende över verksamheten i landet. Det innefattar bland annat att föra förteckning över byggnadsminnen i länet respektive i landet. Enligt nämnda regeringsförslag omfattar länsstyrelsens ansvar följande frågor (prop. 2012/13:96 s. 39).

- Tillämpa lagen om kulturminnen m.m. och andra författningar som berör kulturmiljöområdet, där länsstyrelsen har en utpekad roll,
- Verka för att kulturmiljöns värden tas till vara i samhällsplanering och landskapsförvaltning och att främja samordning och samverkan inom kulturmiljöarbetet,
- Sträva efter att i sitt kulturmiljöarbete uppfylla de kulturpolitiska målen, de särskilda nationella målen för kulturmiljöarbetet och berörda delar av miljökvalitetsmålen, samt

- Sträva efter att kulturmiljöarbetet kontinuerligt förnyas och utvecklas.

Av 2 kap. kulturmiljölagen framgår att fornlämningar är skyddade enligt lagen. Fornlämningar är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Dit hör bland annat gravar och gravfält, stenar och bergytor med inskrifter, minnesvårdar, samlingsplatser för allmänna ändamål, lämningar av bostäder och arbetsplatser, ruiner, färdvägar och broar samt fartygslämningar. En sådan lämning får förklaras för fornlämning av länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl med hänsyn till dess kulturhistoriska värde.

Till en fornlämning hör ett så stort område på marken, sjö- eller havsbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde.

Kulturmiljöfrågor utgör en del av samhällsplaneringen även genom annan lagstiftning. Den breda helhetssynen på kulturmiljön och kulturvärdena präglar i hög grad PBL. På ett flertal ställen i förarbetena betonas vikten av att slå vakt om även mera allmogliga miljöer och att värna kvaliteterna i vardagslandskapet. Där betonas också det lokala perspektivet och det anges att ett tillräckligt skäl för att värna en miljö kan vara att den är allmänt uppskattad.

Utgångspunkten för det allmännas ansvar att skydda kulturmiljön ges i miljöbalken (MB). I 3 kap. MB om hushållning med mark- och vattenområden ställs det krav på att områden och miljöer som har allmän betydelse på grund av deras kulturvärden så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada dem. Är området av riksintresse, så ska det skyddas mot sådana åtgärder. I 4 kap. MB pekas också ett antal särskilt värdefulla områden ut i själva lagtexten.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska även tillämpas vid beslut enligt PBL. För samordningen av de allmänna intressena, och däribland skyddet av kulturmiljön, ska kommunerna ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen ska även fungera som vägledning för beslut enligt andra miljöbalksanknutna lagar.

I 2 kap. PBL preciseras ett antal allmänna intressen. Där anges bland annat att man ska ta hänsyn till stads- och landskapsbilden och platsens natur- och kulturvärden. Ett bebyggelseområdes sär-

skilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas. Befintliga karaktärsdrag ska respekteras och tas tillvara. Ytterligare krav på byggnader, tomter och allmänna platser finns i 8 kap. PBL. Där finns bland annat ett förbud mot att förvanska särskilt värdefulla byggnader. Ändringar av byggnader ska alltid göras varsamt och deras värden och kvaliteter ska tas till vara.

4 Kommitténs studier och utvärderingar

Enligt vårt direktiv ska vi utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL och hur detta förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier respektive länsplaner för transportinfrastruktur som regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, dels regionala trafikförsörjningsprogram enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Vidare ska vi utvärdera hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag och hur nämnda regler förhåller sig till bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL). Vi ska även föreslå hur länsstyrelsens stöd och råd i sammanhanget kan förbättras.

I detta kapitel redogör vi för några studier och utvärderingar som vi har genomfört med anledning av direktivet. Redovisningen avser dels hur det regionala perspektivet ser ut i planeringen för bostadsförsörjning och hur kommunerna samverkar när det gäller fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Den ger även en bild av dagens regionplanering i Stockholms- och Göteborgsområdet. Vi visar även exempel på planer, program och strategier inom ovan nämnda system och konstaterar att regelverken inte är samordnade. I kapitlet ingår en studie av länsstyrelsens verksamhet, som är genomförd mot bakgrund av uppdraget att lämna förslag om hur myndighetens stöd och råd kan förbättras. Kapitlet avslutas med en jämförelse mellan de nordiska ländernas system för regional planering.

4.1 Planering för bostadsförsörjning – finns det ett regionalt perspektiv?

Kommittén har uppdragit åt Sweco Strategy att kartlägga hur samordningen av hanteringen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag. Uppdraget har även omfattat att redovisa vilka följder och resultat dagens regionala planering har för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet.

Kartläggningen pekar på att ökad rörlighet över lokala administrativa gränser kräver större insatser på regional nivå i bostadsplaneringsfrågor.¹ Studien visar att det i dag finns en relativt svag påverkan från de regionala programmen på kommunernas översiktsplanering. Det kan bland annat bero på att det saknas uppdrag för regionala utvecklingsansvariga organisationer i frågor som rör bostadsförsörjningen i regionen. I analysen framkommer också en varierad men generellt sett låg samverkan kring frågor om bostadsförsörjning mellan lokal och regional nivå. Även detta kan sannolikt förklaras av en otydlig roll i frågan för regionala organisationer. Störst upplevs behoven av samverkan kring regional bostadsplanering i storstadsregionerna.

4.1.1 Skillnader mellan kommunernas hantering

Det finns skillnader mellan hur kommuner hanterar bostadsförsörjningsfrågan inom ramen för olika planeringsinstrument. Vissa kommuner har valt att formulera riktlinjerna för bostadsförsörjning som egna program med översiktsplanen som utgångspunkt. Andra kommuner har valt att integrera bostadsfrågan som en del av kommunens översiktsplan. Då bostadsförsörjningsfrågor i vissa fall behandlas i översiktsplanen och i andra fall i bostadsförsörjningsprogram, saknas enligt kartläggningen en homogen bild av hur svenska kommuner i dag arbetar med bostadsförsörjningsfrågor ur ett planeringsperspektiv. En del kommuner föredrar att hantera frågan i översiktsplanen, eftersom de menar att det inte föreligger ett behov av att utforma egna program kopplade till bostäder.

¹ Sweco Strategy, *Bostadsförsörjningsfrågor på regional och kommunal nivå samt följder och resultat av regional planering på bostadsförsörjningsbehovet*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, april 2014.

Anledningen kan vara att kommunen saknar efterfrågan på bostäder eller att kommunen har brist på interna resurser.

Kommunala tjänstemän menar enligt rapporten att det finns olika anledningar till kommunernas hantering av riktlinjerna. Vissa kommuner framhåller att de har integrerat bostadsförsörjningen i översiktsplanen, eftersom de önskar samla alla planhandlingar i ett och samma styrinstrument.

De kommuner som har valt att hantera bostadsförsörjningsfrågan i egna program framhåller framförallt att dokumenten är relativt dynamiska och kan revideras i takt med att förutsättningarna för bostadsförsörjningen förändras i kommunen. Inte sällan tycks behovet av att utforma egna separata program vara mer uttalat i de kommuner som har en positiv nettoinflyttning.

I jämförelse mellan kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning tycks det enligt kartläggningen även variera när det gäller dokumentens rumsliga dimensioner. Vissa kommuner menar att de har formulerat rumsliga resonemang kopplade till bostadsförsörjningen i och med att de geografiskt har pekat ut var i kommunen bostäderna är tänkta att lokaliseras. I andra kommuner är det rumsliga resonemanget relativt frånvarande. Bland annat har en del kommuner i stället valt att inrikta dokumenten mot strategiska tillväxtfrågor. Det kan exempelvis handla om att övergripande beskriva bostadssituationen utifrån demografiska aspekter och framtida behov.

Bland kommunerna beskrivs överlag översiktsplanen som en plattform som ett flertal olika lokala dokument utgår från. I jämförelse mellan de olika dokumenten framställs riktlinjerna för bostadsförsörjning som de mest detaljerade och rumsligt inriktade dokumenten kring bostadsförsörjning på lokal nivå.

Enligt kartläggningen är det få kommuner som uppger att de regionala dokumenten har påverkat hur program formuleras på kommunal nivå. Vissa kommuner nämner att de beaktar regionens övergripande visioner och mål när de utformar sina egna program. Det kan exempelvis innebära att kommunen tar hänsyn till strategiskt utpekade målpunkter eller stråk i regionen. Det handlar då framförallt om att kommunen beaktar de regionala transportplanerna och programmen för kollektivtrafikförsörjning för att kunna lokalisera bostäder i kollektivtrafiknära och tillgängliga lägen.

I vissa fall kan det även handla om att kommunen drar nytta av de analysunderlag som tas fram på regional nivå. Att regionen kan bistå med planeringsunderlag och analyser är positivt enligt många kommuner. Även om ett flertal stora kommuner har resurser att ta fram egna underlag, är inte det fallet för alla. Analyser och planering på regional nivå ger även kunskap om kommunernas roll i regionen. Det ger en övergripande förståelse för hur folk flyttar inom (och utanför) regionen och hur den demografiska utvecklingen ser ut på sikt. Många kommuner pekar på att de anser att det är viktigt att de känner till sambanden i regionen (pendling, flyttmönster etc.) och där har de regionala underlagen betydande nytta.

De flesta kommuner anser dock enligt rapporten att det är en relativt svag koppling mellan regionala strategier och riktlinjerna på lokal nivå, framförallt när det kommer till bostadsfrågan. En av anledningarna till att de regionala dokumenten inte beaktas är att bostadsförsörjningsfrågor inte behandlas särskilt ingående i dessa dokument. Många av kommunerna menar att de regionala utvecklingsprogrammen i dag inte fyller någon funktion som ett bostadsstrategiskt dokument. Bostadsförsörjningsfrågorna behandlas snarare indirekt i termer av arbetsmarknad, infrastruktur och pendling.

Hänvisningar till det lokala planmonopolet är ytterligare en anledning som framhålls, när det kommer till frågan om hur kommunen beaktar de regionala programmen. Kommunerna är den territoriella arena där bostadsbyggandet sker. Kommunerna ansvarar för den fysiska planeringen och det är de som ansvarar för det lokala, strategiska utvecklingsarbetet. De är också i många fall stora markägare.

Eftersom bostadsförsörjningen även är starkt kopplad till det kommunala skattesystemet, är det många kommuner som i dag ser bostadsfrågan som uteslutande en kommunal angelägenhet. I denna mening framhåller flera kommuner enligt kartläggningen att bostäder är ett viktigt medel för skatteunderlag och i vidare bemärkelse ett medel för att skapa attraktiva stadsmiljöer och god tillgång till samhällsservice. De flesta kommuner framhåller därför bostadsbyggandet som en självbevarelsedrift, starkt kopplad till den lokala markanvändningen.

En annan anledning till att många kommuner inte beaktar de regionala utvecklingsprogrammen är att de inte känner igen sig i

regionens övergripande ambitioner och planer. Bland annat framhåller några kommuner att de önskar en bättre överensstämmelse mellan den regionala planeringen och de lokala förutsättningarna i den egna kommunen. I de här fallen tenderar det att även finnas skillnader inom samma län, där vissa kommuner anser att de regionala programmen går i paritet med kommunens egna visioner och ambitioner, samtidigt som andra kommuner framhåller att de regionala planerna inte speglar kommunens förhållanden.

I vilken utsträckning kommunerna beaktar och tar till sig de regionala planerna tycks således vara beroende av hur väl dessa går i paritet med kommunens egna visioner och ambitioner. Det kan i sin tur spegla hur väl kommunerna och den regionala nivån har lyckats att mötas i arbetet kring de regionala respektive lokala utvecklingsprocesserna.

De regionala programmen anses bland tjänstemän i kommunerna således inte ha haft någon direkt påverkan på hur kommunerna utformar sina lokala planer och riktlinjer, kopplade till bostadsförsörjningen. De regionala dokumenten omnämns enligt rapporten i ett antal planer kopplade till bostadsförsörjning, men inte mycket mer än så. När det regionala utvecklingsprogrammet omnämns, handlar det om att till exempel de lokala översiktsplanerna stödjer den övergripande visionen som finns för länet.

När det gäller samverkan kring planeringen för bostadsförsörjning pekar rapporten på att det i regionerna finns få forum som är direkt kopplade till frågor om bostadsförsörjning. Däremot finns ett flertal forum för diskussioner kring samhällsbyggnadsfrågor, där bostadsförsörjningen utgör en del. Exempel på sådana mötesplatser är träffar för kommunernas samhällsbyggnadschefer, träffar mellan kommunala representanter och representanter för den regionala kollektivtrafikmyndigheten, respektive träffar mellan kommunledning och representanter för de regionalt utvecklingsansvariga organisationerna.

4.1.2 Nyttan av att planera tillsammans

Utifrån samtalen med kommuner, landsting och samverkansorgan framkommer att nyttan av samplanering tenderar att vara större i de regioner där det finns starka samband mellan regionens olika

tätorter. Kommunernas intresse för mellankommunal samordning initieras framförallt när det finns ett betydande funktionellt utbyte mellan kommunerna. Ofta handlar det om att kommunens medborgare bor i en kommun och arbetar i en annan kommun, vilket innebär stora pendlingsströmmar över kommungränserna.

Eftersom de funktionella sambanden är starkast i regioner med korta avstånd till andra tätorter, är följaktligen behovet av samplanering störst i storstadsregionerna. De flesta kommuner som inte är storstadskommuner framhåller att de i dag inte ser någon direkt nytta av att samverka med sina grannkommuner när det gäller bostadsförsörjningsfrågor. I regioner där avstånden mellan tätorter är långa är också utbytet mellan kommunerna relativt svagt. Vissa större kommuner anser att de har större utbyte av att nätverka med andra större kommuner i nationella forum än med mindre kommuner i den egna regionen.

4.2 Kommunernas samverkan kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning

Kommittén har engagerat Ramböll Management Consulting (RMC) för att bistå med konsekvensanalyser av de förslag vi avser att lämna. RMC genomförde en förstudie med syfte att utreda förutsättningarna för en konsekvensanalys som kvantifierar och värderar den samhällsekonomiska nyttan av att införa en regional planeringsnivå för de frågor vi ska utreda.² Inom ramen för förstudien har en enkät distribuerats till cheferna för samhällsplaneringsfrågor i samtliga 290 kommuner om kommunernas samverkan kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.³

Enkäten besvarades av 165 kommuner. Svarsfrekvensen var god i alla kommungrupper utom mindre högskoleorter. Svaren hade god geografisk spridning och det förekom inga skillnader i svarsfrekvens beroende på om kommunerna i Boverkets bostadsmarknadsenkät har angivit att de samverkar med andra kommuner när det gäller planering för bostadsförsörjning. Mot den här bakgrun-

² Ramböll Management Consulting, *Förstudie regional planering*, PM för Bostadsplaneringskommittén, december 2014.

³ Ramböll Management Consulting, *Analys av enkät till chefer för samhällsplanering i Sveriges kommuner*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, november 2014.

den bedömde RMC att det var fullt möjligt att göra en fullständig analys med stöd av enkätsvaren.

Sammanfattningsvis redovisar rapporten följande reflexioner.

- Samverkan mellan kommuner kring fysisk planering är betydligt mer förekommande än samverkan kring planering för bostadsförsörjning.
- Mer samverkan mellan kommuner genererar ökad upplevd nytta, primärt kring förbättrad översiktsplanering.
- Kommunerna uppfattar att de har tillräckliga kunskaper och kompetens för att planera men saknar tillräckliga resurser.
- Kommunerna ser endast i begränsad utsträckning att planering kan bidra till att lösa bostadsförsörjningsfrågan.
- Ungefär var tredje kommun ställer sig positiv, neutral respektive negativ till ett förslag om en nationell och regional strategi/viljeinriktning.

4.2.1 Fysisk planering

Politisk samverkan kring fysisk planering uppfattas till övervägande del ske i drygt 25 procent av kommunerna, medan samverkan på tjänstemannanivå sker i drygt 50 procent. Samverkan sker i högre utsträckning på politisk nivå och tjänstemannanivå i kommuner med hög befolkningstillväxt, på politisk nivå i kommuner med mer än 50 000 invånare och på tjänstemannanivå i kommuner med underskott på bostäder, jämfört med kommuner med överskott.

Variationen är mycket stor mellan länen i hur kommunerna bedömer omfattningen av den mellankommunala samverkan kring fysisk planering. Kommuner i Örebro, Stockholms och Skåne län anser att samverkan är mest utbredd i länen. Kommuner i Uppsala, Norrbottens, Blekinge och Värmlands län bedömer att samverkan är minst utbredd.

Bristande resurser ses som huvudskälet till varför mellankommunal samverkan kring fysisk planering inte sker fullt ut. En tredjedel av kommunerna uppger dock att de inte har diskuterat eller utrett frågan.

Ungefär en tredjedel av de kommuner som har angett att de samverkar med andra kommuner kring fysisk planering uppfattar att samverkan också leder till en bättre fysisk planering. Egenyttnan, dvs. nyttan för den egna kommunen, uppfattas överlag som något större än den samlade nyttan för länet. Störst uppskattad nytta av mellankommunal samverkan kring fysisk planering upplevs i Stockholmsregionen, Malmöregionen och kommuner med fler än 25 000 invånare men utan högskola. Lägst uppskattas nyttan i Göteborgsregionen. Det finns inga skillnader i uppskattad nytta beroende på om kommuner har ett bedömt överskott eller underskott på bostäder. Det finns heller inget samband med kommunernas befolkningstillväxt eller storlek.

Kommuner som samverkar mer med andra kommuner kring fysisk planering ser också en större nytta av samverkan i termer av bättre beslutsunderlag och bättre översiktsplanering i kommunen samt minskad tid för översiktsplanering. Kommuner i storstadsregioner ser att samverkan i störst utsträckning har resulterat i bättre beslutsunderlag, medan kommuner i Stockholmsregionen och mindre kommuner ser att samverkan även resulterat i minskad tidsåtgång. Få kommuner bedömer dock att deras samverkan kring fysisk planering har underlättat nybyggnationen av bostäder. Det gäller även om vi tittar isolerat på de kommuner som har ett underskott på bostäder.

4.2.2 Planering för bostadsförsörjning

Det är i nuläget sällsynt med utbredd mellankommunal samverkan kring planering för bostadsförsörjning på såväl tjänstemannanivå som på politisk nivå, betydligt mer sällsynt än samverkan kring fysisk planering, särskilt på tjänstemannanivå. Av de kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät har angivit att de samverkar med andra kommuner när det gäller planering för bostadsförsörjning, instämmer endast 17 procent till övervägande del att de samverkar på politisk nivå och 26 procent på tjänstemannanivå.

Samverkan mellan kommuner kring planering för bostadsförsörjning är mer utbredd i kommuner som också samverkar kring fysisk planering, har hög befolkningstillväxt, har mer än 50 000 invånare och ligger i Stockholmsregionen eller är större högskole-

orter. Samverkan är också mer utbredd i kommuner med underskott på bostäder jämfört med kommuner med överskott. Dessa kommuner har också stora behov av nybyggnation.

I det stora flertalet län bedömer inte kommunerna att det sker någon mellankommunal samverkan kring planering för bostadsförsörjning. Stockholms län är det enda län där kommunerna till övervägande del anser att det sker en samverkan. Viss form av samverkan förefaller också ske i Östergötlands län, Södermanlands län och Skåne län.

6 av 10 kommuner har inte utrett eller diskuterat mellankommunal samverkan kring planering för bostadsförsörjning. Var tredje kommun anför bristande resurser som ett skäl.

Få kommuner ser att brister i den fysiska planeringen eller planeringen för bostadsförsörjning har begränsat bostadsförsörjningen i kommunerna under de senaste tio åren. Färre än var femte kommun instämmer till övervägande del i att en bättre planering hade kunnat förbättra kommunernas bostadsförsörjning under de senaste tio åren. Stora kommuner med mer än 100 000 invånare ställer sig mest kritiska till påståendet. Kommuner som i dag upplever stora till mycket stora behov av nybyggnation ser i något högre utsträckning att deras fysiska planering har begränsat bostadsförsörjningen.

Få kommuner som samverkar med andra kommuner kring planering för bostadsförsörjning uppfattar att samverkan också leder till en bättre bostadsförsörjning. Likaså är det få kommuner som samverkar med andra kommuner kring planering för bostadsförsörjning som uppfattar att samverkan också underlättar nybyggnation. Kommunerna ser dock i högre utsträckning att samverkan kring planering för bostadsförsörjning underlättar nybyggnation jämfört med samverkan kring fysisk planering.

4.2.3 Kommunernas kapacitet för planering

Utifrån beräknade genomsnitt för olika kommunstorlekar uppskattar kommunerna att cirka 660 årsarbetskrafter går åt till översiktsplanering och övergripande planering för bostadsförsörjning. 485 årsarbetskrafter uppskattas gå till översiktsplanering och 177 årsarbetskrafter till övergripande planering för bostadsförsörjning.

Kunskapen och kompetensen för översiktsplanering bedöms generellt sett vara tillräcklig, medan resurser för en ändamålsenlig planering saknas i en majoritet av kommunerna. Sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek är mycket tydligt. Kapaciteten bedöms genomgående vara bättre i kommuner som har ett underskott på bostäder. Kommuner med större behov av nybyggnation uppger något högre kapacitet för sin översiktsplanering.

Kapaciteten att översiktsplanera varierar mellan länen. I Hallands län och i Kalmar län anses kapaciteten vara bäst, medan den är lägst i Västerbottens län följt av Västmanlands län, Gävleborgs län och Jämtlands län. I storstadslänen är kapaciteten bättre än genomsnittet.

Kapaciteten att planera för bostadsförsörjning är genomgående sämre än kapaciteten att översiktsplanera. Kommunernas kunskap och kompetens för att planera för bostadsförsörjning anses till övervägande del vara tillfredsställande. Resurser för en ändamålsenlig planering för bostadsförsörjning är ett betydande problem. Sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek är mycket tydligt. Större kommuner anser sig ha markant bättre kapacitet att planera för bostadsförsörjning. Kapaciteten är genomgående bättre i kommuner som i bostadsmarknadsenkäten ansett att kommunen har ett underskott på bostäder och som har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning. Den är också bättre i Göteborgsregionen och Malmöregionen än i Stockholmsregionen. Kapaciteten att planera för bostadsförsörjning bedöms dock inte vara bättre i kommuner med större behov av nybyggnation.

Kapaciteten att planera för bostadsförsörjning varierar även den mellan länen. I Hallands län och i Kalmar län är kapaciteten bäst, medan den är sämst i Västerbottens län och Norrbottens län följt av Östergötlands län och Kronobergs län. Av storstadslänen är endast Skåne län bättre än riksgenomsnittet. Viss variation finns också mellan länen kring hur kommunerna bedömer kapaciteten att översiktsplanera jämfört med kapaciteten att planera för bostadsförsörjning. I Jämtlands län anser kommunerna att kapaciteten att planera för bostadsförsörjning är bäst relativt kapaciteten att översiktsplanera, medan den är sämst i Östergötlands län och Väster-norrlands län.

4.2.4 Behovet av bättre koppling mellan planeringssystemen

Endast var fjärde kommun instämmer till övervägande del i att det finns ett behov av att bättre ta hänsyn till bostadsförsörjningsbehoven i kommunens fysiska planering. Kommunala behov är störst i mindre kommuner och i Malmöregionen. Regionala behov är störst i storstadsregionerna. Det finns inga skillnader mellan de kommuner som har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning, har en positiv eller negativ befolkningsutveckling, har ett bedömt överskott eller underskott på bostäder eller hur stort behovet av nybyggnation är. Det finns heller inga skillnader mellan kommuner som i bostadsmarknadsenkäten har angivit eller inte angivit att de samverkar med andra kommuner när det gäller planering för bostadsförsörjning.

Det finns en viss variation mellan länen när det gäller kommunernas uppfattning i frågan. Kommuner i Kronobergs län ser störst behov av ta bättre hänsyn till bostadsförsörjningsbehoven i kommunen i den fysiska planeringen, medan kommuner i Hallands län och Södermanlands län ser minst behov. Kommuner i Östergötlands län ser klart störst behov av ta bättre hänsyn till regionala bostadsförsörjningsbehov i den fysiska planeringen, medan kommuner i Västerbottens län ser minst behov.

Det är likaså endast var fjärde kommun som instämmer till övervägande del i ett behov av att bättre ta hänsyn till marknadens efterfrågan på mark i kommunen. Behoven ses som något större i mellanstora kommuner med eller utan högskola. Kommuner som inte har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning ser ett större behov av att ta hänsyn till marknadens efterfrågan på mark än de kommuner som har gjort det. Kommuner med hög befolkningstillväxt (mer än 1 procent ökning per år) ser ett något lägre behov. Kommuner som har ett underskott på bostäder eller har ett större behov av nybyggnation ser inte i någon större utsträckning att kommunen bättre behöver ta hänsyn till markefterfrågan i den fysiska planeringen.

Det finns betydande skillnader mellan länen kring det bedömda behovet av att ta bättre hänsyn till markefterfrågan i kommunerna i den fysiska planeringen. I Blekinge län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Norrbottens län och Örebro län indikerar kommunerna att den fysiska planeringen till övervägande del inte tar relevant hänsyn till den kommunala markefterfrågan.

Brister i samordningen mellan olika planeringssystem

Variationen är mycket stor kring hur kommunerna ser på bristerna i hänsyn och samordning mellan olika planeringssystem (sektoriseringen) vad gäller fysisk planering. Lägst bedöms behovet av samordning vara med regionalt tillväxtarbete i Malmöregionen och i större högskoleorter. Kommunerna anser att behovet av samordning med översiktsplaneringen i närliggande kommuner är störst i Göteborgsregionen och i mindre högskoleorter. De anser att behovet av samordning med bostadsförsörjningsbehoven i närliggande kommuner är störst i Göteborgsregionen. Det 40-tal kommuner som anser att de på tjänstemannanivå fullt ut samverkar med andra kommuner kring fysisk planering anser genomgående att de i mindre utsträckning skulle behöva ta bättre hänsyn till och samordna sin fysiska planering med annan planering. Kommuner med mer än 100 000 invånare uttrycker ett markant mindre behov än andra av att samordna sin planering med annan planering.

Det finns få generella mönster kring kommunernas behov i olika län av bättre samordning mellan fysisk planering och annan planering. Kommuner i Uppsala län och i Dalarnas län indikerar behov av att bättre få ihop fysisk planering med planering för kollektivtrafik. Kommuner i Norrbottens län och i Jämtlands län indikerar behov av att bättre få ihop fysisk planering med det regionala tillväxtarbetet.

4.2.5 Kommunernas syn på några andra frågor inom kommitténs utredning

Kommunerna har tydligt olika uppfattningar om behoven av en nationell viljeinriktning eller strategi kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Kommuner med mer än 100 000 invånare samt större högskoleorter ställer sig mest kritiska till förslagen. Kommuner med en bostadsmarknad i balans är mer positiva till en nationell viljeinriktning kring bostadsförsörjning, medan kommuner med överskott på bostäder är mer negativa. Det finns inget samband mellan kommunernas syn på behovet av en nationell viljeinriktning och befolkningsutveckling, hur mycket kommunerna i dag samverkar kring fysisk planering och bostadsförsörjning eller kommunernas behov av nybyggnation.

Kommunerna har ungefär samma uppfattning om behovet av en regional nivå som en nationell nivå. De har tydligt olika uppfattningar om behoven av regionala politiska viljeinriktningar kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Kommuner med mer än 100 000 invånare samt större högskoleorter ställer sig mest kritiska till förslagen. Kommuner med en bostadsmarknad i balans är mest positiva till regionala politiska viljeinriktningar. Kommuner med överskott på bostäder mer negativa. Det finns inget samband med befolkningsutveckling, behov av nybyggnation eller hur mycket kommunerna i dag samverkar kring fysisk planering eller bostadsförsörjning.

Kommunerna har även mycket olika uppfattningar kring behoven av att peka ut en regional aktör. Kommuner med mer än 100 000 invånare samt större högskoleorter ställer sig mest kritiska till att peka ut en regionalt ansvarig aktör. Kommuner med en bostadsmarknad i balans är mest positiva till en regionalt utpekad aktör, medan kommuner med överskott på bostäder är mest negativa. Det finns inget samband mellan kommunernas syn på behovet av en regionalt utpekad aktör och befolkningsutveckling eller hur mycket kommunerna i dag samverkar kring fysisk planering eller bostadsförsörjning.

4.3 Regionplanering i Stockholms- och Göteborgsområdet

Enligt vårt direktiv ska vi utvärdera om regionplanering enligt 7 kap. PBL är ett stöd för mellankommunal samordning och om bestämmelserna om regionplanering har ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå samt mellan regional och lokal nivå. Vi bör särskilt studera erfarenheterna från Göteborg och Stockholm, som har formella regionplaneorgan, i dessa avseenden.

4.3.1 Regionplanering för Stockholms län

Historiken

I Stockholmsområdet initierades regionplanering i slutet av 1920-talet innan några regler fanns om detta. Planeringen skedde på eget initiativ av ett regionplaneförbund som bestod av Stockholmsförorterna. Förbundet upprättade den första regionplanen 1935.⁴ Regionplaneinstitutet infördes formellt i 1947 års byggnadslag, BL, och Stockholmstraktens regionplaneförbund bildades 1951. Efter den egeninitierade regionplaneringen på 1920- och 30-talen påbörjades regionplanering enligt BL:s regler 1952. Befolkningen i Stockholmsregionen växte snabbt och regionplaneringen kom tidigt att användas bland annat för utredningar och planering för bostadsförsörjningen.⁵

Den första regionplanen enligt BL:s regler, Regionplan 1958, fastställdes av regeringen 1960. Regionplanen redovisade en mer detaljerad markanvändning för den centrala delen av regionplanområdet och behandlade den förväntade utvecklingen fram till 1990. Den ersattes formellt av Regionplan 1973, men regionplaneförbundet hade tidigt insett att den tidigare planen hade förlorat i aktualitet, framför allt genom den snabbare befolkningsutvecklingen och det högre bostadsbyggandet under 1960-talet. Redan i mitten av 1960-talet påbörjades därför arbetet med att ersätta planen med en ny, vilket gav Skiss 1966 och förslaget till Regionplan 1970. Dessa dokument tog fokus från den formellt gällande planen långt innan den ersattes med en ny.⁶

Regionplan 1973 sågs som en kortsiktig plan som tillfälligt skulle ersätta den föråldrade Regionplan 1958. Nästa plan, Regionplan 1978, skulle bli mer ambitiös och föregicks av en ingående programdiskussion. Samrådsförslaget togs fram i två alternativ och den färdiga planen blev Regionplan 1978. Den fastställdes av lands-

⁴ Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret, *Regionplaneringen i Stockholmsregionen under 60-, 70-, 80- och 90-talen*, Rapport 2, 1995, s. 9.

⁵ Stockholms läns landsting, *Samhällsorganisation för Stockholms läns utveckling – Om nuvarande särslagstiftning och alternativen för framtiden*, 2012-12-19, s. 8.

⁶ Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering, TMR, *Regionplanering 1958–2001. Planer och utfall*, Info 2014:05 s. 14 och s. 20.

tinget 1979 men först 1982 av regeringen. Planeringshorisonten var 1990.⁷

När arbetet inleddes med att ersätta Regionplan 1978 höjdes ambitionsnivån och målet blev att åter ta fram en långsiktig plan. Ett steg på vägen var Skiss 85 med två utvecklingsalternativ och ett stagnationsalternativ. I det formella regionplaneförslaget Regionplan 1990 hade befolkningsantagandena ökat jämfört med Skiss 85. Den färdiga planen, Regionplan 1991, blev den första formella regionplanen i landet efter plan- och byggnadslagstiftningens (ÄPBL) och den s.k. Stockholmslagens tillkomst.⁸

Under de osäkra omvärldsförhållanden som rådde i mitten av 1990-talet utarbetades en scenarioskrift i stället för att gå direkt på en ny regionplan.⁹ Efter scenarioarbetet utvecklades en regional strategi som nästa steg på väg mot en ny regionplan. Fem olika skrifter utarbetades parallellt inför samrådet. Vid sidan av regionplaneförslaget Regionplan 2000 fanns även rapporter som behandlade trafiken, den ekonomiska tillväxten, kompetensfrågorna samt Östersjöperspektivet. Efter samrådet om förslaget och de andra skrifterna utarbetades det sammanhållna regionplaneförslaget som fick namnet Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF 2001. Tidsperspektivet var 30 år och planen antogs av landstinget 2002.¹⁰

Erfarenheter av regionplaneringen enligt PBL-kommitténs enkät

PBL-kommitténs utredning, som bedrevs mellan 2002–2005, genomförde en enkätundersökning om olika aktörers erfarenheter från regionplaneringen i Stockholms län. Av enkätsvaren framkom bland annat följande.

- Regionplaneringen har i första hand hanterat frågor om regional utveckling och mark- och vattenanvändningsfrågor av relevans för att uppnå utvecklingsmålen.

⁷ Ibid s. 26.

⁸ Ibid s. 32.

⁹ Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret, *Den osäkra framtiden. Tre scenarier för Stockholmsregionen 1995–2030*, 1995.

¹⁰ TMR (2014) s. 40 f.

- Inspiration har hämtats från EU-samarbetet om regional utvecklingsplanering.
- Regionplanen ger en god överblick över de viktiga frågorna för regionens utveckling.
- Underlaget ger en fördjupad kunskap på många områden och utgör en användbar referensram för kommunernas planering.
- Den mellankommunala dialogen har stärkts.
- Översiktsplaneringen har påverkats.
- Dialogen mellan olika aktörer har medfört en lärprocess i att förstå och tänka utifrån ett regionalt perspektiv.
- Arbetet har fungerat som en katalysator för flera mellan-kommunala och delregionala processer.

De positiva synpunkterna var relativt samstämmiga och inte beroende av kommunernas storlek eller läge. Vissa kommuner på längre avstånd från centrum lyfte fram behovet av samverkan över länsgränser och det hade även inletts på flera ställen. Många kommuner uppgav att översiktsplanen hade omarbetats parallellt med RUFSPROCESSEN. Detta hade gett möjlighet att utnyttja översiktsplaneringen som kommunens plattform för att möta den regionala diskussionen. Utbytet hade enligt svaren varit ömsesidigt och de parallella processerna hade befruktat varandra. Kombinationen av regional utveckling och fysisk planering hade visat sig i många kommuners arbete med sina nya, mer visionära och strategiska översiktsplaner.

Många kommuner tog i enkätsvaren upp att det saknades både resurser och beslutsstruktur för att genomföra planen. Samtidigt var de klara över motsättningen i förhållande till det kommunala planmonopolet och den ofta förekommande oviljan mot beslut som kunde binda kommunerna.

Arbetet ansågs vidare ha inneburit ett utbyte av kompetens mellan länsstyrelsen, regionplane- och trafikkontoret och andra regionala aktörer. Detta hade lagt grunden för att underlag om statens intressen har kunnat tillföras arbetet, samtidigt som länsstyrelsen hade kunnat utnyttja det sammanvägda tvärssektoriella

underlag som planen tillhandahåller i flera olika regionala processer och regeringsuppdrag (SOU 2005:77 s. 401 f.).

RUFS 2010

År 2010 antog landstingsfullmäktige den nu gällande regionplanen för Stockholms län, RUFS 2010, som också utgör länets regionala utvecklingsstrategi beslutad av länsstyrelsen. Planen har tagits fram enligt förfaranderegler i 7 kap. PBL. Planen utgör ett samlat och övergripande mål- och strategidokument för utvecklingsfrågor och fysisk planering. I planen anges att befolkningen i Stockholms län under den senaste 30-årsperioden har ökat med nästan 400 000 personer och att den förväntas öka motsvarande antalet innevånare i Göteborg fram till 2030. Det anges bland annat vidare att bostadsbeståndet och transportinfrastrukturen inte har utvecklats i takt med befolkningsökningen.¹¹

Planen redogör för följande sex utmaningar som utgör utgångspunkter för planeringen.

- Möjliggöra befolkningsstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa,
- Vara en liten storstadsregion och samtidigt internationellt ledande,
- Öka tryggheten i regionen samtidigt som omvärlden upplevs som mer osäker,
- Minska klimatpåverkan och samtidigt utveckla en tillgänglighet som möjliggör ekonomisk tillväxt,
- Åtgärda kapacitetsbrister samtidigt som behoven fortsätter att växa, samt
- Öppna regionen och samtidigt minska utanförskapet.

¹¹ Stockholms läns landsting, Regionplanenämnden, *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUFS 2010*, Rapport 2010:5, s. 19 och 35.

Planen innehåller en vision om att Stockholmsregionen ska bli Europas mest attraktiva storstadsregion. Till visionen knyts fyra mål om öppenhet och tillgänglighet, tillväxt, god livsmiljö och resurseffektivitet. Till målen knyts följande sex strategier.

- Öka uthållig kapacitet och kvalitet inom utbildning, transporter och bostadssektorn,
- Utveckla idéer och förnyelseförmåga,
- Säkra värden för framtida behov,
- Vidareutveckla en flerkärnig och tät region,
- Stärk sammanhållningen, samt
- Frigör livschanser.

För varje strategi har det formulerats ett antal åtaganden, totalt 54 stycken, som anger vad som behöver göras för att nå konkreta mål i planeringen. En eller flera aktörer kan vara ansvariga för att genomföra dessa åtaganden.¹²

Enligt Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, TRF inom Stockholms läns landsting (tidigare Tillväxt, Miljö och Regionplanering, TMR), som ansvarar för regionplaneringen, är processen grundläggande för kommunernas acceptans av planen. Att regionplanen inte är bindande kan enligt TRF innebära att den i praktiken får en mer styrande effekt än en bindande plan, eftersom det bygger på frivillighet från kommunerna. Kommunernas delaktighet i processen är enligt TRF avgörande för en framgångsrik planering.

Kommunernas synpunkter på RUFSS 2010

Under hösten 2013 gav landstinget i Stockholms län de aktörer som berörs av RUFSS 2010 möjlighet att yttra sig över om planen fortfarande var aktuell och användbar. I remissen ställde landstinget frågor till aktörerna, bland annat om hur RUFSS 2010 används och på vilket sätt planen får genomslag i arbetet. Frågor ställdes också om styrkor och svagheter med RUFSS 2010.

¹² Ibid s. 18 f.

Samtliga 26 kommuner inom länet svarade på remissen, antingen själva eller gemensamt med andra kommuner i olika former av samarbeten. Det inkom även ett 15-tal svar från kommuner utanför Stockholms län.

I samarbeten mellan flera kommuner i länet och i Östra Mellansverige används RUFSS 2010 enligt remissvaren som en gemensam plattform. Planen används också som utgångspunkt för gemensamma visioner och handlingsplaner och för att utveckla regionala stadskärnor. Dessutom används den som hjälpmedel i planering för bostadsbyggande i regionen och som hjälpmedel och underlag för gemensamma ställningstaganden till infrastrukturinvesteringar.

De enskilda kommunerna har alla utom en uppgett att de använder RUFSS 2010 i översiktsplaneringen och att den har fått stort genomslag. Utöver detta har kommunerna uppgett att de använder planen som kunskaps- och referensunderlag och för rådgivning i det strategiska arbetet generellt. RUFSS 2010 används dessutom när strategier och styrdokument ska tas fram och som vägledning vid beslut i övergripande frågor eller som stöd för beslut i frågor som gäller planering för trafik, infrastruktur och kollektivtrafik. Den används även som underlag för bostadsplanering och för planering av arbetsplatser, service, utbildning, forskning och handel.

RUFSS 2010 används för grönstrukturplanering, som utgångspunkt i arbetet med energi- och klimatfrågor och som grund för den strategiska utvecklingen inom kulturområdet. Den kan även användas som dialogverktyg vid samverkan med statliga och regionala aktörer.

RUFSS 2010 får genomslag i kommunernas arbete genom att de ställer sig bakom de visioner och mål som anges i planen. Det kan bli aktuellt vid översiktsplanering, när strategier och styrdokument tas fram, vid planering av kollektivtrafik eller genom att planens frågor uppmärksammas och kommer upp på den kommunala dagordningen. En kommun uppgav att RUFSS har stärkt kunskapen om betydelsen av regional samverkan.

Styrkorna med RUFSS 2010 är enligt flera kommuner att den bidrar till informations- och kunskapsutbyte och att den banar väg för samarbeten över sektors- och kommungränser. Flera kommuner har framfört att den ger ett regionövergripande perspektiv, att den tar fram en gemensam bild av nuläget och utvecklingen, att den

visar en framtidsbild som alla länets kommuner ställt sig bakom och att regionens samlade vilja kommer till uttryck i ett och samma dokument.

Många kommuner anger att det är en styrka att planen har tagits fram genom en bred process tillsammans med länets aktörer. Processens värde har enligt kommunerna bestått i att den innebär en samling kring en gemensam färdriktning och att den skapar en stark dialog som leder till samsyn. Många kommuner har lyft fram att planen bidrar till ett samordnat arbete med klimat, energi, transporter, infrastruktur, kollektivtrafik, bostäder och arbetsplatser samt vatten- och grönfrågor.

Andra styrkor som har lyfts fram är att samsynen ger planen en viss tyngd och att den kan bidra till att strategiskt inriktade åtgärder verkligen kommer till stånd. Det kan vara särskilt angeläget när länets kommuner står inför viktiga avvägningar eller när det kan finnas konflikter med statliga intressen.

En svaghet med RUFSS 2010 är enligt flera kommuner själva genomförandet. Kommunerna har pekat på förhållandet att planen inte kan reglera hur den ska genomföras, att den är för vag och brister i mätbarhet och tydliga processer samt att ansvarsfördelningen är otydlig. Exempelvis har några kommuner framhållit att de saknar överenskommelser mellan kommunerna, landstinget, staten och övriga intressenter för att förverkliga planen. Den belyser inte tillräckligt behoven av samverkan och marknadssignaler för att få aktörer att gemensamt göra de investeringar som behövs. Kommunerna har vidare pekat på att det inte finns tillräckliga kopplingar till de konkreta projekten och att processer för att genomföra planen i princip bara inletts.

En annan svaghet som har framförts är att ställningstaganden i planen inte är helt förankrade hos alla viktiga aktörer, exempelvis kommunerna, staten och trafikförvaltningen inom landstinget. En kommun framhöll att vissa av planens prioriteringar har skett på bekostnad av utrymmet för olika behov som har formulerats i kommunerna och att planen inte stödjer kommunens ambition att växa.

Flera kommuner har uttryckt att planen är för omfattande, svår-genomtränglig och generell för att kunna tillämpas i vardagens planeringssammanhang samt att den har lång löptid och snabbt kan bli inaktuell.

När det gäller infrastrukturfrågorna har flera kommuner pekat på svagheter, som består i att trafikinfrastrukturen inte alls byggs ut i den takt som anges i planen, att frågan inte är tillräckligt utvecklad i planen, att planen inte kan redovisa förslag till prioriteringar, att det regionala perspektivet inte är tillräckligt tydligt och att tidshorisonterna år 2020 och 2030 är för korta. När det gäller kollektivtrafik har en kommun anfört att åtgärder inte tillkommer i den takt och i de regiondelar som anges i landstingets egen plan.

Flera kommuner har angett att planen innehåller för få geografiska utvecklingsområden och att konceptet med de utpekade regionala stadskärnorna inte är helt tydligt. Några kommuner har pekat på att planen inte synliggör dessa kommuner och olika intressen i kommunerna. Exempelvis har en kommun framfört att planen saknar ett tydligt tillväxtperspektiv för landsbygd, skärgård och växande stadskärnor.

Vi har under utredningen träffat företrädare för flertalet kommuner i Stockholms län. Vid dessa samtal har det framkommit mer kritik kring regionplaneringen än vad som har framkommit av remissvaren om RUFS 2010. Vid samtalen har flera av företrädarna lyft fram 2013 års Stockholmsförhandling (jfr avsnitt 3.4) som ett mer effektivt sätt än regionplanering för att hantera regionala frågor. Skälet är främst att Stockholmsförhandlingen har haft ett förhandlings- och finansieringsperspektiv som saknas i regionplaneringen. Ett annat skäl till varför Stockholmsförhandlingen beskrivs som en framgångsrik modell är att det inte anses nödvändigt med en heltäckande regional planering när det går att använda riktade åtgärder där det behövs.

I Stockholmsområdet finns tre sammanslutningar av kommuner för samarbete inom bland annat fysisk planering. Sammanslutningarna omfattar vardera 4–8 kommuner. Företrädare för en av dessa sammanslutningar har framfört att kommunerna i sammanslutningen vill bygga enligt RUFS, eftersom planen pekar ut ett område inom sammanslutningen som en regional kärna.

Företrädare för samtliga kommuner i Stockholms län har uppgett att den kommunala samverkan har stärkts det senaste decenniet och att kommunerna samverkar där det behövs.

Vi har även träffat företrädare för TRF som ansvarar för regionplaneringen. De har beskrivit några av sina erfarenheter från planeringen på följande sätt. En vägledande plan kan vara mer styrande

för utvecklingen än en bindande plan, eftersom den bygger på frivillighet och möjliggör att kommunerna får valfrihet. Det finns kommuner som inte är aktiva inom regionplaneringen, men som bidrar till regional utveckling genom sina egna aktiviteter inom de egna kommunerna. Att processen bygger på kommunernas delaktighet är grundläggande för att planen sedan ska kunna förankras bland de deltagande kommunerna. Processen behöver utvecklas i detta avseende. Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen är otydlig i fråga om vem som ska genomföra de planerade verksamheterna. Finansiering borde knytas till planeringen. När det gäller samordning mellan andra planeringsslag är det en ständig utmaning att föra samman de olika sektorerna.

Boverkets och några länsstyrelser synpunkter på RUFSS 2010

Boverket och fyra länsstyrelser var några av de statliga aktörer som lämnade synpunkter på RUFSS 2010. Boverket framhöll i sitt remissvar att RUFSS 2010 generellt sett är en bra regionplan för såväl den regionala som kommunala planeringen. Boverket bedömde att det är viktigt att det storregionala perspektivet fortsätter att utvecklas och att den regionala bostadsbristen får fortsatt fokus. En samhällsaspekt som särskilt bör lyftas är enligt Boverket behovet av lösningar och system som är tåliga, flexibla och pålitliga i såväl medgång som motgång.¹³

Länsstyrelsen i Gävleborgs län uppgav att den använder RUFSS 2010 som en av flera utgångspunkter för positionering av länet, exempelvis när det gäller synen på Gävleborgs transportsystemanalyser, på länstransportplanen samt på den nationella planen för transportsystemet.¹⁴

Länsstyrelsen i Stockholms län framförde att regionplanen har en viktig funktion i att förmedla regionens gemensamma och långsiktiga viljeinriktning. I länsstyrelsens arbete uppgavs att RUFSS 2010 har sin viktigaste funktion i handläggningen av översikts- och detaljplaneärenden, då särskilt för länsstyrelsens uppgift att bevaka den mellankommunala samordningen. Även när det gäller bostads-

¹³ Boverkets yttrande den 20 december 2013, dnr 20133-4194/2013.

¹⁴ Länsstyrelsens i Gävleborgs läns yttrande den 9 december 2013, dnr 300-6778-13.

försörjning och infrastrukturplanering uppgavs att RUFSS 2010 är en utgångspunkt. Länsstyrelsen i Stockholms län uppgav vidare att kommande regionala utvecklingsplan bör vara mer konkret när det gäller roller och ansvar för genomförandet av strategier med åtaganden.¹⁵

Länsstyrelsen i Södermanlands län framhöll att en styrka med RUFSS 2010 är att den för samman fysisk planering och regionalt tillväxtarbete i Stockholms län och i viss mån omgivande grannlän. Dock bör enligt länsstyrelsens perspektivet och det ömsesidiga förhållandet kunna förstärkas ytterligare i genomförandet av RUFSS 2010. Länsstyrelsen framförde vidare att aktörer i länet använder RUFSS 2010 i viss utsträckning, exempelvis när det gäller principer avseende den framtida utvecklingen av infrastruktur eller lokalisering av ny bebyggelse. Dessa har bland annat kommit till användning i kunskapsunderlag och utvecklingsprocesser i länet. Även målbildskartan som används för att illustrera länets storregionala samband används. Resonemang som återfinns i den storregionala målbilden förekommer i kommunala översiktsplaner som tagits fram under senare år. Sett från ett grannläns perspektiv är RUFSS 2010 också viktig då den används som kunskaps- och faktaunderlag för hur situationen ser ut i Stockholms län.¹⁶

Länsstyrelsen i Västmanlands län uppgav att RUFSS 2010 utgör ett mycket bra kunskapsunderlag inom flera områden och tjänar till ledning för en rad olika beslut. Genom att planen beaktar omvärlden som samspelar med Stockholms län har samverkan utvecklats inom östra Mellansverige, främst inom infrastrukturuområdet och samarbetet i En Bättre Sits.¹⁷ Det har även sedan flera år utvecklats ett samarbete och en dialog mellan de regionala utvecklingsaktörerna i östra Mellansverige, det så kallade ÖMS-samarbetet. I den regionala systemanalys som togs fram inom ramen för samarbetet i En Bättre Sits för Stockholm-Mälarenregionen och Gotland 2008 är RUFSS 2010 en viktig utgångspunkt, där den storregionala strukturen för det övergripande transportsystemet och dess storregionala kärnor har fått ett stort genomslag. Bilden av

¹⁵ Länsstyrelsens i Stockholms län yttrande den 17 december 2013, dnr 101-32176-2013.

¹⁶ Länsstyrelsens i Södermanlands län yttrande den 12 december 2013, dnr 301-5174-2013 och Regionförbundet Sörmlands yttrande den 9 december 2013, dnr 13-081.

¹⁷ En bättre sits-samarbetet omfattar sju län – Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland.

det storregionala transportsystemet och de storregionala kärnorna har fått genomslag i länet med avseende på infrastruktur. Bilden ligger till grund för Västmanlands del i östra Mellansverige och i samband med att ny länsplan togs fram för regional transportinfrastruktur 2014–2025 har diskussioner förts om hur länets transportsystem kan ansluta till det storregionala transportsystemet.¹⁸

4.3.2 Regionplanering av Göteborgsregionens kommunalförbund

Även i Göteborgsregionen bedrevs regionplanering innan regler för detta infördes i Sverige. Den första planen, Regionplan för Göteborg med omgivningar, upprättades åren 1940–1944. Mellan 1947 och 1949 fattade Kungl. Maj:t beslut om att en regionplan skulle upprättas för Göteborgsområdet, men någon plan antogs inte förrän 1963. Därefter antogs en regionplan 1982. Göteborgsregionen kommunalförbund, GR, ansökte och utsågs till regionplaneorgan 1988.

GR, som omfattar 13 kommuner i Göteborgsområdet inklusive Kungsbacka kommun i Hallands län, har inte antagit någon formell regionplan. I stället har GR tagit fram Strukturbild för Göteborgsregionen, som utgör en överenskommelse mellan medlemskommunerna om hur den regionala fysiska strukturen ska utvecklas. Tanken är att kommunerna ska utgå från och följa den i sin planering. Strukturbilden ska vidare kunna ligga till grund för diskussioner i gränsöverskridande frågor samt utgöra underlag för ett samordnat agerande i dialog med statliga verk och myndigheter i fråga om exempelvis åtgärder i infrastrukturfrågor.¹⁹

Strukturbilden innehåller överenskommelser och hänsynstaganden om bland annat följande frågor.

- Lägen för koncentration och komplettering av bebyggelse i form av bostäder, arbetsplatser, handel, utbildning, vård m.m.,
- Behovet av kollektivtrafik i anslutning till bostäder,

¹⁸ Länsstyrelsen i Västmanlands läns yttrande den 17 december 2013, dnr 341-4428-2013.

¹⁹ www.grkom.se/toppmenyn/samverkansomraden/miljosamhallsbyggnad/samhallsbyggnad/strukturbild.106.76c16fb112ca227ad198000867

- Bevarande av natur- och kulturlandskap och bostadsnära grönytor,
- Lägen för personal- och besöksintensiva verksamheter,
- Lägen för etablering av handel, arbetsintensiva företag eller serviceinrättningar som har ett större upptagningsområde än den egna orten,
- Kollektivtrafikens betydelse vid bostadsbyggande,
- Kustzonens betydelse för boende och regionens attraktionskraft,
- Behovet av investeringar i kollektivtrafikstråk vid omfattande omvandling eller nyexploatering vid kustzonen,
- Behovet av kollektivtrafik till strategiska och attraktiva punkter,
- Behovet av samspel vid intresseavvägningar inom kustzonen samt jord- och skogsbruksområden,
- Värdet av stora och sammanhängande grönområden, hur dessa områden kan bevaras och möjligheterna att nå dem,
- Utnyttjande av befintliga broar och tunnlar, samt
- Skydd för Göta älv i fråga om placering av miljöstörande verksamheter, anläggningsarbeten eller annat byggande vid älvens närhet.²⁰

PBL:s förfaranderegler för en regionplan har inte tillämpats för Strukturbilden. De skulle enligt GR kunna vara användbara i ett senare skede, efter det att frågorna har förankrats politiskt bland kommunerna.

Strukturbilden är resultatet av en process med fyra så kallade rådslag mellan de deltagande kommunerna. Vid rådslagen har kommunerna diskuterat de frågor som det var viktigt att samverka kring och hur de skulle kunna samverka. Vid ett av rådslagen har kommunerna kommit överens om målen och därefter om det gemensamma ansvaret. Efter beslutet om Strukturbilden 2008 har även ett femte rådslag ägt rum om Hållbar tillväxt.

²⁰ Göteborgsregionens kommunalförbund, *Strukturbild för Göteborgsregionen*, maj 2008.

Rådslagsprocessen beskrivs av GR som en politisk process och utgår från samarbetet mellan kommunalförbundets politiker och kommunernas fullmäktigeförsamlingar. Varje rådslagsrunda har omfattat cirka 1100 fullmäktigeledamöter. Därmed presenteras rådslagen inte främst som en förankringsprocess i strikt mening utan som ett gemensamt arbete. Enligt GR har det varit viktigt att Strukturbilden har tagits fram på eget initiativ av kommunerna, att arbetet har varit frivilligt och att arbetet är en gemensam produkt. På så sätt har arbetet förankrats bland kommunerna. En förutsättning för samverkan är enligt GR att kommunerna har gemensamma utmaningar att arbeta med.

Erfarenheter från Göteborgsområdet

Något formellt remissförfarande har inte genomförts beträffande Strukturbilden för Göteborgsregionen. Vi har träffat företrädare för GR samt för Kungsbacka, Härryda, Ale, Stenungsunds, Alingsås, Kungälv, Göteborgs och Mölndals kommuner för att efterhöra deras erfarenheter.

En fördel med ett regionplaneorgan anses vara att det får möjlighet att lämna yttranden över kommunernas respektive planeringar. Strukturbilden används av kommunerna vid översiktsplanering och detaljplanering. Strukturbilden är en produkt som har tagits fram gemensamt av kommunerna och GR och utgör resultatet av ett gemensamt projekt.

Strukturbilden får genomslag i det kommunala arbetet genom att den ger avtryck i översiktsplaner. Den har resulterat i 10-tal nätverk, där arbetet har skapat insikt om att kommunerna är beroende av varandra. Den utgör ofta ett beslutsunderlag exempelvis vid bygglovsprövningar. I en kommun tillämpas Strukturbilden före översiktsplanen, eftersom den anses väga tyngre. Strukturbildens bidrag till kunskap om kommunernas beroende av varandra formuleras bland annat som att det viktigaste inte är om företag kommer till den egna kommunen, utan att de finns inom regionen.

Styrkan med Strukturbilden anses vara att den är en enkel gemensam plattform med vision och principer, som visar vägen och bidrar till resultat som inte hade kunnat uppnås annars. Andra styrkor är att den bidrar till kunskap och till känslan av att vara en

del av en region och den ger möjlighet att lösa problem tillsammans som enskilda kommuner inte klarar av att lösa.

Processen med att ta fram Strukturbilden framhålls som en viktig styrka. I processen har GR tagit fram beslutsunderlag i samverkan mellan alla kommuner. På så sätt har alla blivit delaktiga och inkluderade. Det har varit värdefullt att dessa på eget initiativ gemensamt har byggt Strukturbilden från grunden. Den har därigenom förankrats bland kommunerna, vilket i sin tur skapar ansvarstagande.

Andra styrkor som uppges med Strukturbilden är att den skapar legitimitet för att mötas och föra dialog och att den utgör ett beslutsunderlag som lyfter det regionala perspektivet och skapar medvetenhet om de regionala frågorna. Strukturbilden bidrar till konkreta arbetsinsatser i fråga om avfallshantering, vattenförsörjning och klimatåtgärder och även frågor kopplade till invandring. Den kan styra den fysiska utvecklingen, exempelvis i fråga om byggande och användning av byggnader, bevarande, infrastruktur och kollektivtrafik.

En svaghet som framhålls är att det finns en risk att Strukturbilden inte får genomslag i alla kommuner på grund av att det politiska ledarskapet växlar. Vidare kan ett avslag på en bygglovsansökan med hänvisning till Strukturbilden medföra att ett projekt inte alls kommer att genomföras i regionen. Strukturbilden kan inte styra eller påverka, exempelvis få igång infrastruktursatsningar och dess vägledande karaktär kan inte garantera att resultatet blir det som dokumentet redovisar.

Flera av de kommuner som vi har besökt i Göteborgsregionen lyfter fram betydelsen av transportinfrastruktur vid planeringen av bostäder. Utbyggnaden av transportinfrastruktur är dock något som kommunerna inte anser att de kan påverka. Bland annat betonas ofta vikten av att bygga stationsnära bostäder, men då behöver också stationer byggas, vilket kommunerna bedömer att de behöver finansiera själva. Andra kommuner framhåller brister i kollektivtrafiken som ett bekymmer vid planeringen av bostäder. Inte heller här råder kommunerna över planeringen. I flera samtal kom det fram att Trafikverket i sin planering prioriterar en förkortning av restiden mellan Göteborg och Stockholm och är mindre intresserad av att exempelvis främja arbetspendlingen mellan Göteborg och Borås eller Göteborg och Alingsås. Bättre möjligheter till

arbetspendling skulle förbättra integreringen och rörligheten inom regionen.

Den bild som kommer fram efter samtal med kommunerna i Göteborgsregionen är att kommunerna känner mer regional gemenskap med GR än med Västra Götalandsregionen. Det regionala perspektivet bedrivs i kommunalförbundet utifrån kommunens egna behov och utmaningar. Samarbetet kan inte tas för givet utan behöver ett tydligt politisk ledarskap.

Följande för- och nackdelar med de två modellerna för planering som bedrivs i Stockholmsområdet respektive i Göteborgsområdet har förts fram.

- Initiering av regionplanering på frivillig väg kan ta tid.
- En snabbare genomförd regionplanering behöver inte innebära att resultatet blir bättre än om det får ta tid.
- Tvingande regionplanering kan innebära mer resurser.
- Det är inte det lagstadgade tillvägagångssättet som tar tid, exempelvis samrådsförfarande och utställning. Det är kravet på bra kvalitet som tar tid att förverkliga.
- GR är en liten organisation och skapar inte lika mycket rapporter som TRF, men bedriver verksamhet i olika nätverk tillsammans med kommunerna.
- Det kan vara en fördel att utveckla tillväxtarbetet i regionplanen.

4.3.3 Utvärdering av dagens regler om regionplanering

Är reglerna om regionplanering ett stöd för mellankommunal samordning?

Reglerna om regionplanering enligt 7 kap. PBL är i sig inte en nödvändig förutsättning för att mellankommunal samordning ska komma till stånd. Kommunerna förmår att samarbeta även utan lagregler. I många av våra samtal med olika aktörer har det också framförts att ett viktigt kriterium för ett fungerande regelverk för regionplanering är att reglerna är flexibla och lämnar utrymme för anpassning av planeringen utifrån olika förhållanden. Dagens regelverk uppfyller detta kriterium, vilket bland annat styrks av att

regionplanering i Stockholms- respektive Göteborgsområdet sker på olika sätt.

Det är också viktigt att processen involverar kommunerna på ett aktivt sätt och att planerna förankras bland kommunerna. PBL:s förfaranderegler för planprocessen har kritiserats för att processen blir tungrodd och tidsödande. Regleringen innebär ett antal moment med omfattande administration och med inblandning av länsstyrelsen när det gäller att bevaka statliga intressen. Regionplanen för Stockholmsområdet har upprättats med stöd av dessa förfaranderegler, men trots regleringen har någon kritik i det sammanhanget inte framförts mot processen. Tvärtom har processen lyfts fram som något positivt för att den har bidragit till dialog, kunskap och förankring.

Däremot har PBL:s förfaranderegler inte tillämpats när Strukturbilden för Göteborgsområdet har tagits fram. Det har där ansetts angeläget att Strukturbilden först förankras politiskt bland kommunerna, innan ett samrådsförfarande med allmänheten och myndigheter sker. Motsvarande positiva erfarenheter finns dock från processen med att ta fram Strukturbilden som när det gäller den regionala planen för Stockholmsområdet.

Det finns i många kommuner ett motstånd mot att staten ska blanda sig i den kommunala planeringen. Någon kritik mot länsstyrelsens inblandning i regionplaneringen i Stockholms län har däremot inte framkommit. Invändningen tycks ha sin grund i den kommunala självstyrelsen. Det har även framförts invändningar från kommunalt håll mot att låta ett landsting ansvara för regionplanering, eftersom landstingen skulle kunna anses överordnade kommunerna. Det har dock för Stockholms läns vidkommande aldrig framförts önskemål om att ersätta landstinget med någon annan aktör.

Många hävdar att planeringen är viktigare än planen. Regionplaneorganets roll och uppgifter bidrar till positiva erfarenheter av regionplaneringen. Uppgifterna motsvarar väl vad som har framförts om styrkan med RUFSS 2010 i Stockholmsområdet och Strukturbilden i Göteborgsområdet. Exempel på detta är att planeringen ger kunskapsunderlag, analyser och ett regionalt forum. Regionplaneorganets uppgifter får därmed anses till stor del ha bidragit till kommunernas positiva erfarenheter av regionplaneringen.

Erfarenheterna från Stockholms- och Göteborgsområdet visar att det upplevs som positivt att det finns en aktör som arbetar med mellankommunala och regionala frågor inom fysisk planering. Därigenom skapas legitimitet för att diskutera dessa frågor och det kommunala arbetet underlättas genom de underlag och analyser som regionplaneorganet tar fram. En annan fördel anses vara att det inte behövs ett nytt regionalt organ varje gång ett regionalt problem uppkommer.

Möjligheten att upprätta en plan får även den anses vara en fördel med regelverket, eftersom det har skett för både Stockholms- och Göteborgsområdet. Strukturbilden för Göteborgsregionen kan sägas utgöra en regionplan enligt 7 kap. PBL, eftersom den omfattar huvuddragen av mark- och vattenanvändningen i regionen. Samtidigt utgör den formellt sett inte en regionplan enligt 7 kap. PBL, eftersom den inte har tagits fram med stöd av förfarandereglerna.

Erfarenheterna visar att planerna fyller en funktion som gemensamma plattformar, viljeinriktningar och utgångspunkter, vilket talar för att planerna utgör ett stöd för mellankommunal samverkan. Samarbetet konkretiseras och ger en dokumentation av hur det är tänkt att regionen ska utvecklas. Däremot anses genomförandet av planerna vara oreglerat. Ingen av de olika plantyper som har tagits fram genom åren har varit effektiva när det gäller genomförandet. Planerna har varit produkter av sin tid och anpassats efter samhällsutvecklingen. Genomförandet har varit ett problem i vart fall sedan 1970-talet.

Vid våra samtal med företrädare för deltagande kommuner och ansvariga aktörer för regionplanering i Stockholms- och Göteborgsområdet har samtliga framhållit finansieringen som en central fråga för möjligheterna att genomföra en plan. 2013 års Stockholmsförhandling har framhållits som ett mer effektivt sätt än regionplanering för att hantera regionala frågor, eftersom dessa förhandlingar har haft ett finansieringsperspektiv som saknas i regionplaneringen.

Det har av alla aktörer alltid ansetts att en regionplan inte ska vara bindande. Regelverken innebär att en regionplan är vägledande vid beslut om översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Eftersom dessa planer och bestämmelser har betydelse för prövning av lovärenden, kan regionplanen indirekt få effekt på beslut i

dessa ärenden. På så sätt kan en upprättad regionplan bidra till att den mellankommunala samordningen genomförs i praktiken. Samtidigt kan intentionerna i en regionplan frångås.

En vägledande plan kan ha bättre förutsättningar att bli förankrad bland kommunerna, eftersom den inte skapar definitiva lösningar. En annan fördel med en vägledande plan är att den kan vara flexibel och ge utrymme för nödvändiga avsteg från riktlinjerna i de fall samhällsutvecklingen snabbt förändras. Det skulle kunna bli kostsamt och skapa osäkerhet, om en bindande regionplan skulle behöva ändras från tid till annan. En bindande regionplan skulle å andra sidan kunna tvinga fram nödvändiga åtgärder. Det finns dock inget som säger att en bindande regionplan får större genomslag än en vägledande.

Mot bakgrund av att erfarenheterna från regionplanering är övervägande positiva, kan förekomsten av regelverken anses vara ett stöd för mellankommunal samordning. Samtidigt har det framgått att mellankommunal samverkan bedrivs även i andra former än regionplanering enligt 7 kap. PBL. Så har det varit alltsedan regelverket infördes 1947. Med hänsyn till att det i dag endast bedrivs regionplanering enligt PBL i ett område, kan det inte hävdas att det har bidragit till denna typ av mellankommunal samordning.

Har reglerna om regionplanering ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå samt mellan regional och lokal nivå?

Samarbetet vid sidan av 7 kap. PBL är och har historiskt varit den dominerande formen av mellankommunal samverkan. Samarbete har bedrivits på en rad olika sätt, i olika former och i olika frågor. Samarbetet har bidragit till en rad olika visioner, mål och strategier, både på lokal och på regional nivå. De har bland annat gått ut på att koppla samman fysisk planering och regional tillväxt.

Mellankommunal samverkan sker då ett konkret behov av samverkan uppstår i någon specifik fråga. Samverkan uppkommer mellan de kommuner som berörs av den frågan. Kommunerna har då valt att inte tillämpa reglerna om regionplanering för att samverka. Skälen synes ha varit följande.

- Kommunerna har velat hävda den kommunala självstyrelsen och motsatt sig statlig inblandning i planeringen.

- När behov har uppkommit om att lösa något gemensamt problem, har det inte funnits tid att invänta beslut om att bilda ett regionplaneorgan.
- Processen för att upprätta regionplaner har varit tungrodd.
- Regionplaner har varit för omfattande och snabbt blivit inaktuella.
- Politiker har inte velat binda upp kommande beslut genom en regionplan.

Regelverket har sedan 1970-talet kritiserats för att vara tidsödande och tungrott i de delar som avser att bilda regionplaneorgan och upprätta en regionplan. Vid översyner av regelverket har regionplanering lyfts fram som ett viktigt verktyg i den fysiska planeringen, men någon diskussion eller något förslag om att förbättra regelverket har aldrig förts fram. Därför har inte regelverket i sig ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå.

Eftersom mellankommunal samverkan kommer till stånd på grund av ett uttalat behov och att kommunerna har valt att inte tillämpa PBL:s regelverk, har frivilligheten att tillämpa reglerna inte haft någon betydelse för möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå. Ett undantag är Stockholms län, där regionplanering har bedrivits enligt byggnadslagens, BL, regler allt sedan 1940-talet. Regionplanering har bedrivits där även då regionplanering inte har varit obligatorisk. En slutsats av detta är att det alltid har ansetts att det finns ett behov av samverkan i Stockholmsområdet samt att reglerna har varit ett stöd för förfarandet. Behovet av regionplanering har också i alla utredningar genom åren ansetts vara störst i storstadsområdena. Frivilligheten tycks däremot ha betydelse för möjligheterna att bedriva en framgångsrik regionplanering, på så sätt att frivillig planering verkar ha en mer styrande effekt för kommunerna än tvingande planering.

Regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet har olika förutsättningar och bedrivs på olika sätt. Det går inte att säga att något av sätten är bättre eller sämre för att främja mellankommunal samverkan av fysisk planering. Erfarenheterna är i stort sett desamma, både ur positiv och ur negativ synvinkel. Planeringen är förankrad bland de deltagande kommunerna på båda håll, dock

tycks förankringen vara något bättre i Göteborgsområdet. Detta kan bero på att de deltagande kommunerna i Stockholmsområdet inte själva har valt att samverka i denna form och att de är 26 kommuner jämfört med Göteborgsområdets 13 kommuner. Planeringen i Stockholmsområdet bedrivs av ett organ som arbetar på regional nivå och processen med rådslag tycks skapa bättre förutsättningar för förankring än förfarandereglerna i 7 kap. PBL. Att planeringarna är förankrade på båda håll kan bero på att kommunerna har haft ett stort inflytande på planeringens innehåll.

PBL-kommitténs utvärdering av regionplaneringen i Stockholms län 2005 visade att planeringen hade bidragit till flera samarbetsformer. Under vårt utredningsarbete har vi kunnat se att regionplaneringen i Stockholmsområdet har skapat samarbeten dels för att synliggöra vissa kommuner i regionplaneringen, dels för att regionplaneringen pekar ut kommungemensamma frågor. Vi kan se att små kommuner är mer positivt inställda till regionplanering än stora kommuner.

Det finns uppfattningar om att regionplaneringen hindrar delregionala samarbeten och att fler delregionala samarbeten skulle initieras om regionplaneringen avskaffades.

Huruvida andra former av samverkan som bedrivs är en följd av inspiration från regionplaneringen enligt PBL går inte att säga. Det går inte heller att säga om den regionplanering som bedrivs har varit skäl för övriga kommuner i Sverige att inte tillämpa reglerna om regionplanering i 7 kap. PBL. Det avgörande för att samverkan ska komma till stånd är att det måste finnas konkreta behov av att samverka för att hitta lösningar i olika frågor och att kommunerna måste se sin egen nytta av samarbetet med andra.

Behovet av samverkan har alltsedan 1947 generellt sett ansetts föreligga i fråga om transportinfrastruktur, kollektivtrafik, bebyggelse och tillhörande anläggningar. Numera anses behov av samverkan föreligga även i fråga om miljömässiga och sociala aspekter samt tillväxtfrågor. Av erfarenheterna från regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet framgår att den fyller flera behov. Kommunstrukturen och samhällsutvecklingen har haft stor betydelse för behovet av mellankommunal samverkan.

Förhållandena som påkallade regionplanering enligt BL under 1940- och 1960-talen var i två avseenden desamma som dagens förhållanden – en kraftig urbanisering och bostadsbrist. En annan

likhet är kommunernas storlek i sitt sammanhang. Under 1940-talet var de många och små, vilket medförde ett behov av mellankommunal samverkan i fysisk planering. I dag är kommunerna färre och större, men samhällsutvecklingen har inneburit att kommunerna till sina funktioner i flera avseenden har blivit mindre, vilket har medfört ett ökat behov av mellankommunal samverkan i fysisk planering.

PBL-kommittén fann 2005 dels att den mellankommunala samordningen hade ökat, dels att samordningen som förutsattes i ÄPBL många gånger hade varit bristfällig (SOU 2005:77 Del 1 s. 406). Utredningar därefter visar att behoven av mellankommunal samverkan inom alla sektorer ökar och även att samverkan ökar. I de utredningar som har behandlat frågan om regionplanering och som vi har studerat har bedömningen alltid landat i att någon form av regionplanering behövs och är önskvärd, om än i varierad grad. Frågorna vem och vilka som ska bedriva den, om den ska vara frivillig eller obligatorisk, vilket territorium den ska omfatta och hur relationen mellan stat och kommun ska se ut har dock besvarats på olika sätt.

Reglerna om regionplanering har även ökat möjligheterna till samordning mellan regional och lokal nivå. Genom regelverken har det bildats ett regionalt organ och ett forum för att föra dialog om de gemensamma frågorna på regional nivå. Sådana frågor är exempelvis transportinfrastruktur och kollektivtrafik som i dag planeras på regional nivå. Andra frågor som bebyggelseplanering och områdesutveckling, som planeras på kommunal nivå, lyfts genom regionplaneringen till den regionala nivån. Både RUFSS 2010 och Strukturbilden för Göteborgsområdet korresponderar väl med kommunernas översiktsplanering. Om detta beror på att det är de regionala planerna som har en vägledande funktion eller om det tvärtom är de kommunala översiktsplanerna som kommer till uttryck i de regionala planerna, är emellertid oklart.

4.4 Regionala utvecklingsstrategier, länstransportplaner och trafikförsörjningsprogram

Vi har i kapitel 3 redogjort för de regelverk som styr regionala utvecklingsstrategier, länstransportplaner och trafikförsörjningsprogram. Vi kommer i detta avsnitt att redovisa några exempel på innehållet i sådana strategier, planer och program och även att dra en del slutsatser om samordningen mellan de olika planeringslagen. Exempelen har valts med hänsyn till en geografisk spridning över landet.

4.4.1 Regionala utvecklingsstrategier

De regionala utvecklingsprogrammen eller -strategierna (RUP/RUS) utgör kärnan i det regionala tillväxtarbetet. Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete reglerar vad strategierna ska innehålla. Den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 är vägledande och anger därigenom inriktningen för de regionala strategierna. Såväl den nationella strategin som förordningen ger relativt stor frihet för aktörer med det regionala utvecklingsansvaret att tillsammans med andra länsaktörer formulera sin strategi utifrån länets förutsättningar. Regionala utvecklingsstrategier redovisas på en övergripande nivå. De flesta innehåller fotografier från länet, vilket ger strategierna ett positivt intryck och gör att de är lätta att ta till sig.

Nedan redovisas några prioriterade områden eller teman som förekommer i ett urval av länens regionala strategier. En del strategier tar upp eller berör kommunernas planering inklusive planeringen för bostäder eller den planering som sker för trafikinfrastruktur och kollektivtrafik, men på olika sätt och med olika ambitionsnivå. Hur strategierna i praktiken knyter an till annan planering framgår vanligtvis inte av dokumenten. Den informationen får i stället sökas i dokument om hur de olika planeringarna ska genomföras.

Prioriteringarna i den regionala utvecklingsstrategin för Västerbotten 2014–2020 är samhällen som inkluderar och utvecklar människor, strukturer för innovation, miljödriven utveckling, invest-

ringar i utbildning och kompetens, platsbaserad näringslivsutveckling samt en tillgänglig och utåtriktad region.²¹

Den regionala utvecklingsstrategin för Västernorrland 2011–2020 prioriterar människan som drivkraft, kompetens som drivkraft, innovationsförmåga som drivkraft samt tillgänglighet och infrastruktur som drivkraft.²²

De övergripande målen för den regionala utvecklingsstrategin för Gävleborgs län 2013–2020 är nya möjligheter för människors självförverkligande och aktiva bidrag till samhällsutvecklingen. De tre målområden som bygger upp strategin är stärkta individer, smart samverkan och tillgängliga miljöer.²³

Den regionala utvecklingsstrategin Dalarna mot 2020 lyfter fram de prioriteringar eller vägval som ska göras för att kunna förverkliga målen i strategin. De är kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, innovativa miljöer och entreprenörskap, tillgänglighet och infrastruktur samt livskvalitet och attraktionskraft. Den sistnämnda prioriteringen omfattar bland annat ett avsnitt om att öka bostadsbyggandet.²⁴

Den regionala utvecklingsstrategin för Jönköpings län har en vision om att Region Jönköping skapar kraft. Det långsiktiga målet är en snabbare, öppnare och smartare region. Strategin har två målområden, näringsliv och livsmiljö. Delstrategierna är en internationellt ledande industriregion, ett breddat näringsliv med betoning på kunskapsintensiva företag, ett inkluderande samhälle samt en global livsmiljö.²⁵

Den regionala utvecklingsstrategin för Södermanlands län har sin utgångspunkt i det som identifierats som viktigt lokalt och regionalt i länet. Prioriterade mål är goda förutsättningar för unga och vuxna att utbilda sig och arbeta och att arbetsgivare har goda möjligheter att rekrytera rätt kompetens, starka samband med

²¹ Region Västerbotten, *RUS 2014–2020. Regional utvecklingsstrategi för Västerbottens län*, December 2013.

²² Länsstyrelsen i Västernorrland, *Framtid Västernorrland! Regional utvecklingsstrategi för länet 2011–2020*, Dnr 100-274-10, 2011-12-16.

²³ Region Gävleborg, *Nya möjligheter. Regional utvecklingsstrategi för Gävleborg 2013–2020*, Maj 2013.

²⁴ Region Dalarna, *Dalastrategin – Dalarna 2020. regional utvecklingsstrategi för Dalarna*, 2014-05-07.

²⁵ Regionförbundet Jönköpings län, *RUS – Regional utvecklingsstrategi för Region Jönköping »2025*, Juni 2013.

omvärlden, ett konkurrenskraftigt näringsliv samt hållbara och attraktiva livsmiljöer.²⁶

En regional utvecklingsstrategi för Västra Götalands län antogs redan 1999 och ersattes av en vision 2005. Visionen är den gemensamma utgångspunkten för hur regionen ska utvecklas för att vara attraktiv att bo och verka i.²⁷ Huvudverktyget för att genomföra den gemensamma visionen är en strategi eller ett regionalt utvecklingsprogram för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014–2020. Strategin har kompletterats med flera handlingsprogram för en hållbar utveckling. Prioriteringar i strategin är en ledande kunskapsregion, en region för alla, en region där vi tar globalt ansvar samt en region som syns och engagerar.²⁸

4.4.2 Länsplaner för regional transportinfrastruktur

Länsstyrelser, landsting eller samverkansorgan tar fram länsplaner för regional transportinfrastruktur. Enligt förordning (1997:263) ska planerna innehålla flera delar. Länen kan sedan själva välja hur de vill presentera innehållet. Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna och Trafikverket, kommuner och trafikhuvudmän bistår med underlag. Utöver den mer strategiska delen av planerna som exemplifieras i detta avsnitt, ingår en konkret åtgärdsbeskrivning och fördelning av tilldelade medel på åtgärderna. Medelsfördelningen redovisas ofta uppdelad på kategorier eller områden. Redovisningen i det följande är hämtad från de fastställda planerna för perioden 2014–2025.

Inriktningen av länstransportplanen för Västmanlands län omfattar följande prioriteringar.²⁹

- Säkra och framkomliga vägar,
- Infrastruktur för kollektivtrafik,
- Gång- och cykelåtgärder, samt

²⁶ Regionförbundet Sörmland, *Sörmlandsstrategin 2020*, December 2012.

²⁷ Västra Götalandsregionen, *Vision Västra Götaland – Det goda livet*, April 2005.

²⁸ Västra Götalandsregionen, *Västra Götaland 2020. Strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014–2020 (RUP)*, September 2013.

²⁹ Länsstyrelsen i Västmanlands län, *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014.2025*, Rapport 2013:8.

- Trafikslagsövergripande transportsystem.

Ett antal regionala stråk för arbetspendling och näringslivets gods-transporter bör enligt planen byggas ut till mötesfria vägar under planperioden. Det framhävs i länsplanen att en väl utvecklad kollektivtrafik på väg och järnväg är avgörande för Västmanlands möjligheter att vara en del av en större arbetsmarknadsregion och ta del av ett större studieutbud, att upprätthålla en positiv befolkningsutveckling samt att attrahera kompetent och välutbildad arbetskraft.

Länstransportplanen för Västerbottens län anger en inriktning med en tydlig prioritering av ett mer hållbart samhälle, där åtgärderna även kan bidra till ökad tillväxt och ett livskraftigt Västerbotten.³⁰

Planen har följande målbilder.

- Rese-, transport- och kommunikationsmöjligheterna är väl utvecklade inom landsdelen, med de omgivande länen, med EU som helhet och med världen i övrigt.
- Lösningarna utformas för att ge bästa utfall för tillgänglighet, långsiktig konkurrenskraft, jämställdhet, trygghet, klimat, hälsa och landskap.
- Ett väl fungerande samspel utvecklas mellan regional utvecklingsplanering, fysisk samhällsplanering och transportplanering.

Länsplanen lyfter fram de särskilda förutsättningar som finns i länet med långa avstånd och att länets närmarknadsområden ofta inte är tillräckligt stora för att uppnå ett tillräckligt befolkningsunderlag. Västerbottens län har, liksom övriga län i norra Sverige, också långt till större internationella marknader.

I den regionala planen för Skåne län har följande fem utvecklingsmål för transportsystemet lagts fast som utgångspunkter för den kommande planperioden.³¹

³⁰ Region Västerbotten, *Länstransportplan för Västerbottens län 2014–2025*, Fastställd 2014-05-08.

³¹ Region Skåne, *Satsningar på transportinfrastruktur i Skåne år 2014–2025*, Beslutad den 17 juni 2014.

- Stärka regionförstoring och regionintegrering i det flerkärniga Skåne,
- Stärka stad och landsbygd utifrån deras respektive behov,
- Utveckla ett hållbart resande,
- Förbättra Skånes förbindelser med omvärlden, samt
- Transportsystemet ska vara effektivt, säkert och kunna utnyttjas av alla.

En konkretisering av målen anges också i planen i form av ett 15-tal delmål liksom de huvudpunkter som arbetet med utveckling av transportsystemet i Skåne bör ha.

Den regionala planen har förutom nationella mål och riktlinjer ett antal andra utgångspunkter i form av Region Skånes regionala utvecklingsprogram, OECD Territorial Review³² och ÖRUS – Öresundsregional utvecklingsstrategi³³. En annan viktig utgångspunkt är trafikförsörjningsprogrammet för Skåne, som visar att resandet i länet har mer än fördubblats sedan sekelskiftet 2000 mätt i antalet resor i kollektivtrafiken och att den utvecklingen väntas fortsätta.

Länstransportplanen för Uppsala län tar sin utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategin och i överenskommelser inom ramen för samarbetet inom den process om infrastruktur och transporter som benämns En Bättre Sits i Mälardalsrådet.³⁴ Länet Vision till 2030 är att Uppsala är Europas mest attraktiva kunskapsregion. Länsplanen ska inriktas på insatser som bidrar till följande resultat.

- Ökat resande med kollektivtrafik, särskilt längs de stora stråken (väg och järnväg),
- effektiva och hållbara godstransporter till/ från och genom länet (väg, järnväg och sjöfart),
- ökad andel resor som sker med cykel eller till fots (gång- och cykelvägar), samt

³² OECD:s Territorial Review: Skåne Sweden 2012, OECD 2012.

³³ Öresundskommittén, ÖRUS. Öresundsregional utvecklingsstrategi, 2012.

³⁴ Mälardalsrådet, Övergripande mål för transportsystemet. Ett gemensamt måldokument för sju län i östra Mellansverige: Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland, 2012-10-11.

- bred samverkan med omkringliggande län, för att stärka och utveckla resande och transporter i ett storregionalt perspektiv.

Utöver de nationella målen och riktlinjerna vägleds den regionala planen för Västra Götalandsregionen av Vision Västra Götaland – Det goda livet och det regionala utvecklingsprogrammet Västra Götaland 2020.³⁵

I förslaget till plan angavs att ett antal utmaningar för länet framkom under arbetet med att ta fram bl.a. systemanalysen.³⁶

- Öka möjligheterna till arbetspendling över region- och kommungränser, dvs. regionförstoring,
- Stärka den internationella tillgängligheten, särskilt anslutningarna till Göteborgs hamn och Göteborg Landvetter flygplats,
- Möta den växande efterfrågan på järnvägskapacitet för både gods- och persontrafik,
- Kraftigt förbättra kollektivtrafikens förutsättningar,
- Höja säkerheten på det olycksdrabbade regionala vägnätet,
- Stärka kopplingarna mellan regional och nationell infrastruktur och tvärlänkarna mellan de större nationella lederna, samt
- Minska sårbarheten på utsatta delar av väg- och järnvägssystemet.

Åtgärderna i den fastställda planen har inriktats mot de stråk som bedöms vara viktigast för att stärka sträckor och noder som är betydelsefulla för hållbar arbetspendling, viktiga transportleder för näringslivet och gränsöverskridande transporter.

De övergripande målen i planen är följande.

- Större arbetsmarknadsregioner,
- En attraktiv kärna och utveckling längs huvudstråken,
- En konkurrenskraftig kollektivtrafik,

³⁵ Västra Götalandsregionen, *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2014–2025*, Juni 2014.

³⁶ Västra Götalandsregionen, *Förslag till regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2014–2025*, November 2013.

- En god livsmiljö, samt
- Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.

4.4.3 Trafikförsörjningsprogram

Förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik ger landstingen och länens kommuner en viss frihet att besluta om organisationsform för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Därför finns det i dag tre olika sätt att organisera sig på. I tre län är kollektivtrafikmyndigheten organiserad som ett kommunalförbund. I 13 län är det landstinget som är utsedd till regional kollektivtrafikmyndighet och i fyra län är det samverkansorganet. Gotlands kommun är regional kollektivtrafikmyndighet.

Kollektivtrafiklagen anger att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna regelbundet ska fastställa mål i ett trafikförsörjningsprogram för den regionala kollektivtrafiken och att programmet vid behov ska uppdateras. När programmen tas fram, ska regionala kollektivtrafikmyndigheter i angränsade län involveras genom samråd. Likaså ska samråd hållas med andra berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de län där landstinget eller regionen är ensam kollektivtrafikmyndighet, ska samråd även ske med kommunerna.

Programmen ska kunna användas såväl i samband med fysisk och annan samhällsplanering som vid planering av infrastruktur på lokal, regional och nationell nivå. En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och den regionala kollektivtrafikmyndigheten är därför nödvändig för att redan från början i planeringen kunna skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.

Region Blekinge, som är länets samverkansorgan, är kollektivtrafikmyndighet i Blekinge län. Trafikförsörjningsprogrammet innehåller en vision för hur kollektivtrafiken skulle kunna se ut år 2025 under förutsättning att trafiken utvecklas i enlighet med riktlinjer och mål som anges i programmet. Programmet beskriver för-

utom kollektivtrafiken i Blekinge län även trafiken till angränsande län.³⁷

Kollektivtrafiken är en del i stödet för länets utveckling och därigenom kopplas programmet till länets regionala utvecklingsstrategi. På samma sätt sker en koppling till länets regionala transportplan. När det gäller kommunernas översiktsplaner finns det en samsyn kring de mål och riktlinjer som redovisas i trafikförsörjningsprogrammet. Det avser t.ex. betydelsen av en nära samverkan mellan kollektivtrafikplanering och kommunernas fysiska planering för att göra kollektivresandet attraktivt.

Region Värmland, som är länets samverkansorgan, är kollektivtrafikmyndighet i Värmlands län. Trafikförsörjningsprogrammet har tagits fram i ett brett samråd, där samtliga kommuner, medborgare, lokala företag, intresseorganisationer, landstinget, näringslivet, utförare, fackliga organisationer samt brukarorganisationer deltog. Samrådsmöten hölls även med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i Dalarnas län, Västra Götalandsregionen samt Örebro län.

I programmet anges att kollektivtrafikens övergripande syfte är att vara ett verktyg för att uppnå långsiktigt hållbar regional tillväxt genom ökad tillgänglighet, både i form av användbarhet för alla resenärer och i form av tillgänglighet till de lokala och regionala arbetsmarknaderna, samt storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Oslo.³⁸

Visionen för kollektivtrafiken i Värmland har formulerats på följande sätt.

Kollektivtrafiken i Värmland är ett sammanhållet, smidigt och effektivt transportsystem för hela länet samt till och från länet, som en del i ett samlat regionalt tillväxtarbete och som är resenärens bästa alternativ för dagliga resor [...]

Programmet ska bidra till.

- En långsiktigt hållbar utveckling,
- Ökad tillväxt,

³⁷ Region Blekinge, *Trafikförsörjningsprogram för Blekinge 2012–2015*, Dnr 503-156-2012, 2012-11-07.

³⁸ Region Värmland, *Regionalt trafikförsörjningsprogram 2014–2018*, 2013-03-08.

- Ökad tillgänglighet i förhållande till storstadsregionerna Stockholm, Oslo och Göteborg, samt
- Ökad jämställdhet.

Kollektivtrafiken och trafikförsörjningsprogrammet kopplas till genomförandet av visionen för den regionala utvecklingen i Värmlands län genom att den främst ska medverka till regionförstoring.

Region Östergötland är kollektivtrafikmyndighet för länet. I den regionala utvecklingsstrategin formuleras visionen för Östergötlands län år 2030, Östergötland – en värdeskapande region. Enligt strategin ska arbetet för regionens utveckling vara långsiktigt hållbart. Kollektivtrafiken bedöms vara en viktig faktor för att skapa en hållbar samhällsutveckling.³⁹

Med utgångspunkt i de nationella målen och de mål, utmaningar och strategier för regionen som har formulerats i den regionala utvecklingsstrategin, har ett strategiskt mål för kollektivtrafiken formulerats som Kollektivtrafiken – ett naturligt val vid resor. För att nå målet har följande tre kundstrategier och tre trafikstrategier formulerats.

- Konkurrenskraft – Utveckla kollektivtrafiken till ett riktigt alternativ till bilen – skapa konkurrenskraftiga resor genom bra utbud och korta restider,
- Attraktivitet – Det ska vara lätt och attraktivt att åka kollektivt,
- Personligt – Utveckla personliga tjänster med fokus på pendlare,
- Skapa bästa möjliga integrering inom regionen,
- Medverka till ett bra utbyte med Stockholmsregionen, samt
- Skapa goda resmöjligheter till kringliggande regioner.

Region Jämtland Härjedalen är kollektivtrafikmyndighet i Jämtlands län. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet lyfter fram några särskilda förutsättningar för länet som att befolkningen i minskar och blir äldre. Regionförstoring kan motverka kompetensbortfall, stagnation och utflyttning. Inpendlingen till Öster-

³⁹ Landstinget i Östergötlands län, *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Östergötland 2012–2020*, september 2012.

sund dominerar arbetspendling över kommungränser. Sysselsättningen i s.k. turismberoende branscher är förhållandevis stor i Åre kommun, i Härjedalen och i Bergs kommun. Bilinnehavet i länet är stort och fortsätter att öka, trots att befolkningen minskar. Interregional trafik och stomlinjer bedöms ha stor betydelse för arbets- och studiependling samt serviceresor.⁴⁰

I Jämtlands län har kollektivtrafikresandet de senaste åren minskat, vilket har lett till att kommunernas och landstingets kostnader för trafiken ökat förhållandevis mycket.

Den övergripande visionen för länet är en region att längta till och växa i. Ett övergripande mål för utvecklingsområdet infrastruktur och kommunikationer är att förbättrade kommunikationer överbryggat de långa avstånden. Samma mål har satts för trafikförsörjningsprogrammet. I programmet sätts vidare mål upp kopplade till regional utveckling, för Länstrafikens verksamhet och för den kommersiella trafiken.

4.4.4 Regelverken är inte samordnade

Planering av mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och bostäder utgår som beskrivits i kapitel 3 från olika syften. Planeringen presenteras även i dokument som alla går under olika benämningar. Oavsett benämning är ingen av dem bindande för efterföljande beslut.

Tre av de fem planeringarna sker med länet som geografisk indelning. Såväl länsplanen för transportinfrastruktur som den regionala utvecklingsstrategin kan enligt reglerna omfatta fler än ett län, men någon sådan plan eller strategi har inte ännu tagits fram. Planering för bostadsförsörjning och mark- och vattenanvändning sker enbart på kommunal nivå. Regionplanering avser kommuner och omfattar allt ifrån samtliga kommuner i Stockholms län till att omfatta ett obestämt och obegränsat antal kommuner.

Samtliga berörda planeringar utom regionplanering enligt 7 kap. PBL är obligatoriska. Inget av regelverken innehåller några sanktioner för det fall ansvariga aktörer inte uppfyller reglernas krav. Beträffande kollektivtrafikplanering och riktlinjer för bostads-

⁴⁰ Regionförbundet i Jämtlands län, *Regionalt trafikförsörjningsprogram 2013–2015*, 2012-11-05.

försörjning finns styrmedel i form av möjligheter att meddela förelägganden.

Länsplaner för transportinfrastruktur omfattar tolv år, en regionplan gäller i åtta år, kollektivtrafikplanering ska ske regelbundet, riktlinjer för bostadsförsörjning ska upprättas varje mandatperiod och en översiktsplan ska aktualitetsprövas varje mandatperiod. För de regionala utvecklingsstrategierna bestämmer ansvarig aktör den tidsperiod som de ska omfatta. Strategierna, programmen och planerna är till allra största del inte synkroniserade i tid. Länstransportplanerna är dock styrda av den nationella transportplanen.

Regelverken ställer inga krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer. Om en regionplan upprättas, ska regionplaneorganet ta hänsyn till och samordna regionplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Länsplaner behöver inte samordnas med övrig planering. Samma sak gäller för trafikförsörjningsprogrammen. En utvecklingsstrategi ska binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen.

Enligt förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ligger det regionala utvecklingsprogrammet till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser. Vad som avses med andra relevanta regionala program framgår inte och möjligheten att förhålla sig till utvecklingsstrategin får då snarare ses som en möjlighet än en skyldighet för de planerare som tar fram dessa andra program. I de flesta fall gör flera av länstransportplanerna och trafikförsörjningsprogrammen denna koppling till den regionala strategin. Exempelvis nämner programmen, planerna eller strategierna respektive sektors betydelse för utvecklingen som helhet och för sin sektors utveckling.

När det gäller länsplaner för transportinfrastruktur är inflytandet för ansvarig aktör mer begränsat än vad ansvaret för länstransportinfrastruktur kan ge sken av. Fördelningen av medel till stora infrastrukturobjekt är redan genomförd innan åtgärdsplaneringen tar vid. Länsplanerna styrs genom regeringens direktiv och hur den nationella strategin utformas. Därefter fördelar regeringen de ekonomiska ramarna, som för perioden 2014–2025 uppgår till totalt 522 miljarder kronor. Cirka 34 miljarder kronor går till 21 länsplaner. Följden av länsplanernas begränsande inflytande är att

planeringen har svårt att bli integrerad med exempelvis kommunal eller annan regional planering, oavsett den ansvarige aktörens vilja eller förmåga. Inom systemet för transportinfrastruktur sker dock ett tydligt växelspel mellan den nationella, den regionala och den lokala nivån som saknas i övrig planering.

Riktlinjer för bostadsförsörjning ska innehålla uppgifter om hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Motsvarande styrning av regionala planer, program eller strategier för att ta hänsyn till kommunernas bostadsförsörjningsriktlinjer finns inte.

På nationell nivå har transportinfrastrukturen en plan gällande 2014–2025. För det regionala tillväxtarbetet finns en ny nationell strategi. Strategins tidsperiod förhåller sig till EU:s programperiod 2014–2020. För kollektivtrafiken finns ett nationellt handlingsprogram. Kopplingen mellan de tre planeringsdokumenten på nationell nivå är svag. För två av dessa är regeringen ansvarig aktör, medan Trafikverket har haft i uppdrag att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafiken. Trafikverket är också den myndighet som arbetar fram förslag till den nationella planen för transportsystemet.

I den nationella planen förekommer bostadsfrågan i samband med planens redogörelse för 2013 års Stockholmsförhandling med innebörden att bostadsproduktionen är villkorad av en utbyggd tunnelbana. Sambandet mellan förbättrade kommunikationer och människors ökade möjligheter att välja att pendla till och från arbetet och att välja bostadsort nämns också. I den nationella strategin för regionalt tillväxtarbete förekommer inte bostadsfrågan annat än i samband med kraven på hållbara transporter för att möjliggöra attraktiva livs- och boendemiljöer samt i en hänvisning till boendesegregation.

Såväl i samtal med kommunföreträdare som i kartläggningen av kommunernas och regionernas arbete, är det uppenbart att planeringen för transportinfrastruktur är en viktig del i planeringen för bostadsförsörjning. Även kollektivtrafiken lyfts fram i detta avseende. Trafikverket och i viss mån den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret har därför en betydelsefull roll i bostadsförsörjningen. Varken Trafikverket eller de som arbetar med läns-

transportplaner har däremot uppdrag som är kopplade till planeringen för bostadsförsörjning.

Vår kartläggning av hantering och samordning av bostadsförsörjningen på kommunal och regional nivå visar att planering för bostadsförsörjning inte finns med i det regionala utvecklingsarbetet. I den mån bostadsfrågan nämns är det med begrepp som attraktiva boendemiljöer eller liknande. När den nya kollektivtrafiklagen infördes kunde landsting och kommuner välja att organisera den nya länsvisa kollektivtrafikmyndigheten på tre olika sätt. Följaktligen finns det en asymmetri även när det gäller ansvaret för kollektivtrafiken. Asymmetrin i hur ansvar och uppgifter är organiserad i länen innebär att det finns landsting, samverkansorgan och länsstyrelser som samtliga har samma ansvar och uppgifter. Förutsättningarna för att kunna ta detta ansvar ser olika ut. Relationerna mellan den regionala aktören och länets kommuner skiljer sig också åt i olika delar av landet.

Sektoriseringen i samhällsplaneringen är nödvändig utifrån varje sektors specifika och höga krav på kunskap. Men när det saknas en sammankoppling mellan sektorernas olika planeringssystem leder det till bristande effektivitet i planeringen och att sämre avvägningar görs.

Samhällsekonomiska analyser och bostadsfrågan

Under utredningsarbetet har det framkommit frågor kring hur bostadsfrågan och planering för bostadsförsörjning stöds av den planering som sker för transportinfrastrukturen. Ur ett samhällsbyggnadsperspektiv har det betydelse att t.ex. planeringen för transportinfrastruktur och kollektivtrafik hänger samman med bostadsplaneringen, som i sin tur måste hänga ihop med planeringen för skolor och annan offentlig och kommersiell service. Som vi tidigare har visat stödjer dock respektive regelverk inte en sådan samordning. Det har även framkommit att myndigheter som Trafikverket inte styrs mot mål för ett ökat bostadsbyggande eller för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. De samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för infrastrukturinvesteringar skulle kunna belysa sambanden och främja en samordning mellan exempelvis bostadsbyggande och transportinfrastruktur. Sådana

analyser ligger till grund för Sverigeförhandlingen, där finansiering av infrastruktur och ett ökat bostadsbyggande är nära sammankopplade.

En annan fråga är huruvida sambanden mellan resenärernas bostadsort och transportinfrastrukturen beaktas i de samhällsekonomiska analysmodellerna. Bostaden är en viktig mål- eller utgångspunkt för resor och utgör i den bemärkelsen ett ingångsvärde i prognosmodellen för persontransporter. Det är de resor som genereras av boendet som ingår i de samhällsekonomiska analyserna. Frågan kan då ställas om den analys som syftar till att utvärdera åtgärder med utgångspunkt från samhällsekonomisk effektivitet vid infrastrukturplanering korrekt fångar nyttan av ett ökat antal dagpendlare. Mer specifikt kan frågan ställas om det föreligger någon skillnad i värdering av kortare restid mellan olika resenärskategorier som arbetspendlare och långväga resenärer.

Traditionellt har värderingar av de långväga resorna varit högre än de korta. I samtal med Trafikanalys framkommer det att skillnaden har minskat och därtill har resor till arbete uppvärderats. Den kvarstående skillnaden mellan långväga resenärer och pendlingsresenärer är därför liten. Regionala och/eller lokala arbetsresor med buss har nu högre tidsvärde än långväga resor med buss och tidsvärdet för regionala och/eller lokala arbetsresor med tåg är nu endast marginellt lägre än för samma tidsvärde för långväga tågresor. För resor i tjänsten finns däremot särskilda tidsvärden som är betydligt högre och de är exempelvis desamma för långväga och kortväga tågresenärer.

Seminarier med företrädare för våra utredningsområden

Vi har i samtal med representanter för de olika sektorer som berörs av vårt utredningsarbete fått många iakttagelser i den tidigare refererade rapporten från Sweco Strategy bekräftade.⁴¹ Förutom våra slutsatser i detta avsnitt har vi bland annat under en begränsad tidsperiod genomfört sex strukturerade seminarier med företrädare från regional och lokal nivå för bostadsförsörjningsfrågor, över-

⁴¹ Sweco Strategy, *Bostadsförsörjningsfrågor på regional och kommunal nivå samt följder och resultat av regional planering på bostadsförsörjningsbehovet*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, april 2014.

siktsplanering, för bygg- och fastighetssektorn, för transportinfrastruktur- och kollektivtrafikfrågor samt för regionalt tillväxtarbete. Våra lärdomar av dessa seminarier kan sammanfattas på följande sätt.

- *Planeringsprocesserna hänger inte ihop*

Bostadsförsörjningsfrågorna är i liten grad samordnade med övrig planering. Planerarna ser inte att de är särskilt involverade i andra processer än sina egna, även om det finns exempel på utvecklad samverkan. Skillnader i språk och kultur är sannolikt en av flera orsaker till svag samverkan mellan planeringssystemen.

- *Gemensamt beroende för bostadsbyggandet i tillväxtregioner*

Ingen enskild aktör ser sig ha stort inflytande på bostadsbyggandet, andra sitter på makten. Alla är beroende av alla.

- *... och även i regioner som inte har tillväxt*

Det är svårt att uppnå en optimal resursfördelning i svaga regioner, då lokalpolitiker har få incitament för att tänka över kommungränsen. I många kommuner handlar det först och främst om att överleva.

- *Svag koppling mellan regionala utvecklingsstrategier och fysisk planering*

Det finns en balansgång mellan behovet av regionalt utvecklingsarbete och det kommunala planmonopolet. Arbetet med fysisk planering på regional nivå varierar kraftigt.

- *Regionala nivån har lättare att planera för hållbar utveckling*

En kommun gör med nödvändighet skarpare prioriteringar mellan egna, kortsiktigt angelägna intressen och långsiktiga regionala hållbarhetsmål.

- *Alla vill samverka men alla vill inte samordna sig*

Samtliga aktörer ser samverkan som en absolut förutsättning för en effektiv bostadsförsörjning och hållbar utveckling. Det finns starka argument för tvingande system för att få kraft att genomföra planeringen, men det finns lika starka argument för frivilliga system för att uppnå legitimitet. Utmaningen är att

forma ett flexibelt och funktionellt system som fungerar i alla delar av landet för de olika behov och förutsättningar som råder.

Våra utredningar visar således på betydande brister när det gäller såväl samordningen mellan de olika verktyg för samhällsplanering på regional nivå som samverkan mellan lokal och regional nivå i frågor som har stor betydelse för en effektiv bostadsförsörjning.

4.5 Länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning

Länsstyrelsen i Norrbottens, Uppsala, Stockholms, Örebro, Västra Götalands och Skåne län har på uppdrag av kommittén redovisat sitt arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning. Kartläggningen har samordnats av Länsstyrelsen i Skåne län och redovisats i en gemensam återrapportering.⁴²

4.5.1 Regelverken och uppdrag som styr

Enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion finns en länsstyrelse i varje län som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Av 2 § i förordningen följer att länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Länsstyrelsen har enligt förordningen bland annat uppgifter i fråga om regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot

⁴² Länsstyrelsen i Skåne län, *Kartläggning av länsstyrelsernas arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, oktober 2014

olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, samt miljö- och hälsoskydd och integration.

Utöver länsstyrelseinstruktionen finns en mängd olika regelverk och uppdrag som styr länsstyrelsens ansvar i förhållande till fysisk planering och bostadsförsörjning.

- Väglagen (1971:948)
- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
- Miljöbalken
- Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen
- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län
- Plan- och bygglagen (2010:900)
- Plan- och byggförordningen (2011:338)
- Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur
- Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten
- Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete
- Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Regleringsbrevsuppdrag

Länsstyrelsen beskriver i kartläggningen att länsstyrelsens uppgift är att föra ut de nationella spelreglerna till aktörer på regional nivå (länsnivå). Länsstyrelsens uppgift är därmed inte att skapa andra regelverk på regional nivå. Länsstyrelsen ska tillhandahålla planeringsunderlag som stöd till kommunernas planering. I rollen att stödja kommunernas arbete kan länsstyrelsen även ordna seminarier. Bostadsmarknadsanalyser är exempel på ett kunskapsunderlag för att nå det nationella målet för bostadspolitiken. Vid stöd, råd och vägledning till kommunerna har länsstyrelsen en roll att problematisera och synliggöra de nationella spelreglerna i förhållande till det regionala och lokala perspektivet.

Planeringsunderlagen inrymmer många mål och även målkonflikter. Kommunerna förutsätts hantera målkonflikterna i sin planering. I yttranden över översiktsplaner och detaljplaner samordnar länsstyrelsen statens intressen och syn på mark- och vattenanvändning. Det är först i dessa yttranden som länsstyrelsen gör den slutgiltiga avvägningen mellan statliga intressen.

4.5.2 Resurser och organisation

Varje länsstyrelse väljer sin egen organisation. Verksamheterna för plan- och byggfrågor och bostadsförsörjning hanteras och organiseras därmed olika för varje länsstyrelse. De sex länsstyrelser som ingått i kartläggningen har samtliga en enhet för fysisk planering och bostadsförsörjning. Enheterna benämns bland annat Enheten för samhällsplanering och kulturmiljö, Enheten för plan och kultur, Samhällsutvecklingsenheten eller Samhällsbyggnadsenheten.

Länsstyrelsens ekonomiska redovisning och tidsredovisning följer en särskild verksamhets- och ärendestruktur (VÄS). Det är svårt att ur tidsredovisningen få fram jämförbara uppgifter som endast avser fysisk planering och bostadsförsörjning, eftersom länsstyrelserna kan ha delvis olika uppdrag och att de har valt olika sätt att organisera sina verksamheter på. Det beror både på organisationen och på VÄS-kodernas uppbyggnad. Det huvudsakliga arbetet med fysisk planering och bostadsförsörjning ligger inom två VÄS-koder (34* och 40*)⁴³ och det är dessa koder som redovisas i det följande. Länsstyrelsens hantering av överklaganden av kommunala beslut enligt PBL ingår inte. Redovisningen avser 2013. Länsstyrelserna har skilda förutsättningar för sin verksamhet, vilket

⁴³ VÄS-KODER

340 Allmänt och övergripande inom infrastrukturplanering

341 Kommunikationsplanering

342 Länstransportplan

343 Fysisk planering av vägar, järnvägar m.m.

400 Allmänt och övergripande inom hållbar samhällsutveckling

401 Översikts- och regionplaner enligt PBL

402 Detaljplaner, områdesbestämmelser enligt PBL

404 Tillsyn, vägledning och uppföljning enligt PBL

405 Bostadsförsörjning

408 Planeringsunderlag PBL och MB

407 Fastighetsbildning och frågor kring markanvändning

409 Övriga ärenden inom hållbar samhällsplanering och boende

påverkar resurstilldelningen. Förhållanden som folkmängd, antal kommuner i länet och vissa nyckeltal vägs in vid fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

I budgetpropositionen för 2015 redovisar regeringen att 253 årsarbetskrafter var verksamma år 2013 inom Hållbar samhällsplanering, varav 167 kvinnor och 86 män. Motsvarande arbetsvolym 2012 var 241 årsarbetskrafter (prop. 2014/15:1 s. 50).

Av de sex länsstyrelser som ingick i kartläggningen redovisar Länsstyrelsen i Örebro län och Länsstyrelsen i Uppsala län totalt 5 respektive 6–7 årsarbetskrafter för verksamheten inom VÄS-kod 34* och 40*. Länsstyrelsen i Norrbottens län redovisar totalt 10,1 årsarbetskrafter, Länsstyrelsen i Skåne län 18,8, Länsstyrelsen i Stockholms län 29,2 och Länsstyrelsen i Västra Götalands län 35,4 årsarbetskrafter. Det totala antalet årsarbetskrafter varierar således kraftigt mellan länsstyrelserna, vilket följer av de skillnader som finns mellan länen. I förhållande till det totala antalet årsarbetskrafter på länsstyrelsen är skillnaderna mindre. Vid länsstyrelserna i Norrbottens respektive Skåne län står VÄS-kod 34* och 40* för 4,1 respektive 4,3 procent av den totala årsarbetskraften. För Länsstyrelsen i Örebro län var motsvarande andel 3,7 procent och Länsstyrelsen i Uppsala län 3,4 procent. Länsstyrelsen i Stockholm län hade den högsta andelen med 7,4 procent och Länsstyrelsen i Västra Götalands län 5 procent.

4.5.3 Länsstyrelsens arbete

Länsstyrelsens olika arbetsätt

De 21 länsstyrelserna är egna myndigheter och organiserar sina verksamheter på det sätt de finner lämpligast. För flera områden har länsstyrelsen valt eller fått uppdrag av regeringen att identifiera och hitta gemensamma arbetsätt. Genom Forum för hållbar samhällsbyggnad samarbetar länsstyrelsernas i ett antal grupper som är gemensamma, bland annat kring riksintressen, bostadsförsörjning, detaljplaner och plangenomförande samt för fysisk planering av väg och järnväg.

Länsstyrelsens uppgifter för fysisk planering och bostadsförsörjning kan delas in i flera processer som exempelvis att ge kommunerna vägledning, råd och stöd, att lämna yttranden och sam-

ordna länsstyrelsens uppgift samt att tillhandahålla planeringsunderlag som är relevanta för planering.

Vid en komplicerad planering som kräver ett brett angreppssätt är tvärssektoriell kunskap särskilt betydelsefull. Vid Länsstyrelsen i Uppsala län inhämtar Samhällsutvecklingsenheten synpunkter på regionala strategiska utvecklingsplaner, länstransportplaner och fysiska planer i en bred internremiss. Till det kommer att även andra statliga myndigheter med ett direkt intresse i enskilda planer regelbundet bjuds in till särskild beredning. Vanligtvis deltar Trafikverkets regionala företrädare.

I Kiruna och i Gällivare/Malmberget ska samhällen omvandlas, som en följd av att gruvnäringen behöver mer mark för att utvinna den efterfrågade malmen. För att planera för attraktiva livsmiljöer för de som redan bor på orterna och för de som flyttar in, behöver flera samhälls- och tillståndprocesser vara involverade. Länsstyrelsen i Norrbottens län samverkar med kommunerna i deras planering för att hantera behov som är lokala, men som också kräver ett tvärssektoriellt och regionalt planeringsunderlag.

Länsstyrelsen i Örebro län har valt att lägga särskilt fokus på dialogen med kommunerna i tidiga skeden. De anordnar regelbundna samrådsmöten med kommuner och planhandläggare, där kommunerna i tidiga skeden informerar om vilka översiktsplaner, detaljplaner och program som är aktuella. På så sätt bedömer länsstyrelsen att den mer effektivt kan stödja kommunerna under planprocessen. Länsstyrelsen har också anordnat utbildningsinsatser inom hållbar samhällsplanering på kommunernas begäran i form av workshops och planverkstäder.

När det gäller bostadsförsörjning har Länsstyrelsen i Stockholms län en ständigt pågående dialog med framförallt tjänstemän i kommunerna om deras behov av råd, information och underlag. Länsstyrelsen bjuder in till seminarier för länets kommuner för att utbyta erfarenheter och diskutera bostadsförsörjningsfrågor några gånger per år.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att deras roll har förtydligats genom revideringen av bostadsförsörjningslagen 2014. Det gäller bland annat genom möjligheten att yttra sig över kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning. Länsstyrelsen menar att den kan förmedla kunskap mellan kommuner genom god inblick i hur samtliga kommuner i länet arbetar med bostadsfrågor.

Myndigheten avser nu att yttra sig om kommunernas planering för bostadsförsörjning även i granskningskedet, i de fall översiktsplanen utgör riktlinjer för bostadsförsörjningen. Sedan tidigare har bostadsförsörjningsfrågor behandlats i yttranden över kommunernas samrådsförslag till översiktsplaner och fördjupningar.

För att diskutera övergripande frågor och komplicerade planärenden gör Länsstyrelsen i Stockholms län årliga kommunbesök och träffar planhandläggare och chefer i respektive kommun. Vid behov bjuds myndigheten också in till tidiga samråd, där byggherrar ibland deltar.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län lägger stor vikt vid att samordna olika insatser och perspektiv inom myndigheten, framförallt i de insatser som riktas till kommunerna. Länsstyrelsen anser vidare att regionens vision *Det goda livet* fungerar som en vägvisare för arbetet. Verksamheten ska också medverka till att målet för den regionala tillväxtpolitiken nås. Förutsättningarna i länet är skiftande och det är en särskilt viktig uppgift att stödja de mindre och oftast resurssvaga kommunerna i arbetet med planering och bostadsförsörjning.

Varje handläggare vid Samhällsbyggnadsenheten ansvarar för alla planärenden och interna remisser för en eller flera kommuner. Detta är ett medvetet val för att upprätthålla en god helhetssyn. Kommunerna redogör i allmänhet för kommande ärenden vid de kommunsamråd där myndighetens handläggare i allmänhet besöker kommunen. Vid dessa möten kan länsstyrelsen lämna besked om eventuella synpunkter på ärenden med enkelt planförfarande och myndighetens inställning till frågan om betydande miljöpåverkan. Liknande möten genomförs med Trafikverket för att få en bild av vilka planer som är på väg.

Länsstyrelsen i Skåne län har under de senaste åren arbetat med att utveckla sina yttranden så att de är anpassade till varje kommun. Myndigheten redovisar bland annat vilka nationella mål, planer och program som staten anser vara relevanta för kommunerna att ta hänsyn till när översiktsplaner ska aktualitetsprövas. Det är även viktigt med tydliga yttranden i samråds- och granskningskedan för översiktsplaner och detaljplaner. Länsstyrelsen bjuder alltid in till möten med kommunerna efter samrådsyttranden över översiktsplaner för en dialog om innehållet i yttrandet. Under våren 2013 besökte landshövdingen länets 33 kommuner. Vid besöken fördes

en dialog med kommunerna om landshövdingens prioriterade fråga om en nollvision för byggandet på åkermark.

Länsstyrelsen i Skåne län gjorde 2011 en uppföljning av kommunernas planläggning. Några slutsatser från uppföljningen var att kommunerna inte alltid översiktsplanerar utifrån sina förutsättningar. Felaktiga befolkningsprognoser riskerar till exempel att leda till överplanering. Länet översiktsplanerar saknar också ett helhetsgrepp kring markanvändningen och en redovisning av övrig markanvändning som jordbruksmark, skogsmark och betesmark saknas ofta. Miljökonsekvensbeskrivningar används sällan som instrument för att synliggöra och analysera markanvändningskonflikter och miljöfrågor.

Regional dialog och mötesplatser

Samtliga sex länsstyrelser som har ingått i kartläggningen anordnar regionala forum för samtal om fysisk planering, bostadsförsörjning och boende. De vänder sig ofta till länets kommuner, kommunala bostadsbolag och privata bostadsaktörer, ibland tillsammans med kommunförbundet eller den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Syftet är att skapa en gemensam kunskapsarena, att inspirera och nå ut med samlad information och att erbjuda möjligheter för deltagarna att bygga upp kontakter, nätverk och utveckla olika forum.

I Uppsala län finns Forum för fysisk planering, där regionförbundets infrastrukturstrateger, kommunernas trafikstrateger och översiktsplanerare, kollektivtrafikförvaltningens planerare samt länsstyrelsens planerare träffas kontinuerligt ungefär sju gånger per år. När länstransportplaner tas fram, deltar emellanåt även Trafikverket. Länsstyrelsen har också årligen bostadsmöten för att följa upp den överenskommelse som gjordes 2012 på landshövdingens initiativ med länets kommuner om 25 000 nya bostäder på fem år.

Koordinering och samordning mellan planer, regionala program och strategier sker i samband med länsstyrelsernas granskning, men också vid seminarier och konferenser som berör den regionala tillväxten och målen för tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen i Örebro län deltar bland annat när länsplanen för transportinfrastruktur tas fram genom öppna dialogmöten initie-

rade av regionförbundet, där även representanter för kommuner, landsting och näringslivet medverkar. Länsstyrelsens roll i dessa möten har främst varit att representera de nationella målsättningarna för infrastrukturen och att betona möjligheten att bidra till att länets miljömål uppfylls.

Länsstyrelsen i Stockholms län redovisar att det finns flera formella samverkansgrupper på chefsnivå inom regionen för att olika aktörer ska kunna arbeta mot samma mål. Inom det regionala tillväxtarbetet har exempelvis fem utvecklingsområden identifierats av länsstyrelsen i samverkan med bland andra Kommunförbundet i Stockholms län (KSL), landstinget, Stockholms stad, Strukturpartnerskapet samt regionala näringslivsorganisationer.

Tre regionala aktörer har i uppdrag att arbeta specifikt med bostadsförsörjningsfrågor. Det är utöver länsstyrelsen även enheten för Tillväxt och regional planering inom landstinget (TRF) samt KSL. Tillsammans driver de forum och nätverk för personer som arbetar med bostadsförsörjningsfrågor inom regionen för att utbyta erfarenheter och att sprida kunskap.

I syfte att underlätta kommunernas arbete med den nya plan- och byggnadslagstiftningen har Länsstyrelsen i Stockholms län också anordnat träffar under rubriken Mötesplats PBL för kommunala tjänstemän inom PBL-området.

Länsstyrelsen i Skåne län har upprättat ett regionalt bostadsnätverk, Bostadssamverkan Skåne. Genom att öka kunskapen om bostadsmarknadens och bostadsbyggandets villkor, ta fram kunskapsunderlag och analyser samt att agera som pådrivare, kan nätverket stimulera till ökat bostadsbyggande i Skåne och en bättre balanserad bostadsmarknad. Som ett led i detta anordnas Skånskt bostadsforum för aktörerna på bostadsmarknaden.

4.5.4 Gemensamma uppdrag och projekt

Vi bad länsstyrelserna att i kartläggningen ange exempel på pågående och avslutade länsstyrelsegemensamma uppdrag och arbetsätt. Ett gemensamt arbete för samtliga 21 länsstyrelser är hemlöshetsuppdraget. Regeringen gav den 12 januari 2012 länsstyrelserna ett treårigt uppdrag att stödja kommunerna i planeringen av arbetet med att motverka hemlöshet, det så kallade hemlöshetsuppdraget

(S2011/273/FST delvis). Avsikten var att uppdraget skulle genomföras som en del av det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna i planeringen av bostadsförsörjningen. Förutom att analysera hur kommunerna beaktar arbetet med att motverka hemlöshet, skulle länsstyrelserna ge kommunerna stöd och råd i planeringen. Tillsammans med den av regeringen utsedde nationella hemlöshetssamordnaren ska länsstyrelsen lämna en gemensam slutrapport till Socialdepartementet.

Ytterligare exempel på länsstyrelsegemensamt arbete är WKP-projektet, Webbaserad katalogtjänst för planeringsunderlag, som bedrivs tillsammans med Boverket. Katalogtjänsten ska vara ett stöd för att svara mot plan- och bygglagens och miljöbalkens krav på att tillhandahålla planeringsunderlag. I projektet ingår också ett arbete där respektive länsstyrelse arbetar med kategorisering och ajourhållning av planeringsunderlag, med stöd av en nationell redaktion och projektledning. Kopplat till den nationella redaktionen bedrivs även motsvarande arbete för att tillhandahålla centrala myndigheters planeringsunderlag. Projektet är en viktig del i länsstyrelsernas arbete att med sammanfattande redogörelser och tidiga dialoger med kommunerna i översiktsplanarbetet.

Projektet ÖP-resan var ett samarbets- och utvecklingsprojekt mellan Boverket och länsstyrelserna inom ramen för miljömålsarbetet. Projektets målsättning var att hitta metoder och verktyg för att styra översiktsplaneringen så att miljömålet God bebyggd miljö kan uppfyllas och att visa exempel på detta. Projektet har redovisats i en rapport från Boverket i april 2014. Rapporten anger följande tre steg för ökad samordning mot hållbar utveckling.⁴⁴

- PBL och miljöbalken har verktygen medan dialogen är metoden.
- Tydlig nationell prioritering. Länsstyrelserna efterlyser tydligare direktiv och prioriteringar från den nationella nivån för att kunna ge bra vägledning till kommunerna.
- Uppföljningen behöver förändras. Miljömålen kan användas som verktyg i fysisk planering genom uppföljning av målen och översiktsplanen. Uppföljningen av översiktsplanen kan ge en lokal bild av tillståndet för god bebyggd miljö.

⁴⁴ Boverket, *ÖP-resan – utvecklar dialogen om miljömålen*, Rapport 2014:18, s. 9.

I den kartläggning som länsstyrelserna har redovisat till kommittén lämnas följande slutsatser från projektet ÖP-resan.⁴⁵ Utbudet av nationella mål på den nationella nivå som ska hanteras på kommunal nivå inom fysisk planering är inte avvägd. Det finns från central nivå ingen vägledning för kommunerna hur avvägningen ska göras. Det är länsstyrelsens uppgift att vägleda kommunerna i deras bedömningar. Ibland har länsstyrelsen svårigheter att hantera målkonflikterna och ge råd till kommunerna. Exempel på interna målkonflikter inom God bebyggd miljö kan vara när förtätning ställs mot bevarande av grönområden, kulturmiljö och buller. Alla dessa faktorer ingår som indikatorer i uppföljningen av miljömålet, men värderingen av hur de olika faktorerna ska samspela och ställas mot varandra är platsspecifik och beroende av sammanhanget, vilket inte fångas upp i uppföljningen.

De nationella målen kommer också från olika politikområden och målkonflikterna är inte avvägda på nationell nivå. Det innebär att den regionala och lokala nivån måste hantera dem. Detta ställer stora krav på både länsstyrelsen och kommuner. Det är en utmaning för kommunerna att göra tillräckligt tydliga beslutsunderlag, som synliggör effekterna av olika åtgärder när planen ska genomföras, vilka alternativa genomföranden som är möjliga samt att konsekvensbeskriva detta. Det är endast på det sättet som avvägningarna kan synliggöras. Projektet ÖP-resan har uppmärksammat att miljökonsekvensbeskrivningarna behöver utvecklas som processverktyg för att synliggöra vilka avvägningar som görs i den fysiska planeringen.

Ett ytterligare exempel på ett gemensamt uppdrag är det regeringsuppdrag som länsstyrelsen fick 2013 i fråga om att bryta ned de nationella målen, planerna och programmen till regionala mål, planer och program (jfr avsnitt 3.2). Dessa ska utgöra ett underlag för kommunernas fortsatta planeringsarbete. En slutsats av uppdraget är att länsstyrelsen inte mäktat med att ta sig an uppdraget fullt ut.⁴⁶ Det faktum att de nationella målen ursprungligen kommer från budgetpropositionen och primärt är ämnade för ekonomisk målstyrning, utgör enligt länsstyrelsen en svårighet när de ska

⁴⁵ Länsstyrelsen Skåne, *Kartläggning av länsstyrelsernas arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, oktober 2014, s. 24.

⁴⁶ Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10 Regeringsuppdrag s. 9.

brytas ner regionalt och anpassas till fysisk samhällsplanering ute i regioner och kommuner. För att målstyrningen och kunskapsöverföringen mellan planeringsaktörerna ska fungera effektivt, anser Boverket att staten bör utarbeta ett mindre antal mål och göra dessa mer uppföljningsbara för en hållbar samhällsplanering i stället för dagens hundratal mål.

Länsstyrelsen har sedan mars 2011 ett Forum för hållbart samhällsbyggande. Syftet är att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och uthålligt arbete med frågor som rör statens roller inom samhällsplanering, byggande och boende. Utifrån en utvecklad samsyn ska samarbetet leda till kvalitetsutveckling, likartad hantering för ökad jämförbarhet mellan länen och därmed ökad effektivitet och förbättrat resultat i verksamheterna.

4.5.5 Länsstyrelsens syn på vad som kan utvecklas inom fysisk planering och bostadsförsörjning

Inom ramen för kartläggningen av verksamheten bad vi länsstyrelsen att svara på frågan vad som fungerar bra och vad som kan utvecklas och förbättras inom fysisk planering och bostadsförsörjning. Vi fick flera olika svar, varav några var av mer allmän karaktär om hur bostadsmarknaden fungerar eller inte fungerar. En sådan synpunkt är att det saknas en statlig bostadspolitik, vilket för med sig att det är svårt att göra bedömningar som gynnar bostadsfrågan. Det leder till att bostadspolitik utformas inom alla delar i systemet och dessa går inte i takt med varandra.

En annan synpunkt är att bostadsmarknaden inte fungerar för alla grupper i samhället. För de ekonomiskt svaga grupperna finns ingen fungerande bostadsmarknad. Att floran av nationella mål, planer och program är mycket stor lyftes även upp i detta sammanhang. Målen är motstridiga och det är svårt att få en överblick över statens prioriteringar från nationell nivå. Allt förefaller vara viktigt. Tre politiska nivåer ska mötas – staten, den regionala aktören och kommunen. Dessa tre aktörer kan ha oförenliga mål och det finns inte någon reglering för att mål ska överensstämja. Det saknas uppföljning kring hur målen förhåller sig till varandra. Detta kan länsstyrelsen göra enligt befintlig lagstiftning, inom uppdraget för uppföljning av PBL.

När det gäller översiktsplaneringen framförs att den inte har fått den status den förtjänar. Översiktsplanen har en central roll för bostadsförsörjningen. Problem kopplade till översiktsplanen är att den är vägledande och inte bindande. Markanvändningskartor finns alltmer sällan i översiktsplaneringen, vilket leder till otydliga planer. Det finns behov av att uppmärksamma det mellankommunala spelet och det regionala perspektivet mer i samråd om översiktsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning. Kopplingen mellan riktlinjer för bostadsförsörjning, översiktsplanering och regional tillväxt behöver tydliggöras. Det behövs en helhetssyn och en samlad bedömning.

PBL förutsätter mellankommunal samverkan och att länsstyrelsen tar sin roll att bevaka mellankommunala frågor på allvar. Det innebär att länsstyrelsen ska ingripa när någon kommun beslutar om en detaljplan som inte leder till regional utveckling och tillväxt eller bidrar till regionens hållbara utveckling. Länsstyrelsen bedömer att den behöver utveckla sin uppgift om det regionala perspektivet.

PBL förutsätter att länsstyrelsen är förutsägbar och ger samlade besked i tidiga skeden, det vill säga i sina granskningsyttranden till kommunernas översiktsplaner. Därmed kan kommunerna gå vidare och vara trygga med vad som gäller i de enskilda frågorna, eftersom översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut. Det förutsätter tydliga granskningsyttranden från staten och tydliga översiktsplaner från kommunerna. För att åstadkomma detta har länsstyrelsen behov av att framöver få ett bättre stöd från de nationella myndigheterna. Arbetet med att förtydliga riksintressena och deras roll i systemet har inletts, men mycket arbete kvarstår. Särskilt behöver Boverkets och andra sektorsmyndigheters samordning och ansvar utvecklas för att tillhandahålla aktuella planeringsunderlag. En förbättringsåtgärd vore att ta fram fler sammanvägda planeringsunderlag och arbeta med riksintressebeskrivningar enligt 4 kap. MB.

Det är svårt för kommunerna att ta sitt ansvar i län med geografiskt små kommuner och goda kommunikationer. Medborgarna flyttar runt och delar upp sina liv på flera kommuner. Det ställer stora krav på flexibilitet i den kommunala samhällsplaneringen. Geografiskt stora kommuner kan, trots att de ofta har tillgång till betydande naturresurser, ha små egna resurser för samhällsbyggande som en följd av att de ligger i en avbefolkningsbygd som ger

ett sämre skatteunderlag. För geografiskt stora kommuner med liten befolkning är en stor utmaningen att bryta den negativa befolkningsutvecklingen och öka den lokala nyttan.

Kommunernas arbete med bostadsförsörjning och behovet av transportinfrastruktur har kopplats samman och investeringar i infrastruktur har kunnat användas som statlig stimulans för utveckling. Svårigheten är att åtgärderna har olika planeringshorisonter. Om förbättrad transportinfrastruktur ska kunna utgöra en stimulans för bostadsbyggandet, behöver processerna för länstransportplaner bli bättre synkroniserade med kommunernas planering och med behovet i närtid för kollektivtrafikförsörjningen.

Ett omfattande länsstyrelsegemensamt arbete är under uppbyggnad, där statliga planeringsunderlag ska samlas under en digital portal. Om detta ska fungera, krävs att underlagen hålls uppdaterade av respektive myndighet. För kommunerna finns utöver behovet av aktuella planeringsunderlag även behov av att få vägledning och tolkning av underlagen. Länsstyrelsen och Boverket kan bli tydligare i att förmedla hur olika sakområden hänger samman, hur planeringsunderlag kan tillämpas och vad som ger en god livsmiljö.

För att länsstyrelsen ska kunna göra tillförlitliga analyser och kunna följa utvecklingen på bostadsmarknaden behöver den nationella statistiken från SCB vara kvalitetssäkrad. Statistiken över exempelvis bostadsbestånd, byggande och hushållsbildning är i dag enligt länsstyrelsen mycket bristfällig och därtill krävs ekonomiska resurser för såväl kommuner som länsstyrelser för att köpa in statistik. En översyn av hur kommuner rapporterar in statistik till staten, vilka uppgifter som ska rapporteras, hur dessa uppgifter kvalitetssäkras och vem som får tillgång till data är frågor som behöver ses över med syftet att framöver få tillförlitliga statistikunderlag.

De senaste åren har den bristande kvaliteten på statistiken, avsaknaden av digitalt tillgänglig statistik samt nackdelarna med att inte kunna lägga samman statistik från detaljplanering och fastighetsbildning diskuterats inom flera myndigheter. Länsstyrelsen ser ett stort värde i att dessa frågor lyfts upp på agendan. Genom exempelvis digitala detaljplaner och översiktsplaner skulle såväl handläggning som uppföljning och analyser av byggandet underlättas hos samtliga aktörer.

4.5.6 Sammanfattning av länsstyrelsens kartläggning

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. I länsstyrelsens uppdrag ingår att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Utöver länsstyrelseinstruktionen finns en rad olika regelverk som styr länsstyrelsens ansvar i förhållande till fysisk planering och bostadsförsörjning.

Verksamheterna för plan- och byggfrågor och bostadsförsörjning hanteras och organiseras olika för varje länsstyrelse. I budgetpropositionen för 2015 redovisar regeringen att 253 årsarbetskrafter var verksamma 2013 inom Hållbar samhällsplanering. Motsvarande arbetsvolym 2012 var 241 årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter varierar mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelsen ger kommunerna vägledning, råd och stöd. De lämnar yttranden, tillhandahåller planeringsunderlag som är relevanta för planering och samordnar statens intressen.

Samtliga sex länsstyrelser som har ingått i kartläggningen anordnar regionala forum för samtal om fysisk planering, bostadsförsörjning och boende. Syftet med dessa forum är att skapa en gemensam kunskapsarena, att inspirera och nå ut med samlad information och att erbjuda möjligheter för deltagarna att bygga upp kontakter, nätverk och utveckla olika forum.

Stor vikt läggs även vid att samordna olika insatser och perspektiv inom myndigheten, framförallt i de insatser som riktas till kommunerna. En länsstyrelse har under de senaste åren arbetat med att utveckla sina yttranden så att de är anpassade till varje kommun. Myndigheten redovisar bland annat vilka nationella mål, planer och program som staten anser vara relevanta för kommunerna att ta hänsyn till när översiktsplaner ska aktualiseras.

Ett gemensamt arbete för samtliga 21 länsstyrelser är regeringens uppdrag om hemlöshet. Ytterligare exempel på länsstyrelse-gemensamt arbete är WKP-projektet, Webbaserad katalogtjänst för planeringsunderlag, som bedrivs tillsammans med Boverket. Katalogtjänsten ska vara ett stöd för att svara mot plan- och bygglagens och miljöbalkens krav på att tillhandahålla planeringsunderlag. Ett annat gemensamt uppdrag är det regeringsuppdrag som länsstyrel-

sen fick 2013 i fråga om att bryta ned de nationella målen, planerna och programmen till regionala mål, planer och program.

Avslutningsvis pekar länsstyrelsen på ett antal brister och utmaningar för arbetet kring fysisk planering och bostadsförsörjning. Ett område är avsaknaden av statlig bostadspolitik, vilket för med sig att det är svårt att göra bedömningar som gynnar bostadsfrågan. Det leder till att bostadspolitiken utformas inom alla delar i systemet och dessa går inte i takt med varandra. Därutöver anser länsstyrelsen att floran av nationella mål, planer och program är alltför omfattande. Målen är motstridiga och det är svårt att få en överblick över statens prioriteringar från nationell nivå. Allt förefaller vara viktigt. Länsstyrelsen framför vidare att PBL förutsätter att länsstyrelsen är förutsägbar och ger samlade besked i tidiga skeden, det vill säga i sina granskningsyttranden till kommunernas översiktsplaner. För att kunna svara upp mot det har länsstyrelsen behov av att få ett bättre stöd från de nationella myndigheterna.

4.6 Regional utveckling och fysisk planering i Danmark, Finland, Norge och Sverige – några jämförelser

Vi ska enligt vårt direktiv bland annat studera och analysera systemen för fysisk planering på regional nivå i övriga nordiska länder och några andra länder inom EU. Vi har valt att förutom de nordiska länderna även studera förhållandena i Nederländerna, Skottland och Österrike. Det har dessutom framförts till oss att Vancouverregionen i Kanada har ett framgångsrikt system för fysisk planering på regional nivå. Vi lämnar därför i bilaga 3 till betänkandet en beskrivning av förhållandena i dessa länder.

De nordiska länderna har många kulturella, institutionella och historiska likheter. Det är därför intressant att jämföra dessa länder. Utvecklingen i de nordiska länderna är i ökande grad påverkad av planeringen och utvecklingen i respektive grannländer. Dessutom är utvecklingen i Danmark, Finland och Sverige och även i viss mån Norge i ökande grad påverkad av utvecklingen inom EU. De nordiska ländernas system för fysisk planering har också flera likheter. I alla de nordiska länderna finns det samverkan

mellan nationell, regional och lokal nivå. Denna samverkan är dock reglerad på olika sätt.

Vi har tagit hjälp av professor em. Folke Snickars vid Institutionen för samhällsplanering och miljö på Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm för att genomföra en jämförande analys mellan de nordiska länderna. Vi har också i samarbete med institutionen genomfört ett seminarium om de nordiska ländernas system för regional planering med medverkande från berörda länder. Framställningen i det följande bygger på den rapport som har lämnats med den jämförande analysen. Den bygger i huvudsak på det material som redovisas i bilagan om respektive nordiskt lands planeringssystem. Fakta om de nordiska länderna har granskats av experter från respektive land i samband med seminariet i Stockholm i mars 2015.

Som inledning gör rapporten en kort genomgång av verksamheter som har det nordiska samarbetet som bas samt några utvecklingsprogram för Östersjöområdet som helhet. Till genomgången skulle kunna läggas verksamhet som finansieras via EU-kommissionens olika program. De viktigaste här torde vara regional-, social- och strukturfonderna liksom olika program som gäller gränsregionalt samarbete.

Huvudpunkten i framställningen gäller de enskilda nordiska ländernas system. Dominerar skillnader eller likheter när det gäller politikområdets avgränsning och tyngdpunkter? Hur byggs planeringssystemet upp lokalt och regionalt? Går vi mot en konvergens mellan de nordiska länderna vad gäller politikområdets avgränsning i lagstiftning och tillämpning?

Framställningen är schematisk och utgår från en kortare sammanfattning av respektive länders system. Därefter behandlas administrativa indelningar, kommun- och regionreformer, system för fysisk planering samt jämförelser. I avslutande delar jämförs utvecklingen av bostadsbyggandet och beskrivs dessutom några tendenser när det gäller kunskapsförsörjningen inom den regionala planeringen.

4.6.1 Från europeiska till nordiska samarbeten

De nordiska ländernas regeringar arbetar med regional planering på olika nivåer från den europeiska via den makroregionala till den nationella, regionala och lokala nivån. Den nordiska nivån får ses som en del av den makroregionala nivån med en lång tradition av samarbete. Tyngdpunkten i arbetet ligger vid olika frågor på olika nivåer. EU-nivåns frågor gäller sammanhållningspolitikens olika delar. Under senare år har fokus flyttats mot den stadspolitiska delen av den territoriella agendan.

På makroregional nivå är det viktigt att notera frågorna kring Östersjön som naturresurs och som sammanbindande infrastruktur. Arbetet inom ESPON rör både EU-nivån och den regionala nivån inom respektive land.⁴⁷ På nationell nivå omfattar planeringen såväl riksintressen som strategier för tillväxt. Instrumenten på regional nivå omfattar regionala utvecklingsstrategier liksom satsningar med hjälp av EUs strukturfonder. Instrument som nämns i tabell 4.1 för de regionala planeringssystemen är generiska med olika varianter i de nordiska länderna. Markeringar i tabellen visar hurvida instrumenten gäller tematiska prioriteringar, om de inkluderar genomförandefrågor och om de är i huvudsak rumsliga eller fysiska.

Tabell 4.1 Instrument för de regionala planeringssystemen

| Nivå | Strategi eller plan | Tematiska prioriteringar | Genomförande | Rumslig eller fysisk |
|-------------|---|--------------------------|--------------|----------------------|
| EU | Europa 2020 | x | - | - |
| | Territoriell agenda | x | - | - |
| | Stadspolitik | (x) | - | (x) |
| Makroregion | EUSBSR | x | x | - |
| | VASAB | x | (x) | (x) |
| | ESPON | (x) | - | - |
| Nationell | NRP | (x) | x | - |
| | Nationella strategier för regional tillväxt | x | x | - |
| Regional | RUS | x | x | - |
| | ERUF-program | x | x | - |
| | Strukturbilder | (x) | - | (x) |

⁴⁷ European Spatial Planning Observation Network är ett forskningsprogram kring regional utveckling och planering med gemensamma regionala analyser för hela EU.

Nordiska rådet är ett forum för samarbete mellan de nordiska parlamenten och regeringarna. Nordiska rådet tar politiska initiativ och följer upp det nordiska samarbetet. Nordiska ministerrådet är ett forum för samarbete mellan de nordiska regeringarna och genomför det nordiska samarbetet. Den nordiska regionalpolitiken omfattar utvecklings- och innovationspolitik, välfärds- och demografiutveckling, de perifera regionerna, fysisk funktionell planering, utmaningar för ett hållbart samhälle samt internationellt regionalt samarbete.

Det finns ett nordiskt regionalpolitiskt samarbete inom det Nordiska ministerrådet. Prioriterade teman i verksamheten är gränsområden samt erfarenhetsutbyte och forsknings- och utredningsverksamhet. Det nordiska regionalpolitiska samarbetsprogrammet 2013–2016 anger riktlinjerna för samarbetet. Det koncentreras under perioden till tre insatsområden nämligen att bidra till en regionalt hållbar välfärdsutveckling, att främja en hållbar regional utveckling i Arktis och att stimulera till grön tillväxt i alla regioner.

Nordregio är det Nordiska Ministerrådets forskningscentrum på det regionala området med en bred forsknings-, utbildnings- och projektverksamhet som spänner över hela Europa. Nordregio har haft en framträdande roll som forskningsutförare i det europeiska ESPON-programmet, som nu går in i en tredje femårsfas.

Council of the Baltic Sea States (CBSS) är ett övergripande politiskt forum för regionalt mellanstatligt samarbete. Medlemmarna i rådet är de 11 staterna i Östersjöområdet samt EU-kommissionen. CBSS identifierar politiska mål, skapar handlingsplaner, initierar projekt och fungerar som ett forum för utbyte av idéer gällande regionala frågor. Baltic 21 är ett långsiktigt samarbete inom CBSS som avser att utveckla och implementera en regional Agenda 21 för hållbar utveckling i Östersjöområdet.

Visions and strategies around the Baltic Sea (VASAB) är ett samarbete mellan Östersjöländernas regioner. Målet är att skapa ett gemensamt koncept för fysisk och funktionell planering. VASAB tar fram policyförslag för den territoriella utvecklingen och erbjuder ett forum för utbyte av kunskap om rumslig planering och utveckling.

4.6.2 Något om nordiska jämförelser

Nordiska jämförelser är möjliga då länderna är tillräckligt lika när det gäller institutioner och planeringssystem men samtidigt tillräckligt olika för att göra adekvata jämförelser. Men det är viktigt att gå bortom enkla jämförelser av formella system och institutionella arrangemang och även beakta praktik, traditioner och kultur. Den svenska översiktsplanen är inte detsamma som en norsk kommunplan, och en regionplan för Stockholms län är inte detsamma som en finsk landskapsplan. Men framförallt är det skillnad i hur de används i praktiken, en lagligt bindande plan behöver inte vara ett mer kraftfullt instrument än en strukturbild eller vice versa.

Även om det finns många likheter mellan de nordiska planeringssystemen, finns en hel del olikheter och kanske kan Norden nu betraktas som en experimentverkstad med olika initiativ, utredningar och projekt kring att på olika sätt effektivisera planering av inte minst bostäder. Detta sker dock inte konfliktfritt utan det finns en rad spänningar att beakta. Å ena sidan finns skillnader mellan ett anpassat välfärdsystem och en nyliberal politik. Å andra sidan finns motsättningar mellan marknadsanpassad effektivisering och ökade krav på deltagande och dialog i planeringsprocesserna. Till detta kommer även krav på ekologisk hållbarhet. Kravet är att inte bygga enbart fort och mycket utan även socialt och ekologiskt hållbart.

Dessa skillnader i teori och praktik skapar nya kunskaps- och kompetenskrav på planerarna som också får nya roller men även kring den regionala planeringens roll i samhället. Planerarrollen kan i allt högre grad beskrivas som en hybrid av olika roller och funktioner. Planerarna ska vara såväl byråkrater som projektledare, förhandlare och kommunikatörer. De ska dessutom tillägna sig och tillämpa all den kunskap och de nya direktiv som framkommer i alla pågående projekt, utredningar och initiativ och använda detta i den alltmera internationaliserade planeringen.

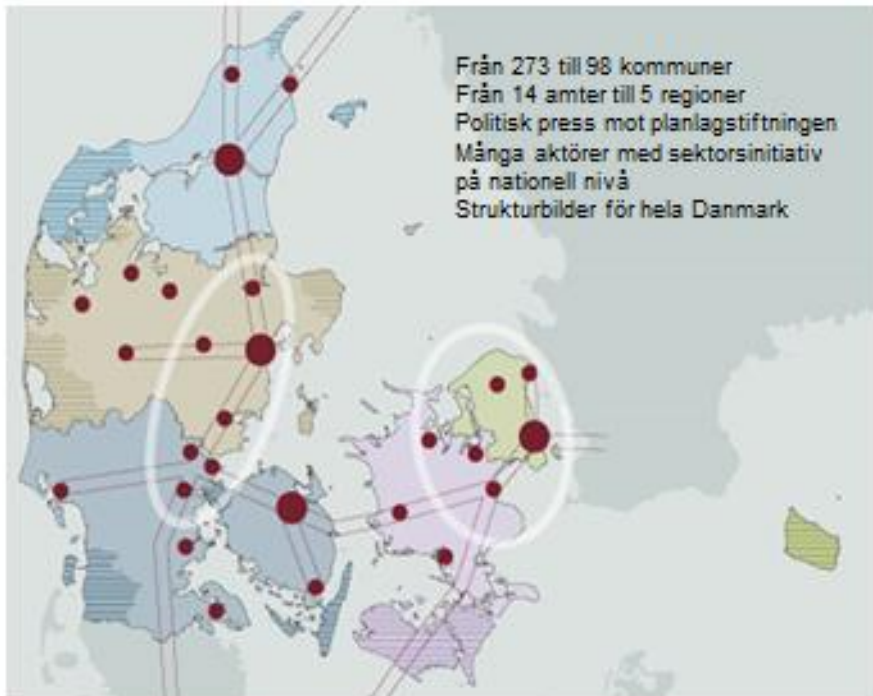
4.6.3 Aktuella administrativa indelningar och verksamheter

I Danmark genomfördes en reform 2007 då man tog bort *amterna* och införde fem regioner. Regionerna styrs av direkt folkvalda organ men saknar beskattningsrätt och kompetensen regleras av deras kommunalfullmakt. Regionerna är strikt bundna till det ansvarsområde som staten ålagt dem och kan inte ta på sig uppgifter enligt egen prövning. Regionerna finansieras till 90 procent genom statliga medel och till 10 procent genom kommunala medel. De danska regionerna har inte någon regional planering som de tidigare *amterna* hade. Regionerna ska ta fram regionala utvecklingsstrategier.

Öresundsregionen har tydligt växt fram genom byggandet av Öresundsbron. Här finns flera frågor kopplade till samverkan om arbetstillfällen och bostäder mellan Danmark och Sverige. Detta har startat en svensk-dansk integrationsprocess, som växt fram efter bronns öppnande 2000. Samarbetet mellan städerna Malmö och Köpenhamn utgör en naturlig drivkraft i Öresundsregionens utveckling. Städerna har genom läge, storlek och funktion som regionala centra en särskilt viktig uppgift i integrationsarbetet.

Miljöministeriet har under 2013 antagit fingerplan 2013 som är en revision av fingerplan 2007 för huvudstadsområdet. Den har fokus på de gröna stukturerna samt lokalisering av verksamheter på den danska sidan av Öresund.

Figur 4.1 Den regionala planeringens förutsättningar i Danmark



I Finland genomfördes en statlig regionreform 2010, då de tidigare länsstyrelserna slogs samman till sex regioner samt Åland. Finland har en indelning i arton landskap samt Åland. Landskapen styrs av landskapsförbund. Landskapsförbunden är samkommuner som bildats av kommunerna i landskapet. Landskapsförbunden har i uppgift att premiera regionutveckling och landskapsplanering.

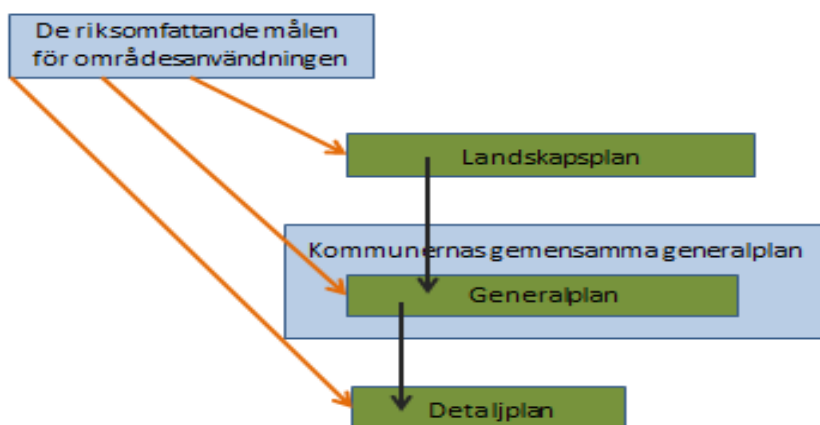
Finland ser nu åter över sin statliga regionala indelning. Under 2014 tillsattes en utredning för statens regionala indelning och de central- och regionförvaltningsämbetsverk som styr regionerna. Målet är en tydlig och enhetlig statsförvaltning. I arbetet utreds möjligheterna att utveckla nya myndighetsmodeller som tillsyns- och tillståndsverk, forskningsinrättningar och utvecklingsämbetsverk. Möjligheterna att slå samman speciellt mindre ämbetsverk utreds. En viktig bakgrund är att de tidigare reformerna inte kunnat genomföras fullt ut.

I Finland hänvisar begreppet region traditionellt till landskapet. Regionförvaltningsverkets sex regioner eller områden till skillnad från före detta län är endast tekniskt-instrumentella konstruktioner ur invånarnas synvinkel. Riksdagsvalet våren 2015 kan komma att ge nya förutsättningar för hur man i framtiden ska arbeta med den regionala planeringen.

När det gäller den statliga regionförvaltningen ska man å ena sidan utreda arbetsfördelningen mellan regionförvaltningen och centralförvaltningen och å andra sidan mellan regionförvaltningen och kommunerna. Dessutom ska den statliga regionförvaltningens uppgifter granskas med hänsyn till vilka uppgifter som måste skötas på ett visst område och inom vilka uppgifter behörigheten bör vara rättsligt bunden till ett visst område. Reformeringsalternativen och deras konsekvenser ska också utvärderas.

Landskapsplanerna för Nyland och Östra Nyland är helhetsplaner där samtliga markanvändningsformer presenteras. I planerna definieras områden reserverade för byggande, gröna nätverk, trafiknätverk och kommunaltekniska lösningar liksom naturskyddsområden och landskapsmässigt värdefulla områden. Kommunerna i Helsingforsregionen har inlett ett frivilligt samarbete för att göra en strukturplan som är grundad på en avsiktsförklaring mellan staten och kommunerna i regionen.

Figur 4.2 Sambandet mellan landskapsplaner och kommunala generalplaner i Nyland och Helsingforsregionen



Under större delen av 2000-talet har behovet av förstärkning och sammanslagning av regioner diskuterats i Norge. Inga sammanslagningar till större regioner av landets 19 *fylken* har dock ägt rum. I stället har fylkenas ansvarsområden utökats.

Nya statliga riktlinjer för bostads-, markanvändnings- och transportplanering har utarbetats som ersättning för riktlinjer från 1993. Detta anses vara det viktigaste dokumentet på länge för planeringen av morgondagens städer. Planeringen ska enligt riktlinjerna skapa förutsättningar för ett tillräckligt bostadsbyggande i områden med ett starkt tryck på bostadsmarknaden med tonvikt på goda regionala lösningar över kommungränserna.

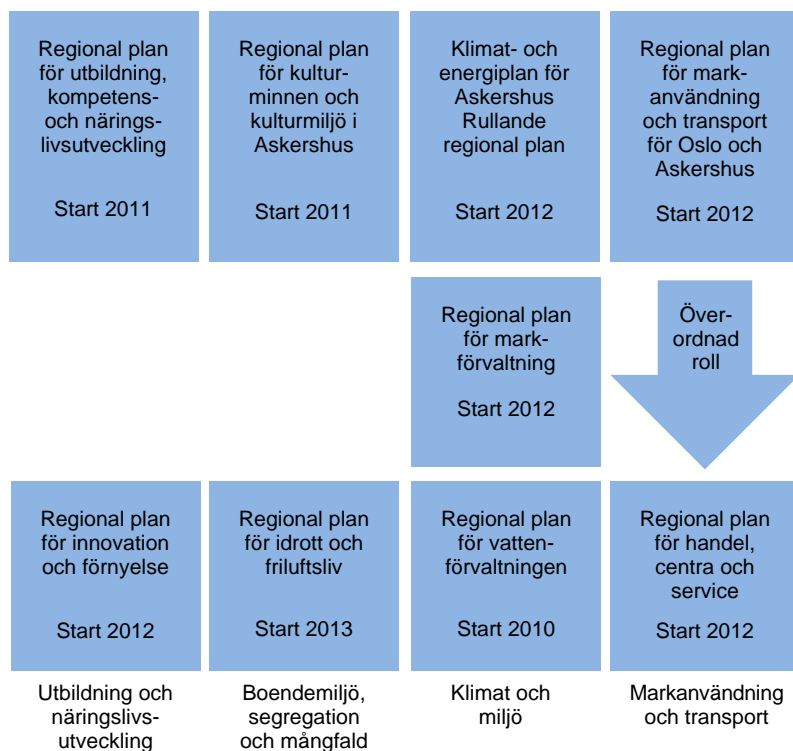
Utvecklingen går från godkännande av dataunderlag och avgörande av tvister till ingetdera, inte ens när det gäller planstrategier eller årlig uppdatering av handlingsprogram. *Fylkeskommunerna* vill inte vara överkommuner utan ha mer av partnerskap och utvecklingsavtal. Utvecklingen går mot mera stat och mera kommuner genom att öka kommunernas storlek och mandat.

Svaga fylkeskommuner gör den regionala planeringen reellt sett svag. Samtidigt finns det ett stort behov av regional planering, särskilt inom exempelvis storstadsutveckling och infrastruktur. I storstadsutvecklingen intar fylkeskommunen olika roller i olika regioner som t.ex. tillväxthjälp i Stavanger, som partner med kommunerna i Trondheim eller vid sidan om som i Bergen. I praktiken blir byggandet av ny storinfrastruktur styrd av stat och enskilda kommuner. Den regionala planeringen blir därför svag när viktig utveckling sker.

Fylkeskommunerna är de centrala aktörerna för den regionala utvecklingen. Huvudmålet för regionalpolitiken är att ta tillvara resurser för värdeskapande i hela landet och att upprätthålla huvudragen i bebyggelsestrukturen.

Fylkeskommunernas ansvar och uppgift i planeringen är att de ska utarbeta regionala planer för de frågor som är fastlagda i den regionala planstrategin och samarbeta med berörda offentliga myndigheter och organisationer. Statliga organ och kommuner har rätt och skyldighet att delta i planeringen. De regionala planerna ska läggas till grund för de regionala organens verksamhet och för kommunal och statlig planering och verksamhet i regionen.

Figur 4.3 Regional planering för Oslo och Akershus



I Oslo och Akershus sker en gemensam utvecklingsplanering med strategiska visioner som bas. Den är indelad i fyra strategiområden där planen för markanvändning och transport i Oslo och Akershus har en överordnad roll.

4.6.4 Skillnader och likheter i administrativ indelning

Tabell 4.2 illustrerar skillnader och likheter mellan de nordiska länderna.

I alla länder finns en eller flera aktörer på regional nivå. Det framgår att länderna har påtagligt olika system både när det gäller val, beskattningsrätt och antal geografiska enheter. Det finns

historiska skäl förknippade med politikområdets ställning i förhållande till andra områden som exempelvis miljöpolitiken.

Tabellen redovisar även att alla länder tar fram utvecklingsstrategier på regional nivå samt att det i Norge och Finland finns rumsliga och fysiska planer på regional nivå.

I Finland och Norge finns det två olika aktörer på regional nivå (i Sverige tre), varav en är statlig. Den statliga organisationen eller verksamheten benämns olika i de fyra nordiska länderna.

Tabell 4.2 Regionala aktörer i de nordiska länderna

| Benämning | Danmark | | Finland | | Norge | | Sverige | |
|---------------------------------|---------|------------------|---------|--------------|------------------|-----------------|------------|--------------|
| | Region | Landskapsförbund | Region | Fylkeskommun | Fylkesmansämbete | Samverkansorgan | Lands-ting | Länsstyrelse |
| Antal enheter | 5 | 19 | 7 | 18 | 18 | 7 | 20 | 21 |
| Direktvald politisk nivå | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej |
| Beskattningsrätt | Nej | Nej | Nej | Ja | Nej | Nej | Ja | Nej |
| Utvecklingsstrategier | Ja | Ja | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja (10) | Ja (4) |
| Fysiska planer | Nej | Ja | Nej | Ja | Nej | Nej | Nej* | Nej |

*Landstinget i Stockholm är ett undantag då de tar fram en rumslig regional plan (reglerat i speciell lagstiftning).

4.6.5 Kommuner och kommunreformer

I Danmark genomfördes en region- och kommunreform 2007. Danmark är ett av få länder inom EU som har lyckats bilda en ny regional förvaltningsnivå genom att slå samman redan befintliga förvaltningsenheter på mellannivå. På regional nivå ersattes de 16 befintliga länen med fem större regioner. Reformen innebar bland annat att den regionala nivån förlorade några av sina kompetensområden till kommunerna och till staten. Efter den danska reformen av kommunstrukturen påminner systemen för fysisk planering i Sverige och Danmark om varandra.

En utvärdering av den danska kommunreformen presenterades i mars 2013 i en rapport från det danska ekonomi- och inrikesministeriet. Utvärderingen visar att kommunreformen har skapat

en ram för en mer robust offentlig sektor, som är bättre rustad att möta aktuella och kommande utmaningar. Den professionella nivån har stärkts genom reformen och detta har lett till nytänkande och höjd kvalitet. Den åsyftade ekonomiska bärkraften har också uppnåtts med reformen. Reformen medför även en starkare politisk styrning av kommunerna från staten. Det är i dag större fokus på övergripande politik och strategier bland de danska kommunpolitikerna.⁴⁸

I Finland pågår en kommunreform och sammanslagningar av kommuner har pågått under flera år. En ny kommunstrukturlag infördes 2013. Vid sidan av denna har en reform inletts av finansieringssystemet och en total revision av kommunallagen. I inledningen av 2014 har 28 finska kommuner eller områden lämnat en ansökan om att delta i kommunförsöken, som planerats till stöd för kommunernas uppgifter och förpliktelser. Finansministeriet väljer ut kommuner till försöken. Kommunförsöken utgör ett led i kommunreformen och de inkluderar handlingsmodeller för sex olika serviceenheter. Målet med kommunförsöken är att förstärka kommunernas förutsättningar att ordna den kommunala servicen åt invånarna. Kommunerna kan utveckla sin servicestruktur utgående från kundernas behov. Kostnader ska sparas genom effektivisering av tvärgående administrativa serviceprocesser. Det primära målet är att åstadkomma mer verkningsfulla tjänster.

Det norska kommunal- och moderniseringsministeriet har i början av 2014 tillsatt en expertutredning. Kommittén ska titta på de kriterier som måste vara på plats för att kommunerna ska kunna lösa de uppgifter de har i dag. Syftet är att skapa en kommunal sektor anpassad till morgondagens behov och då anses kommunerna behöva vara mer robusta och större.

I det lagförslag som regeringen aviserat kommer behovet av en reform, målen för reformen och en plan för genomförande att presenteras. Regeringen kommer att underlätta regionala och lokala processer, där kommunerna ska diskutera vilka aktörer de vill samarbeta med.

⁴⁸ Regeringens utvalg om evaluering af kommunalreformen, *Evaluering af kommunalreformen. Marts 2013*, Ökonomi- og Indenrigsministeriet 2013.

Tabell 4.3 Kommunstruktur i de nordiska länderna

| | Danmark | Finland | Norge | Sverige |
|----------------|-----------|---------|--------------|------------|
| Antal kommuner | 98 | 320 | 429 | 290 |
| Kommunreform | Genomförd | Pågår | Ny utredning | Ej aktuell |

4.6.6 System för utvecklingsplanering och fysisk planering

I Danmark togs den formella befogenheten till fysisk planering på den regionala förvaltningsnivån bort genom region- och kommunreformen. De fem regioner som ansvarar för strategier för regional utveckling ska säkerställa en strategisk utvecklingsplanering. Från 2014 ställs dock inte längre krav i planlagen på att regionråden ska ta fram regionala utvecklingsplaner. I stället ska de i samarbete med regionala tillväxtforum utarbeta regionala näringslivs-, utvecklings- och tillväxtstrategier. Kommunerna ska förhålla sig till dessa, men de regionala strategierna är inte bindande för kommunernas fysiska planering.

Kommunerna i Danmark har ansvaret för att göra allmänna riktlinjer och visioner till verklig fysisk planering genom lokala planer och detalplaner. Kommunerna tar fram kommunplaner som lägger fast övergripande mål och riktlinjer för den kommunala utvecklingen. Kommunerna har efter kommunreformen en större roll beträffande fysisk planering och kommunplanens roll har stärkts. Ansvaret för arbetsmarknad, bostäder, transport, innovation och företagsutveckling ligger hos kommunerna, ett ansvar som de ofta delar med staten.

I Danmark finns på alla tre administrativa nivåer planläggning i enlighet med sektorlagstiftning som har betydelse för fysisk planering. På den statliga nivån finns landsplanläggning. Här finns också miljölagstiftning och tillståndsgivning, överklaganden samt förvaltningslagstiftning. På statlig nivå beslutas om att stora byggprojekt som gäller det nationella vägnätet och järnvägsnätet genomförs på grundval av anläggningslagen för enskilda projekt. På den regionala nivån finns regionala utvecklings- och tillväxtstrategier, som ersätter regionala utvecklingsplaner. Här finns också tillväxtforum, Agenda 21 och speciallagstiftning om mineraltillgångar.

På den kommunala nivån finns planstrategier, kommunplaner och lokalplaner, miljövärderingar och Agenda 21 liksom bygglov

och annan lovgivning. Det finns också regleringar i övrig kommunal lagstiftning. I praktiken är det således kommunerna som planerar hur danska städer och landskap utvecklas, men detta sker inom ramen för de allmänna riktlinjer och strategier som nationell och regional nivå undantagsvis sätter upp.

Danmark har som berörts tagit bort den regionala fysiska planen och i stället infört strategiska planer. Strategierna innehåller inte något fysiskt utpekande av olika områden för bebyggelse. Den fysiska eller geografiska kopplingen är således numera svag på den regionala nivån. Dock finns fortfarande fingerplanen i Huvudstadsområdet, där olika typer av bebyggelse pekas ut. Fingerplanen utarbetas inte av regionen själv utan av miljöministeriet.

I Finland finns en regional fysisk plan, landskapsplanen, där användningen av områden pekas ut geografiskt. Det är landskapsförbund som tar fram landskapsplaner. De tar även fram ett regionalt utvecklingsprogram som i Finland kallas landskapsprogram. Genom riksomfattande mål för områdesanvändning har den finska regeringen fastställt de riktlinjer för områdesanvändning som ska beaktas i hela landet. Detta finns samlat i markanvändnings- och planlagen (MBL). I Finland utgörs plansystemet av de riksomfattande målen för områdesanvändning, landskapsplanen, generalplanen och detaljplanen. De är en del av det system för planering av områdesanvändningen som definierats i MBL. Vid planeringen i landskapen, vid kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet ska de riksomfattande målen beaktas och främjas.

Planering på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan som styr områdesplanering och ett landskapsprogram. Landskapsplanen ska i första hand lösa riksomfattande och regionomfattande frågor och frågor om landskapets områdesanvändning. Lokala ärenden på kommunnivå behandlas i general- och detaljplaner. De riksomfattande målen för områdesanvändning och de översiktliga planerna, landskapsplanen och generalplanen, styr planeringen av enskilda detaljplaner i Finland. Utlåtanden och möjliga överklaganden gäller i första hand landskapsplanen och dess genomförande.

Vad gäller regional planering i Norge finns ett system i fylkena. Systemet omfattar en regional planstrategi, en regional plan och regionala planbestämmelser. Enligt den norska plan- och bygglagen

gäller sedan 2008 kravet att nationella myndigheter ska utarbeta särskilda nationella förväntningar på planläggningen i fylken och kommuner. Planeringen ska baseras på bedömningar av olika intressen och bygger på ekonomiska och andra resursmässiga förutsättningar för genomförande, där kostnader och nytta vägs mot varandra.

De nationella förväntningarna ska ange uppgifter och intressen som regeringen anser att det är viktigt att fylkeskommunerna och kommunerna fokuserar på i planläggningen under den kommande perioden för att bidra till att genomföra den aktuella nationella politiken. Huvudfrågorna i de nationella förväntningarna är klimat och energi, stads- och tätortsutveckling, kollektivtrafik och infrastruktur samt värdeskapande ekonomisk utveckling. Man räknar även in natur- och kulturmiljö, landskap samt hälsa, livskvalitet och uppväxtmiljö, som alla har koppling till den regionala utvecklingen.

I Norge är fylkeskommunerna direktvalda och regional planering sker under en folkvald ledning. Den regionala plan som fylkeskommunerna tar fram konkretiserar den regionala planstrategin genom antingen en regional plan för fylket som helhet, för del av fylket eller för ett specifikt temaområde som omfattar hela eller delar av fylket. Den norska regionala planstrategin ska ta sin utgångspunkt i regionala utmaningar och frågor som behöver prioriteras för att främja utvecklingen i regionen. Den regionala planstrategin gör det möjligt att ta upp utmaningar i fylket som innefattar flera olika kommuner, förvaltningsnivåer och sektorer. Den regionala planstrategin ska utarbetas i samarbete med kommunerna och med hänsyn till bidrag från de kommunala planerna.

Fylkeskommunerna utarbetar regionala planer för de frågor som anges i den regionala planstrategin. De norska kommunerna tar också fram en kommunal planstrategi. Både regionala och kommunala planstrategier ska utarbetas minst en gång per mandatperiod och senast ett år efter konstituering. Det norska plansystemet är, inte minst på den kommunala nivån, ett system som på ett tydligt sätt integrerar tillväxt- och utvecklingsfrågor med fysisk planering.

4.6.7 Skillnader och likheter i planeringssystemen

Planeringssystemen i de nordiska länderna bygger samtliga på en stark kommunal planeringstradition och ett långtgående mandat för den lokala nivån beträffande beslutanderätt och kontroll av markanvändning. En flexibel lagstiftning ger kommunerna vägledning, där övergripande mål och syfte för planeringen framgår samtidigt som den överlåter åt den lokala nivån att bestämma hur dessa mål kan uppfyllas, anpassas och utvecklas. Medborgarinflytandet i den fysiska samhällsplaneringen är en stark tradition i alla nordiska länder. Samtliga länder har system med övergripande planer som kompletteras av mer detaljerad efterföljande planering.

Det kan noteras att förutsättningarna för den regionala planeringen är olika utifrån hur den regionala nivån fungerar och är reglerad politiskt i de nordiska länderna. En skillnad mellan Sverige och övriga nordiska länder ligger i att det finns en tydligare hierarkisk indelning i hur staten och regionerna aktivt deltar, påverkar och i viss mån styr den kommunala planeringen i övriga nordiska länder. Det gäller även hur en sådan påverkan och styrning uttrycks i formella plan- och strategidokument.

Den statliga och regionala nivån har en tydligare plats i den kommunala planeringsverksamheten i andra länder genom att man samlar viktiga frågeställningar i formella dokument och strategier. Dessa strategier är vägledande för kommunernas planering och kompletterar ofta ett system som kan liknas vid det svenska när det gäller att peka ut riksintressen. De övriga nordiska ländernas system med planeringsstrategier på nationell, regional och lokal nivå visar en tydlighet i vad den fysiska planeringen genom lokala planer ska uppnå. Detta saknas i Sverige. Likaså uppmuntrar sådana tillvägagångssätt en bredare samverkan på regional och mellankommunal nivå, något som torde underlätta en mer strukturerad regional utveckling.

Tabell 4.4 illustrerar förekomsten av strategier, visioner och mål samt planer på statlig respektive regional nivå i Norden.

Regionala strategier finns i alla nordiska länder. I Danmark finns det en tydlig beskrivning av systemet som en helhet. Kommunerna tar även fram strategier och planer. Regionernas tillväxt- och utvecklingsstrategier ska ske i nära dialog och i samarbete med kommuner, företag och organisationer. I Finland är det landskapsför-

bunden som tar fram både strategier och fysiska planer. Det finns ett arbete som på ett tydligt sätt kopplar samman landskapsprogram och fysiska landskapsplaner. Det sker genom att det på alla nivåer tas fram strategier för utveckling.

Det norska plansystemet har ett system som på ett tydligt sätt integrerar tillväxt- och utvecklingsfrågor med fysisk planering på den kommunala nivån. Där är de kommunala och regionala planstrategierna synkroniserade tidsmässigt för att stärka möjligheterna till ökad samplanering mellan den kommunala och regionala nivån.

I Norge ska den nationella nivån signalera nationella förväntningar till både den regionala och den kommunala nivån. Genom detta förväntas nationella mål och riktlinjer föras in. Det är fylkeskommunerna som ansvarar för planforum som ska identifiera och samordna statliga, regionala och kommunala intressen i samband med att regionala och kommunala planer utarbetas.

Tabell 4.4 Strategier, visioner, mål och planer på statlig respektive regional nivå i de nordiska länderna

| | Danmark | Finland | Norge | Sverige |
|---|--|--|--|---------------------------------|
| Strategi, vision och mål på statlig nivå | Ja | Ja | Ja | Ja* |
| Benämning | Landsplan-redogörelse Översikt över statliga intressen i kommunplanerna | Riksomfattande mål för områdesanvändning | Förväntningar på regional och kommunal planering | |
| Förekomst av fysisk planering på statlig nivå | Landskapsdirektiv och fingerplan | Nej | Nej | Nej |
| Regional indelning | 5 regioner | Ja 19 landskap | Ja 18 fylken | Ja 21 län |
| Benämning för strategi på regional nivå | Tillväxt- och utvecklingsstrategier | Landskapsprogram | Regionala planstrategier | Regionala utvecklingsstrategier |
| Rumsliga fysiska planer på regional nivå | Nej | Ja Landskapsplaner | Ja Regionala planer | Nej |
| Rumslig regional planering för huvudstadsområden | Ja Fingerplan | Ja Helsingfors generalplan” | Ja Plan för Oslo och Akershus | Ja RUF5 |

*Sveriges har en nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft som dock inte är en rumslig fysisk plan.

4.6.8 Bostadsfrågor i de nordiska länderna

Under åren i början av 1990-talet föll bostadsinvesteringarnas andel av BNP i Sverige med cirka 70 procent. Mellan åren 1995–2006 steg investeringarna betydligt i alla nordiska länder. Under finanskrisen 2008–2009 föll dock investeringarna återigen. Bostadsinvesteringarna i de nordiska länderna har under det senaste året planat ut förutom i Danmark där de minskat betydligt.

I Finland har bostadsinvesteringarnas andel av BNP varit klart störst av de fyra länderna oavbrutet ända sedan 1993. Andelen var år 2012 drygt dubbelt så stor som i Sverige. Den var även cirka 45 procent högre än i Norge. Noterbart är att även i Danmark har bostadsinvesteringarnas andel av BNP varit mycket högre än i Norge under hela perioden till och med år 2008. Åren 2009–2012 låg de på samma nivå som i Norge, trots svag bostadsmarknad och svag befolkningstillväxt.

I jämförelse med övriga nordiska länder har således bostadsbyggandet varit störst och mest stabilt i Finland. Där var byggandet intensivt under 1980-talet, men det var omfattande även under 1990-talet och därefter. Boverket har också redovisat att antalet påbörjade bostäder i förhållande till invånarantalet har varit lägst i Sverige av de fyra länderna under åren 1993–2008.

I Norge har bostadsbyggandet i förhållande till invånarantalet i genomsnitt varit något lägre än i Finland sedan 1990-talets början. I Danmark har det byggts betydligt färre bostäder i förhållande till invånarantalet än i Finland och Norge, bortsett från åren 2004–2006 då byggandet ökade avsevärt. Sverige skiljer sig från de andra länderna främst vad gäller utformningen av bostadspolitiken och plansystemen samt stöd till nyproduktion.

Det är intressant att i ljuset av detta granska den finska regeringens bostadspolitik. Regeringens åtgärdsprogram för åren 2012–2015 fokuserar framför allt på ökad bostadsproduktion och förbättrade boendeförhållanden för grupper som behöver särskilt stöd, som bostadslösa, äldre och utvecklingsstörda. Finland har en finansierings- och utvecklingscentral för boendet (ARA). Myndigheten lyder under förvaltningsgrenen av miljöministeriet. Kommunerna ansvarar för bostadsplaneringen, men staten försöker påskynda planeringen i vissa regioner som Helsingforsregionen med samlade avsiktsförklaringar för markanvändning, boende och trafik.

Förenklat lovar staten pengar till investeringar om kommunerna lovar påskynda planering och byggande av bostäder. Mest bostäder byggs av privata företag.

Den finska regeringen vill öka bostadsproduktionen genom att säkerställa ett tillräckligt stort utbud av tomter och garantera smidiga planeringsprocesser. Målet är att bostadsproduktionen ska öka i synnerhet i Helsingforsregionen och i andra tillväxtcentra. Genom att förbättra bostadsmarknaden och öka rörligheten hos arbetskraften ska regionernas ekonomiska förutsättningar förbättras som helhet. Utöver att införa nya skattebestämmelser överläts även mark som är i statens ägo i Helsingforsregionen för bostadsproduktion.

För att boendeutgifterna inte ska belasta hushåll med små inkomster vill den finska regeringen genom bostadspolitiken säkerställa att boendekostnaderna hålls på en rimlig nivå. Genom statsstöd och lagstiftning ska utbudet av bostäder till rimliga priser i tillväxtcentra förbättras. Aravabostäder (bostäder i allmännyttan) är hyresbostäder eller bostadsrätter finansierade med långfristiga räntestödslån, som är typiska för det finska systemet sedan länge.

Finska intentionsavtal

Intentionsavtal gällande markanvändning, boende och trafik är avtal som finska staten sluter med stadsregionerna. Ett antal finska kommuner i storstadsområden förbinder sig till åtgärder genom avsiktsförklaringar eller så kallade intentionsavtal. Den finska regeringens mål för utvecklingen av kommunernas bostadsbyggande är att samordna lösningarna för markanvändning, boende och trafik. Med intentionsavtalen stödjer man samarbetet mellan kommunerna i en stadsregion och mellan kommunerna och staten.

Syftet med avtalen är att förbättra stadsregionernas funktionalitet och konkurrensförmåga samt att trygga en jämlik utveckling av kommunerna. I avtalen fastställs till exempel målen för bostadsproduktionen inom den närmaste framtiden samt de centrala utvecklingsprojekten för trafiknätet. Avtalen följs upp av särskilda uppföljningsgrupper, vars uppgift är att bedöma hur åtgärderna framskrider och vilken verkan de har.

Intentionsavtal gäller i Helsingfors. Åbo och Tammerfors för åren 2012–2015 mellan staten och regionens kommuner rörande markanvändning, boende och trafik. För den finska statens del fungerar miljö- och kommunikationsministeriet, finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, trafikverket samt närings-, trafik- och miljöcentralen som avtalsparter.

Programberedningen för ökat bostadsbyggande inom Sveriges Kommuner och Landsting har uppmärksammat det finska arbetet.⁴⁹ Det gäller bostadsfinansieringen, planeringsprocessen mellan kommun och stat samt regelverket vid förköp och möjligheter att överklaga. Programberedningen noterade de intentionsavtal som tecknas mellan staten och kommunerna i tillväxtregionerna. Avtalen kan leda till en inriktnings- och tidsmässig samordning av kollektivtrafiken och bostadsbyggandet. Den gemensamma bilden vad gäller avtalens funktion är att det har varit värdefullt att sammanställa planer för markanvändning, infrastruktur, kollektivtrafik och bostadsförsörjning i ett och samma dokument. Båda parter ser framför sig att nästa version kommer att vara en regelrätt regionplan. På statlig nivå aviseras en lag för att ge en sådan sammansatt plan i Helsingforsregionen legal status.

4.6.9 Kompetensförsörjning och kunskapsunderlag

Ett viktigt villkor när det gäller möjligheterna att utveckla den regionala samhällsplaneringen är tillgången till kompetensförsörjning och till den kunskap som krävs för att kunna förändra organisation, arbetssätt och planeringsmetoder. Vid det nordiska seminarium som arrangerades i samarbete mellan kommittén och Institutionen för samhällsplanering och miljö vid Kungl. Tekniska högskolan i Stockholm i mars 2015 behandlades bland andra dessa frågor i syfte att visa hur situationen ser ut i de nordiska länderna. Dessa länder utgör av tradition en gemensam marknad när det gäller forskning och högre utbildning inom samhällsplaneringsområdet.

⁴⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar*. Slutrapport från programberedningen för ökat bostadsbyggande, SKL 2014.

Kunskap för regional planering gäller främst insikter gällande samspelet mellan rumsliga strukturer och infrastruktursystem samt vilka åtgärder som får vilka långsiktiga effekter. Kunskap om planering gäller vilka aktörerna är och vilka processer som ger bäst resultat. Planeraren som processledare och förstärkare av de regionala organens och de små kommunernas samhällsplaneringskapacitet och kompetens är en relativt ny och viktig insikt om modern samhällsplanering. Lättillgänglig kunskap om förändringar över tid behöver kombineras med uppdrag till centrala myndigheter inom samhällsplaneringen. Stöd till centrumbildningar som komplement till akademins arbete med utbildning och forskning skulle kunna bygga upp plattformar för reell dialog mellan akademi och praktik.

De som arbetar inom regional planering i de nordiska länderna har studerat arkitektur, samhällsplanering, kulturgeografi eller statskunskap vid olika universitet och högskolor. I Danmark finns ett centrum för planerarutbildning vid Aalborgs universitet. Där finns också internationellt erkänd, planeringsteoretisk forskning. Det finns inte någon nationell forskningsenhet inom samhällsplanering och region- och stadsforskning i Finland. Trots det finns det en ganska tydlig arbetsfördelning mellan olika utbildnings- och forskningsenheter när det gäller både inhemska och internationella uppdrag. Genom årtionden har ungefär 1500 experter som arbetar med planerings- och utvecklingsuppgifter på olika regionnivåer i Finland gått genom en och samma kurs vid Aaltouniversitetet.

Nordiska Ministerrådets centrum för forskning om regional planering (Nordregio) har fått en stark ställning som tillämpat centrum för forskning om regional planering både i ett nordiskt och i ett europeiskt perspektiv. Nordregios roll som forskningsutförare inom EU-programmet ESPON är särskilt värd att nämna. På detta sätt har den nordiska planeringsforskningen påverkat politikutformningen inom EU som helhet.

Numera behandlar forskning i regional planering sådana teman som en kompakt samhällsstruktur och kollektivtrafikens betydelse för klimatpolitiken. De är teman som har förnyat planeringsprinciperna och planeringsprocesserna. I den här förändringen har forskare och utbildare i de olika nordiska länderna fungerat som förmedlare för internationella inflytanden. Inom forskningen existerar sedan länge aktiva nordiska nätverk som exempelvis inom regionalveten-

skapen via *European Regional Science Association* (ERSA) och planeringsforskningen via *Association of European Schools of Planning* (AESOP).

Att förnya planeringsprinciperna har också orsakat konflikter. Traditionellt har byggerätten varit omfattande i Norden och i många regioner ses rikliga utrymmen fortfarande som utvecklingsresurser. Regionplanering i bemärkelsen planering av markanvändning och regional utvecklingspolitik i de finska landskapsförbunden tenderar allt oftare att hamna under samma tak och där har förbunden en möjlighet att betrakta planeringens olika delar i samband med varandra.

Influenserna från Europa har blivit starkare jämfört med de nordiska influenserna i de olika ländernas regionala planering. Det finns praktiska skäl för det. Den tidigare utbildningen till planerare vid Nordiska institutet för samhällsplanering (Nordplan) skapade nordiska relationer, där de svenska, danska och norska språkens ställning var starkare än i dag i både utbildning och forskning.⁵⁰

I alla länder finns ett förändringstryck på den regionala nivån som kommer både underifrån och uppifrån. Nordiska förbindelser och jämförelser mellan nordiska modeller är ett uppenbart tillskott och det finns ingen anledning att minska det. Snarare kan en gemensam nordisk modell inom regional planering, infrastrukturplanering och bostadsplanering på ett betydelsefullt sätt utvecklas via nätverk inom utbildning och forskning. Samverkan i EU-projekt av olika slag kan vara en viktig katalysator i detta sammanhang.

⁵⁰ Nordplan i Stockholm var en svensk statlig myndighet som tillkom 1968 och hade till uppgift att anordna vidareutbildning för yrkesverksamma inom samhällsplanering i de nordiska länderna samt att bedriva forskarutbildning och forskning inom samma område. Enligt en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige 1969 angående institutets inrättande och finansiering skulle kostnaderna för verksamheten fördelas mellan de fyra länderna och från 1974 finansierades institutet över Nordiska ministerrådets kulturbudget. År 1981 upphörde Nordplan som svensk statlig myndighet och blev en nordisk institution, som lades ned 1986.

5 Samhällsförändringar och problembilder

I detta kapitel sätter vi vårt uppdrag i sitt sammanhang och beskriver de utmaningar som vi bedömer att samhällsplaneringen ställs och kommer att ställas inför. Vi redogör även för några iakttagelser utifrån dagens förhållanden, som vi menar formar kommitténs problembilder när det gäller att skapa förutsättningar för att kunna tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

De utgångspunkter som kapitlet försöker illustrera, ger vårt arbete några skilda förutsättningar att förhålla sig till. För det första behöver arbetet utgå från en samhällsutveckling som kännetecknas av människors förändrade livsmönster. Globala trender som urbanisering och globalisering blir allt mer påtagliga även i vårt land. För det andra måste utredningen trots förändringarna i omvärlden ta sin utgångspunkt i dagens system för kommunal översiktsplanering och regionplanering, som bygger på 1980-talets lagstiftning om planering för hur mark och vatten ska användas. Vi inleder med att ge en bild av dagens bostadsmarknad och beskriver några utmaningar för den framtida bostadsförsörjningen.

5.1 Bostadsmarknaden fungerar dåligt

5.1.1 Bostadsbristen

Många utredningar och rapporter hävdar att Sverige har en dåligt fungerande bostadsmarknad. Den växande befolkningen ställer höga krav på att marknaden ska kunna leverera efterfrågade bostäder. Varje år byggs nya bostäder motsvarande mindre än en procent av vårt nuvarande bostadsbestånd, samtidigt som behoven är påtagligt

större. Bostadsmarknaden kan i dag inte svara upp mot det behov som finns vare sig i områden med befolkningstillväxt eller i områden där befolkningsunderlaget minskar.

Länsstyrelserna pekar i sina analyser av bostadsmarknaden ut ett antal brister.¹

- Bostadsbyggandet har ökat det senaste året i flera län, men det är inte tillräckligt för att möta de behov som finns. Det råder fortsatt underskott på framför allt hyresrätter, oavsett läge på bostadsmarknaden.
- Flera grupper efterfrågar samma bostäder, främst små lägenheter. Behovet är stort för nyanlända och ungdomar samt för äldre personer som behöver ett mindre boende men ett boende som är mer tillgängligt.
- Samtliga analyser lyfter svårigheten att få fram bostäder till nyanlända. Situationen har uppmärksammats sedan ett par år tillbaka. I många län gör invandringen att befolkningen ökar eller bidrar till att en minskning inte sker.
- De flesta länsstyrelser uppmärksammar den demografiska utvecklingen och visar på ett behov av bostäder riktade till äldre.
- På grund av hård konkurrens på hyresrättsmarknaden beskriver flera länsstyrelser att fastighetsägare ställer särskilda krav på de bostadssökande.
- Urbaniseringen påverkar bostadsförsörjningen. Sveriges befolkningsutveckling är en stor utmaning för kommuner som inte är en storstad eller universitetsstad. I många län är det framför allt kommunen med länets största stad som står för majoriteten av befolkningstillväxten, medan de omgivande kommunerna har en minskande befolkning.
- Länsstyrelserna lyfter frågan om kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjningen. Med tanke på underskottet på bostäder i många kommuner är det anmärkningsvärt att två tredjedelar av landets kommuner saknar aktuella riktlinjer och därmed underlag för sin bostadsförsörjning.

¹ Boverket, *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2014*, Rapport 2014:35 Regeringsuppdrag.

- Flertalet länsstyrelser lyfter behovet av en ökad samverkan mellan kommunerna inom länet och det är större fokus än tidigare på regional bostadsförsörjning.

5.1.2 Obalans på bostadsmarknaden i flertalet kommuner

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2014 anser 156 av landets 290 kommuner att det råder obalans på bostadsmarknaden på grund av underskott på bostäder, vilket ska jämföras med att 44 kommuner rapporterade en generell bostadsbrist år 2000.² Kommunernas bedömningar visar tydligt på obalanserade bostadsmarknader i Storstockholm, Storgöteborg och de större högskoleorterna. Även Stormalmö och mindre högskoleorter anser sig ha ett underskott på bostäder, men där skiljer det sig i större utsträckning åt mellan omgivande kommuner, landsbygden och centralorten.

Samtidigt fortsätter antalet kommuner med överskott på bostäder att minska. Under den senaste sexårsperioden har antalet sjunkit från 52 till 35 kommuner. Överskott på bostäder finns framför allt i mindre kommuner med minskande och åldrande befolkning.

Boverket har i en tidigare rapport kommenterat begreppen om obalans på marknaden bland annat på följande sätt.³

Överskott på bostäder innebär att det ständigt finns fler lediga bostäder eller bostäder till salu än vad som efterfrågas. Att det finns outhyrda lägenheter i något enstaka bostadsområde behöver inte innebära att den lokala bostadsmarknaden, som helhet betraktad, präglas av ett överskott. [...]

Om det råder brist på bostäder eller inte på den lokala bostadsmarknaden är [alltså] en bedömningsfråga och brist på bostäder kan innebära olika saker i olika typer av kommuner. [...]

[...] brist på bostäder kan [också] innebära att det till antalet finns tillräckligt många bostäder men att det är fel sorts bostäder. De lediga bostäderna kanske inte är anpassade för en åldrande befolkning eller finns utanför centralorten där servicen har försvunnit. [...]

Rapporterad brist på bostäder är inte alltid detsamma som nybyggnadsbehov. Ett ökat utbud kan uppstå genom en ökad omsättning av bostäder i beståndet. Det kan även vara så att man behöver få till

² Boverket, *Bostadsmarknadsenkäten 2014*, www.boverket.se.

³ Boverket, *Bostadsmarknaden 2013–2014 med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, Rapport 2013:19.

flyttkedjor för att möjliggöra eller underlätta generationsväxling i olika delar av beståndet.

Rapporterad brist på bostäder kan vara ett uttryck för en dynamisk ekonomi, där ökade inkomster leder till ökad efterfrågan på bostäder. Att en kommun uppger bostadsbrist innebär visserligen i de flesta fall att det är svårt att flytta till, eller inom kommunen. Men brist på bostäder innebär inte nödvändigtvis att bostadssociala problem, som trångboddhet och omfattande andrahandsuthyrning, är utbredda fenomen.

Ett annat sätt att få en uppfattning om situationen på den lokala bostadsmarknaden är att titta på marknadsindikatorer som priser och sålda lägenheter. Det är då möjligt att få kunskap om den realiserade efterfrågan på bostäder, men inte om olika hushållskategoriernas behov och möjligheter att hitta bostäder på den lokala marknaden. Att priserna är låga innebär inte självklart att det kommer fram lämpliga bostäder för grupper som har svårigheter att etablera sig på marknaden. Det kan exempelvis gälla studenter eller flyktingar eller för den skull militär personal som anställs inom Försvarsmakten, även om den senare gruppen inte är särskilt omfattande.

I en rapport från Programberedning för ökat bostadsbyggande inom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bekräftas bilden av att bristen på bostäder inte enbart avser storstadsregioner och andra tillväxtkommuner.⁴ I många kommuner har inga hyreslägenheter byggts på flera decennier. Många kommunala bostadsföretag har dålig ekonomi och det finns inga attraktiva bostäder att erbjuda äldre som vill lämna ett småhus eller ungdomar som flyttar från föräldrahemmet. Bristen på bostäder försvårar också rekryteringen till det lokala näringslivet och till den offentliga sektorns verksamheter. Kommuner med ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv kan ha särskilda problem, om de finns utanför tillväxtregionerna.

Även om begreppen om obalanser på bostadsmarknaden är komplexa och det finns många aspekter att ta hänsyn till, tycks det råda en bred samsyn kring att dagens problem till stor del består i att det finns för få bostäder. Dåvarande Statens bostadskreditnämnd (BKN) uppskattade 2010 att det behöver byggas 35 000–40 000 bostäder om året, vilket kan jämföras med åren närmast efter finanskrisen 2008, då det färdigställdes 25 000–30 000

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar*. Slutrapport från programberedningen för ökat bostadsbyggande, SKL 2014, s. 6.

bostäder per år.⁵ Enligt Boverket är det totala kvantitativa byggbehovet i riket under perioden 2012–2025 beräknat till knappt 558 000 eller cirka 40 000 per år.⁶ Om vi ser till kommunernas egna bedömningar över hur många bostäder som skulle behöva tillkomma de närmaste fem åren, skulle den samlade bostadsbristen i Sverige uppgå till cirka 265 000 bostäder.⁷

Då riket i allmänhet och storstadsregionerna i synnerhet har haft hög befolkningstillväxt under senare år, har behovet av bostäder ökat. Problemet förstärks av att befolkningstillväxt och urbanisering i högre grad beror på inflyttningsöverskott än födelseöverskott. Såväl födelse- som inflyttningsöverskott har varit högre än normalt sedan 2005 och befolkningstrycket har inte varit högre än vad det är nu sedan slutet på 1960-talet.

Befolkningstillväxten har inte följts av ett ökat byggande och byggandet har legat kvar på relativt låga nivåer sedan mitten av 1990-talet. Att byggandet sjönk drastiskt i början på 1990-talet beror till stor del på att det belades med moms, att efterfrågan på bostäder sjönk på grund av lågkonjunkturen och att hushållens möjligheter till ränteavdrag försämrades. Byggandet ökade sedan sakta fram till 2008 då det minskade igen i samband med finanskrisen.

Bostadsbyggandet ser nu ut att öka. Under 2014 påbörjas cirka 39 000 nya bostäder inräknat nettotillskott genom ombyggnad, vilket innebär en betydande ökning jämfört med åren 2008–2012.⁸ Under 2013 påbörjades cirka 26 000 bostäder i flerbostadshus (en ökning med 50 procent från 2012) och av dessa var något fler hyresrätter än bostadsrätter. Ytterligare cirka 2 000 bostäder tillkom genom ombyggnad. Antalet påbörjade lägenheter väntas under 2015 enligt Boverket öka med ytterligare nästan 10 procent till sammanlagt cirka 42 500 lägenheter. Om den produktions-takten kan upprätthållas, kan också regeringens mål om 250 000

⁵ BKN, *Vad kostar det att bygga bort bostadsbristen?* Marknadsrapport oktober 2010.

⁶ Boverket, *Behovet av bostadsbyggande, Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025*, Rapport 2015:18 s. 84.

⁷ Boverket, *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*, Rapport 2012:18 (Kommunernas bedömningar av bostadsbehoven är beroende av andra hänsyn än marknadsmässig efterfrågan och utbud på bostäder, exempelvis kommunal bostadsförsörjningspolitik).

⁸ Boverkets indikatorer, *Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*, November 2014.

nya bostäder till år 2020 infrias, räknat på antalet igångsatta lägenheter (prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 18 s. 46).

Antalet påbörjade bostäder i flerbostadshus har i det närmaste fördubblats 2013 jämfört med 2012 i Storstockholm, medan ökningen var 70 procent bland kommuner med fler än 75 000 invånare utanför storstadsregionerna. I Storstockholm indikerar kommunerna att 15 000–16 000 bostäder per år kommer att påbörjas 2014–2015, i Storgöteborg 4 000–5 000 bostäder och i Stormalmö 2 500–3 000 bostäder under motsvarande tid. I Storstockholm sker dessutom en kraftig ökning av antalet igångsatta studentbostäder, 1 500–2 000 lägenheter per år under åren 2014–2015.

5.1.3 Problemen på bostadsmarknaden

Utifrån de problem som tillskrivs den svenska bostadsmarknaden föreslår forskare, intressegrupper och andra debattörer flera olika lösningar. En vanlig uppfattning är att det främsta sättet att möta bostadsbristen på måste vara att stimulera ett ökat bostadsbyggande eller åtminstone undanröja alla eventuella hinder för bostadsbyggandet. Lösningen på bostadsbristen behöver dock inte (enbart) vara nybyggnation, oavsett om bristen har sitt ursprung i en obalans mellan antalet tillgängliga lägenheter och antalet hushåll som söker bostad eller att efterfrågan på bostäder inte möter utbudet.

Utbudet bedöms också kunna öka genom ökad omsättning av bostäder och genom ökad rörlighet som möjliggör eller underlättar generationsväxling i olika delar av beståndet. En förklaring till nuvarande situation anses vara att den stora bostadsefterfrågan främst är driven av ekonomiska faktorer och ett ineffektivt utnyttjande av befintliga bostäder. Inkomstökningarna under det senaste decenniet i kombination med låga räntor och snabbt växande bolån anges vara faktorer som främst driver på bostadsefterfrågan. Bostadsbyggandet har ännu inte ökat tillräckligt för att kunna möta efterfrågan. I stället har en hög efterfrågan och åtföljande höga bostadspriser medfört att befintliga bostäder utnyttjas sämre än tidigare.

Två huvudförklaringar till det dåliga utnyttjandet förs ofta fram. Den första är brister i tillämpningen av hyressättningsystemet,

som anses medföra att hyresmarknaden fungerar allt sämre i takt med att bostadsmarknaden blir allt mer överhettad. Det råder delade meningar om hur systemet med bruksvärdereglering tillämpas i storstadsregionerna och dess för- och nackdelar.

Den andra förklaringen som förs fram är att värdestegringen på bostadsrätter och egnahem i kombination med reavinstkatten och den borttagna möjligheten till räntefria uppskov på vinsten vid bostadsförsäljningar minskar utbudet på bostäder på den öppna marknaden. Den skatt som tas ut vid bostadsförsäljningar anses innebära att antalet bostadsbyten minskar. Matchningen mellan utbudet av bostäder och behovet skulle kunna vara bättre. I takt med att bostadsefterfrågan ökar, används den befintliga bostadsstocken allt sämre, vilket reducerar bostadsutbudet ytterligare.

När det gäller möjligheterna att öka byggandet anser många att bättre finansieringsförutsättningar är ett viktigt villkor. Det gäller såväl marknadens prissättningsmekanismer som riskkapital- och kreditförsörjning.

Endast i ett 50-tal av landets 290 kommuner – däribland 20 av de 26 kommunerna i Stockholms län – var priset för ett begagnat småhus år 2012 högre än kostnaden för att bygga ett nytt hus av motsvarande standard. Cirka 200 av landets 290 kommuner hade samma år en så kallade *Tobins q-kvot* som understeg 0,8, vilket anses innebära ett betydande hinder för nyproduktion. Utanför storstadsområdena var genomsnittet för kommunernas *Tobins q* år 2012 0,72. I kommuner med en kvot som understiger 1,0 är det billigare att köpa ett begagnat småhus än att bygga ett nytt. I cirka 200 kommuner är det således svårt att få lönsamhet i att producera egenägda bostäder för avsättning på en öppen och fungerande marknad. Det innebär i sin tur att såväl banker som finansiärer med riskkapital är mycket restriktiva när det gäller nyproduktion av bostäder i merparten av landets kommuner.⁹

De kommunala bostadsföretagens ansvar för att det byggs för lite i den här situationen förs ofta fram i debatten. De kan ha svårt att producera hyresbostäder i sina kommuner med hänsyn till den affärsmässiga bedömning företagen är skyldiga att göra. En statlig utredning har i uppdrag att se över hur kommuner kan omstruk-

⁹ Boverkets indikatorer, *Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*, April 2014.

turera eller avveckla kommunala bostadsföretag som är i kris. Utredningen ska föreslå åtgärder som möjliggör för kommuner att få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet (Dir. 2013:68).

En särskild utredare har också fått i uppdrag att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att utbudet av nya bostäder långsiktigt ska anpassas till efterfrågan. Regeringen anger i direktivet till utredningen att byggbranschen består av ett fåtal stora och rikstäckande företag och ett stort antal mindre, lokala företag som konkurrerar om uppdrag från offentliga och privata beställare. Tre företag har tillsammans hälften av omsättningen i byggbranschen, vilket enligt regeringen kan få effekter på konkurrensen vid arbeten som har tydliga skalfördelar och därmed leda till högre priser (Dir. 2014:75).

Samordning mellan olika sektorer efterlyses också för att underlätta bostadsbyggandet. Ur ett samhällsbyggnadsperspektiv är det t.ex. avgörande att planeringen för trafikinfrastruktur och kollektivtrafiken hänger samman med bostadsplaneringen, som i sin tur måste hänga ihop med planeringen för skolor och annan offentlig och kommersiell service.

Med hänsyn till bostadsfrågans komplexitet är det rimligt att anta att det behövs flera olika lösningar för att få en fungerande bostadsmarknad och för att tillgodose bostadsförsörjningen. Utöver att bostadsmarknadens egna marknadsmekanismer måste fungera bättre, kommer bostadsplaneringen också i allt större utsträckning att behöva ske tillsammans med andra sektorsvisa planeringar. Exempelvis skulle rörligheten kunna underlättas genom nya lösningar för transportinfrastruktur och kollektivtrafik, som gör bostadsmarknaden både geografiskt större och mer integrerad, och därmed även mer mångfasetterad. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan de olika sektorerna och tillsammans borde de kunna bidra till att möta varandras utmaningar.

Bostadsmarknadens sätt att fungera påverkar planeringen för bostadsförsörjning, fysisk planering, planering för regional transportinfrastruktur, kollektivtrafik och tillväxt. Planeringen måste ta hänsyn till att det är en marknad som avgör om de bostäder kom-

munerna planerar för i praktiken kommer till stånd. Planeringssystemen behöver därför vara anpassade till hur marknaden fungerar.

5.1.4 Vissa grupper är särskilt utsatta

Vissa grupper av hushåll har svårare än andra att få tillgång till en bostad. Det gäller särskilt ungdomar, studenter, utrikesfödda och äldre. Regeringen tillsatte 2012 en nationell hemlöshetssamordnare med uppgift att ge kommunerna stöd i deras arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Uppdraget redovisades i en slutrapport i juni 2014.¹⁰

En slutsats som samordnaren drar, och som vi får bekräftad i våra samtal, är att bostadsmarknaden är tuffare nu än tidigare och att det i dag är en hård konkurrens mellan många grupper om bostäderna. Bland annat beskriver rapporten att flera av kraven på hyresgästerna har skärpts. Enligt samordnaren innebär den ökade konkurrensen ett stärkt behov av att kommunerna får en överblick över kommunens hela bostadssituation. En del av den lösningen går att finna i en bättre samordning inom kommunen mellan exempelvis socialtjänsten och stadsbyggnadsförvaltningen.¹¹

I flera av våra samtal med kommuner och länsstyrelser kommer frågan upp hur kommunerna planerar för resursvaga grupper som står långt från bostadsmarknaden och att de bostäder som planeras inte har dessa grupper som målgrupp. Trots att behovet är som störst för dessa är de ingen prioriterad målgrupp i bostadsplaneringen. Som framkommer i hemlöshetssamordnarens rapport, är hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ett komplext problem, där bostadsmarknadens sätt att fungera är en aspekt. De ekonomiska förutsättningarna för de enskilda individerna är en annan viktig del.¹²

Den brist på hyresrätter som flera kommuner anger leder till ökad konkurrens på bostadsmarknaden, samtidigt som antalet grupper och

¹⁰ Socialdepartementet, *Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*, dnr S2014.019.

¹¹ *Ibid* s. 10.

¹² *Ibid* s. 9.

individer som får svårare att ta sig in på marknaden ökar.¹³ Enligt Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 var den vanligaste orsaken till hemlöshet bland utrikesfödda att de inte blivit godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden.¹⁴

Utestängning eller svårigheter att komma in på marknaden kan inte endast hanteras av kommunernas socialtjänst utan måste också ske via kommunernas planering för bostadsförsörjning och i kommunernas övergripande planering. Här pekar hemlöshetssamordnaren på allmännyttans roll på bostadsmarknaden och att även om det är marknaden som till stor del styr bostadsbyggandet kan kommunerna använda sina bostadsbolag för att påverka utvecklingen.¹⁵

Ungdomar och unga vuxna

Ungdomars situation på bostadsmarknaden är beroende av många faktorer. Det handlar om möjligheter att efterfråga önskade bostäder, exempelvis genom inkomst, men också om utbudet av bostäder. Gruppen unga är blandad, men har som grupp sämre ekonomiska förutsättningar än många andra i konkurrensen om de små lägenheterna. 180 av landets 290 kommuner uppger att de har brist på lägenheter som ungdomar efterfrågar. Enligt 151 av dessa kommuner är den främsta anledningen att det råder en generell brist på bostäder i kommunen. Andra anledningar som kommunerna uppger är det finns för få små lägenheter, att ledigblivna, mindre bostäder är för dyra även för ungdomar med förvärvsinkomst eller att lediga lägenheter är för stora för de flesta ungdomshushåll.¹⁶

Det är vanligast med brist på bostäder för unga i Storstockholm och Storgöteborg samt i de större högskoleorterna. Dessa kommuner har ofta generell bostadsbrist och ligger i regioner dit ungdomar flyttar. Även i orterna utanför storstadsregionerna kan det vara svårt för unga att hitta en lämplig bostad. Gruppen med kommuner med fler än 25 000 invånare har de senaste åren stått för den

¹³ Ibid s. 12.

¹⁴ Socialstyrelsen, *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden – omfattning och karaktär 2011*, Artikel nr 2011-12-8.

¹⁵ Socialdepartementet (2014) Socialdepartementet, Bostad sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetsmordnaren, dnr S2014.019, s. 14.

¹⁶ Boverket, *Bostadsmarknadsenkäten 2014*, www.boverket.se

största ökningen när det gäller brist på bostäder för ungdomar. 119 kommuner uppger 2014 att de gör särskilda insatser för att underlätta för ungdomar att få egen bostad.

En särskild grupp är de som väljer att genomgå militär grund- och befattningsutbildning och därefter anställs i Försvarsmakten för en period på upp till tolv år. Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning har i sitt betänkande uppmärksammat svårigheterna för dessa soldater att få ett eget boende på de 30-tal förbandsorter där de kan få anställning. Gruppbefäl, soldater och sjömän förutsätts att själva ordna eget boende efter avslutad utbildning. Utredaren föreslår att Försvarsmakten får möjlighet att hyra ut bostadslägenheter i andra hand till dessa personalkategorier genom ett tillägg i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning (SOU 2014:73 s. 344 f.).

Bostadssituationen för studenter skiljer sig åt mellan olika universitets- och högskoleorter. 20–25 av totalt 43 högskolekommuner har oförändrat under senare år bedömt att det är brist på särskilda studentbostäder. Samtidigt uppger nästan lika många att det inte är några större problem för studenter att få tag på en lämplig bostad. Uppgifterna säger dock inte något om hur många studenter som påverkas eller hur stor bristen är.

Stora ungdomskullar gör att antalet studenter för närvarande är stort. Höstterminen 2012 fanns det nära 385 000 registrerade studenter och samtidigt cirka 86 000 studentbostäder. SCB beräknar att antalet unga i åldern 20–24 år minskar snabbt de närmaste åren. Det har under senare år byggts 500–600 studentbostäder per år medan de konkreta projektlistorna visar på en kraftig ökning av den årliga produktionen de närmaste åren. Kommunerna bedömer att det under 2014 och 2015 kommer att påbörjas omkring 4 000 studentbostäder per år.¹⁷

Utrikes födda

Kommunerna har rätt till statlig ersättning för att ta emot utländska medborgare som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. År 2012 hade 273 av landets 290 kommuner överenskommelser om mot-

¹⁷ Boverket, *Bostadsmarknadsenkäten 2014*, www.boverket.se

tagande. Mellan åren 2011 och 2013 mer än tredubblades antalet mottagna flyktingar till drygt 40 000 personer och Migrationsverket har bedömt att det kan komma 80 000–105 000 asylsökande till Sverige under 2015.¹⁸

Allt fler kommuner anger att det är svårt att tillgodose behovet av bostäder för flyktingar. 40 procent av kommunerna uppger att flyktingar som har fått uppehållstillstånd och som ska bosätta sig permanent i kommunen är en grupp som har särskilt svårt att få en bostad, vilket är en fördubbling på tre år.¹⁹

I bostadsmarknadsenkäten 2014 bedömer 196 kommuner att de har underskott på bostäder för nyanlända personer. Det är framför allt mindre kommuner med en svag bostadsmarknad som kan erbjuda bostäder för nyanlända. Den ökade invandringen till Sverige under de senaste åren har inneburit att folkmängden år 2013 ökade i sju av tio kommuner.²⁰

Efter invandringen till landet följer de nyanlända samma flyttmönster som gäller för inrikes födda, dvs. de flyttar till storstadsregionerna och framförallt till förortskommunerna. Skälen till att lämna glesbygds-, landsbygds-, och industrikommuner är främst möjligheterna att finna arbete och den sociala situationen.²¹ Inflyttningen till förortskommunerna sker inte alltid till ett eget boende, utan trångboddheten ökar. Med trångboddhet följer flera problem, varav ett är barnens situation och hur boendet påverkar deras förutsättningar i skolan.

Äldre

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen (2001:453) ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. 70 procent av landets kommuner uppger att behovet av särskilda boendeformer för äldre är täckt och kommer att vara det även om två år. Däremot kommer behovstäckningen att minska något på fem års sikt i takt med att

¹⁸ Migrationsverket, *Verksambets- och kostnadsprognos 2014*, Dnr 1.1.3 – 2014 – 5644.

¹⁹ Boverket, *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, Rapport 2013:19, s. 24.

²⁰ Sweco och Arena för tillväxt, *Sveriges Nya Geografi 2014*, s. 6.

²¹ *Ibid* s. 16.

andelen äldre över 80 år ökar kraftigt, även om allt fler äldre samtidigt bor kvar hemma. Kommunernas bedömning är att det kommer att tillkomma 5 000 bostäder i särskilda boendeformer för äldre under 2014 och 2015, vilket är en kraftig ökning.

Investeringsstödet för äldreboendestäder kan även lämnas för så kallade trygghetsbostäder, dvs. lägenheter som är kopplade till vissa gemensamma utrymmen och tillgång till personal under vissa tider. Ett par tusen trygghetsbostäder tillkommer varje år, främst i kommuner med mindre än 25 000 invånare. Det sker genom såväl nyproduktion som omvandling av särskilda boendeformer för äldre.

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för äldres bostäder på svaga bostadsmarknader.²² Granskningen har avsett de 123 av landets 290 kommuner som har eller har haft en svag bostadsmarknad enligt Boverket. Enligt Riksrevisionens enkät har en majoritet av dessa kommuner inte ett utbud av bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan. Kommunerna har ofta svårt att möta efterfrågan på tillgängliga och moderna bostäder för äldre. Det gäller särskilt i kommunernas centralort, där tillgången på samhällsservice, kommunikationer och butiker framförallt finns.

SKL:s programberedning för ökat bostadsbyggande pekar i sin rapport på att äldres boende inte främst är särskilda äldreboenden.²³ Före 80 års ålder bor en överväldigande majoritet fortfarande kvar i det ordinarie bostadsbeståndet. Endast två procent bor i så kallade äldreboende, det vill säga särskilt boende som beslutats av kommunen. Av de som är över 80 år har 14 procent plats i särskilt boende. Under de närmaste årtiondena kommer andelen äldre att öka, såväl till antal som i förhållande till andelen i yrkesför ålder. Inte minst kommer de allra äldsta att öka sin andel.

Att boendet fungerar bra på äldre dagar är i första hand avgörande för att olika grupper av äldre ska kunna leva ett självständigt liv. Men hur gruppen äldre väljer att bo påverkar också hela bostadsmarknaden. Ett tillskott i nyproduktionen av trygghetsbostäder och seniorbostäder påverkar rörligheten i stort. Inte minst är detta avgörande på mindre orter med svagare bostadsmarknad.

²² Riksrevisionen, *Bostäder för äldre i avfolkningsorter*, RiR 2014:2.

²³ Sveriges Kommuner och Landsting, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar*. Slutrapport från programberedningen för ökat bostadsbyggande, SKL 2014, s. 30.

Det innebär fler begagnade småhus till försäljning på marknader där låga bostadspriser gör det svårt att bygga nya småhus.

5.2 Framtida utmaningar för bostadsförsörjning och hållbar utveckling

En rad samhällsförändringar påverkar det framtida bostadsförsörjningsbehovet och våra möjligheter att tillgodose kraven på hållbar utveckling. Några förändringar är påtagliga redan nu, medan andra bedöms ha större inverkan på samhället på längre sikt. Fortsatt befolkningstillväxt och urbanisering liksom kraven på en hållbar utveckling, bl.a. för att undvika negativa konsekvenser av framtida klimatförändringar, kommer att avgöra omfattningen och lokaliseringen av det framtida bostadsbyggandet. Vi gör i detta avsnitt ett försök att överblicka några övergripande samhällsförändringar på 10–15 års sikt, i vissa fall ända fram till mitten av seklet. Det senare är givetvis förenat med stora osäkerheter men visar ändå på några tendenser som det kan finnas anledning att beakta när de framtida planeringssystemen ska utvecklas.

5.2.1 Långsiktiga tendenser i samhällsutvecklingen

Boverket har i Vision för Sverige 2025 identifierat och fokuserat på fyra så kallade megatrender – klimatförändringar, globalisering, urbanisering och digitalisering.²⁴ Begreppet megatrender används av många forskare för att illustrera en utveckling som inte är tillfällig. Trenderna kan grupperas och benämnas på olika sätt, men oftast är det samma fenomen som fångas in.

Klimatförändringar måste vi alla förhålla oss till för att nå en hållbar samhällsutveckling. Det är nödvändigt att använda samhällsplaneringen som ett verktyg för att begränsa utsläppen av växthusgaser och för att kunna möta de förändringar som följer av det ändrade klimatet. Det är också nödvändigt att säkerställa att strategiska beslut i den fysiska planeringen inte försämrar förutsättningarna att klara beslutade miljö kvalitetsmål och generationsmål.

²⁴ Boverket, *Vision för Sverige 2025*, Boverket 2012-11-27, Dnr 109-2640/2011.

Ökad nederbörd, stigande havsnivåer, fler väderrelaterade katastrofer och en förhöjd årsmedeltemperatur får direkta konsekvenser för samhällsplaneringen.

Globalisering innebär att världen krymper genom ett ökat utbyte när det gäller handel, personresor och information. Städer, tätorter, regioner och länder ingår i ett sammanhang där de ömsom kompletterar varandra och ömsom är varandras konkurrenter. Likaså bygger industrins produktion på ett välutvecklat globalt nätverk, vilket bland annat ställer stora krav på transportinfrastrukturen.

Urbanisering pågår i hela världen och människor söker sig till städer och särskilt till städer som redan är stora. I såväl industriländer som utvecklingsländer kan vi se en mycket snabb urbanisering, som innebär att hälften av jordens befolkning kommer att bo i städer år 2050. För Sveriges del beräknar Boverket att de flesta bor i de tre storstadsregionerna, där cirka 70 procent av folkökningen sker. År 2050 har storstadsregionerna dessutom förtätats och innehåller flera städer med egna kärnor. När allt fler vill bo i staden behöver mycket byggas ut och det krävs en effektiv planering på många nivåer för att kunna möta behoven. Vid sidan av urbaniseringen minskar befolkningen i andra delar av landet. Minskande befolkning ställer även det krav på god planering.

Digitaliseringen har utvecklats i mycket snabb takt under de senaste decennierna. Genom en digitaliserad värld rör sig information blixtnsabbt och människor kan följa händelser i realtid som inträffar runt om i världen. Vi kan enkelt nå varandra utan att träffas och vi kan vara närvarande oavsett avstånd genom att vara uppkopplade. Vårt vardagsliv och våra rörelsemönster förändras. Samhället måste anpassas till de nya behoven av snabb uppkoppling och nya former för samvaro som påverkar hur man arbetar, studerar och lever sitt liv. Medborgare och offentliga institutioner kommunicerar alltmer med varandra digitalt, vilket påverkar synen på de administrativa gränserna och vem exempelvis en enskild kommun eller ett landsting vänder sig till.

Det finns naturligtvis fler än fyra stora trender i samhällsutvecklingen. Boverkets urval grundar sig på studier av flera omvärldsanalyser och på resultat från diskussioner under seminarier med nationella myndigheter och organisationer. Dessa fyra har samtidigt betydelse för de strukturella fysiska förändringarna i

samhällsutvecklingen. Andra stora trender som lyfts fram är individualisering, åldrande befolkning och kommersialisering.

Framtidskommissionen, som tillsattes av regeringen, har i sin slutrapport identifierat ett antal utmaningar för Sverige med sikte på 2020 och 2050. Utmaningarna har också sin utgångspunkt i pågående samhällsförändringar eller megatrender som kommissionen har kunnat observera. Dit hör bland annat hållbar tillväxt, demografisk utveckling samt migration och integration (Ds 2013:19).

Med megatrenderna följer ändrade livs- och produktionsmönster, som ställer nya krav på exempelvis planering av transportsystemen, tillväxtinsatser och välfärdstjänster. Städer och regioner konkurrerar med varandra oberoende av landsgränser för att locka till sig företag och välutbildad arbetskraft i syfte att kunna öka sin tillväxt. Den regionala nivån har därmed fått en annan betydelse i sammanhang där enskilda kommuner anses vara för små såväl geografiskt som befolkningsmässigt och där nationalstaten kan anses vara för stor. Regionernas utveckling påverkas av den mellanstatliga nivån, som EU och andra sammanslutningar, och regionerna är ofta direkta samtalspartners med bland annat EU.

5.2.2 Befolkningstillväxt och urbanisering

Det sker en kraftig befolkningstillväxt i många delar av landet. Vid årsskiftet 2013/14 hade Sverige cirka 9,65 miljoner invånare och folkmängden hade ökat med cirka 700 000 personer från 2002. Den årliga befolkningsökningen har varit särskilt kraftig efter 2005. 12 av landets 21 län svarade för hela befolkningsökningen, medan övriga nio län hade en oförändrad eller något minskande befolkning. De tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne ökade sammantagna med närmare 550 000 invånare.

SCB har prognosticerat att befolkningen år 2025 kommer att uppgå till cirka 10,5 miljoner, dvs. en ökning från i dag med cirka 850 000 invånare. SCB har då beräknat att invandringsöverskottet kommer att minska i framtiden. I en annan prognos i underlaget för Boverkets Vision 2025 utgår beräkningarna från att invandringsöverskottet kommer att fortsätta öka i takt med att befolkningen växer i områden med konflikthärdar eller med svåra conse-

kvenser av klimatförändringar.²⁵ Den prognosen innebär att folkmängden stiger till närmare 10,7 miljoner invånare 2025, dvs. folkökningen skulle uppgå till drygt 1 miljon invånare inom tolv år.

En större del av den ökningen beräknas ske i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö samt i de större universitets- och högskoleorterna. Stockholmsregionen förväntas få en folkökning med drygt 30 000 per år, länen i Mälardalen exklusive Stockholm beräknas öka med uppemot 9 000 invånare per år och Skåne län med cirka 15 000 invånare per år under de närmaste åren. Västra Götalands län har en något långsammare befolkningsutveckling.

Den inhemska omflyttningen ökar och har inte varit så omfattande sedan 1960-talets flyttboom. Under 2000-talets första decennium har t.ex. inflyttningsnettot till högskoleorter med mer än 75 000 invånare varit i genomsnitt cirka 2 000 personer per år, medan utflyttningsnettot från kommuner med mindre än 25 000 invånare har varit lika stort.²⁶ På 25 års sikt kommer hälften av landets kommuner att öka sin befolkning, medan resterande kommuner kommer att minska sin folkmängd.²⁷ De 10 kommuner som i dag har den svagaste befolkningsutvecklingen – alla i Norrlands inland – väntas tappa 30 procent av sin befolkning under den närmaste 20-årsperioden.²⁸

Sverige är i ett internationellt perspektiv ett starkt urbaniserat land. Det betyder att det sker en stark inflyttning till tätorter, vilka är spridda över landet. Enligt Eurostat är Sverige det medlemsland i EU med snabbast tillväxt i urbana regioner. År 2010 bodde 85 procent av Sveriges befolkning (drygt 8 miljoner invånare) i en tätort.²⁹ Tätortsbefolkningen ökade med 550 000 personer mellan åren 2000 och 2010. Ökningen skedde i alla åldersgrupper och har under lång tid skett framför allt i förortskommuner. Utanför tätort minskade befolkningen utom andelen äldre över 65 år, som ökade.

²⁵ Nilsson, Åke, *Befolkningsprognos för Sverige 2011–2040*, PM 2011-09-26.

²⁶ Tyréns, *Omvärldsanalys demografi och bebyggelse*, Rapport 2012-09-30.

²⁷ Trivector, *Trender med påverkan på samhällsplaneringen – Omvärldsanalys med fokus på transport, infrastruktur och bebyggelse*, Rapport 2012:69.

²⁸ Tyréns (2012).

²⁹ Med tätort avses enligt Sveriges Officiella Statistik en ort med 200 invånare eller fler. Antalet tätorter ökade under åren 2000 – 2010 marginellt från 1936 till 1956. Definitionen av begreppet tätort är gemensam för de nordiska länderna, medan gränsen för vad som räknas som urbana orter sätts betydligt högre i flera andra länder. Källa: Statistiska meddelanden MI 38 SM 1201.

Även inom tätort ökade andelen äldre i samtliga län. Mindre tätorter med färre än 5 000 invånare hade 2010 den största andelen unga under 20 år. Arbetsmarknaden är en drivande faktor bakom urbaniseringen, men även sociala faktorer spelar in.

5.2.3 Klimatpåverkan

Klimatförändringarna anges ofta vara en av vår tids stora ödesfrågor. Den senaste redovisningen av läget från FN:s klimatpanel IPCC är tydlig med att världens länder har mycket kort tid på sig för att vända utvecklingen när det gäller utsläppen av växthusgaser. Det handlar i praktiken om att hålla halten av växthusgaser i atmosfären under farliga nivåer, där riskerna ökar för att självförstärkande mekanismer i klimatsystemen triggas igång och det uppstår en så kallad skenande klimatförändring.³⁰

I Sverige finns en bred samstämmighet om att vi ska ta på oss vår del av ansvaret för att snabbt minska utsläppen. Riksdagen har därför satt upp ett mål om att Sverige ska ha en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 och även en vision om att nettoutsläppen av klimatgaser 2050 ska vara nära noll (prop 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28).

De samhällssektorer där Naturvårdsverket bedömer att det kommer att vara svårast att komma ner till noll utsläpp är dels jordbrukssektorn med bland annat utsläpp av metan- och lustgas vid bearbetning av åkerjorden, dels inom processindustrin, där koldioxidutsläppen ofta är en del i processen som inom stål- och cementproduktion.³¹

Inrikes transporter står för cirka en tredjedel av de svenska utsläppen av klimatgaser. De bedöms dock vara relativt sett lättare att ställa om av det skälet att det finns många olika typer av åtgärder som kan kugga i varandra. Det gäller åtgärder som energieffektivisering av nya fordon, biodrivmedel, överflyttning till transportslag med lägre utsläpp – sjöfart, järnväg för gods och kollektivtrafik

³⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014. Synthesis Report of the Fifth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press.

³¹ Naturvårdsverket, *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*, Rapport 6532, December 2012.

för persontransporter – samt en inriktning av samhällsplaneringen mot minskade transportbehov och ändrade beteenden.

Minskade transportbehov

EU-kommissionen, International Energy Agency (IEA), Utredningen om fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84) och Trafikverket är exempel på aktörer som betonar att en inriktning av samhällsplaneringen mot minskade transportbehov är nödvändig för att nå klimatmålen. Det handlar om såväl att underlätta för individer att välja andra transportsätt än bilen som att minska utsläppen från godstransporter.

Vid nyetablering av bostadsområden och vid annan nybyggnation är det angeläget att inte i onödan bygga in sig i framtida transportbehov. IPCC betonar i sina senaste rapporter att det är viktigt att undvika koldioxidintensiv och energikrävande teknik och samhällsbyggnad, eftersom byggnader och infrastruktur är långlivade. Att anpassa och bygga om i efterhand är mer kostsamt än att redan från början planera och bygga långsiktigt hållbart.³²

Kraven på transportsnålhet ökar därför. Det handlar om att samhällen, företag och organisationer måste byggas upp och organiseras så att transportbehoven med fordon som drivs med fossila bränslen minskar. Vinsterna med mindre vägtrafik är förutom lägre utsläpp av växthusgaser även mindre buller, mindre trängsel, mindre luftföroreningar, färre transportbarriärer i landskapsbilden och att mer av stadens yta kan användas för grönområden eller byggnader. Den starkaste drivkraften för att minska biltrafiken kan i många fall vara en strävan efter trivsammare och mer attraktiva städer. Genom att av dessa skäl bygga bort biltrafiken sker det betydande förändringar i stadsplaneringen på många håll i världen. Ett motiv kan också vara insikten om att transporter är en kostnad. Det är relativt sällan som det finns ett egenvärde i att transportera gods eller människor.

³² Se t.ex. Naturvårdsverket, Energimyndigheten och SMHI, *Uppdatering av det klimatvetenskapliga kunskapsläget*, Klimatologi nr 9 2014.

5.2.4 Ekonomisk tillväxt och den nya ekonomiska geografin

Den demografiska utvecklingen är en betydelsefull kraft för den ekonomiska utvecklingen. Befolkningstillväxt gynnar ekonomisk tillväxt. De fördelar som uppstår av ett brett befolkningsunderlag lockar i sin tur människor och företag till storstadsregionerna. Urbaniseringsprocessen drivs därmed på av den ekonomiska utvecklingen.

Produktiviteten har stadigt förbättrats i Sverige efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och bidrar till ekonomins utveckling. En förklaring till det är den teknologiska utvecklingen.³³ Utöver att ekonomin har blivit global och informations-teknologin har befäst sin plats, får även faktorer som kunskap och humankapital allt större betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

Till detta kommer betydelsen av ett lands institutionella förutsättningar. Dessa förutsättningar kan ha såväl formell karaktär, exempelvis lagar och regleringar, som informell karaktär, exempelvis normer.³⁴ En effektiv och förutsägbar samhällsplanering kan därmed ses som en konkurrensfördel gentemot andra länder.

En viktig drivkraft för förändring av det ekonomiska landskapet är möjligheten till specialisering.³⁵ *Globala värdekedjor* är ett sätt där företagen ökar specialiseringen i de ekonomiska aktiviteterna. En global värdekedja är en tillverkningsprocess som är spridd över flera länder. Förändringen av tillverkningsprocessen från tillverkning i ett land till en global värdekedja medför ett antal konsekvenser för de inblandade länderna. Bland annat blir sektorsindelningen mellan varor och tjänster allt mindre relevant, eftersom en allt större andel av värdeskapandet i tillverkade varor uppstår genom tjänster.

Ökad medverkan i globala värdekedjor avspeglar sig i en ändrad arbetsmarknadsdynamik. I ökande grad skapar globala värdekedjor arbetstillfällen inom kvalificerade tjänstesektorer och ofta genom ett nära samspel med tillverkande företag. Då kunskapsintensiva

³³ Konjunkturinstitutet, *Sveriges ekonomi. Ett långsiktsscenario fram till år 2035*, Specialstudier Nr 30, Mars 2012.

³⁴ Tillväxtverket, *Index över länders regelverk och institutioner – hur internationella jämförelser kan användas och tolkas*, Rapport 2013:7.

³⁵ Tillväxtanalys, *Globala värdekedjor och tillväxtpolitik – en översikt*, PM 2014:03.

sektorer tenderar att expandera i storstadsregionerna och tillverkningsindustrin är mer geografiskt utspridd över Sverige, leder denna utveckling sannolikt till större regionala skillnader i arbetsmarknadsförhållanden.

Begreppet *den nya ekonomiska geografin* används för att tydliggöra att den ekonomiska utvecklingen inte är frikopplad från den plats där den äger rum.³⁶ Infrastruktur och tillgänglighet som ger upphov till nätverk och samverkan är liksom rörlighet, specialisering och entreprenörskap komponenter som ses som drivkrafter i en ny ekonomisk geografi. En plats eller ett område där flera komponenter kan mötas gynnar en ökad tillväxt.

En nyckelfaktor är således närhet såväl i geografisk som i kulturell mening. Geografiska avstånd kan överbryggas av goda transportsystem och teleförbindelser. Kulturella avstånd kan överbryggas av gemensamma språk och tankemönster. Ju närmare nätverkens olika delar är knutna till varandra, desto effektivare blir de. Såväl samhälleliga aktörer som företag strävar efter att skapa dynamiska närmiljöer, där kompletterande verksamheter kan korsbefrukta varandra (jfr SOU 2003:123 s. 36).

Attraktiviteten hos en plats bedöms efter exempelvis dess förmåga att erbjuda tillgång till god infrastruktur, service, arbetskraft och utbud av aktiviteter och händelser. Det finns även en emotionell dimension av attraktivitet som mer handlar om platsens identitet och dess sociala och kulturella värden. Individens värderingar och val spelar roll för hur en plats ska uppfattas – attraktiv eller inte. Fysisk planering har här en roll i att bidra till samhällsutvecklingen genom att skapa och utforma attraktiva platser och miljöer.

Utvecklingen har medfört att företag har blivit alltmer intresserade av sin närmaste omvärld. Växande anspråk på transporter och telekommunikationer, liksom på en attraktiv livsmiljö för medarbetarna, har fått företagen att ställa krav inte enbart på infrastruktur och utbildningsutbud utan även på boendemiljö, offentlig och privat service och ett rikt kulturliv. Eftersom en lokal nivå inte fullt ut kan tillmötesgå flera av dessa krav fordras ett regionalt perspek-

³⁶ Fujita, M. och Krugman, P., *The New Economic Geography: Past, Present and the Future*, Papers in Regional Science, Årgång 83 (2004).

tiv såväl som ett lokalt. Det hänger delvis samman med det som brukar kallas *regionförstoring* (SOU 2003:123 s. 37).

5.2.5 Regionförstoring och integrering med växande arbetsmarknadsregioner

Arbetsmarknaden är liksom bostadsmarknaden i allt större omfattning inte längre begränsad till den egna kommunen. Den sträcker sig ofta över ett större geografiskt område, en så kallad arbetsmarknadsregion.³⁷ Människor lever, studerar och arbetar i allt större regionala områden. Lokala arbets- och servicemarknader växer långt över kommun- och länsgränser och flätas in i varandra. Nationsgränser utgör heller inget hinder i de fall det råder samförstånd mellan länder om att underlätta arbetspendling. Det gäller i hög grad i gränsområden mot våra nordiska grannländer.

I och med att fler lever i städer och tätorter påverkas även inställningen och förhållandet till administrativa gränser. I tätortsmiljöer kan en familj bo i en kommun, barnen gå i skola i en annan och föräldrarna arbeta i en tredje. Samtliga dessa kommuners enskilda beslut eller förmåga att samarbeta inverkar således inte bara på den enskilda kommunens egna invånare. Det ställer krav på ett vidare regionalt perspektiv på näringslivsutveckling, infrastrukturplanering och kollektivtrafikförsörjning, såväl som på planering av bostäder och kommersiell service.

I Boverkets Vision 2025 fortsätter den redan pågående regionförstoringprocessen. Regionförstoring innebär att arbetsmarknadsregioner växer samman. Regionförstoring sker framför allt i storstadsregioner och kring region- och universitetsorter.

Tillgängligheten till transportinfrastruktur och väl utvecklade kommunikationer utgör grunden för regionförstoring. Förutsätt-

³⁷ *Arbetsmarknadsregion* (A-region) är ett statistiskt begrepp. Indelningen är i arbetsmarknads-sammanhang numera ersatt av indelningen i *lokala arbetsmarknadsregioner* (LA-regioner). A-regionernas storlek och invånarantal är starkt varierande. LA-regioner revideras vart femte år. En LA-region anses vara självförsörjande på arbetstillfällen om andelen av de förvärvsarbetande som arbetspendlar till andra kommuner inte överstiger 20 procent. *Funktionella analysregioner* (FA-regioner) är en geografisk indelning som avses gälla i tio år. FA-regionerna delas in i regionfamiljer som befolkningsstorlek, utbildningsnivå, andelen företagare och tillgänglighet till arbetstillfällen. Regionindelningen används vid planering av kommunikationer och vid statistiska prognoser och konsekvensanalyser av bruttoregionalprodukt, sysselsättning, social service osv. Källa: Tillväxtverket och SCB.

ningarna för att ta del av arbete eller studier som erbjuds inom ett stort geografiskt område skiljer sig därför åt i landet. Men även mindre tätorter och landsbygd kan integreras i allt större regioner, om infrastruktur och kollektivtrafik byggs ut. Ett fullödigt utbud av utbildning, forskning och utveckling samt kultur och annan service – sådant som avgör en Orts dragningskraft på människor och företag – förutsätter ett växande upptagningsområde i takt med att anspråken blir alltmer sofistikerade. Även om regionförstoringen är mest påtaglig i tätbefolkade regioner blir ingen del av landet helt opåverkad.

Regionförstoring kan också integrera mindre tätorter och landsbygd, framförallt i flerkärniga regioner med en välutvecklad infrastruktur. Genom förbättrade förutsättningar för pendling kan skalfördelar som den täta staden skapar utnyttjas i ett allt större geografiskt område. Regionförstoring bidrar således till grunden för en ekonomisk tillväxt.

För individen är tiden styrande för hur stor den egna arbetsmarknaden kan bli. I storstadsregioner är pendlingstiderna längre än i övriga landet. Pendlingen in till storstäderna ökar, vilket stärker städernas tillväxt och tillgång till arbetskraft. Män pendlar mer och längre än kvinnor och har således tillgång till en större arbetsmarknad.³⁸ Den största andelen av pendlingsresorna utförs med bil. För resor inom storstadsområden är bilen fortsatt vanligast, även om 20–30 procent av dessa resor företas till fots eller med cykel. Med en bättre samordning av planering för infrastruktur och bostäder borde andelen energi- och fossilkrävande transporter kunna minska, samtidigt som bostadsbehoven tillgodoses.

Regionförstoring handlar i huvudsak om ökad arbetspendling. Regionförstoring är en företeelse som i Sverige oftast har beskrivits som något önskvärt med betoning på de positiva effekterna. På senare tid har emellertid allt fler börjat ifrågasätta och problematisera regionförstoringen. I andra länder utanför Norden finns knappast regionförstoring som begrepp och man har snarare strävat mot förtätning, då man har sett nackdelarna med en omfattande

³⁸ Trafikanalys, *Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys*, Rapport 2011:3.

arbetspendling.³⁹ En avgörande skillnad är att Sverige, Norge och Finland i huvudsak är tämligen glest befolkade länder, där regionförstoring och ökad pendling ger bättre fungerande arbetsmarknader.

Problemet är de målkonflikter som uppstår, eftersom arbetspendlingen också bidrar till ökat bilresande, vilket inte är önskvärt ur ett hållbarhetsperspektiv. I stället finns det ett ökat behov av att förtäta och utveckla befintlig bebyggelse i syfte att minska en eventuell utglesning. Regionförstoring kan bidra till att minska tiden för resandet mellan tätorter, men bör inte leda till att ny bebyggelse sprids ut. Flera kommuner lyfter i sin planering fram att förtätning är en prioriterad aspekt.

Regionförstoring som ger negativa effekter som utglesning av bebyggelse i stora regioner utan stora kärnor är ett allvarligt problem. Glesare struktur ger både ökat bilresande och sämre förutsättningar för kollektivtrafikförsörjning. Livskvaliteten kan påverkas negativt för många, då det knappast finns något egenvärde i att pendla långt. Personer som inte arbetar heltid har ofta svårt att tillgodogöra sig några fördelar av sitt arbete. En dålig regionförstoring leder till att dyra infrastrukturinvesteringar binder samman små och halvstora städer utan underlag för specialisering. Städernas glesa periferi blir därför allt större med ökat bilberoende som följd. Det typiska exemplet är vissa amerikanska städer utan stadskärna, där bilberoendet många gånger är totalt.⁴⁰

En bra regionförstoring kännetecknas däremot av lokal förtätning och regional sammankoppling. Regionens kärnor växer i motsats till geografisk utglesning. Kärnorna är regionens sammanhållande kraft och starka kärnor binds samman av energieffektiv kollektivtrafik. Tätt byggda kärnor gör det möjligt att gå och cykla och att försörja bebyggelsen med kollektivtrafik. Mindre kärnor bör ha en tillräcklig funktionsblandning för att normal service ska finnas lätt tillgänglig. En positiv regionförstoring innebär att gång- och cykelvänliga och livskraftiga, halvstora städer med täta kärnor kan bindas samman med frekvent spårbunden trafik.

³⁹ Knutsson, E., *Regionförstoring – en litteraturstudie*, Arbetsrapport april 2005, TRUM Transportforskningsenheten Umeå Universitet.

⁴⁰ Illustrationer av en dålig respektive en bra regionförstoring bygger till stora delar på en presentation av Jonas Eliasson, professor i Transportsystemanalys vid Centrum för Transportstudier på KTH.

5.2.6 Regionförstoring förutsätter utbyggnad av transportinfrastrukturen

Omkring år 2050 är större delen av Sverige indelat i fyra större, flerkärniga regioner där Öresundsregionen är störst, enligt Boverkets bedömning. En sådan bedömning bygger på att orter binds samman genom utvecklade kollektivtrafikförbindelser och transportsystem.⁴¹

I en rapport till regeringen pekar Trafikverket i sina prognoser på vad som kan hända till 2050 när det gäller kapacitetsbehovet i transportsystemet.⁴² Bakom förändringarna av trafiken ligger trender som ökad världshandel, ökad koncentration av befolkningen till städer och förändrad befolkningsstruktur med fler äldre i Europa.

Med de förutsättningar som antagits visar prognoserna att särskilt godstransporterna och de regionala persontransporterna ökar. Det totala persontransportarbetet beräknas öka med 63 procent och mer på spår än på väg. Godstransportarbetet förväntas öka med 61 procent mellan 2006 och 2050. Transporterna till och från Europa dominerade i ton räknat 2006 och bedöms göra det även 2050. De allra största ökningarna i absoluta tal sker för transporterna mot östra Europa.

Prognoserna baseras på historiska data, glesa städer och hög grad av personbils- och godstransporter på väg. Vägtransportssystemet kan dock anpassas för minskad trafik genom att utveckla tätorter så att de fungerar bättre utan bil. Det kan ske genom att öka möjligheten till gång-, cykel- och kollektivtrafik och att göra kollektivtrafiken mer attraktiv. Attraktiv kollektivtrafik handlar bland annat om tillförlithet, turtäthet, bekvämlighet och snabbhet samt att det lönar sig att välja andra alternativ än bilen. Samtidigt kan godstransporter bli mer energieffektiva och trafikslagsövergripande genom optimerad logistik och större andel godstransporter på järnväg och med sjöfart.⁴³

Trafikverkets kapacitetsutredning pekar också på att bristerna är påtagliga redan i dag i delar av transportsystemet. Genom ökad efterfrågan på resor och transporter kan kapacitets- och effek-

⁴¹ Boverket, *Vision för Sverige 2025*, Boverket 2012-11-27 Dnr 109-2640/2011.

⁴² Trafikverket, *Transportsystemets behov av kapacitetsbörjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, Publikation 2012:100.

⁴³ www.trafikverket.se/Företag/Planera-och-utreda/Samhallsplanering/transportsnalt-samhalle/

tivitetsbrister komma att uppstå på nya platser under de kommande åren. De största bristerna finns i dag i järnvägssystemet i och kring storstäderna. Spårkapaciteten svarar inte mot den efterfrågan på kollektivtrafik som finns i storstadsområdena.

De beräkningar som har gjorts för att prognostisera framtida transportbehov har ifrågasatts från många håll, då de beräknade behoven bedöms vara alltför stora och då de i praktiken bidrar till en överutbyggnad av vägar. Alltför höga prognoser medför att vägar byggs för stora trafikflöden, som sedan när de väl är byggda genererar ny biltrafik. Prognoserna blir därmed delvis självuppfyllande.

Personbilsresandet har i verkligheten stagnerat sedan 2008, medan de prognoser som används i infrastrukturplanering utgår från en stark tillväxt av personbilstrafiken.⁴⁴ Enligt Trafikverkets underlag till Färdplan 2050 behöver dessutom personbilstrafiken minska med 20 procent fram till 2030.⁴⁵ Nya modeller för trafikprognoser behöver således utvecklas, som tar hänsyn till att bilresandet sannolikt inte kommer att fortsätta att öka kraftigt i fortsättningen. Modellerna måste beakta att klimatmålen ska kunna uppnås med eller utan hjälp av styrmedel.

Trafikinфраstruktur är en given komponent i ett samhällsbygge. För en stads eller en regions utveckling är ökad tillgänglighet avgörande. De större arbetsmarknadsregioner som krävs för att både kunna utveckla dessa regioner och att erbjuda fler människor arbete förutsätter ett transportsystem som en vital del i samhällsutvecklingen. En utbyggd infrastruktur är således en förutsättning för att förbättra människors tillgång till bostäder, service och arbete.

Det krävs också att utvecklingen av transportsystemen blir en integrerad del i planeringen för bostadsförsörjningen. Behovet av transporter beror på en rad faktorer, varav en grundläggande faktor handlar om planering och lokalisering av bostäder. Med en samordnad planering av infrastruktur och bostäder borde möjligheten finnas att öka tillgängligheten, utan att öka efterfrågan på transporter. Enligt regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet En god bebyggd miljö, är samordnad planering av bebyggelse och trafik-

⁴⁴ <http://trafa.se/sv/Press/Pressmeddelanden/2013-03-27-Bilkorningen-okar-inte-langre/>

⁴⁵ Trafikverket, *Delrapport transporter. Underlag till färdplan 2050*, Trafikverket 2012:224.

infrastruktur samt förtätning i goda kollektivtrafiklägen viktiga delar i en hållbar bebyggelsestruktur (Ds 2012:23 s. 105).

Det är mot den här bakgrunden angeläget att sambanden mellan infrastruktur och bostadsbyggande kan göras tydliga. Regeringen pekar i direktiven till den så kallade Sverigeförhandlingen på att det finns situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordination mellan den nationella planeringen av infrastruktur och den regionala och lokala planeringen för tillväxt och bostäder.

Ansvar för översiktsplanering, bostäder, samordning av regionalt tillväxtarbete samt infrastruktur är fördelat mellan flera aktörer. Denna ordning fungerar i de flesta fall väl men kräver en god samordning. Det finns emellertid situationer som ställer särskilda krav på samverkan och koordinering mellan den nationella infrastrukturplaneringen å ena sidan och den regionala och kommunala planeringen å andra sidan. Den bostadsbrist som råder i storstäderna utgör ett hinder för storstadsregionernas tillväxt och företagens möjligheter att växa. Många som söker sig till storstäderna för arbete eller utbildning möter stora svårigheter att hitta bostad. Samtidigt försämrar bostadsbristen arbetsgivarnas möjligheter att hitta rätt kompetens och rörligheten på arbetsmarknaden påverkas negativt. Situationen förvärras också av brister i transportsystemet. Dessutom innebär länsgränser och en uppdelad ansvarsfördelning att strävan att stärka arbetsmarknadsregioner och underlätta arbetspendling kompliceras ytterligare.

(Dir. 2014:106)

Ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna är nödvändigt för att respektive region ska kunna vara fortsatt attraktiv och därigenom bidra till hela Sveriges tillväxt och konkurrenskraft. För att få till stånd ett ökat bostadsbyggande är effektiva och rätt dimensionerade trafiksystem en central faktor. Människor måste kunna resa till arbete, skola och fritidsaktiviteter och fler invånare och arbetstagare innebär att fler resor görs varje dag. Ett ökat antal invånare och växande företag förutsätter dessutom tillförlitliga godstransporter.

Ett syfte med Sverigeförhandlingen är att göra det möjligt att snabbt genomföra nya stambanor på ett sätt som maximerar den samhällsekonomiska lönsamheten. Utredningen ska dessutom identifiera kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna med fokus på resurseffektivitet, hållbarhet och förtätning.

5.3 EU:s betydelse för planering

5.3.1 EU:s regionala planering påverkar kommunerna

Vi kan se att förutsättningarna för dagens samhällsplanering väsentligt har förändrats sedan plan- och bygglagstiftningen infördes 1987. I detta kapitel framkommer en samhällsutveckling som kännetecknas av nya trender och utmaningar som inte kunde förutses när lagstiftningen utvecklades på 1980-talet. Dessutom har medlemskapet i EU ökat intresset under senare år för samplanering över större geografiska områden och över administrativa gränser. Policydokument på nationell nivå och på EU-nivå pekar på växande ambitioner kring regionala samarbeten och funktionell samverkan. Flerkärniga storstäder och balanserad geografisk utveckling är prioriteringar som tydligt lyfts fram, liksom integration i gränsområden och i nationella funktionella regioner.⁴⁶

Genom Lissabonfördraget infördes begreppet *territoriell sammanhållning* som ett mål för EU:s sammanhållningspolitik tillsammans med social och ekonomisk sammanhållning.⁴⁷ Detta har inneburit att den framtida sammanhållningspolitiken har fått en starkare territoriell och urban dimension. Kommissionens lagstiftningsförslag om EU:s sammanhållningspolitik för 2014–2020 har bland annat som mål att stödja den strategiska samordningen av stadspolitik för att främja en hållbar stadsutveckling och stärka städernas roll inom EU:s grundläggande investeringspolitik.

I EU:s policydokument framhålls också ett behov av att utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation. Verksamheter som främjar en mer resurseffektiv, konkurrenskraftig och grönare ekonomi värdesätts. Tillväxten är ett medel för att nå hög sysselsättning liksom ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Ökade funktionella samarbeten har betydelse för möjligheten att stärka förutsättningarna för en smart, hållbar och inkluderande tillväxt. Detta kräver enligt EU-dokumenterna en bättre integration mellan utvecklingsplanering och fysisk planering.

⁴⁶ Se bl.a. *Territorial Agenda for the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions; The Territorial State and Perspectives of the European Union*, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020.

⁴⁷ Territoriell sammanhållning innebär gränsöverskridande samarbete över tre dimensioner: geografiska gränser, administrativa gränser och sektorsgränser.

I dokumenten framkommer vidare ett behov av att skapa samsyn kring vilka frågor som verkligen är storregionala. Bland de frågor som uppmärksammas i det regionala perspektivet är arbetet för en bättre territoriell anknytning (*connectivity*) för individer, samhällen, företag och förvaltning och en sammankoppling av miljömässiga och kulturella värden. Inte minst pekar dokumenten på behovet av en effektiv rörlighet av kompetens som ett viktigt bidrag till den smarta, hållbara och inkluderande tillväxten.

Samverkan mellan funktionella områden och olika samhällsnivåer lyfts fram som ett viktigt verktyg för den regionala utvecklingen. Flernivåstyrningens roll för hållbar tillväxt har vuxit sig allt starkare inom EU men också nationellt under de senaste åren. En ökad samverkan och samsyn mellan lokal, regional, nationell och EU-nivå blir allt viktigare i takt med att regionala samarbeten ökar i omfattning och komplexitet.

Betydelsen av en bättre territoriell sammankoppling mellan individer, samhällen och företag betonas också på nationell nivå.⁴⁸ God tillgänglighet inom och mellan storstäder och omgivande stationssamhällen anses vara avgörande för städernas och regionernas utveckling. Miljösmarta resor blir möjliga genom en välfungerande kollektivtrafik, som stärker pendlingen mellan bostadsort och arbetsort och skapar förutsättningar för att lösa bostadsförsörjningen regionalt.

Det är i synnerhet arbetspendling, kompetensförsörjning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik och bostäder som i allt högre grad har en regional eller storregional logik. Redan för tio år sedan pekade Ansvarskommittén på att Sverige behöver ett bättre regionalt angreppssätt i dessa frågor (SOU 2003:123 s. 36 f.).

Utgångspunkten inom EU och för det samarbete som pågår mellan EU-medlemsländernas planeringsansvariga ministrar är att regionerna ska utgå från specifika lokala och regionala förutsättningar och att alla de sektorsområden som inverkar på en plats ska samverka, oavsett beslutsnivå. Territoriell sammanhållning har växt fram utifrån begreppet *spatial planning*, som saknar en uttalad definition men ofta innefattar följande dimensioner.

⁴⁸ Boverket, *Vision för Sverige 2025*, Boverket 2012-11-27.

- Minska motsättningarna mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga prioriteringar och mål,
- Balansera den rumsliga utvecklingen genom ökad spridning av ekonomisk aktivitet, samt
- Utgå från specifika lokala och regionala förutsättningar.

European Spatial Development Perspective (ESDP) är resultatet av en flerårig diskussion bland medlemsstaterna och med EU-kommissionen om den rumsliga utvecklingen av EU.⁴⁹ Syftet med ESDP från EU-nivå är att med politiska mål och allmänna principer för regional utvecklingsplanering säkra en hållbar och balanserad utveckling av det europeiska landskapet med hänsyn till dess mångfald. ESDP arbetar med följande fyra viktiga områden, som integrerar och utövar avsevärt tryck på den regionala utvecklingsplaneringen.

- De urbana zonernas utveckling,
- Landsbygdszonernas utveckling,
- Kommunikationer, samt
- Natur- och kulturarv.

ESDP-rapporten hänvisar till de tidigare av EU satta riktlinjerna om rumslig utveckling inom EU.

5.3.2 EU påverkar även den fysiska planeringen inom miljöområdet

EU har inte några befogenheter att meddela regler för medlemsländerna inom området fysisk planering, men unionen påverkar ändå den fysiska planeringen i Sverige. Detta sker genom unionens miljö-, energi-, transport- och jordbrukspolitik. Strukturfonder, landsbygdsprogram, ramprogram, regional utvecklingsplanering,

⁴⁹ The European Commission, *ESDP European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.

ESDP och INTERREG-projekt⁵⁰ är exempel på verksamheter, som har betydelse för den svenska fysiska planeringen.

Boverket har funnit att EU påverkar den svenska fysiska planeringen främst inom miljöområdet.⁵¹ Det gäller frågor om klimat, naturskydd och biologisk mångfald, buller, dricksvatten, utsläpp av farliga ämnen, strategiska miljöbedömningar, skydd mot översvämningar, integrerad kustzons- och havsplanering, miljöinformation och miljödata, avfall och luftföroreningar. Även EU:s energi-, transport- och jordbrukspolitik påverkar den fysiska planeringen.

Några exempel på regler som utgår från EU-lagstiftning är miljö kvalitetsnormer, Natura 2000, miljöbedömningar av planer och program, åtgärdsprogram för vatten och kartläggning av översvämningshotade områden. EU:s miljölagstiftning har också inneburit nya organisationsstrukturer och arbetsmetoder i Sverige, bland annat indelningen i vattendistrikt.

Vid sidan av regelverken påverkas den svenska fysiska planeringen av policydokument, strategier, program, fonder, forskning och övervakning av miljöinformation. Dessa verksamheter inverkar på den politiska dagordningen, de återspeglas i olika planer och projekt och de underlättar tillgången till information om den europeiska miljöpolitiken. Det skapar ett utbyte av erfarenheter, kunskaper och gemensamma mål. Länder som ligger långt framme i miljöarbetet lyfts fram som goda föredömen.

5.4 Behov av en långsiktigt hållbar utveckling

Hållbarhetsperspektivet är en ovillkorlig aspekt för kommuner och regionala aktörer i samhällsplaneringen. Det gäller även för oss i vårt utredningsarbete. Begreppet långsiktigt hållbar utveckling har tre dimensioner – ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

I den *sociala dimensionen* av hållbar utveckling ingår flera delar – rättvisa, rättigheter, makt, välbefinnande.⁵² Social sammanhållning lyfts också fram som en del av social hållbarhet. Ett

⁵⁰ EU:s program för territoriellt samarbete.

⁵¹ Boverket, *EU:s påverkan på fysisk planering – en kartläggning av EU-initiativ inom miljöområdet*, Rapport 2011:11.

⁵² www.kth.se/om/miljo-hallbar-utveckling/utbildning-miljo-hallbar-utveckling/verktysglada/sustainable-development/social-hallbarhet-1.373774

samhälles sociala sammanhållning utgör ett band mellan människor oavsett skillnader och lägger en grund för en strävan mot gemensamma mål. Bristen på social sammanhållning, eller ett utbrett utanförskap, kan få förödande effekter för människors tilltro till varandra och till samhällets institutioner. Förutsättningarna för den sociala sammanhållningen har förändrats över tid i och med en ökad mångfald bland befolkningen, ökad individualisering av samhället, ändrade kommunikationsmönster m.m. (jfr Ds 2013:19 s. 208).

Den *ekologiska dimensionen* innehåller även den flera delar, däribland biologisk mångfald, klimatfrågor samt natur- och kulturmiljö. Utmaningarna för en ekologiskt hållbar utveckling är betydande. Den påfrestning som människan har utsatt de globala ekosystemen för har bland annat resulterat i ändrade klimatförhållanden, brist på rent vatten och vissa naturtillgångar samt pandemier. Därtill kommer en befolkningsökning i världen med cirka 2,2 miljarder människor fram till 2050, en ökning av den andel som bor i städer från 50 till 70 procent samt minst en fyrdubbling av samlad global BNP (Ds 2013:19 s. 85 f.).

Den *ekonomiska dimensionen* handlar om att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt. Enligt Framtidskommissionen är ett sätt att skapa bättre förutsättningar för utveckling att gå mot en mer grön tillväxt. OECD:s definition på *grön tillväxt* är

[...]en tillväxt som sker inom ramen för vad ekosystemen tål och som säkerställer att naturtillgångar fortsätter att ge de varor och tjänster som vårt välbefinnande beror på.

FN har i sin tur följande definition av *grön ekonomi*

[...] en ekonomi som har förmågan att generera resurser som ökar det mänskliga välbefinnandet och den sociala rättvisan samtidigt som miljörisker och användandet av ändliga naturresurser kraftigt reduceras.

(Ds 2013:19 s. 83 f.)

En hållbar utveckling bygger på att prioriteringar och beslut tas utifrån en helhetssyn. För att nå en hållbar utveckling är det därför viktigt

[...] både att se och förstå samhället som en helhet – som ett politiskt, socialt, kulturellt, ekologiskt och ekonomiskt ekosystem – där olika delar hänger samman och både påverkar och påverkas av varandra.

Bristande hänsyn till exempelvis klimatförändringar kan få såväl sociala som ekonomiska konsekvenser i form av ökad migration och minskad tillväxt. Hållbar utveckling, eller bristen på sådan, tar inte hänsyn till enskilda länders eller regioners gränser. Ökad koncentration till städer och fler tätorter kan vara en lösning för en mer hållbar utveckling. Men städer kan också innebära tydliga spänningsfält, där avsaknaden av sammanhållning och känslan av utanförskap kan leda till brist på social hållbarhet.

Inom varje dimension – den sociala, ekonomiska och miljömässiga – rymms det självklart oklarheter kring den framtida utvecklingen. Hur kommer den globala ekonomin att utvecklas, hur mycket kommer vattennivån att stiga och hur kommer sammanhållningen framöver att se ut mellan medborgare? På grund av osäkerheten framhålls allt mer betydelsen av att städer, regioner och länder stärker sina förutsättningar inom samtliga dimensioner för den långsiktiga utvecklingen.

Med hänsyn till den betydelse som den ekonomiska utvecklingen tillmäter fysiska strukturer, blir fysisk planering ett centralt verktyg för en hållbar samhällsutveckling. Hållbarhet kan stärkas genom planering för attraktiva miljöer. Genom att samlat planera för bostäder och kollektivtrafik ökar förutsättningarna för fler klimatsmarta lösningar. Vidare kan fysisk planering bidra till en hållbar utveckling genom att skapa miljöer där människor och företag drar nytta av att befinna sig nära varandra.

5.4.1 Hållbar utveckling och PBL

Regeringens mål för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö, där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas (prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 18 s. 12). PBL:s bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande syftar bl.a. till en långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kom-

mande generationer. Enligt 2 kap. 3 § PBL ska planläggning främja följande aspekter.

- En ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
- En från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
- En långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
- En god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, samt
- Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Planläggningen ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden.

Aspekterna sägs spegla den ekologiska, den sociala och den ekonomiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling (prop. 2009/10:170 s. 414). Av lagen följer fler områden, som alla kan betraktas som delar av hållbar utveckling, till vilka hänsyn ska tas i planläggning. När det gäller planering anger vidare regeringen följande som skäl för att översiktsplanens strategiska betydelse behöver stärkas.

Det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebär att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärsektoriell samverkan inom och mellan olika nivåer, som rör de sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiven och inte minst klimatfrågan.

(Prop. 2009/10:170 s. 176)

Likaså anger regeringen att mellankommunala frågor har betydelse för en hållbar utveckling. Handelsetableringar, transportinfrastruktur, energiförsörjning, grönområden och miljöfrågor lyfts fram som exempel på sådana frågor (prop. 2009/10:170 s. 180).

Boverket pekar i en kunskapsammansättning om hållbarhetsbestämmelserna i PBL på att bland annat bristande samordning inom och mellan sektorer och politiska nivåer försvårar implementeringen av hållbar utveckling i planeringssystemet. Enligt rappor-

ten upplever också kommunala tjänstemän att det är svårt att förmedla betydelsen av att planera långsiktigt och få politiker att arbeta för en hållbar utveckling. Kommunerna saknar dessutom verktyg och metoder för att bedöma vinsterna med att arbeta för en hållbar utveckling och väga de allmänna intressena mot varandra.⁵³

Flera kommuner har i samtal med oss även framhållit att staten sänder otydliga och inte alltid förenliga budskap kring ambitionerna när det gäller den långsiktigt hållbara utvecklingen.

5.4.2 Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö och miljöbalken

Boverket har ställt samman nationella mål, planer och program som statsmakterna har lagt fast inom olika politikområden och som bör beaktas i kommunernas, länsstyrelsernas och regionernas samhällsplanering.⁵⁴ Bland de mål som Boverket identifierade finns miljökvalitetsmålen. Dessa har funnits sedan 1999. Målen har sedan dess genomgått vissa justeringar och målstrukturen består nu av generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål.

Ett av de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat om är God bebyggd miljö. Målet för God bebyggd miljö är att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas (prop. 2009/10:155).

I en precisering av miljökvalitetsmålen 2012 gjorde regeringen bedömningen att en samhällsplanering på lokal nivå behöver vara sektorsövergripande och samverka med den regionala och nationella nivån för att målet om God bebyggd miljö ska kunna uppnås. Samhällsplanering som har ett brett perspektiv förmår att se såväl fördelar med exempelvis förtätning – genom minskade transporter och ökad ekonomisk och social utveckling – som nackdelar i form ökade bullerstörningar eller minskade grönområden. Exempelvis

⁵³ Boverket, *Kunskapsutvärdering och exempelinsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen*, Rapport 2014:31 Regeringsuppdrag.

⁵⁴ Boverket, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, Rapport. 2011:17 Regeringsuppdrag.

blir planering som omfattar bebyggelse och trafikinfrastruktur med förtätning delar i en hållbar bebyggelsestruktur (Ds 2012:23 s. 105).

Boverket har på regeringens uppdrag lämnat ett förslag till en strategi för att nå målet om God bebyggd miljö. Myndigheten konstaterar att hittills planerade eller beslutade styrmedel inte är tillräckliga och föreslår därför fyra nya etappmål med tillhörande åtgärder kopplade till fyra insatsområden. I arbetet har fyra speciellt viktiga insatsområden identifierats, nämligen hållbar samhällsplanering, bebyggelsestruktur och transporter, energi- och resurshushållning samt nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse. Inom tre av dessa insatsområden föreslår Boverket nya etappmål medan det för det fjärde – energi- och resurshushållning – föreslås en vidare utredning om förslag till etappmål och åtgärder inom resurshushållning.⁵⁵

Boverket föreslår i rapporten följande etappmål.

- År 2020 har den svenska planeringsberedskapen utvecklats så att myndigheternas tillämpning främjar miljökvalitetsmålets måluppfyllnad. Regionala forum har etablerats för samverkan mellan kommunala, regionala och nationella nyckelaktörer inom hållbar samhällsplanering.
- År 2020 ska minst 15 kommunala, mellankommunala eller regionala stadsmiljöavtal vara tecknade och förutsättningar till en ändamålsenlig bebyggelsestruktur finnas på plats.
- Ökningen i persontransportresandet i tätorter ska ske med kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken minskar. År 2020 ska personbilstrafiken i tätorter ha minskat med 10 procent jämfört med 2014.
- Människans livsmiljö ska vara grunden för ett hållbart byggande och byggnadsbestånd. År 2020 ska livscykelperspektivet vara en utgångspunkt för all ny- och ombyggnad liksom vid förvaltning av befintlig bebyggelse.

⁵⁵ Boverket, *Förslag till strategi för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö*, Rapport 2014:32 Regeringsuppdrag.

Även miljöbalken påverkar kommunernas planering och bostadsbyggandet i flera avseenden, såväl vad avser den geografiska lokaliseringen som möjligheterna att genomföra enskilda projekt. Bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Liksom för all annan verksamhet ska de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken iakttas i samband med byggnation. Placering och utformning av byggnader ska också beakta allmänna intressen så att långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden främjas.

5.5 Kommitténs problembild

Vårt uppdrag har inte sin utgångspunkt i någon tydlig problembild. Avsaknaden av en regional planering för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet är inte nödvändigtvis ett problem. Uppdraget utgår snarare från ett antagande om att bostadsförsörjningsbehovet och en hållbar utveckling bättre kan tillgodoses dels genom en regional planering, dels genom ökad samordning mellan olika planeringsformer. Dit hör kommunernas planering för bostadsförsörjning och den fysiska planeringen. Dit hör också regionalt tillväxtarbete samt planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik.

Bakom antagandet ligger i någon mån även en del kommuners svårigheter att planera för bostadsförsörjningen, vilket bidrar till ett alltför lågt bostadsbyggande. Enskilda kommuner har också svårt att planera för en långsiktigt hållbar utveckling, eftersom viktiga förutsättningar för den fysiska planeringen ligger på regional eller nationell nivå.

Enligt vårt direktiv ska kommittén bland annat överväga om och i så fall hur de regionala planeringsinstrumenten bör stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen. Det gäller särskilt om de nuvarande regionala planeringsinstrumenten visar sig ha otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen utifrån behovet av bostadsförsörjning och en långsiktigt hållbar utveckling. Med det sagt består vår övergripande problembild av hur planeringsförutsättningarna ser ut med avseende på bostadsförsörjningsbehovet och kraven på en hållbar utveckling samt om det

behövs några förändringar i de fem planeringslag som kommittén ska se över.

Vårt uppdrag adresserar som vi ser det endast en mindre del av de problem som dagens situation på bostadsmarknaden uppvisar. Vi har inte i uppdrag att föreslå lösningar för att undanröja obalansen på bostadsmarknaden och därför kommer sannolikt våra förslag att ha begränsad effekt på vad som kan betraktas som ett marknadsmisslyckande när det gäller bostadsmarknaden. Även om kommittén inte har i uppdrag att föreslå lösningar för ett ökat byggande eller en mer balanserad bostadsmarknad, går det inte att bortse från de problem som bostadsmarknaden generellt uppvisar och som kan sägas vara marknadsmisslyckanden. Problemen som vi bland annat beskriver i 5.1.3, påverkar i hög grad förutsättningarna för att vid sidan av planeringen kunna tillgodose bostadsförsörjningsbehovet.

Bostadsfrågans komplexitet kräver således en kombination av olika lösningar för att bostadsförsörjningsbehovet och kravet på en hållbar utveckling i alla delar av landet ska kunna tillgodoses. Förbättrade planeringsförutsättningar är en av dessa lösningar.

5.5.1 Några generella iakttagelser inom ramen för kommitténs uppdrag

Morgondagens samhälle kommer inte att vara likt gårdagens. Synen på planering för framtida förändringar i samhället och planerarens roll förändras också kontinuerligt. I dag är det svårt att se att planering kan handla om att styra hur och var människor bör leva eller bo. Utvecklingen drivs av andra faktorer än vad planeringen ibland förmår att se eller att själv bidra med. Till det kommer att samhällsplanering sker inom ett område med en marknad för bostäder och bostadsbyggande som ser helt annorlunda ut i dag än för 20–30 år sedan. Innebörden av att marknadskrafter i mångt och mycket styr utvecklingen tycks dock inte fullt ut påverka planeringen. Planering bör i dag handla om – som en erfaren planerare uttryckte det – att vara med och stödja och gasa där det finns ett utvecklingstryck men samtidigt förmå att bromsa när utvecklingen leder i en riktning som inte är hållbar eller innebär att vissa värden riskeras.

Lika lite som planering kan styra utvecklingen kan en aktör ensam bedriva planering. Begrepp som *governance* och flernivåstyr-

ning används för att beskriva att samhällets styrningsmekanismer har ändrats till att mer handla om processer och nätverksbyggande. Tidigare hierarkisk styrning är i dag svår att tillämpa på ett mer komplext samhälle. Beslutsprocesserna kan mer liknas vid samverkansprocesser, där flera olika aktörer från politik till intresseorganisationer deltar. Handlingsprogram, strategier, mål och riktlinjer får ökat utrymme i förhållande till den formella reglering som tidigare har använts.⁵⁶

Det finns ingen given regional nivå för kommittén att utgå från. Den regionala nivån kan vara en funktionell nivå, exempelvis i form av ett mellankommunalt samarbete. Nivån kan också definieras utifrån en administrativ funktion och då utgå från länsgränserna. De planeringsslag som berörs av vårt uppdrag har också en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå.

Otydligheten består i en utbredd asymmetri när det gäller valet av ansvariga aktörer för det regionala tillväxtarbetet och för läns-transportplanerna. Det gäller också valet av kollektivtrafikansvarig myndighet. Det finns dessutom områden som har nära koppling till det regionala utvecklingsansvaret, där staten på regional nivå har ansvaret, som exempelvis energi- och klimatarbete och dricksvattenförsörjning.

Mängden planer, program och strategier inom olika sektorer, återkommande och blandade statliga intressen och en asymmetri av ansvarsfördelning på regional nivå bidrar inte till att underlätta en planering som sakligt sett är nog så svår. Samhällsplaneringen är i dag svåröverskådlig för inblandade aktörer, medborgare och företag. För att kunna upprätthålla en funktionell planering ökar kraven på samordning, samråd och samverkan för samtliga inblandade. Sådana krav är nödvändiga, eftersom varje enskild planering bedrivs fristående.

Många aktörer och utredningar har under lång tid påtalat att dagens samhällsplanering inte är organiserad utifrån en systemsyn. Inte desto mindre försvårar den fortsatta bristen på helhetsyn – och en alltför stor tilltro till vad samordning och samråd kan åstadkomma – en planering för en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

⁵⁶ Myndigheten för kulturanalys, *Kultursamverkansmodellen – Styrning och bidragsfördelning*, Rapport 2013:2 s. 11.

Förändrade omvärldsfaktorer innebär att hänsyn bland annat måste tas till allt större geografiska planeringsområden. Behovet av planering på regional nivå uppkommer när samhällsutvecklingen kommer ifatt och växer ifrån gårdagens planering inom kommungränserna. Detta scenario är på intet sätt unikt för dagens situation. Behovet av regional planering för Stockholmsregionen var välkänt redan på 1940-talet. Då var skälen bland andra en ohållbar trafiksituation, stark befolkningstillväxt, urbanisering och bostadsbrist samt många små kommuner. Situationen hanterades dels genom att riksdagen införde lagstiftning om regional planering, dels genom ett aktivt kommunalt och regionalt samarbete.

Detsamma gäller utvecklingen mot ökade skillnader mellan administrativa och funktionella indelningar. Flera kommuner samarbetar inom ett antal områden för att överbrygga skillnaden mellan de administrativa och de funktionella gränserna. Men de gör det främst i frågor som de är överens om. Med urbanisering och regionförstoring följer ökade skillnader mellan kommunernas administrativa gränser å ena sidan och hur människor uppfattar det geografiska området för sitt arbete, sina studier eller sin fritid å andra sidan.

Boverket har pekat på att kommunerna i alla delar av landet möter utmaningar som är svåra för dem att hantera med dagens planeringsinstrument. Utmaningarna ställer krav på kompetens och resurser som den enskilda kommunen inte alltid har.⁵⁷ I vår enkät till kommunala chefer för samhällsplanering fick kommunerna bedöma sin kapacitet att genomföra en ändamålsenlig översiktsplanering. En majoritet av kommunerna pekar på att de inte uppfattar sig ha tillräckliga resurser för en sådan planering. Sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek är mycket tydligt.

För att hantera vissa av sina uppgifter går kommuner samman för att tillsammans lösa frågorna. Samarbetet blir ett sätt att reducera administrativa kostnader, men också en möjlighet att möta trycket på att planera för funktionella gränser när fler kommuninvånare rör sig över kommungränserna. Att införa en regional planeringsnivå inom fysisk planering borde således kunna bidra till att hantera utmaningar kopplade till dagens kommunstruktur.

⁵⁷ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 Regeringsuppdrag s. 55 f.

5.5.2 Planering för bostadsförsörjning

I dagens system har ingen enskild aktör ensam ansvar för att det finns bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i delar av landet. Kommunerna har ansvar för att planera för bostadsförsörjning och att planlägga mark- och vattenanvändning. Det innefattar dock inte att faktiskt bygga bostäder. Vår kartläggning visar att den kommunala planeringen för bostadsförsörjning i flera avseenden lever sitt eget liv, frikopplad från övrig kommunal och regional planering.

Befolkningsökningen i kommunerna uppkommer genom höga födelsetal och invandring. Migrations- och asylfrågor är i första hand ett statligt ansvar och det är svårt för kommunerna att planera för den bostadsefterfrågan som detta leder till. Detsamma gäller behovet av bostäder för andra hushållskategorier som studenter och i viss utsträckning soldater, där staten påverkar omfattningen av den inflyttning som sker. Kommunerna saknar många gånger både kunskap om och eget ansvar för betydande delar av de hushåll som planeringen för bostadsförsörjning behöver omfatta.

Som en följd av att det inte finns någon aktör med ett samlat ansvar för planering av bostadsförsörjningen på nationell eller regional nivå, finns det heller inte någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning, när kommunerna inte själva ser något sådant behov. Enligt gällande bestämmelser kan visserligen regeringen genom planföreläggande tvinga kommunerna att planera för bostadsbyggande, men något sådant beslut har ännu inte fattats.

Kommunerna ska enligt bostadsförsörjningslagen, BFL, upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning, något som de flesta kommuner inte gör utan att detta leder till några påföljder. Kommuner som inte upprättar riktlinjer går miste om värdefulla insikter om bostadstillgången och bostadsbehovet i kommunen. Frånvaron av kommunala underlag försvårar även regionala och nationella analyser.

Ett starkt skäl till varför många kommuner inte planerar för bostadsförsörjning är att de har en vikande befolkningsutveckling och ett minskat behov av bostäder. I en sådan situation kan dock planering vara minst lika viktig. Kommunernas brister i analys och riktlinjer för sin planering innebär att de är sämre rustade att hantera en förändring av bostadsbehovet. I områden med tillväxt

kan antingen kommunernas fulla potential tas om hand på ett hållbart sätt eller så får planeringen ske ad hoc och helt i händerna på hur marknaden agerar.

Kommunerna har ansvaret för att planera för bostadsförsörjning. Vi kan se att flera kommuner bedömer att det inte finns något behov av en sådan planering. Den bedömningen kan göras av hänsyn till resurs- och kompetensbrist eller på grund av att den bostads-situation som råder i kommunen inte ger anledning till någon planering. Att så många kommuner väljer att inte bedriva någon planering säger dock en del om kommunernas syn på behovet av och nyttan med riktlinjer och om uppgiften i lagen som sådan.

5.5.3 Fysisk planering

Vi kan notera att trots den utveckling som samhället går igenom, bedrivs delar av samhällsplaneringen – och då främst avseende fysisk planering – fortfarande på samma sätt som under mitten av 1900-talet. Planeringen sker fortfarande på lokal nivå och omfattar i flera avseenden icke funktionella områden. Fysisk planering i Sverige skiljer sig från många andra länder när det gäller avsaknaden av såväl nationell som regional planering.

Dagens regelverk för fysisk planering utgår från den ordning som skapades på 1980-talet genom tillkomsten av plan- och byggnadslagstiftningen. När ÄPBL infördes 1987 var bakgrunden att förutsättningarna för planläggning och byggande hade ändrats under de fyrtio år som byggnadslagen hade varit i kraft. Utvecklingen hade gått mot ökade krav på att slå vakt om miljö- och kulturvärden, allt större och mer kompetenta kommuner och även mot ett ökat engagemang hos medborgarna. Samhället hade dessutom ökat sina insatser för en samordnad samhällsplanering i stort.

De ändrade förutsättningarna medförde att det efter hand hade uppstått en skillnad mellan lagstiftningens intentioner och verklighetens behov. Syftet med den då nya lagstiftningen var bland annat att undvika en centraliserad och tjänstemannastyrd expertplanering i strid mot gemensamma värderingar. Lagstiftaren ville i stället åstadkomma ett system som var överblickbart, enkelt och flexibelt. I lagförslaget förstärktes därför det kommunala inflytandet över planläggningen. Länsstyrelsernas roll att pröva planerna togs bort

och kommunerna fick ett stort mått av frihet att själva utforma planerna och reglera markanvändning och bebyggelse.

Att kommunerna med sin planering är en viktig marknadsaktör är uppenbart i arbetet med detaljplaner och markanvisningar. Efter samtal med flera kommuner och andra aktörer får vi intrycket, trettio år senare, att den kommunala planeringen i många fall är tillbaka i en situation, där tjänstemannastyrd expertplanering får styra och där kommunala beslut kryper allt längre in i byggprocessen. Plangenomförandeutredningen beskrev problemet med att detaljplaner har blivit alltmer detaljerade (SOU 2013:34 s. 12).

Kommunernas planering kan enligt vår uppfattning inte enbart handla om att ta fram planer eller riktlinjer. Kommunerna måste också planera utifrån de marknadsmässiga villkor som gäller och att planeringen i sig påverkar marknadens agerande. Antalet färdiga detaljplaner som en kommun har är inte i första hand ett kvitto på hur väl kommunen sköter sitt ansvar att planera för bostadsförsörjning och för fysisk planering, om detaljplanerna inte sedan leder till fler bostäder. Snarare kan outnyttjade detaljplaner ibland vara ett tecken på att planerna inte svarar mot föreliggande behov eller att kommunen inte har planerat tillräckligt tillsammans med de byggherrar och företag som kan bygga bostäderna.

I samtal med oss har flera kommunföreträdare fört fram betydelsen av att kommunen är aktiv i sin planering, både gentemot byggherrar och i förvaltningen av sitt markinnehav. Det som också tycks vara framträdande är att de kommuner som har ett tydligt befolkningsmål även har en aktiv planering för bostäder. Exempelvis har flera kommuner i Göteborgsregionen tagit upp att de vill öka sin befolkning med 1,5 procent per år. En kommunrepresentant menade att det är viljan hos kommunerna att öka sin befolkning som är det intressanta. Efter en politisk uppslutning kring ett befolkningsmål följer planeringen av bostäder.

I en rapport från Sweco, som är sammanställd på uppdrag av SKL, görs bedömningen att det finns detaljplaner för 70 000 byggklara lägenheter i 25 studerade tillväxtkommuner. Trots det påbörjas bara knappt 14 000 bostäder per år i dessa kommuner. Kommunerna uppger att en anledning till det låga antalet byggstarter är att byggföretag låter färdiga planer ligga till sig i väntan på bättre

marknadsförutsättningar.⁵⁸ Det finns dessutom en naturlig planreserv i områden där kommun och byggherre har kommit överens om att bostäder ska byggas etappvis under flera år.

En annan fördröjande faktor är att utbyggnaden av nödvändig infrastruktur inte alltid är anpassad till byggprocessen. Om utbyggnaden försenas, dröjer också byggstarten. Företagen konkurrerar dessutom ofta med varandra med samma typ av bostäder och byggstarter dröjer därför att byggherrar inte vill påbörja likartade projekt samtidigt. Företagens intresse för att bygga bostäder i mindre centrala områden är också svalt, trots att det kan finnas ett behov av bostäder i dessa områden.

Vi har i samtal med representanter för olika sektorer som berörs av vårt utredningsarbete fått skilda beskrivningar och förklaringar till varför det ser ut som det gör. Flera i byggbranschen anger kommunernas planläggning och kvalitén i den som grund för att de väljer eller inte väljer att bygga i en viss kommun. Kommunernas arbete och hur de samspelar med byggföretagen har – inte förvånande – därför betydelse för företagets agerande. I samtalen kommer det även fram att byggbranschen känner att de inte blir tillräckligt involverade i planeringsprocessen. Resultatet kan då bli att kommunerna planerar för områden där det saknas ett intresse från byggbranschen att utveckla.

Länsstyrelsen i Skåne, Västra Götalands, Östergötlands, Stockholms respektive Uppsala län fick i oktober 2013 i uppdrag av regeringen att inventera icke ianspråktagen, detaljplanlagd mark för bostadsändamål.⁵⁹ Slutsatserna liknar de från Swecos rapport, nämligen att den ekonomiska konjunkturen och bristen på kunder som kan och vill betala är avgörande för möjligheterna att påbörja nya bostadsprojekt.

I studien av några av Stockholms kommuner var nästan samtliga detaljplaner som ingick i undersökningen planerade för bostadsrätter eller äganderätter som kräver kapitalinsatser. Eftersom de flesta av de planerade bostäderna ingick i större utvecklingsområden, sker utbyggnaden etappvis. Utbyggnaden påverkas även

⁵⁸ Sweco, *Hänger det ihop? En studie av tjugofem kommuners planlagda mark för bostadsbyggande och möjliga skäl till varför det inte byggs*. Rapport sammanställd på uppdrag av SKL, 2014, s. 19.

⁵⁹ Uppdrag angående viss icke-ianspråktagen detaljplanlagd mark för bostadsändamål, Regeringsbeslut 2013-10-03, dnr S2013/6822/PBB.

av tillgången till offentlig och kommersiell service och kollektivtrafik. Flera av planerna hade dessutom ofta samma kundgrupp, vilket också påverkar utbyggnadstakten.⁶⁰

Länsstyrelsen i Skåne län skriver i sin rapport att de är tveksamma till

[...] om dagens spelregler kan åstadkomma en fungerande bostadsmarknad. Drivkraften för byggherrarna är inte att förse alla medborgare med bostäder.⁶¹

Det bör i sammanhanget framhållas att det finns en risk att onödiga transportbehov byggs in i nya stadsdelar och bostadsområden, om utbyggnaden sker alltför snabbt och främst på kommersiella villkor. Effekten blir lätt att skolor och annan offentlig verksamhet, kommersiell service m.m. kommer att saknas i nya områden, vilket ökar transportbehoven. Det är därför väsentligt med en medveten kommunal planering för minskade resbehov, som kan bidra till att en funktionsinblandning med arbetstillfällen och olika typer av service kan genomföras tidigt i ett utvecklingsområde.

För många kommuner råder numera andra förhållanden än för några år sedan. Överskott på bostäder har bytts till bristsituationer. Den omställningen ställer krav på såväl politiker som tjänstemän, bland annat när det gäller hur kommunerna ska agera på marknaden för att kunna tillgodose behovet av bostäder. Fysisk planering som vi har studerat utifrån planering för bostadsförsörjning och samordning med andra planeringsslag visar på brister i förutsägbarhet, tydlighet och samordning. Dessa faktorer är grundläggande för en öppen och väl fungerande bostadsmarknad. Kommunernas agerande är en del av förutsättningarna för en sådan marknad för bostäder.

Kommunerna själva ser också sektoriseringen som en utmaning. I vår enkät till kommunala chefer för samhällsplanering fick kommunerna bedöma i vilken utsträckning som de skulle behöva ta bättre hänsyn till och samordna sin fysiska planering med annan samhällsplanering (transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regional tillväxt). Av de 163 kommuner som besvarat frågan anser

⁶⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län, *Outnyttjade detaljplaner för bostäder. Lägesbild i 13 av länets kommuner i mars 2014*, Rapport 2014:7 s. 7; Länsstyrelsen i Skåne län, *Varför byggs det inte på detaljplanelagd mark i Skåne? Exempel från åtta kommuner*, Svar på regeringsuppdrag, mars 2014, s. 3.

⁶¹ *Ibid* s. 4.

mer än var tredje kommun att detta tydligt är fallet. Värt att notera är att det inte förekommer några betydande skillnader mellan olika kommuntyper.

5.5.4 Statens roll

Samhällsplanering är till sin natur en mångfacetterad och komplicerad verksamhet. I planeringen ligger att göra avvägningar mellan att utveckla, bevara och utnyttja olika värden i samhället. Dagens samhällsplanering kännetecknas av ett växande antal intressen och ett stort antal aktörer som bevakar dessa intressen och som har vitt skilda förutsättningar att delta i planeringen. Staten saknar förmågan och i viss mån viljan att göra avvägningar mellan de drygt 100 nationella mål som har upprättats av staten.

Under utredningsarbetet har det blivit alltmer tydligt att det finns brister i statens agerande i samhällsplaneringen generellt – och särskilt i fysisk planering – avseende sammanhållning, effektivitet, tydlighet och strategiskt agerande. Tidigare i detta kapitel har vi lyft fram problemen på bostadsmarknaden och att en del av problembilden är en svåröverskådlig samhällsplanering, särskilt avseende processer för fysisk planering. En bidragande orsak till detta tycks vara statens agerande. Det statliga agerandet gentemot kommuner kännetecknas av sektoriseringens makt och därmed bristande helhetssyn, återkommande synpunkter i form av yttranden i olika skeden i planeringsprocessen med ibland motstidiga inriktningar, skillnader kring vad staten anser vara viktigt beroende på var i landet man befinner sig m.m.

Staten och statliga myndigheter samordnar sig inte i tillräcklig omfattning i sina dialoger med kommunerna. Kommunerna får på detta sätt för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att avväga mot varandra. Vad och hur staten har tänkt om utvecklingen inom fysisk planering är därför svårt att veta. På regional nivå finns det få förutsättningar för staten att agera sammanhållet utan sektoriseringens kanaliseras via länsstyrelsen.

Länsstyrelserna har flera olika uppgifter, varav en är att lämna stöd och råd. Flera efterfrågar dock en stat som inte bara ger restriktioner utan som också förmedlar en viljeinriktning. Ett statligt perspektiv som är tydligt med vilka intressen som staten har,

och som innefattar en samordning av statliga myndigheter och gör avvägningar mellan nationella mål får i dag inte så stort utrymme.

5.6 Vissa givna utgångspunkter

Dagens system för samhällsplanering är på intet sätt givet en gång för alla. Vi har dock ändå valt att utgå från att ett antal planeringsförutsättningar är någorlunda givna för vårt uppdrag. Våra bedömningar och förslag bör därmed utgå från dessa förutsättningar.

Av regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunalt självstyre. I den svenska förvaltningsmodellen har kommunerna en grundläggande ställning oavsett deras storlek. Vi kan se att den kommunala strukturen har flera brister. Kommunerna är många gånger för små både geografiskt och befolkningsmässigt, de saknar kompetens och resurser samt ibland även en vilja att bedriva mellankommunalt samarbete och ett perspektiv som går utanför kommungränsen. Icke desto mindre är kommunerna en grund för demokratin och för att leverera flertalet av samhällets välfärdstjänster. Kommunernas roll och ansvar är därför en given utgångspunkt för kommittén.

En annan given förutsättning är att bostadsförsörjningen är ett delat ansvar mellan staten och kommunerna. Staten svarar för lagstiftning och finansieringsmöjligheter, medan kommunerna ansvarar för att planera för bostadsförsörjningen och planlägga mark- och vattenanvändning. När det gäller fysisk planering är statens roll att lagstifta, att tillhandahålla planeringsunderlag och lämna stöd och råd samt att följa upp och kontrollera. Andra aktörer som byggherrar och byggföretag har en roll i att genomföra kommunernas planering och har således en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå en tillfredsställande bostadsförsörjning.

En tredje planeringsförutsättning är den rådande ansvarsfördelningen för det regionala utvecklingsansvaret, där regionalt tillväxtarbete och planering för regional transportinfrastruktur ingår. Förutsättningen omfattar två delar, dels ansvarsfördelningen mellan staten och aktören med det regionala utvecklingsansvaret, dels asymmetrin med nio landsting, sju samverkansorgan, fyra länsstyrelser och en kommun som har det regionala utvecklings-

ansvaret. Vi ser dock att alltfler landsting tar över samverkansorganens uppgifter, vilket leder till färre aktörer på den regionala nivån. Landstinget i Stockholms län, som bedriver regionplanering, har inte det regionala utvecklingsansvaret men bör ändå i detta fall kunna likställas med övriga nio landsting.

En fjärde given omständighet för kommittén är hur det svenska samhällsbyggandet regleras, dvs. i flera olika regelverk som har olika utgångspunkter. Regelverken är till sin karaktär antingen planeringslagstiftning eller prövningslagstiftning, exploateringsinriktad eller skyddsinriktad eller en blandning av dessa. Tillkomsten av bebyggelse eller infrastruktur innebär att ett stort antal regelverk ska tillämpas, att en rad olika intressen ska beaktas och att avvägningar ska ske dem emellan. Intressena kan exempelvis vara riksintressen som regleras i miljöbalken eller allmänna intressen som regleras i plan- och bygglagen. Till detta kommer att beakta frågor som regleras i speciallagstiftning, som exempelvis kulturmiljölagen. Avvägningarna sker vid regionplanering, översiktsplanering, detaljplaneläggning och bygglovsprövningar enligt plan- och bygglagen samt tillåtlighets-, tillstånds-, godkännande- och dispensprövningar enligt miljöbalken och väglagen och lagen om byggande av järnväg. Även olika kommunala policys och strategidokument, som är politiskt framtagna, ska beaktas.

Sektoriseringen inom staten – och även i kommunerna – följer av en nödvändig och långtgående specialisering och en allt mer komplicerad och kunskapskrävande planering. Men sektoriseringen underlättar inte en sammanhållen samhällsplanering. Som planeringsförutsättning är sektorer och sektorsintressen givna, men det är viktigt att de hanteras på ett sådant sätt att enskilda sektorer inte tillmäts för stor vikt på bekostnad av en helhetssyn. Det måste finnas utrymme för att göra avvägningar och balansera sektorerna gentemot varandra.

Samhällsutvecklingen förutsätter både planering och förhandling för att visioner ska bli verklighet, men de två metoderna kan tillmätas olika vikt. Förhandling mellan stat och kommun som ett sätt att genomföra stora transportinfrastrukturinvesteringar tycks nu bli allt vanligare. 2013 års Stockholmsförhandling och senare den så kallade Sverigeförhandlingen utgår båda från förhandlingsmodellen för att nå överenskommelser om var investeringar ska ske och därmed hur medfinansiering ska utformas. Krav på bostads-

planering används som ett påtryckningsmedel för att få utdelning av infrastrukturinvesteringar. Därmed är det inte längre enbart kommunens egen planering som styr bostadsbyggandet utan även utfallet av dessa förhandlingar. När förhandlingar om transportinfrastruktur och bostadsplanering blir en mer storskalig företeelse, kommer förhandlingarna även att påverka kommunernas planering.

6 Fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå

6.1 Några utgångspunkter för våra förslag

6.1.1 Vad innebär vårt direktiv?

Behovet av samordning och samverkan

I vårt direktiv kopplar regeringen samman de regelverk som styr fysisk planering och hur planeringsunderlag tas fram på regional nivå med möjligheterna att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och hållbar utveckling. I uppdraget ingår bland annat att utvärdera nuvarande bestämmelser för regionplanering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och den planering som bedrivs enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Om utvärderingen exempelvis visar att regionplaneinstrumentet i PBL och övriga planeringar har otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen, bör vi utreda och överväga om och i så fall på vilket sätt planeringsinstrumenten och genomförandet kan stärkas.

Även samarbetet mellan olika berörda regionala aktörer ska ses över. I detta sammanhang bör vi särskilt utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras. Regeringen anger också att ett effektivt instrument för regionplanering bör kunna visa vilka hänsyn som bör tas till ett nationellt och regionalt perspektiv vid den fysiska planläggningen i kommunerna.

Direktivet understryker samtidigt vikten av att analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier med kommunernas översiktsplaner och de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning. Länstransportplaner, regionala utvecklings-

program eller strategier och program för trafikförsörjning pekas ut som särskilt betydelsefulla i sammanhanget. Regeringen gör också bedömningen att det är viktigt att se över behovet av att samordna frågor på regional nivå som har betydelse för den fysiska planeringen.

Som skäl för behovet av bättre samordning mellan olika planeringsslag ligger ett antagande om att dessa kan stödja och främja ett ökat bostadsbyggande. Därmed kan de också bidra till att bostadsförsörjningsbehoven kan tillgodoses på ett bättre sätt. Kollektivtrafik och transportinfrastruktur tillmäts betydelse för att skapa incitament för ett ökat bostadsbyggande och för att det sker på ett hållbart sätt. Möjligheter till förtätning och ett minskat bilberoende ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Program för trafikförsörjning och länstransportplaner påverkar förutsättningarna för att ny bebyggelse ska kunna genomföras. Tillgången till kollektivtrafik har under vårt utredningsarbete lyfts fram av flera byggherrar och markexploatörer som en avgörande faktor bakom bostadsföretagens val av byggprojekt.

Arbetet med regional transportinfrastrukturplanering har traditionellt utgjort den tydligaste kopplingen mellan nationell, regional och kommunal planering. Det har sin grund i den omfattande dialog som sker mellan regional och kommunal nivå utifrån den sektoriella tradition som den långsiktiga planeringen för transportinfrastruktur har utvecklat. Frågeställningarna är konkreta och inriktade på att stämma av att förslagen i arbetet med transportinfrastruktur stämmer överens med vad som redovisas i kommunernas översiktsplaner avseende väg- och järnvägssatsningar. Samverkan sker regelbundet och är mestadels formaliserad i olika arbets- och referensgrupper. På så sätt finns det goda möjligheter till samordning mellan den regionala och lokala nivån.

Genom Sverigeförhandlingen villkoras till viss del en utbyggnad av höghastighetståg på några stambanor med ett ökat bostadsbyggande i de kommuner som skulle kunna beröras. Motsvarande förhandlingar i Stockholms län gällande tunnelbaneutbyggnad resulterade i ett antal avtal mellan staten, landstinget och berörda kommuner. Enligt avtalen åtar sig kommunerna att själva eller genom annan bostadsexploatör uppföra ett bestämt antal bostäder (jfr avsnitt 3.4).

I Finland ingår kommuner och staten i så kallade intentionsavtal och gör avsiktsförklaringar avseende bostäder och kommunikationer i storstadsregionerna (jfr kapitel 4 och bilaga 3). Dessa syftar till att stärka regionens funktionalitet och konkurrensförmåga, att öka bostadsproduktionen och förbättra dess förutsättningar i regionen. Avtalen ska också stärka möjligheterna att nå de nationella målen om utveckling av markanvändning, boende och trafiksystem. De skäl som anges för avtalen är behovet av att samordna markanvändning, bostadsproduktion och trafikinvesteringar för att hejda splittringen av samhällsstrukturen, i synnerhet i större stadsregioner.

En samordning av planeringen för transportinfrastruktur och kollektivtrafik respektive planeringen för bostadsbyggande bör kunna innebära att de regionala prioriteringarna kan få större tyngd i den kommunala planeringen. Samordningen kan också innebära att fördelningen av statliga medel kan ske utifrån överenskommelser mellan kommuner, regionala organ och staten snarare än enbart genom sektoriell planering.

Relationen mellan kommunal och regional nivå

Planering genererar i sig inte några nya bostäder, men när förutsättningarna som mer direkt påverkar bostadsbyggandet finns – som byggsektorns lönsamhet, hushållens ekonomi, övriga finansieringsfrågor och den politiska viljan hos kommunerna – ska planeringssystemen inte utgöra hinder för att bygga bostäder. Med utgångspunkt i kommunernas och även statens ansvar behöver således planeringsförutsättningarna utvecklas och förbättras. En sådan förbättring skulle vara att i större utsträckning koppla samman planering för bostadsförsörjning och fysisk planering – som är kommunala ansvarsområden – med planeringen på regional nivå avseende transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete.

Likaså har det betydelse att den regionala nivån har ett mandat och en uppgift i planeringen. Enligt direktivet bör vi utreda och överväga om och i så fall hur planeringsinstrumenten på regional nivå och planeringens genomförande kan stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen. Att stärka planeringsinstrumenten

i förhållande till den kommunala planläggningen och att ge den regionala nivån mandat och uppgifter är dock inte riktigt samma sak. Snarare bör en del av de behov som våra förslag ska kunna lösa hanteras genom flernivåstyrning och växelverkan kommuner sinsemellan och mellan kommuner och den regionala nivån.

Om direktivet ska tolkas som att det behövs en styrande kraft över kommunerna och deras planläggning för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet, leder det till slutsatsen att regeringen vill se bindande bestämmelser från den regionala nivån som reglerar kommunernas planläggning. Men som har redovisats tidigare och som framgår i det följande är sambandet mellan ökad planläggning och att bostadsförsörjningsbehovet därmed tillgodoses inte tydligt. Bland annat behöver kommuner bedriva ett mer aktivt arbete än att bara planlägga mark och vatten för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande, som sedan i sin tur kan leda till att bostadsförsörjningsbehovet kan tillgodoses. Till saken hör också det jämförbara förhållande som råder mellan den kommunala och den regionala nivån i Sverige.

Enligt 1 kap. § 7 regeringsformen, RF, finns det i riket kommuner på regional och lokal nivå. De är jämförbara i den meningen att den ena inte är överordnad den andra. När det gäller fördelningen av uppgifter och ansvarsområden mellan kommuner och landsting finns det ingen precisering i regeringsformen. I kommunallagen (1991:900), KL, regleras kommunernas och landstingens allmänna kompetens (2 kap. 1 § KL). Därutöver finns det särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden (2 kap. 4 § KL). En omfattande del av kommunerna och landstingens uppgifter regleras alltså i speciallagstiftning.

Enligt direktivet bör vi överväga om kopplingen bör utvecklas mellan sådana nationella och regionala mål, planer och program som avses i 3 kap. 5 § PBL och den fysiska planeringen på regional nivå. Vi bör även överväga frågan på vilken plannivå redovisning bör ske av sådana riksintresseområden och områden av särskild betydelse som avses i 3 kap. miljöbalken, MB och andra allmänna intressen som avses i 2 kap. 3 § PBL, som till exempel bostadsbyggande. Med hänsyn till direktivet kan förslag om regional planering innehålla redovisning av exempelvis riksintressen. Det innebär att avvägningar kan göras i ett tidigt skede i planeringsprocessen,

vilket i sin tur skapar förutsättningar för ökad transparens och förutsägbarhet. Förhållandet mellan den kommunala och den regionala nivån när det gäller frågan om var avvägningar bör ske, bör följa av planeringens olika grader av konkretion.

Planeringens möjligheter att påverkar bostadsförsörjningsbehovet är små

Skrivningar i direktivet synliggör ett resonemang som vår kartläggning och analys inte fullt ut stödjer. Direktivet innehåller ett antagande om att kommunernas planläggning av mark- och vattenanvändning bör ha direkta effekter på möjligheterna att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. Samma effekter antas kunna uppnås genom att regionplaneinstrumentet i PBL och övriga regionala planeringar stärks i förhållande till den kommunala planläggningen.

Vi kan se i våra studier att kommunernas planläggning tycks ha mindre betydelse för möjligheterna att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. Både representanter för staten och för kommunerna lyfter fram andra faktorer bakom bristerna i bostadsförsörjningen, inte minst marknadens sätt att fungera. I den enkät som kommittén har tillställt samtliga kommuner instämmer till övervägande del färre än var femte kommun i påståendet att en bättre fysisk planering och planering för bostadsförsörjning hade kunnat förbättra kommunens bostadsförsörjning under de senaste tio åren. Länsstyrelsen i Skåne län anger den ekonomiska konjunkturen som främsta orsak till varför det inte byggs på redan planlagd mark i länet.¹

Till det kommer att för många hushåll som är i behov av bostad, är en nyproducerad bostad som resultat av planläggning ofta inte en realistisk möjlighet med hänsyn till dessa hushålls ekonomiska förutsättningar.

Den planering som bedrivs inom samtliga planeringsslag är relevant för bostadsförsörjningen och för att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Men bostadsförsörjningsbehovet tillgodoses numera på marknadsmässiga villkor. Det kan därför vara svårt, mot bakgrund av hur kommitténs uppdrag är formulerat, att

¹ Länsstyrelsen i Skåne län, *Varför byggs det inte på detaljplanlagd mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner, svar på regeringsuppdrag mars 2014.*

komma till rätta med ett marknadsmisslyckande genom att föreslå förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och andra planeringar.

De teoretiska samband som går att konstruera för att koppla samman problembilden kring bostadsförsörjning med förslag om att införa en regional planeringsnivå är komplicerade. Detta har flera orsaker. En viktig orsak är just att såväl planläggning som planeringen inte är eller bedöms vara avgörande för kommunernas bostadsförsörjning. Få kommuner kan se ett tydligt samband mellan planering och bostadsförsörjning. Om bristande planering inte utgör en viktig förklaring till den uppkomna bostadsförsörjningssituationen, blir det också svårt att utvärdera på vilket sätt som bostadsförsörjningen bättre kan tillgodoses genom bättre planering.

Under vårt arbete har synpunkter framförts om att vi i första hand bör fokusera på kommunernas ansvar för att tillgodose bostadsförsörjningsbehoven. Vårt direktiv anger emellertid att vi ska se över regelverken som styr fysisk planering. Direktivet lägger vidare stor vikt vid samordning mellan planeringsslagen och relationen mellan kommunal och regional nivå. För vårt vidkommande blir det framför allt intressant att förhålla oss till vad det offentliga kan påverka genom fysisk planering och planering på regional nivå.

Hur vi ser på vårt uppdrag

Våra studier av dagens planeringssystem, våra iakttagelser och de samhällsförändringar vi kan se har tillsammans resulterat i ett antal bedömningar och förslag. För oss är det angeläget att förslagen beaktar de tendenser vi kan se inom samhällsutvecklingen. Vi har också strävat efter att förslagen ska förhålla sig till en omvärld som består av både sektorsvisa intressen och olika nivåer i samhällsplaneringen. Våra bedömningar och förslag ska självfallet också svara upp mot kommitténs direktiv.

I vissa avseenden kan våra förslag uppfattas som snäva och alltför begränsade till fysisk planering och bostadsförsörjning. De resonemang vi för utgår från de ramar som direktivet har gett oss. Ett helhetsgrepp för att utveckla samhällsplaneringen vore önskvärt men har inte ingått i vårt uppdrag att utreda. Våra överväganden

bör dessutom ses mot bakgrund av det förvaltningspolitiska system vi har i dag i Sverige med 290 kommuner med självstyre, 20 lands-ting och ett stort antal statliga myndigheter med sektorsansvar.

Vi har heller inte haft i uppdrag att föreslå några genomgripande förändringar av hur samhällsplaneringen och bostadsmarknaden är reglerad eller hur vårt samhälle är organiserat. Men vi kan konstatera att flera faktorer som ligger utanför vårt uppdrag sannolikt påverkar samhällsplaneringen mer än vad vårt uppdrag kan göra. I övriga nordiska länder till exempel har flera av kommitténs frågor, som delvis har en utgångspunkt i den kommunala strukturen, hanterats genom sammanslagning av kommuner.

När det gäller den regionala ansvarsfördelningen har riksdagen lämnat ett tillkännagivande 2014 – om behovet av en helhetslösning för den regionala organisationen (bet. 2013/14:KU30, rskr 2013/14:158).

Eftersom sektoriseringens betydelse påverkar balansen i samhällsplaneringen och förmågan att göra avvägningar, behöver sektorerna i större utsträckning bedömas mer likvärdigt och betraktas som ett sammanhållet system.

Vårt samhälle är inte detsamma som under 1970-, 80- eller 90-talet. Trender som globalisering, digitalisering och urbanisering är för alla som arbetar med samhällsplanering kända företeelser. Trenderna påverkar hur vi lever och det samhälle vi är en del av. De utgör också ramar eller förutsättningar för hur vi kan planera och för planeringens inriktning. Om digitalisering, klimatförändringar och urbanisering är globala trender så är sättet vi väljer att utforma våra planeringssystem på fortfarande högst traditionellt.

6.1.2 Vad tar vi med oss från vårt utredningsarbete?

Från kapitel 3 om dagens samhällsplanering tar vi med oss att varje planeringsslag som vi har studerat i sig är ett invecklat system med egen logik och målgrupp och eget syfte. Planeringarna stödjer inte nämnvärt varandra, vare sig i regelverken, tidsmässigt eller när det gäller genomförandet. Trots brist på samordning framhåller samtliga aktörer betydelsen av varandra.

I kapitel 4 redovisar vi våra olika studier och utvärderingar. Vi ser att bostadsförsörjning inte sällan bedrivs vid sidan av övrig

planering inom kommunen. På mellankommunal nivå är frågan om bostadsförsörjning knappt synbar. På regional nivå är den närmast obefintlig, vilket kan härledas till att regionala aktörer är försiktiga gentemot kommunerna i frågor som gäller bostadsplanering. De regelverk som styr planeringen av transportinfrastruktur och trafikförsörjning på regional nivå och det regionala tillväxtarbetet ger inte dessa aktörer mandat eller någon uppgift att närma sig bostadsförsörjningsfrågorna. Staten har en till synes ambivalent roll, där det ingår att ge stöd, råd, verka för, granska och styra fysisk planering genom bland annat ett 100-tal nationella mål, planer och program.

I kapitel 5 redogör vi för olika samhällsförändringar som globalisering och urbanisering och hur dessa trender förstärker sambanden med den fysiska miljön och de fysiska strukturerna för en hållbar utveckling. Fysisk planering är ett medel för samhällsplanering för att hantera förändringar och utmaningar. Det gäller alltifrån att skapa konkurrenskraftiga miljöer till att planera för klimatförändringar, för en växande befolkning eller för en socialt hållbar utveckling. Flera av dessa frågor är regionala eller nationella ansvarsområden, där den lokala nivån är för begränsad och där kommunerna ibland saknar rådighet. Kapitlet innehåller också ett antal iakttagelser som formar kommitténs problembild.

Mot bakgrund av vad dessa kapitel visar, drar vi följande slutsats. Kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling kan bättre tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Oavsett situation på bostadsmarknaden är åtgärder som stärker samordningen mellan olika sektorer nödvändig, med hänsyn till den utveckling vi ser i samhället och de krav som ställs på samhällsplaneringen. Bättre samordning mellan olika planeringsslag bör kunna leda till en mer långsiktig och effektiv samhällsplanering, vilket kan bidra till bättre bostadsförsörjning och en hållbar utveckling.

En annan slutsats är att regional fysisk planering kan bidra till att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre tillgodoses genom att synliggöra, förändra och utveckla den fysiska miljön och dess strukturella förutsättningar. I det resonemanget ligger ett brett synsätt på vad fysisk planering är, dvs. den består inte av planläggning av mark- och vatten. Skälet för en regional nivå

för detta ändamål är att den placerar in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografisk sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra.

Våra förslag utgår följaktligen från att ökad samordning mellan planeringslagen och en fysisk planering som för samman bebyggelse med andra strukturella förutsättningar kan påverka bostadsförsörjningen på ett positivt sätt. Antagandet bygger på att samhället både kan ställa krav och stödja aktörer på bostadsmarknaden genom sin planering och finansiering av transportinfrastruktur och kollektivtrafik. Att föra samman flera planeringsslag har i sin tur avgörande betydelse för en hållbar utveckling.

En annan utgångspunkt är att fysisk planering i ökad utsträckning påverkar en regions utveckling och därför kan ha betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Fysisk planering kan vara ett av flera verktyg som den regionala nivån behöver för att utvecklas på ett hållbart sätt. Till detta kommer att kollektivtrafiken och transportinfrastrukturen, som båda bedöms kunna ha störst positiv effekt på bostadsförsörjningen, bedrivs på regional nivå.

6.1.3 Sambanden mellan fysisk planering och planering för bostadsförsörjning

Vårt uppdrag förutsätter att det finns ett tydligt samband mellan fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Uppdraget utgår också från behovet av ökad samordning mellan ett antal planeringsslag som bedrivs på regional nivå och fysisk planering och med planering för bostadsförsörjning.

Regeringen ansåg att hur den kommunala processen för planläggning och byggande bedrivs är en viktig faktor för effektiviteten i samhällsbyggandet och då inte minst för bostadsförsörjningen (prop. 2009/10:170 s.127). Fysisk planering och planering för bostadsförsörjning utgör båda medel som samhället råder över för att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling och att hantera olika utmaningar som samhället ställs inför.

Fysisk planering och planering för bostadsförsörjning möts genom att bostadsförsörjningen är både beroende av nyproduktion av bostäder och att all planläggning sker med hänsyn till hållbar utveckling. Det sist nämnda gäller inte minst därför att planeringsansvaret omfattar bostadsförsörjning för alla i en kommun, inklu-

sive de grupper som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Planeringen för bostadsförsörjning omfattar även utveckling av bostadsbeståndet i dess helhet avseende såväl dess sammansättning som standard och handlar då också om boendemiljöer.

I och med att den fysiska planeringen utformas mot bakgrund av sektorsvisa behov och efterföljande bedömningar, ligger det i planeringen att göra nödvändiga avvägningar och hantera målkonflikter. Det ställer krav på helhetssyn och att underlagen är allsidigt belysta genom breda samråd. När det gäller planeringen för bostadsförsörjning finns samma behov av helhetssyn och förståelse för frågans omfattning. Bostadsförsörjningen får betydelse för flera av kommunens verksamhetsområden och för de kommunalekonomiska förutsättningarna.

Sambanden mellan fysisk planering och planering för bostadsförsörjning är tydliga. Samtidigt visar vår analys av orsak och verkan att planering endast är en av flera bakomliggande faktorer som kan påverka den faktiska bostadsförsörjningen och att utbud och efterfrågan kan mötas på bostadsmarknaden. Andra faktorer som vi har redovisat tidigare i betänkandet kan ha större inverkan. Vad samhället kan påverka genom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning bör övervägas med hänsyn till detta.

Den fysiska planeringen är icke desto mindre central för flera samhällsprocesser. Utifrån de samband som kan tillskrivas fysisk planering och planering för bostadsförsörjning och utifrån tidigare redovisade förhållanden mellan ekonomisk, social och miljömässig utveckling finns det skäl att särskilt betona den fysiska planeringens betydelse för en väl fungerande bostadsförsörjning. Det samma gäller enligt vår uppfattning den betydelse som bör tillskrivas planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik liksom regionalt tillväxtarbete för att kunna tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en hållbar utveckling i alla delar av landet.

6.1.4 Bostadsförsörjning – ett gemensamt ansvar

Eftersom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning är sektorsövergripande instrument i samhällsplaneringen, bör inte ansvaret bäras av någon enskild aktör. Planeringsinstrumenten bör ses som ett gemensamt ansvar för flera samhällsaktörer. SKL:s

programberedning för ökat bostadsbyggande ansåg att ansvaret för en väl fungerande bostadsmarknad är delat mellan kommunerna och staten och att även byggherrarna har ett ansvar.² Programberedningen menade att samhället har en viktig funktion och ett ansvar, trots att förändringar på bostadsmarknaden i dag sker under marknadsmässiga villkor. Vi delar programberedningens synsätt att bostadsförsörjning är ett gemensamt ansvar för både staten och kommunerna. Rätten till bostad kommer till uttryck i regeringsformen på samma sätt som att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Kommunernas ansvar

Genom PBL:s bestämmelser har riksdagen lämnat över en stor del av ansvaret för fysisk planering och planeringens genomförande till kommunerna. Kommunerna ansvarar även för planeringen för bostadsförsörjning enligt BFL. Staten ansvarar för att de rättsliga och finansiella instrumenten finns tillgängliga för bostadsbyggandet. Denna delade ansvarfördelning har sin grund i den svenska bostadspolitikerna allt sedan mitten av 1940-talet.

Hur kommunerna väljer att arbeta med uppgiften att planera för bostadsförsörjning skiljer sig åt. Endast 31 procent av landets kommuner uppger att de har antagit riktlinjer under innevarande mandatperiod på det sätt som lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL) anger. Jämfört med mandatperioden 2006–2010 har andelen ökat, men är trots det förvånansvärt låg.³ Det gäller framförallt med tanke på att omkring 150 kommuner anser att de har obalans på bostadsmarknaden. Likaså har endast ett 70-tal kommuner en aktuell översiktsplan antagen efter 2010. Sedan 2010 har det genomförts tillägg till ett 30-tal översiktsplaner per år. För dessa uppgifter finns det bestämmelser om att kommunerna ska ha aktuella riktlinjer respektive aktualitetsprövade översiktsplaner.

² Sveriges Kommuner och Landsting, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar* (2014) s. 9.

³ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/kommunernas-verktyg/riktlinjer-for-bostadsforsorjning/

Planering för bostadsförsörjning är i allt väsentligt en kommunal angelägenhet. På regional nivå bedrivs inte någon planering för bostadsförsörjning. BFL har nyligen fört in ett regionalt perspektiv i planeringen genom att föreskriva att länsstyrelsen, den aktör som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län och andra regionala organ ska ha möjlighet att yttra sig över kommunens planering för bostadsförsörjning utifrån ett regionalt perspektiv.

När det gäller den fysiska planeringen sker den likaså på kommunal nivå. I några län bedriver den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret på eget initiativ ett arbete med att föra in en fysisk dimension eller struktur till det regionala tillväxtarbetet.

Enligt dagens system har ingen enskild aktör ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i vissa delar av landet. Kommunerna har ansvar för att planera för bostadsförsörjning och att planlägga mark- och vattenanvändningen, dock inte att det faktiskt byggs bostäder. Som ett led i att det inte finns någon enskild aktör med ett samlat ansvar för bostadsförsörjningen i landet, finns det heller inte någon aktör som tar ett övergripande ansvar för att samordna eller få till stånd en nödvändig bostadsförsörjning. Det blir särskilt tydligt när kommunerna inte ser något sådant behov eller inte förmår att själva tillgodose behovet. Enligt gällande bestämmelser kan visserligen regeringen genom planföreläggande tvinga kommunerna att planera för bostadsbyggande, men något sådant beslut har ännu inte fattats.

I samhällsplaneringen tillskrivs en väl fungerande bostadsförsörjning ökad betydelse för utveckling och tillväxt. Fysisk planering ska främja flera faktorer, varav en berör bostadsfrågan. Av 2 kap. 3 § PBL framgår att planläggningen ska främja bostadsbyggandet och bostadsbeståndet. I 3 kap. 5 § samma lag föreskrivs dessutom att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Utifrån hur bostadsmarknaden ser ut i dag kan det ifrågasättas om kommunerna, eller någon annan aktör, förmår att ensamt ta ansvar för fysisk planering eller för att planera för bostadsförsörjningen.

Statens ansvar

Inte heller statens agerande visar på något tydligt ansvarstagande i frågan. Det statliga ansvaret brukar definieras som att skapa de rättsliga och finansiella förutsättningarna. Trots ett brett perspektiv på vad som utgör rättsliga förutsättningar tycks det som att det 100-tal nationella mål, planer och program som staten bär ansvar för förbises i detta sammanhang. Det gäller likaså det stora antalet riksintressen.

I direktiven till Riksintresseutredningen drog dock regeringen en parallell mellan statens agerande när det gäller riksintressena och bostadsförsörjningen (Dir. 2013:126). Utredaren fick således i uppdrag att med förtur behandla frågan om bostadsförsörjningens relation till riksintressesystemet och att utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. I sitt delbetänkande finner utredningen att områden av riksintressen enligt 3 kap. MB på olika sätt kan utgöra hinder för planeringen av bostadsbyggande. I vissa fall är det avsiktligt och i enlighet med intentionerna hos lagstiftaren. I andra fall är hindren mer oavsiktliga. Utredningen menar dock att riksintressena inte utgör ett större hinder i jämförelse med andra hinder, främst av ekonomisk art, för att bygga bostäder i områden med bostadsbrist (SOU 2014:59 s. 12).

6.1.5 Brist på ansvarstagande skapar förvirring

Dagens brist på ansvarstagande leder till att planering för bostadsförsörjning och fysisk planering tycks ske utan något gemensamt mål eller gemensam inriktning för olika aktörer i samhällsplaneringen. Fysisk planering och planering för bostadsförsörjning sker dessutom i flera kommuner åtskilt från varandra och från annan viktig samhällsplanering.

En iakttagelse från de samtal vi har fört med företrädare för flera sektorer i samhällsplaneringen är att dessa upplever dödlägen, där andra med sina aktiviteter eller brist på aktivitet, beslut eller brist på beslut omöjliggör önskvärd utveckling genom samverkan.

Som ett skäl för otillräckligheter i bostadsförsörjningen anges ofta brist på kommunalt ansvarstagande för planering för bostadsförsörjning och fysisk planering. Flera statliga utredningar har

lämnat förslag på hur förutsättningarna för planeringsprocessen kan förbättras. Fokus har ofta legat på att ändra i det befintliga planeringssystemet genom att främst se över de rättsliga förutsättningarna. En del av lösningen på rådande situation har således sökts i detaljer och enskildheter. Vi har tidigare i betänkandet fört fram att planering för bostadsförsörjning och fysisk planering kräver en helhetssyn. De bör därmed inte betraktas som enbart kommunala angelägenheter eller enskildheter med hänsyn både till hur samhället ser ut och till statens nuvarande agerande samt den regionala nivåns växande betydelse.

6.1.6 Samhällsutvecklingen kräver ett vidare perspektiv för planeringen

En iakttagelse vi har gjort är att bostadsfrågan alltmer betraktas som en tillväxtfråga och inte bara en fråga för individens egen välfärd. I och med det har frågan till viss del vuxit ur den kommunala sfären. Fysisk planering kopplas även den ihop med frågor som har helt andra gränser och sammanhang än kommunens, exempelvis miljö- och klimatfrågor eller ett internationellt perspektiv som exempelvis EU:s sammanhållningspolitik. Faktorer som har stor betydelse för miljö och tillväxt, som transportinfrastruktur, kompetensförsörjning och arbetsmarknadsåtgärder, hanteras både i geografisk mening och utifrån hur ansvaret fördelas i större enheter än kommunerna.

Sverige har 290 kommuner fördelade på 75 lokala arbetsmarknadsregioner. Regionförstoring genom förbättrad tillgänglighet ger människor tillgång till arbete och bostäder i allt större geografiska områden. Glappet mellan funktionella arbetsmarknadsregioner och kommunernas gränser blir därmed betydande. Glappet är en återspeglning av att många kommuner är geografiskt för små för att anses vara funktionella enheter.⁴

Platsens betydelse för utveckling och konkurrenskraft tillmäts också större betydelse och begreppet den *nya ekonomiska geografin* används för att tydliggöra att den ekonomiska utvecklingen inte är frikopplad från den plats där den äger rum. Både regionförstoring

⁴ Tillväxtanalys, *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09 Dnr 2014/124 s. 7.

och attraktiviteten hos en plats kräver sin planering för transportinfrastruktur och att både den sociala och ekologiska hållbarheten är centrala delar av planeringen.

För att kunna planera och genomföra offentliga insatser effektivt behöver kommuner och andra offentliga aktörer i ökad utsträckning förhålla sig till de funktionella regionerna. Ett sätt är genom olika samarbeten och samordning aktörer emellan. Ett annat sätt är att bedriva en planering som omfattar ett större geografiskt och administrativt område.

Den regionala nivåns ställning i samhällsplaneringen har fått ökad betydelse under senare år, vilket bland andra redan Ansvarskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande 2007.

Människors tilltagande rörlighet har inneburit att lokala arbetsmarknader vuxit och flätats in i varandra, den företeelse som brukar kallas regionförstoring. Det ställer krav på ett betydligt vidare perspektiv än den enskilda kommunen för att planera infrastruktur och kollektivtrafik, utbildning och kultur samt andra samhälleliga insatser som avgör en regions dragningskraft på människor och företag.

(SOU 2007:11 s. 179)

Flera andra rapporter pekar på motsvarande behov av att stärka det regionala perspektivet i planeringsfrågorna.⁵

Den regionala nivåns ändrade ställning i planeringsfrågor kommer delvis av det ansvar för regional utveckling som numera åligger en politiskt styrd regional aktör i stället för länsstyrelsen. Som en följd av ändrad ansvarsfördelning har den regionala aktören fått ett ökat förtroende från kommuner, regering och riksdag.

Även utifrån miljö- och klimatsynpunkt finns det tydliga behov av ökad regional planering för att skapa förutsättningar för en mer hållbar samhällsutveckling. Regional planering kan ha betydelse för möjligheterna att uppnå många av miljökvalitetsmålen. Exempelvis behövs en utökad regional planering för att minska transportbehoven genom att samplanera bebyggelse och kollektivtrafik och därmed motverka en icke hållbar utbredd samhällsstruktur, i synnerhet i större stadsregioner.

⁵ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunens översiktsplanering*, Rapport 2014:15; Tillväxtanalys *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, Rapport 2013:1; Engström C-J m.fl., *ÖP-RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft*, KTH Rapport 2010:1 (STOUT).

Sammantaget anser vi att samhällsutvecklingen kräver ett vidare perspektiv för fysisk planering än vad enskilda kommuner kan omfatta. En effektiv samhällsplanering, där den fysiska planeringen är en vital del, kan inte begränsas till kommunala gränser när medborgarna dagligen rör sig över större geografiska områden för arbete, utbildning och fritidsaktiviteter.

6.1.7 Behovet av samordning mellan regionala och kommunala planeringar

Samtliga aktörer som vi har fört samtal med under utredningen understryker vikten av samverkan som en förutsättning för en effektiv bostadsförsörjning och hållbar utveckling. Men alla vill inte samordna sig. Regelverken ger heller inte rättsligt stöd för att olika planeringsslag på regional nivå ska samordnas över tid eller i gemensamma dokument.

En länsplan för transportinfrastruktur till exempel behöver inte innehålla någon redovisning av hur den förhåller sig till någon annan planering. Det ansvariga organet ska begära förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. Innan planen fastställs ska yttrande inhämtas från statliga och kommunala myndigheter och berörda organisationer.

Det finns heller inget krav på att trafikförsörjningsprogram ska innehålla någon redovisning av hur de förhåller sig till någon annan planering. När programmen upprättas ska samråd ske med motsvarande myndigheter i angränsande län, övriga berörda myndigheter, organisationer, och kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer.

Regionalt tillväxtarbete däremot ska utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för areella näringar, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet.

I samtal med regionala aktörer framkommer det att få av dem anser sig ha något avgörande inflytande på bostadsbyggandet. Andra aktörer anses sitta på makten. Alla är beroende av att andra

agerar. Det kan bland annat bero på att det saknas uppdrag för utvecklingsansvariga organisationer i frågor som rör bostadsförsörjningen i regionen. Samverkan är också låg kring frågor om bostadsförsörjning mellan lokal och regional nivå. Även detta kan sannolikt förklaras av en otydlig roll i frågan för regionala organisationer.

Frågor om bostadsförsörjning är i begränsad utsträckning samordnade med övrig planering. Planerare ser inte att de är särskilt involverade i andra processer än sina egna, även om det finns exempel på utvecklad samverkan. Skillnader i språk och kultur är sannolikt en av flera orsaker till svag samverkan mellan planeringslagen.

Kopplingen är också svag mellan regionala utvecklingsstrategier och fysisk planering. Det har delvis sin bakgrund i en balansgång mellan behovet av regionalt utvecklingsarbete och det kommunala planmonopolet. Få kommuner uppger att de regionala dokumenten har påverkat hur planer och program formuleras på kommunal nivå. Arbetet med fysisk planering på regional nivå varierar också kraftigt.

Vår slutsats är att det behöver ställas tydliga krav på samverkan och samordning i de regelverk som styr de regionala planeringsslagen, om ambitionen ska vara att skapa goda förutsättningar för en effektiv bostadsförsörjning och för en hållbar utveckling. Med krav på samverkan och samordning i regelverken och genom att även ge samma aktör ansvar för flera planeringsslag, bör det finnas goda förutsättningar för en samordning på regional nivå.

Avslutningsvis finns det skäl att återigen understryka att vi inte i första hand ser behov av att lämna några förslag inom planeringen för bostadsförsörjning. Vårt utredningsarbete visar tydligt att bostadsförsörjning inte tillgodoses genom sin egen sektorsvisa planering. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning bör i stället betraktas som en planering som följer och är beroende av andra planeringar men som också behöver samspela med dessa. I detta samspel och beroende uppstår kravet på en regional planering, som bland annat skapar förutsättningar för en lokal planering för bostadsförsörjning. Vi har valt att mot bakgrund av vårt direktiv utforma den regionala planeringen som en fysisk regional planering. Vi utformar den även genom att ställa ökade krav på samordning mellan regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt,

fysisk planering, kollektivtrafik och kommunernas bostadsförsörjning.

Strukturbilder för att synliggöra, förändra och utveckla den fysiska miljön och dess strukturella förutsättningar

Under senare år har intresset ökat bland såväl regionala som kommunala företrädare att ta in ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet, framförallt i form av en så kallad strukturbild. Syftet är att tydliggöra de geografiska avtryck som tillväxtarbetet för med sig och att använda planeringen som ett verktyg för att samordna olika beslutsnivåer och politikområden. Denna form av planering kan skapa förutsättningar för att kommunal översiktsplanering, planering för bostadsförsörjning, regionalt tillväxtarbete och planering för kollektivtrafik och transportinfrastruktur kan närma sig varandra.

Ett skäl för att arbeta med fysisk planering på regional nivå genom strukturbilder eller liknande regionala planer, är att det synliggör sambanden mellan olika planeringsinstrument på regional nivå och mellan olika nivåer. Här finns utrymme för förbättringar.

Arbetet på regional nivå med strukturbilder eller liknande är överskådligt och kan visa på väsentliga strukturella förhållanden och samband. Planeringen kan användas för att konkret förmedla regionala målbilder och perspektiv med utgångspunkt från geografiska förutsättningar och göra dessa målbilder användbara för exempelvis den kommunala översiktliga planeringen. På så sätt kan även mellankommunala, regionala och mellanregionala relationer belysas.

Arbetet kan också bidra till att stärka dialogen mellan de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret och kommunerna på ett sätt som är anpassat till aktörernas intresse och förutsättningar för att medverka. Arbetssättet underlättar även kommunikationen mellan planeringsansvariga aktörer och allmänheten, liksom med kommersiella aktörer som kan ha ett intresse av att medverka i genomförandet av planeringen. Exempel på sådana bilder är Göteborgsregionens Strukturbild och Region Skånes Strategier för det flerkärniga Skåne.

6.2 Fysisk planering på regional nivå

Vi har i föregående avsnitt redovisat några principiella slutsatser av vårt utredningsarbete, som tillsammans med andra antaganden och bedömningar utgör grund för våra förslag. Den första slutsatsen innebär att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå.

En andra slutsats är att regional fysisk planering kan bidra till att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom att synliggöra, förändra och utveckla den fysiska miljön och dess strukturella förutsättningar.

I detta avsnitt presenterar vi ett förslag om en sådan regional fysisk planering. Förslaget innebär visserligen en ytterligare sektorsvis planering, men nuvarande ansvarsfördelning på regional nivå och de ramar vårt direktiv ger, gör det nödvändigt att tills vidare begränsa förslaget till att avse en lagstiftning om regional fysisk planering. Ett sammanhållet regelverk för samhällsplanering på regional nivå, som bör vara det långsiktiga målet, är den regionala ansvars- och uppgiftsfördelningen ännu inte mogen för.

Vi anser att våra förslag uppfyller förväntningarna i vårt direktiv. Samtidigt är vi medvetna om att de resonemang och slutsatser som ligger till grund för förslagen kan uppfattas som snäva. Detta med hänsyn till att vi har sett samhällsplaneringen i första hand utifrån att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en regional planering.

Enligt vår uppfattning skulle ett helhetsgrepp för samhällsplanering på regional nivå ha varit önskvärt. En regional samhällsplanering skulle kunna väva samman planeringar för bland annat transportinfrastruktur, tillväxtarbete, fysisk planering och kollektivtrafik. Vårt förslag innebär att större vikt i stället måste läggas vid åtgärder för att stärka samverkan mellan de olika planeringsslagen, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.4.

Det finns flera vägval att göra när det gäller hur en regional fysisk planering bör utformas. Några val har för vår del bestått i om planeringen ska bedrivas i alla delar av landet, vilken aktör som bör få ansvar för planeringen och om planeringen ska vara bindande eller vägledande. Ett ytterligare vägval har handlat om huruvida fysisk planering på regional nivå bör falla inom ramen för PBL, om

det bör ingå i det regionala utvecklingsansvaret eller om det bör anses vara något väsentligt nytt.

Det förslag som vi redovisar i följande avsnitt pekar ut ett antal frågor som vi bedömer att planeringen bör omfatta, uppdragets geografiska indelning, vem som ska ansvara för uppdraget och hur ett regionalt program för fysisk planering ska tas fram. Vidare föreslår vi att uppdraget ska regleras i en egen lag. Huruvida vårt förslag om regional fysisk planering är en ny företeelse eller endast en modifiering av gällande bestämmelser i 7 kap. PBL kan diskuteras. En skillnad från gällande bestämmelser är valet av aktör och att planeringen går från att vara en frivillig uppgift till att bli ett obligatorium i hela landet. När det gäller vilka frågor planeringen ska behandla, gäller i båda fallen att de avser frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön.

6.2.1 Varför regional fysisk planering?

Bedömning: Bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet kan bättre tillgodoses med en regional fysisk planering.

Gällande bestämmelser

Utöver att PBL reglerar fysisk planering i allmänhet ger 7 kap. i lagen en möjlighet att bilda ett regionplaneorgan för att lösa vissa mellankommunala frågor som rör mark- och vattenanvändning. Förutom regionplanering enligt PBL och lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, som lägger ett ansvar på länets landsting, har länsstyrelsen en mellankommunal och regional funktion inom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning genom att den ska verka för och granska mellankommunal samordning och bidra med ett regionalt perspektiv.

Överväganden

Dagens regionplanering

Gällande regler för regionplanering infördes 1987 och har i stort sett varit oförändrade sedan dess. Förutom den obligatoriska regionplaneringen i Stockholms län, bedrivs regionplanering endast på ett håll i Sverige. Sedan 1988 bedriver Göteborgsregionens kommunalförbund regionplanering i delar av Västra Götalands län, vilket också inkluderar Kungsbacka kommun i Hallands län.

Planeringen i de två regionerna sker utifrån olika förutsättningar och genom olika metoder. I Stockholms län är planeringen obligatorisk och bedrivs av landstinget. Den omfattar 26 kommuner. Regionplan upprättas löpande och det sker enligt den process som föreskrivs i PBL. Efter överenskommelse med Länsstyrelsen i Stockholms län, som har det regionala utvecklingsansvaret i länet, utgör den senaste regionplanen också länets regionala utvecklingsstrategi.

Planeringen i Göteborgsområdet sker enligt 7 kap. PBL och är därför frivillig. Den bedrivs av ett kommunalförbund och omfattar 13 kommuner. Någon formell regionplan har inte upprättats. Där- emot har en strukturbild antagits av samtliga deltagande kommuner. Den är en överenskommelse bland berörda kommuner och anger övergripande strukturbildande element och principer, som anses vara av betydelse när det gäller att skapa en samsyn kring hur Göteborgsregionen ska utvecklas. Strukturbilden har inte tagits fram enligt den process som föreskrivs i PBL. Processen har i stället utgjorts av ett antal rådslag mellan berörda kommuner.

Trots skilda förutsättningar och metoder för planeringen i Göteborgsregionen och Stockholms län är erfarenheterna i stort sett desamma (jfr avsnitt 4.3). Erfarenheterna är övervägande positiva från båda håll. Styrkan har uppgetts vara att planeringen skapar ett regionalt forum, som ger möjlighet och legitimitet att diskutera regionala frågor. Därutöver har den bland annat bidragit till dialog, kunskap, informationsutbyten, analyser och annat planeringsunderlag samt gemensamma plattformar och strategier. Enligt flera kommuner har planeringen i Stockholmsområdet banat väg för samarbeten över sektors- och kommungränser.

Svagheten med planeringen har i båda fallen angetts vara genomförandet. Avsaknaden av förhandlings- och finansieringsperspektiv

har framhållits som en brist. Planeringen är väl förankrad bland de deltagande kommunerna på båda håll. Dock tycks förankringen vara något bättre i Göteborgsområdet, vilket kan härledas till att det är kommunerna som tillsammans äger Strukturbilden och att den endast omfattar 13 kommuner.

När byggnadslagens regler om regionplanering infördes 1947, menade några kommuner att en kommuns utveckling kunde hämmas av regionplanering. Även under våra samtal med företrädare för olika kommuner har några framfört att det endast är de små kommunerna som har nytta av en fysisk planering på regional nivå. Detta har främst framförts av företrädare för större kommuner. Vissa kommuner har även varnat för att fysisk planering på regional nivå kan motverka att annan planeringssamverkan kommer till stånd. Samtidigt har andra kommuner angett att mellankommunal samverkan har uppstått som en följd av regionplaneringen.

Regionplanering enligt PBL reglerar inte vilka frågor planeringen kan omfatta, men i förarbetena lämnas exempel. Där anges att det ofta kan förekomma att åtgärder i en kommun påverkar markanvändning och bebyggelsefrågor i andra kommuner. Samverkan kan framstå som en förutsättning för att undvika felinvesteringar och underlätta en från regional synpunkt gynnsam utveckling av samhällsbyggande och levnadsförhållanden. Som exempel anges utbyggnadsvolym och utbyggnadstakt, fördelning av utbyggnaden på kommuner och tätorter, val och gruppering av byggnadsorter och bebyggelsepärar för områden som bör sparas.

Det kunde enligt förarbetena också finnas behov av att göra regionala prioriteringar mellan olika markanvändningsbehov, lokalisera regionala anläggningar och besluta om reservat för vägutbyggnad, kommunikationssystem och ledningar. Regeringen ansåg att det i storstadsområden var särskilt viktigt att på regional nivå planera för anordningar för kollektivtrafik, samarbete på undervisnings- och vårdområdet, anordnande av vattenförsörjning och avlopp samt hantering av avfall. Som andra exempel på regionala frågor nämnde regeringen lokalisering och dimensionering av stormarknader, transportterminaler och anläggningar för energiproduktion (prop. 1985/86:1 s. 188 f.).

Regional fysisk planering ett viktigt inslag i framtida samhällsplanering

Vi bedömer att det finns behov av en regional fysisk planering i samhällsplaneringen. För det talar nuvarande kommunstruktur, samordningsbehov och den regionala logiken för flera frågor. Tidigare har behovet av fysisk planering på regional nivå ansetts vara störst i storstadsområden. Kommunal samverkan och samarbete inom fysisk planering har också främst bedrivits inom storstadsområden. På senare tid har dock samverkan utvecklats även mellan mindre kommuner.

Med anledning av hur kommunerna själva agerar och de skillnader som finns mellan administrativa och funktionella gränser, ser vi att det finns skäl för att planera över kommungränserna i hela Sverige. Till det kommer att över 150 kommuner har uppgett att det råder en obalans på deras bostadsmarknader. Trots att bostadsmarknaden är lokal, dvs. hushållen flyttar i första hand inom ett mycket begränsat geografiskt område, kan det vara svårt för varje enskild kommun att ensamt hantera denna obalans.

Urbanisering, tillväxt, avfolkning, bostadsbrist och regionalisering samt att många kommuner är för små och har ett lågt invånarantal i förhållande till en del av sina uppgifter och funktioner, leder till en växande efterfrågan på mellankommunal och regional planering. Urbaniseringen skapar utmaningar för både tillväxtkommuner och avfolkningskommuner. Bostadsbrist råder i flera olika typer av kommuner och inte bara i kommuner med befolkningsökning. Både mellankommunal och regional planering bör bidra till en hållbar utveckling oavsett vilken utvecklingsfas en kommun befinner sig. I tillväxtområden kan det handla om att samordna sig för ett ökat byggande i förhållande till behovet. I en kommun med minskande befolkning kan det i stället handla om att anpassa befintlig bebyggelse till nya behov.

Den fysiska planeringen är ett av flera medel för att tillgodose bostadsförsörjningen. Regional fysisk planering bör därför lyfta fram bostadsfrågan på regional nivå och på så sätt gör det möjligt att hitta olika sätt att tillgodose den. En regional fysisk planering bör även bidra till ett mer övergripande perspektiv och olika insatser för helhetslösningar samt insatser för att exempelvis minska

klimatpåverkan och energiförbrukning. Detta genom att planeringen omfattar ett större geografiskt område än en kommun.

I Göteborgsregionen beskriver kommunerna sitt arbete som att de bedriver regional planering på kommunal nivå. Kommunerna i regionen utgår, i likhet med landets alla kommuner, från den egna kommunens behov och unika situation. Kommunerna i Göteborgsregionen använder den regionala planeringen för att stärka sin egen planering och främja sina egna medborgares förutsättningar. Men i och med att medborgarna och därmed kommunerna ser sig som en del av ett större geografiskt område, kan en kommuns utveckling främjas av att exempelvis finansiera och planera för strategiska insatser i en annan kommun i regionen. I ett längre perspektiv kan ett sådant agerande stärka den egna kommunens utveckling. Regional planering förutsätter att inblandade aktörer förmår att planera långsiktigt.

Göteborgsregionens arbete och synsätt svarar väl upp mot kommunernas behov av mellankommunal samverkan, som innebär en form av regional planering. Till det kommer ett behov av att hantera utvecklingen som innebär att alltfler frågor får en regional logik. Exempel på frågor som får en regional logik är högre utbildning, vissa arbetsmarknads- och näringslivssatsningar, energiförsörjning och bostadsfrågor. För det ändamålet behöver det geografiska området för planeringen ibland vara större än vad de flesta mellankommunala samarbeten i dag är. Det gäller också för att få en sådan kraft i samverkan att den kan kopplas samman med andra regionala planeringsprocesser, som det regionala tillväxtarbetet och planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik. För dessa tre planeringsslag utgör länet den administrativa indelningen, även om frågornas funktionalitet ibland sträcker sig över flera län, som exempelvis i Mälardalen och Umeåregionen.

Boverket lämnade i mars 2014 förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanarbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet. Skälen till förslagen överensstämmer i huvudsak med de som vi för fram för en regional fysisk planering. Ett skäl är att den kommunala medverkan utgör nyckeln för ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete. Samtidigt är många översiktsplaner inte aktuella och försvårar därmed samordningen. De saknar också ett regionalt perspektiv och behandlar endast i begränsad utsträck-

ning strategiska frågor. Till det kommer att regionala utvecklingsstrategier i sig är otydliga och svåra att omsätta i översiktsplaner.

Intresset för regionalt rumsliga perspektiv ökar, men med stor variation mellan olika delar av landet. Legitimitet, kapacitet och kompetens är framgångsfaktorer. Boverket pekar också på att spelet med länsstyrelsen och den regionalt tillväxtansvarige aktören behöver stärkas och regionernas samrådsroll utvecklas.⁶

Regional fysisk planering omfattar ett större geografiskt område än en kommun. Därigenom bör planeringen kunna bidra till ett mer övergripande perspektiv och olika insatser för helhetslösningar liksom insatser för att exempelvis minska klimatpåverkan och energiförbrukning. Vidare kan en regional fysisk planering utgöra en brygga mellan den kommunala nivåns översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning och den regionala planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete.

Sverige saknar en regional nivå för fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor

En jämförelse mellan Sverige och andra nordiska länder visar att den svenska regionala nivån har en mer undanskymd roll än vad som är fallet i våra grannländer. Den internationella utblick vi har genomfört visar att de länder som vi har studerat anser att den regionala nivån har en funktion att fylla för den fysiska planeringen. Vid all jämförelse ska dock hänsyn tas till skilda institutionella förutsättningar. Våra studier baseras också i huvudsak på sekundära uppgifter, dvs. det faktiska utfallet och hur planeringen de facto bedrivs, har vi inte kunnat utreda.

Finland har regionala landsskapsplaner, vilka tjänar som vägledning för de kommunala generalplanerna. I Norge identifierar fylkeskommunerna tillsammans med primärkommunerna de behov som finns av planer på regional eller delregional nivå. I Danmark är det kommunerna som efter övergripande statliga och regionala riktlinjer planerar för hur danska städer och landskap ska utvecklas.

Enligt plan- och bygglagen i Skottland ska strategiska utvecklingsplaner tas fram enbart i de fyra utpekade storstadsregionerna

⁶ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 s. 7.

(Edinburgh, Glasgow, Aberdeen och Dundee). I Kanada planerar regeringen för statens mark med lagstiftning och provinserna beslutar om egen lagstiftning och planerar för den egna marken. Provinserna överlåter ansvaret till kommunerna att planera inom sina områden.

Mellankommunala och regionala frågor

Förutom regionplanering enligt PBL och den särskilda lagstiftningen för Stockholms län, är det staten, genom länsstyrelsen som har mellankommunala och regionala uppgifter för fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL kan även den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret yttra sig över kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Samma möjlighet har även länsstyrelsen.

Ansvaret för fysisk planering enligt PBL är lokalt och vilar på kommunerna. Inom ramen för det ansvaret pågår på flera håll i landet samverkan och samordning mellan kommunerna, ibland i form av kommunalförbund som exempelvis Sjuhärads och Fyrbodals kommunalförbund. Några kommuner väljer att samarbeta i nätverk, exempelvis Nordost Skåne, Malmö-Lundregionen och Nordost Stockholm. Förutom den mellankommunala samverkan och dessa samarbeten, som utgår från det kommunala ansvaret, pågår också olika arbeten med att tillföra ett fysiskt planeringsperspektiv till det regionala tillväxtarbetet.

Den regionala nivån motsvarar inte en kommunal nivå för ett större geografiskt område. Frågorna som är av betydelse för den regionala nivån kan sakna betydelse för en mellankommunal nivå och vice versa. Det finns även flera skillnader mellan de kommunala och de regionala aktörerna. De har skilda uppdrag, roller och perspektiv. Kommuner och landsting eller samverkansorgan har också olika förutsättningar att delta. Vad den regionala aktören anser vara regionalt prioriterat behöver inte sammanfalla med kommunernas prioriteringar. Det vill säga att summan av mellankommunala frågor inte per automatik blir regionala frågor.

Kommunerna kommer att verka för vad som först och främst är kommuninvånarnas bästa. Den regionala aktören som har ansvar

för den regionala utvecklingen har ett uppdrag som omfattar flera kommuner och ett större geografisk område. Resultatet av att den regionala och kommunala nivån har olika perspektiv och prioriteringsgrunder kan enligt Tillväxtanalys bland annat innebära att strategiska tillväxtstrategier och program formuleras så att alla olika aktörer kan enas om innehållet. Programmen eller strategierna blir då så allmänt hållna att deras styrförmåga blir svag.⁷

Bedömning

Sammantaget gör vi bedömningen att regional fysisk planering bör kunna bidra till att tillgodose såväl bostadsförsörjning som en hållbar utveckling. Planeringen bör kunna belysa mellankommunala, regionala och mellanregionala relationer samt visa på väsentliga strukturella förhållanden inom regionen.

Eftersom bostadsfrågan för vissa delar av landet har vuxit ur den kommunala sfären och med hänsyn till att fysisk planering är ett av flera medel som behövs för att tillgodose kraven på bostadsförsörjning, bedömer vi att bostadsförsörjningsfrågorna också bör placeras i ett större och mer strategiskt planeringsssammanhang. Det bör ske genom en regional fysisk planering utan att för den skull ge den regionala nivån ansvar för att planera för bostadsförsörjning eller att den blir överordnad den kommunala planeringen. Den fysiska planeringen bör bland annat bidra med ökad kunskap och förståelse för hur samhällsförändringar påverkar kommuner och regioner.

Vi bedömer även att planeringen bör kunna bidra till en mer samhällekonomisk planering genom att stärka samordning och samarbete mellan transportinfrastruktur, kollektivtrafik, regionalt tillväxtarbete, fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Samarbete och samverkan över sektorsgränserna bör också stärkas genom att planeringen likt de övriga planeringsslagen bedrivs på regional nivå. Fysisk regional planeringen bör erbjuda en nivå, där avvägningar och prioriteringar kan synliggöras tidigt i processen och därmed bidra till ökad långsiktighet och hållbarhet. Vi gör också bedömningen att en regional fysisk planering bör öka

⁷ Tillväxtanalys, *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, Rapport 2013:1 s. 22.

kunskapen hos samtliga berörda aktörer och bland annat bidra till att den kommunala översikts- och detaljplaneringen underlättas och kan bedrivas effektivare.

Något som talar emot en regional fysisk planering är att fysisk planering behöver ske nära medborgarna. Planering som sker för ett större geografiskt område med många invånare riskerar att både bli för abstrakt för att vara av intresse för medborgarna och för svår att samråda kring. Fysisk planering bör alltid bedrivas med hänsyn till behovet av ett medborgarperspektiv, men det behöver inte innebära att den fysiska planeringen begränsas i geografisk omfattning. Innehållet i den fysiska planeringen kan variera i detaljeringsgrad, från översiktsplanering till förutsättningar för bygglov. En regional fysisk planering bör omfatta och innehålla frågor som är anpassade till de förutsättningar som den regionala nivån ger.

En slutsats av vår studie av hur andra länder använder den regionala nivån är att det finns erfarenheter av liknande uppgifter och arbetssätt att inhämta för Sverige. Våra förslag som vi lämnar i följande avsnitt innebär visserligen en ytterligare planering, vilket skulle kunna bli ett hinder för eller försena en redan komplicerad planeringsprocess.

De mellankommunala samarbeten som har uppkommit runt om i landet och arbetet med strukturbilder på vissa håll tyder dock på att våra förslag är en fortsättning på något som redan bedrivs och som svarar upp mot en efterfrågan som tycks finnas på fysisk planering på en annan nivå än enbart den kommunala. Vår bedömning är således att fördelarna med förslagen överväger nackdelarna. En regional fysisk planering som vi föreslår i det följande utgör ett ramverk och som sådant en möjlighet för inblandade aktörer att själva utforma dess innehåll.

6.2.2 Vad ska planeringen omfatta?

Bedömning: Regional fysisk planering bör syfta till att övergripande skapa långsiktiga förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Förslag: Regional fysisk planering ska avse frågor av regional och mellankommunal betydelse för den fysiska miljön.

Gällande bestämmelser

Vi har i uppdrag att vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Vidare ska vi utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå. Vi ska vidare överväga hur arbetet för en positiv socioekonomisk utveckling i områden med utbrett utanförskap och boendesegregation bör samordnas med frågor om bostadsbyggande och den fysiska miljön i övrigt.

Enligt gällande bestämmelser i 7 kap. PBL och i lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska ett regionplaneorgan utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt.

Regionplanering enligt PBL kan omfatta exempelvis frågor om bebyggelse och tillhörande anläggningar, infrastruktur, kollektivtrafik, grönområden, vattenförsörjning, avlopp, avfall, stormarknader, transportterminaler, vägar, kommunikationssystem, ledningar, anläggningar för energiproduktion, undervisning och vård (prop. 1985/86:1 s. 188 f.).

Överväganden, bedömning och förslag

Benämningen av föreslagen planering – flera olika alternativ

Under vår utredning har den benämning på regional planering som vårt förslag mynnar ut i diskuterats. År 1987 definierade regeringen fysiska planer som planer som ”rör markanvändning och utformning av miljö” (prop. 1985/86:1 s. 122). Boverket anger på sin hemsida att fysisk planering handlar om ”att bestämma hur man ska använda mark och vatten”.⁸ Fysisk planläggning kan förekomma även med stöd av annan lagstiftning, exempelvis med stöd av väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.⁹

⁸ www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/, besökt 2015-03-06

⁹ Didón m.fl., *Plan- och bygglagen*, Kommentaren till 1 kap. 2 §.

I 3 kap. 2 § PBL anges att en översiktsplan ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. I bestämmelsen anges vidare att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Med uttrycket ”den byggda miljön” avses en helhet, i vilken även anläggningar samt vegetation, parker och andra grönområden ingår förutom bebyggelsen (prop. 1994/95:230 s. 54).

Nuvarande begrepp för fysisk planering på regional nivå enligt PBL är regionplanering. Regionplanering ska behandla frågor om användningen av mark- eller vattenområden. Begreppet regionplanering infördes i svensk rätt genom 1947 års byggnadslag. Sedan nuvarande regler om regionplanering infördes år 1987 har det tillkommit annan planering på regional nivå, däribland EU:s sammanhållningspolitik. Begreppet regionplanering kan därför uppfattas som vagt och åsyftande på planering generellt sett på regional nivå.

Ett begrepp som nämnts i samband med vårt utredningsarbete är rumslig planering. Begreppet rumslig planering kommer från *spatial planning* och kan tillämpas på såväl internationell, nationell, regional och lokal nivå. Regional rumslig planering togs in i svenska sammanhang i samband med EU-inträdet. Trots att det har gått 20 år sedan *European Spatial Development Perspective (ESDP)* introducerades, tycks begreppet fortfarande vara svårt att etablera i Sverige. *The european conference of ministers responsible for regional/spatial planning (Cemat)* definierar *regional/spatial planning* enligt följande.¹⁰

Regional/spatial planning gives geographical expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society. It is at the same time a scientific discipline, an administrative technique and a policy developed as an interdisciplinary and comprehensive approach directed towards a balanced regional development and the physical organization of space according to an overall strategy.

Ett ytterligare begrepp är territoriell planering som används på EU-nivå. I EU:s Territoriella Agenda 2020 används begreppet territoriell sammanhållning för att beskriva behovet av platsbaserad

¹⁰ Council of Europe, *European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter*, Charter adopted by the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning on 20 May 1983, s. 13.

regionalpolitik. Territoriell sammanhållning har växt fram utifrån begreppet *spatial planning*, som bland annat utgår från specifika lokala och regionala förutsättningar.¹¹

Med hänsyn till att den planering vi föreslår ska avse fysiska strukturer och att flera liknande planeringar som bedrivs i dag använder sig av begreppet strukturbild har vi även övervägt begreppet strukturplanering. Strukturbilder syftar till att synliggöra strukturella förutsättningar och visa huvuddragen i regionens fysiska strukturer. För Göteborgsregionen utgör sex strukturbildande element den regionala strukturbilden. Elementen är stadskärnan, det sammanhängande stadsområdet, huvudstråken, kustzonen, de gröna kilarna och Göta älv.

Vi har valt att benämna vårt förslag om en planering som ska avse frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön för regional fysisk planering. Fysisk planering avser planering av frågor av betydelse för den fysiska miljön. Frågor av betydelse för den fysiska miljön kan vara alla frågor som har med användningen, utformningen, utvecklandet och bevarandet av den fysiska miljön att göra.

Syftet med regional fysisk planering

Regional fysisk planering bör syfta till att övergripande skapa förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. En hållbar utveckling bygger på att prioriteringar och beslut tas utifrån kravet på helhetssyn och att planeringen förmår att göra avvägningar som skapar förutsättningar för långsiktig hållbara beteendemönster. Flera aktörer har för oss redovisat exempel på insatser för en långsiktig hållbarhet. Några har dock framfört att det finns en osäkerhet kring innebörden av den sociala dimensionen av hållbarhet.

Kommunstyrelsen i Malmö stad tillsatte i maj 2010 en kommission för ett socialt hållbart Malmö med uppdrag att ta fram strategier för att minska strukturella skillnader i hälsa inom kommunen. I kommunsstyrelsens beslut i mars 2014 att ställa sig

¹¹ Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 2011.

bakom kommissionens övergripande rekommendationer ingår att stärka det offentliga ledarskapet så att sammanhangen mellan lokalt, regionalt, nationellt och globalt tydliggörs. Stadsplanering och fysiska insatser bedöms också kunna bidra till en ökad social hållbarhet.¹²

Samverkansorganet Östsam, numera Landstinget i Östergötlands län, har fört in folkhälsoarbetet i det regionala tillväxtarbetet. En ytterligare åtgärd för en hållbar utveckling är förtätning som framförs på flera håll som ett sätt att minska klimatpåverkan. Umeå kommun har som mål att kraftigt öka sin befolkning och att planera bostadsbyggandet genom att förtäta bebyggelsen. Samtidigt finns det en uppenbar konflikt mellan å ena sidan att förtäta och minska klimatpåverkan och å andra sidan att ta hänsyn till Umeås nuvarande stadsmiljö, som är ett utpekat riksintresse. I Härryda kommun bedriver kommunen ett aktivt arbete med bostadsplanering, där det ingår i planeringen för en hållbar utveckling att kunna bygga bostäder för resurssvaga grupper.

Oavsett angreppssätt bör planering ha som övergripande mål att bidra till en hållbar utveckling och så även en regional fysisk planering.

Frågor som bör ingå

Vi föreslår att regional fysisk planering ska avse frågor av mellan-kommunal och regional betydelse för den fysiska miljön i länet. Planeringen ska således avse frågor som behöver behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens. Regional planering är inte avsedd att överta eller inskränka på den kommunala planeringen. Förslaget innebär vidare att den ansvarige aktören inte ska överta några uppgifter som ankommer på någon annan, exempelvis planering av mark- och vatten utifrån ett kommunalt perspektiv, transportinfrastruktur, vatten- och avloppsförsörjning, bostadsförsörjning och avfallshantering.

Vår avsikt med den planering vi föreslår är att den ska underlätta den kommunala översiktsplaneringen och planeringen för bostads-

¹² Malmö stad, *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö, Inriktning för Malmö stad från 2014*, Malmö stad 2014 s. 14 och s. 50.

försörjning genom att bidra till underlag och regionala bedömningar och avvägningar mellan olika nationella och regionala intressen. Den bör vara en målstyrd planering som tillför en helhetssyn och ger uttryck för och synliggör de olika planeringslagens fysiska genomslag och avtryck.

Regional fysisk planering ska handla om strukturella förutsättningar utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv. Frågor som vi bedömer bör få en regional omfattning och ingå i en regional fysisk planering är exempelvis övergripande fysiska strukturer för bebyggelse och tillhörande anläggningar, huvudstråk, regionala kärnor, natur- och grönområden, infrastruktur för transporter, energi- och vattenförsörjning, avfallshantering, avlopssystem och strukturer som minskar klimatpåverkan. Det kan också röra frågor om gränsregionala relationer. Bebyggelsestrukturer och tillhörande anläggningar kan exempelvis avse områden och byggnader för bostäder, näringsverksamhet, offentlig verksamhet, kulturverksamhet, idrott och friluftsliv.

Det finns flera frågor som med fördel borde kunna samordnas med den regionala fysiska planeringen och som planeringen, om så önskas, även skulle kunna omfatta. Två sådana frågor är kommuners och andra aktörers arbete för att motverka utvecklingen av segregerade bostadsområden samt landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Beroende på vilka problem och utmaningar som identifieras samt vilka åtgärder som genomförs, kan båda frågorna bedömas av inblandade aktörer som mellankommunala och regionala frågor. Frågornas geografi avgörs av hur kommunerna eller annan ansvarig aktör väljer att formulera dem.

Motivet för att ovan nämnda frågor bör ingå är bland annat vad vi tidigare har framfört om behovet av att fysisk planering och frågor kring bostadsförsörjning ofta behöver få ett större planeringssammanhang än vad kommunen kan ge. Frågorna ges dessutom en helhetssyn och samordning och samverkan mellan planeringsslagen som skulle kunna öka. De bedöms också vara av sådan strategisk betydelse att de får en mellankommunal och regional logik.

För regionplanering enligt PBL anges exempelvis bebyggelse med tillhörande anläggningar, infrastruktur, kollektivtrafik, grönområden, vattenförsörjning, avlopp, avfall, stormarknader, transportterminaler samt anläggningar för energiproduktion, undervis-

ning eller vård som frågor som kan omfattas (prop. 2009/10:170 s. 252 f. och 1985/86:1 s. 188 f.).

Med ”områden som bör ingå” avses flera saker, som exempelvis att ta med i planeringen, att ta hänsyn till, att ta med i analys- och kunskapsunderlaget m.m. Dessa frågor ger sammantaget stöd för att den regionala planeringen ska kunna kopplas till andra planeringar och även att den ska kunna utgöra underlag för andra verksamhetsområden. Nuvarande bestämmelser för regionplanering syftar till att ge stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå. Vid införandet av PBL år 2011 framhöll regeringen regionplaneringens potential för en starkare koppling mellan kommunernas fysiska planering och den regionala utvecklingspolitiken (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 253).

De frågor som lyfts fram innebär inte att den sektorsvisa planeringen överges. Planering för transportinfrastruktur på regional nivå kommer fortfarande att bedrivas inom ramen för länstransportplaneringen och presenteras i länstransportplaner. Detta följer av rådande ansvars- och uppgiftsfördelning och bygger på det system som har utformats för transportinfrastrukturen. All planering behöver dock placeras i ett sammanhang som utgörs av flera andra planeringsområden. Transportsektorn har en stark koppling till den fysiska strukturen och här bör samordningen bli bättre för att stärka möjligheterna till bland annat en mer klimatsmart stadsplanering.

Att bebyggelsestrukturen i länet ingår i en länsvis planering som hanterar frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön i länet innebär inte att kommunernas ansvar för att planlägga sin mark- och vattenanvändning förändras. Däremot kan det medföra att kommunernas planläggning placeras i ett regionalt och mellankommunalt sammanhang tillsammans med frågor inom andra samhällsviktiga områden, som planering för energi- och vattenförsörjning och transportplanering. Det skulle kunna leda till nya incitament för kommunerna. Regional fysisk planering kan påverka hur kommunerna själva väljer att planera och planeringens inriktning.

En ansvarig aktör för regional fysisk planering ska beakta och synliggöra annan relevant planering för att sätta in sin egen i ett sammanhang. I praktiken kan en ansvarig aktör välja att se den

regionala fysiska planeringen som ett kitt som binder samman annan planering och ger ett rumsligt uttryck till planeringen. Exempelvis skulle planerade vägar, järnvägar, områdesskydd, havsplanering och planering för dricksvattenförsörjning kunna illustreras i den regionala fysiska planeringen. På så vis kan den regionala fysiska planeringen även bidra till att överbrygga det gap som enligt flera rapporter finns mellan regionala utvecklingsstrategier och översiktsplaner.¹³

De frågor som anges som exempel skulle kunna leda till kompetensvister mellan bland annat länsstyrelsen och ansvarig aktör för den regionala fysiska planeringen. Länsstyrelsen ansvarar för klimat- och energistrategier. Men även här bör synsättet vara att omfatta viss planering betyder att ta hänsyn till, lyfta in och utgå från ett arbete som någon annan aktör bedriver och ansvarar för. Länsstyrelsens ansvar och uppgift att ta fram regionala energi- och klimatstrategier ändras inte genom att regional fysisk planering skulle kunna omfatta energifrågan.

En regional fysisk planering kommer sannolikt inte täcka in alla frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön i länet. Det kommer därför att finnas frågor som av olika skäl inte ingår i den fysiska regionala planeringen. De får då hanteras av kommunerna eller på annat sätt.

Under utredningstiden har vi fått synpunkter på och önskemål om att vi bör överväga om regional fysisk planering även bör omfatta arbetet med landsbygdsutveckling i strandnära områden med hänsyn till frågans ibland såväl regionala som mellankommunala karaktär. Med s.k. LIS-områden pekar kommunerna i sina översiktsplaner ut områden som är viktiga för utvecklingen av landsbygden. Inom dessa områden kan det särskilda skälet för landsbygdsutveckling användas när man prövar dispenser och upphäver strandskyddet. Redovisningen i översiktplanen ska vara vägledande när man prövar ansökningar om dispenser från strandskyddet och upphävande av strandskyddet i detaljplaner. Boverket anger som exempel på en åtgärd i ett LIS-område nya bostäder för att bidra

¹³ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15; Tillväxtanalys, *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*, Rapport 2013:01.

med tillräckligt många boende i området så att kommersiell och offentlig service ska kunna finnas kvar.

Enligt gällande bestämmelser i miljöbalken ankommer det således på kommunerna att i strandnära lägen peka ut vissa geografiska områden för landsbygdsutveckling. Därefter sker en statlig granskning av kommunernas förslag. Om berörda aktörer anser att respektive kommuns planering och planläggning kan gynnas av att frågan eller delar av frågan om LIS-områden återfinns även på regional nivå, erbjuder den regionala fysiska planeringen en möjlighet för det. En sådan behandling ändrar inte på kommunernas uppgift vad gäller LIS-områden.

I länsstyrelsens planeringsunderlag till den regionala fysiska planeringen (jfr avsnitt 7.3) skulle även frågan om LIS-områden kunna ingå. För de fall att LIS-områden ingår i programmet för regional fysisk planering, sker utpekandet av sådana områden i respektive kommuns översiktsplan eller annan kommunal plan i enlighet med gällande bestämmelser. Samma sak gäller för länsstyrelsens granskning av LIS-områden.

6.2.3 En ny lag för regional fysisk planering

Förslag: Bestämmelser om regional fysisk planering regleras i en ny lag om regional fysisk planering, 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län upphör att gälla.

Med anledning av att vi föreslår att 7 kap. PBL och lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län upphör att gälla föreslår vi följändringar i ett antal författningar.

Gällande bestämmelser

Regler om regionplanering finns i lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och i 7 kap. PBL. Bestämmelser som anknuter till dessa regler återfinns i väglagen (1971:948), lag (1995:1649) om byggande av järnväg, förordning (1998:896) om hus hållning med mark- och vattenområden m.m., förordning (1998:905)

om miljökonsekvensbeskrivningar, förordning (2000:308) om fastighetsregister och plan- och byggförordningen (2011:338).

Överväganden och förslag

Varför en ny lag?

Vi har övervägt flera alternativ för var bestämmelserna kring en regional fysisk planering bör införas. Valet handlar om uppdraget att bedriva planeringen bör betraktas som en PBL-uppgift eller som en ny uppgift inom det regionala utvecklingsansvaret. Eller bör en ny lag om planering på regional nivå införas som skulle omfatta fysisk planering och planering för transportinfrastruktur, regionalt tillväxtarbete och kollektivtrafik? Eller bör regional fysisk planering regleras i en helt egen lag?

Det svenska regelsystemet bygger på styrning via sektorer i den offentliga förvaltningen. PBL innehåller regler om regional fysisk planering på lokal och regional nivå. Struktur, systematik och terminologi för planering av mark- och vattenanvändning finns i denna lag. Om förslaget om en regional fysisk planering skulle införas i PBL, skulle den vertikala samordningen mellan olika nivåer kunna underlättas, eftersom såväl den regionala som den kommunala nivån skulle finnas i samma lag. Om förslagen däremot skulle placeras i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar respektive lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, skulle utvecklings- och tillväxtfrågorna, planering för transportinfrastruktur och fysisk planering på regional nivå finnas i samma regelverk. Kopplingen och samordningen mellan utvecklingsplanering och fysisk planering skulle då komma till tydligt uttryck.

Efter att ha övervägt för- och nackdelar föreslår vi en ny lag om regional fysisk planering för att reglera uppdraget. Med hänsyn till att PBL reglerar främst planläggning av mark- och vattenområden och vänder sig till kommunerna, anser vi att det inte är lämpligt att reglera det uppdrag som vi föreslår i PBL. Mot bakgrund av hur regionalt tillväxtarbete och länsplaner för regional transportinfrastruktur är reglerade och att bestämmelserna för ansvaret för dessa två planeringar återfinns i två lagar, anser vi det heller inte lämpligt att placera förslaget om en regional fysisk planering i dessa. Då uppdraget om regional fysisk planering till viss del skiljer sig

från nuvarande system för regionplanering i PBL och att ansvaret för uppdraget föreslås åvila en annan aktör än kommunerna, anser vi att planeringen ska regleras i en särskild lag.

I syfte att ytterligare stärka samordningen mellan planering för bostadsförsörjning, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt det regionala tillväxtarbetet, anser vi att det i framtiden bör vara möjligt att i en ny lag om regional samhällsplanering föra samman reglerna för nämnda planeringsslag och reglerna om regional fysisk planering. En sådan lag skulle tydliggöra den regionala planeringsnivåns roll i samhällsplaneringen. Den regionala nivåns organisatoriska struktur skulle dock behöva tydliggöras, innan en sådan framtida lag kan bli aktuell. Strukturen i den nu föreslagna lagen har så långt som möjligt anpassats för att kunna sammanföras i en framtida gemensam lag om regional samhällsplanering, om förutsättningarna finns för det.

Följdändringar av ny lag

Förslaget om en regional fysisk planering har såväl likheter som skillnader med dagens regionplanering, som regleras av PBL och den särskilda lagstiftningen för Stockholms län. Likheterna består i bland annat vilka frågor som planeringen bör kunna innehålla, vilket följer av att vissa frågor gör sig mer eller mindre lämpliga för en regional planering. En väsentlig skillnad från PBL:s regionplanering är att uppgifterna för regional fysisk planering åläggs landsting respektive samverkansorgan men inte kommuner. En annan skillnad är benämningen på planeringen.

Våra förslag till en lag om regional fysisk planering och förslagen om att upphäva 7 kap. PBL och lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län medför ändringar i ett antal författningar.¹⁴ Utöver de sakändringar som vi redogör för under respektive övervägande återfinns även följdändringar som vid en första anblick kan anses vara av redaktionell karaktär. De kan dock även anses utgöra nya förslag med hänsyn till att vi föreslår en ny

¹⁴ Berörda författningar är väglagen (1971:948), lag (1995:1649) om byggande av järnväg, plan- och bygglagen (2010:900), förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m., förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förordning (2000:308) om fastighetsregister och plan- och byggförordningen (2011:338).

lag. Exempelvis byts i vissa fall ordet regionplanering ut mot regional fysisk planering.

Ändringarna avser även frågor som enligt nuvarande reglering gäller regionplaneorgan och regionplaner. Vissa av ändringarna innebär att frågor förs över till den ansvarige aktören för regional fysisk planering. Ett sådant exempel är rätten för ett regionplaneorgan att överklaga Trafikverkets beslut enligt 76 § väglagen (1971:948). Den rätten överförs till den ansvarige aktören för regional fysisk planering. Ett annat exempel är att vad som gäller i fråga om regionplan i 5 § i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. fortsättningsvis ska gälla för ett regionalt fysiskt program.

Andra ändringar innebär att frågor som enligt nuvarande reglering avser regionplaneorgan och regionplaner inte ska gälla för den föreslagna regionala fysiska planeringen. Ett sådant exempel är tillsyn över regionplaner enligt PBL och plan- och byggförordningen. Någon motsvarande reglering för regionala fysiska program föreslås inte, varför endast ett upphävande sker.

Några ändringar berör frågor angående regionplaneorgan och regionplaner från plan- och byggförordningen (2011:338) som flyttas till en ny förordning om regional fysisk planering. Dessa ändringar är en följd av att bestämmelserna om regional fysisk planering placeras i en ny lag och inte i PBL.

Förslaget om krav på ett regionalt fysiskt program för varje län föranleder att ett sådant program bör tas upp i 4 § andra punkten i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Eftersom det tidigare var frivilligt att upprätta en regionplan, fanns inget krav på att en regionplan skulle omfattas av den aktuella bestämmelsen. Detta förändras i och med det föreslagna obligatoriet om ett regionalt fysiskt program.

6.2.4 Ett uppdrag i hela landet

Förslag: Regional fysisk planering ska vara ett uppdrag i hela landet.

Gällande bestämmelser

För kommunerna i Stockholms län är regionplaneringen obligatorisk enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. För landets övriga kommuner är regionplaneringen frivillig enligt 7 kap. PBL. Enligt PBL ska kommunerna kunna samverka på eget initiativ utan lagreglering (prop. 1985/86:1 s. 189 f.). Om kommunerna vill, kan regeringen besluta om att regionplanering ska ske. Planeringen kan omfatta två eller fler kommuner.

Överväganden

Som vi tidigare har redovisat finns det skäl för en regional fysisk planering och att vissa frågor med fördel bör omfattas av en sådan planering. Ett skäl som vi för fram är att fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor är betydelsefulla medel i samhällsplaneringen som ger förutsättningar för tillväxt och utveckling, vilket innebär såväl en lokal, regional som nationell logik.

Ett annat skäl är att kommuner många gånger ser behov av mellankommunala samarbeten och hanterar glappet mellan administrativa och funktionella gränser genom att samarbeta inom olika områden. Men samarbetet sker främst i frågor som kommunerna redan är överens om. Till det sist nämnda hör också att en del kommuner resurs- och kompetensmässigt blivit allt mindre i förhållande till sina uppgifter och funktioner. Med ett lågt bostadsbyggande och en kraftig urbanisering har det uppstått en obalans på bostadsmarknaden över hela landet. Som vi tidigare anfört skapar urbaniseringen ett behov av att bostadsfrågan får ett regionalt perspektiv, eftersom inflyttningen till en storstadsregion sker till flera kommuner inom regionen.

Regional fysisk planering bör kunna underlätta samordning och förebygga konflikter i de enskilda fallen och dessutom bidra till helhetslösningar och gemensamma strategier. Detta visar erfarenheterna från regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet. Den fysiska planeringen kan dessutom bidra till andra samarbeten. Däremot har dagens regionplanering brister i fråga om genomförandet.

Kan nödvändig samverkan komma till stånd på frivillig väg?

Kan vi anta att behovet av en regional fysisk planering kan bli tillgodosett genom kommunernas egna initiativ utan tvingande lagreglering, om vi tillräckligt starkt kan argumentera för att det finns ett behov av en sådan planering? Nyttan med och behovet av en regional fysisk planering kommer att variera beroende på var i landet planeringen sker, vilket sannolikt innebär att frågan inte kan få ett generellt svar.

Vi kan se att den regionala nivåns ökade betydelse, många kommuners resurs- och kompetensbrist, urbanisering och bostadsbrist redan har lett till samarbeten inom fysisk planering på flera håll. Dessa samarbeten omfattar i första hand gemensam översiktsplanering, gemensamma nämnder och förvaltningar samt gemensamt planeringsunderlag. Därutöver bedrivs viss samverkan bland annat i frågor om bebyggelse, regionala knutpunkter, transportinfrastruktur, kollektivtrafik och tillväxt.

Kraven på en obligatorisk översiktsplanering motiverades på 1980-talet mot bakgrund av de erfarenheter från informella planformer i form av kommunöversikter och områdesplaner som hade vuxit fram vid sidan av bygglagens bestämmelser under 1970- och 80-talen. Med en obligatorisk översiktsplanering skulle kommunen få en planform som gav framförhållning och handlingsberedskap för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov (SOU 2005:77 Del 2 s. 427).

Liknade argument kan framföras för att regional fysisk planering ska vara ett uppdrag i hela landet, även om behovet av och nyttan med planeringen kommer att variera. I och med att uppdraget ska gälla hela landet skapas en långsiktig planering för samtliga landsdelar, vilket i sin tur kan leda till ett mer strategiskt och berikande utvecklingsarbete för fler.

Samverkansformerna som bedrivs i dag omfattar oftast ett par eller några kommuner. Samarbeten som engagerar en större krets kommuner förekommer mer sällan. Med undantag för regionplaneringen i Göteborgsområdet har kommunerna valt att inte tillämpa det frivilliga systemet i 7 kap. PBL. En slutsats av det är att dagens regelverk för regionplanering inte kan anses bidra till att samverkan kommer till stånd.

Det finns flera orsaker till detta. Samarbete mellan kommuner uppstår när det dels finns gemensamma frågor, dels när kommunerna ser sin egen nytta av samarbetet. Samarbetena omfattar därmed också endast de kommuner som känner sig direkt berörda av den gemensamma frågan och nyttan. Många gånger kan ett samarbete ta tid och resurser i anspråk, inte minst processen för att avgöra hurvida man överhuvudtaget ska samarbeta eller inte. Även om mellankommunala eller regionala lösningar kan vara till enskilda kommuners bästa, har kommuner inte alltid ett regionalt perspektiv.

Särskilt i miljö- och hållbarhetsfrågor kan samverkan över kommungränserna vara en förutsättning för ett långsiktigt och strategiskt arbete, exempelvis i fråga om infrastruktursatsningar, kollektivtrafik och externa lokaliseringar av bostäder och arbetsplatser. Att mellankommunalt samarbete inte kommer till stånd i önskvärd utsträckning har sina skäl, eftersom kommunernas självstyre är en fundamental utgångspunkt och kommunala företrädare endast har i uppdrag att se till den egna kommunens bästa. Kommunerna kan också anses befinna sig i en konkurrenssituation gentemot varandra.

Det förefaller i första hand vara de kommuner som redan ingår eller har ingått i någon form av samverkan, som också har ett regionalt perspektiv och ser nyttan av samverkan. Av de kommuner som ingår i en regionplanering, tycks det i första hand vara de små kommunerna som ser den största nyttan. I vissa delar av Sverige ser kommunerna inte nyttan av samarbete på grund av långa avstånd mellan orter. I andra delar anser de att nyttan av att samarbeta endast berör några kommuner, oftast tillväxtkommuner.

I våra samtal och möten med lokala politiska företrädare är det många som för fram att de inte ser någon nytta av ett regionalt eller mellankommunalt perspektiv vare sig när det gäller fysisk planering eller bostadsförsörjning. Denna inställning tycks råda trots de samhällsförändringar som de flesta kommuner rimligtvis borde känna av. Vår enkät till samtliga landets kommuner visar också delvis på en liknande inställning.¹⁵

¹⁵ Ramböll Management Consulting, *Analys av enkät till chefer för samhällsplanering i Sveriges kommuner*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, november 2014.

Olika alternativ

Vi har övervägt tre alternativ när det gäller vilken geografi som ska gälla för uppgiften.

Alternativ 1 – I vissa delar av landet

Behovet av mellankommunal och regional planering har tidigare främst ansetts föreligga i storstadsregionerna. Vi har övervägt möjligheten att ålägga uppgiften för fysisk planering endast för vissa delar av Sverige. I områdena kring Göteborg, Malmö och Linköping-Norrköping bedrivs redan olika former av frivillig mellankommunal fysisk planering. En obligatorisk fysisk planering i dessa områden skulle bygga vidare på den lagstiftning som finns för Stockholms län.

Vår uppfattning är dock att det ökade behovet av samverkan i dag kan anses gälla i hela landet. Det är exempelvis lika viktigt att planera för inflyttning och tillväxt som att planera för avfolkning och stagnation i ett regionalt perspektiv. Under utredningsarbetet har det framförts farhågor om att regional fysisk planering endast för vissa delar av landet skulle kunna leda till en uppdelning av landets kommuner. Med hänsyn till att planeringen bedöms kunna ha en positiv effekt på tillväxt och utveckling vore det olyckligt att ge ett sådant uppdrag endast till vissa delar av landet.

Alternativ 2 – Områden som regeringen bestämmer

Vi har även övervägt en modell liknande byggnadslagens regler för regionplanering samt Plan- och byggutredningens förslag, där regeringen bemyndigas att besluta inom vilka områden som mellankommunal och regional fysisk planering ska ske (SOU 1994:36). I övriga delar av landet skulle då planeringen vara frivillig. Erfarenheterna från byggnadslagens modell åren 1947–1987 visar dock att regionplanering endast kom till stånd i begränsad omfattning. Oftast samverkade kommuner i andra former än genom regionplanering och staten var tveksam till att ta initiativ till att besluta om regionplanering mot kommunernas vilja. Med hänsyn till detta och mot bakgrund av att kommuner många gånger har motsatt sig

statlig inblandning i den fysiska planeringen, tror vi inte att detta alternativ svarar upp mot de behov vi kan se.

Alternativ 3 – I hela landet

Som vi tidigare har angett anser vi att det finns ett behov av samverkan i större eller mindre omfattning över hela landet. Klimatförändringar, urbanisering och bostadsbrist skapar utmaningar för både tillväxtkommuner och avfolkningskommuner. I tillväxtområden kan det handla om att samordna sig för ett ökat bostadsbyggande, medan det i avfolkningsområden kan handla om användningen av befintlig bebyggelse och andra anläggningar. De flesta av landets kommuner befinner sig däremellan. Många kommuner utgör inte egna funktionella enheter och i många fall kan de också anses vara för små enheter för eller sakna kompetens för vissa uppgifter och funktioner. Dessa förhållanden i kombination med den regionala nivåns betydelse innebär att vi ser ett behov av att fysisk planering bedrivs på regional nivå över hela landet.

Vid översynen av byggnadslagen på 1970-talet framfördes kritik mot reglerna om att bilda regionplaneförbund. I flera fall hade mellankommunala planeringsorgan inte tillkommit i tid för att kunna hantera angelägna problem. Genom att fysisk planering skulle vara en uppgift på regional nivå skulle det finnas ett regionalt forum i alla delar av landet för att lösa gemensamma.

Förslag

Vi föreslår att regional fysisk planering ska vara ett uppdrag i hela landet, dvs. vårt alternativ 3. Vi gör det mot bakgrund av att behovet av samordning mellan olika planeringsslag gäller oavsett var i landet planeringen sker, att fysisk planering och bostadsförsörjning är viktiga medel i en gemensam samhällsplanering samt att alla kommuners samarbete inom ett antal områden kan stödjas och underlättas av en sådan planering.

Vi anser att det finns ett uppenbart behov av mellankommunal och regional samverkan som inte tycks komma till stånd på frivillig väg. Vi ser därmed ingen anledning av att begränsa uppdraget till att omfatta endast vissa delar av landet. Skillnader mellan landets

290 kommuner vad gäller förutsättningar och behov gäller inte bara fysisk planering, utan även inom flera andra sektorer. Men skillnaderna minskar inte det underliggande behoven eller skälen för att bedriva en viss form av planering eller att utföra en viss uppgift.

Hur kommunerna bedriver sin översiktsplanering varierar. PBL-kommittén konstaterade att även om behovet av att kontinuerligt uppdatera översiktsplaneringen varierade mellan kommunerna ifrågasätts inte nyttan av att ha en översiktsplanering (SOU 2005:77 Del 2 s. 431). Det är fortfarande få som skulle argumentera för att behovet av att bedriva en översiktsplanering endast återfinns i ett begränsat antal kommuner.

Eftersom behoven av och förutsättningarna för samverkan skiljer sig åt i landet, är det viktigt att arbetet kan anpassas till olika förhållanden i olika områden. Planeringen ska liksom översiktsplaneringen kunna utformas på olika sätt. PBL-kommittén ansåg också att variationen i kommunernas översiktsplanering berodde på skilda utvecklingsförutsättningar och hur kommunerna såg på nyttan av översiktsplanering i förhållande till resurserna (SOU 2005:77 Del 2 s. 429). Det var de större och växande kommunerna som främst såg behov av att kontinuerligt diskutera framtida utbyggnad och att få ett förankrat underlag för framtida beslut. I mindre kommuner motiverade inte utvecklingen att en ny översiktsplan upprättades. PBL-kommitténs slutsatser borde alltså vara gällande för kommunernas översiktsplanering. Motsvarande synsätt som framfördes och som alltså gör sig gällande för översiktsplanering torde även gälla för en regional planering.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.3 har vår utvärdering av regionplaneringen visat att en ordning med fysisk planering på regional nivå måste vara förankrad med kommunerna. Det innebär att planeringen bland annat ska ha med sig kommunernas behov, förutsättningar och planering. Arbetet måste möjliggöra kommunernas delaktighet och kommunal förankring. Planeringen bör därför med fördel bedrivas tillsammans med och i samråd med kommunerna.

6.2.5 Med länet som indelningsgrund

Förslag: Regional fysisk planering ska ha länet som indelningsgrund.

Gällande bestämmelser

I Stockholms län är regionplaneringen geografiskt bestämd enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och samtliga kommuner i länet omfattas. För övriga kommuner i Sverige beslutar regeringen, efter initiativ från exempelvis kommuner, om vilka kommuner som ska ingå i planeringen. Det kan vara två eller flera kommuner. Detta regleras i 7 kap. PBL.

Överväganden

Det går inte att lagreglera en gång för alla vilken geografi som funktionellt kan anses vara mest lämplig för planering. Funktionaliteten skiftar över tid och är avhängig vilken fråga som avses. Vissa frågor kan aktualisera behovet av mellankommunal samverkan, medan andra frågor kan förutsätta en regional eller storregional samverkan. När behoven växlar mellan olika kommuner, är det angeläget att ett regionalt planeringssystem är flexibelt och anpassningsbart för att göra en funktionell planering möjlig.

Det går heller inte att säga hur stor en planeringsgemenskap bör vara för att den mest funktionella planeringen ska kunna uppnås. Detta varierar över landet. Ju större planeringsgemenskapen är, desto mer komplicerad blir planeringen. Som exempel bedriver i dag fyra kommunalförbund i Västra Götalands län – med 49 kommuner – någon form av planering med en fysisk aspekt. Den regionplanering som bedrivs i Göteborgsområdet omfattar 13 kommuner, varav en i Hallands län. Göteborgsregionens kommunalförbund har uppgett att den geografin är väl avvägd och att en större ökning av antalet kommuner skulle försvåra planeringen. Samtidigt vill fler kommuner ingå i planeringen. Utöver behovet av en funktionell planering måste kraven på långsiktighet och stadga beaktas. Förutsägbarhet och transparens mot medborgare, företag och andra planeringsslag bör också vara kriterier för val av indelningsgrund. Därutöver

måste behovet av ökad samordning beaktas mellan den fysiska planeringen och planering för regional transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och lokal bostadsförsörjning.

Vi har övervägt tre alternativ när det gäller planeringens geografiska indelning.

Alternativ 1 – Länsvis planering

Planeringen med länet som utgångspunkt motsvarar reglerna om regionplanering för Stockholms län, där planeringen omfattar samtliga kommuner i länet. Alternativet underlättar samordning mellan fysisk planering och planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regional tillväxt, eftersom de tre sistnämnda redan bedrivs på regional nivå med länets som indelningsgrund. En länsvis indelning ger planeringen långsiktighet och stadga. För att planeringen också ska vara behovsstyrd och funktionell ska delregionala, mellanregionala eller storregionala planeringar kunna bedrivas med stöd av eller med hänsyn till den länsvisa fysiska planeringen. Delregionala samarbeten är exempelvis samarbetena mellan Norrköping-Linköping, Skåne Nordost och Malmö-Lundregionen. De delregionala samarbetena ersätter inte den länsvisa planeringen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län kan konstatera att de delregionala strukturbilderna har underlättat samordningen mellan kommunerna. Länsstyrelserna är positiva till strukturbilderna och verkar aktivt för att de ska följas i kommunernas planering.¹⁶

Som exempel kan också nämnas den planering som bedrivs i Umeåregionen, där sex kommuner från Västerbottens län och en kommun från Västernorrlands län ingår. Mälardalsrådet utgör exempel på storregional samverkan. Länsvisa, delregionala och storregionala planeringar bör stödja varandra. Alternativet innebär således inte att befintliga eller möjliga planeringssamarbeten som omfattar några kommuner i ett eller flera län ska upphöra eller förhindras.

¹⁶ Länsstyrelsen i Skåne län, *Kartläggning av länsstyrelsens arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, oktober 2014, s. 46.

Länen utgör en administrativ indelning. En planering med länet som indelning gör det möjligt att finna en för planeringen ansvarig aktör med en beslutande församling och ett politiskt mandat på den regionala nivån. Detta underlättar allmänhetens insyn, deltagande och möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande.

Alternativ 2 – Planering utan givna geografiska gränser

I detta alternativ ska varje kommun ingå i minst en fysisk planeringsgemenskap. Kommunerna bestämmer själva i vilket eller vilka gemenskaper de ska ingå i och kan gå ut ur och in i olika gemenskaper. De behöver inte vara i en och samma planeringsgemenskap under någon viss tid. Det finns inget krav på minsta antalet deltagande kommuner. Det enda kravet är att kommunerna samarbetar i någon form. Genom detta möjliggörs både mellankommunala och regionala samarbeten. Kommunerna kan samarbeta flexibelt, i den eller de konstellationer som behövs i tid och rum.

Något utpekad ansvarigt organ behövs inte för detta alternativ utan kan överlätas till kommunerna att bestämma.

Med detta alternativ skulle det behövas en reglering för den senaste tidpunkt då kommunerna ska ha inträtt i minst en planeringsgemenskap. Även om det får förutsättas att kommunerna skulle inträda i planeringsgemenskaper, anser vi det nödvändigt med någon slags kontrollfunktion för att säkra att kommunerna inträder i minst en planeringsgemenskap.

Alternativet är en variant av det befintliga systemet för regionplanering i 7 kap. PBL. Skillnaden är att planeringen blir obligatorisk, att regeringens beslut om att bilda regionplaneorgan avskaffas och att arbetet ska kunna bedrivas utan att ett formellt ansvarigt organ bildas. Alternativet innebär att det kan bli svårt för allmänhet, myndigheter och andra aktörer att veta var och i vilka former samarbetena äger rum. För allmänheten försvåras därigenom möjligheterna att få kunskap om vem som ansvarar för planeringen och för att utkräva ett politiskt ansvar. Fördelen ligger i alternativets möjligheter för funktionalitet i planeringen.

Vi har tidigare i betänkandet framhållit behovet av att stärka samordningen mellan planeringsslagen för transportinfrastrukturen och kollektivtrafiken samt det regionala tillväxtarbetet med fysisk

planering och bostadsförsörjning. En sådan samordning skulle med detta alternativ inte stärkas, eftersom alternativet i mångt och mycket utgår från kommunerna och inte från en regional nivå.

Alternativ 3 – Planering utan givna geografiska gränser, med angivande av minsta antal deltagande kommuner

Varje kommun ska i detta alternativ ingå i minst en fysisk planeringsgemenskap, där minsta antalet deltagande kommuner regleras. Arbetet ska bedrivas av en ansvarig aktör. Detta alternativ utgör en variant av alternativ 2, med den skillnaden att minsta antalet deltagande kommuner regleras och att arbetet bedrivs av en ansvarig aktör. Alternativet motverkar att planeringsgemenskapen blir för liten och att antalet gemenskaper blir för många. En planering som omfattar ett minsta antal kommuner får bättre förutsättningar att bli regional till sin karaktär. Detta alternativ kan vara mer eller mindre tillämpligt i landets olika delar, där kommunerna omfattar olika stora områden. Inte heller detta alternativ skulle stärka samordningen mellan de olika planeringsslagen, men däremot innebära en transparens och viss förutsägbarhet.

Förslag

Vi föreslår att planeringen ska ske länsvis, dvs. alternativ 1. Alternativet underlättar ökad samordning mellan fysisk planering och planering för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete. Det skapar förutsättningar för att utse en befintlig aktör på regional nivå som allmänheten kan utkräva politiskt ansvar från. Planeringen kan vidare få stadga och långsiktighet. Alternativ 2 kan ge upphov till en rad olika planeringsgemenskaper, som kan komma att variera i antal medverkande kommuner. De samarbeten som ingås skulle inte bli enhetliga och vad som utgör en regional nivå för den fysiska planeringen kan bli svåröverskådligt. Deltagande kommuners sammansättning skulle också kunna variera i tid, då kommuner har möjlighet att både inträda och utträda ur planeringsgemenskapen.

Att föreslå länen som indelningsgrund kan uppfattas som motsatsen till en funktionell planering. Gällande bestämmelser om

regionplanering är utformade på ett sådant sätt att planeringen ska omfatta de aktörer och geografiska områden som bedöms ha liknande behov och utmaningar och omfatta områden och frågor som tjänar på en ändamålsenlig planering. Det skulle kunna övervägas, att utifrån funktionell planering, invänta kommuner och regionala aktörers bedömning och agerande för en regional planering.

Vi vill i stället se att i en funktionell planering ska ligga de frågor och sakområden som behöver planeras och hur genomförandet bör bedrivas. Inte i en bedömning av behovet av planeringen som sådan. Motsvarande utformning kan sägas gälla för andra samhällsplaneringar, där för övrigt länen i flera fall utgör en indelningsgrund. Länen som en administrativ indelning ger en stabilitet för planeringen och stärker samordningen med andra planeringsslag, vilket i sin tur bör bidra till en funktionalitet i planeringen.

6.2.6 Ansvarig aktör

Förslag: De samverkansorgan som avses i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och de landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska inom sina län ha i uppgift att bedriva regional fysisk planering. I Gotlands län ska Gotlands kommun ha i uppgift att bedriva regional fysisk planering. I övriga län ska landstinget ha uppgiften.

Gällande bestämmelser

I Stockholms län ska regionplaneringen bedrivas av landstinget, enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. För övriga kommuner i Sverige kan enligt 7 kap. PBL den ansvarige aktören vara antingen ett befintligt kommunalförbund eller ett särskilt bildat regionplaneförbund, för vilket kommunallagens (1991:900), KL:s, bestämmelser om kommunalförbund i huvudsak ska gälla.

Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län sedan 2011 det regionala utvecklingsansvaret i respektive län. Både Skåne och

Västra Götalands län omfattades innan 2011 av en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning, som inleddes på slutet av 1990-talet. Hallands län hade fram till 2011 ett samverkansorgan. I Gotlands län har Gotlands kommun ansvaret enligt samma lag, eftersom kommunen är en landstingsfri kommun.

Sedan den 1 januari 2015 omfattas även landstingen i Jönköpings, Gävleborgs, Örebro, Jämtlands, Östergötlands och Kronobergs län av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. I Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Dalarnas och Västerbottens län har samverkansorgan tills vidare kvar det regionala utvecklingsansvaret. Med samverkansorgan avses en kommunalt beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Sedan 2003 har kommuner och landsting i ett län möjlighet att bilda samverkansorgan enligt lagen om samverkansorgan i länen. Utöver de uppgifter som utvecklingsansvaret för med sig kan samverkansorganets medlemmar välja att ge organet kommunala uppgifter.

I Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Stockholms län har länsstyrelsen fortsatt det regionala utvecklingsansvaret motsvarande det som avses i ovan nämnda lagar. Landstingen i dessa län, förutom i Stockholms län, har ansökt hos regeringen om att få ta över det regionala utvecklingsansvaret, något som också riksdagen har lämnat ett tillkännagivande om (bet. 2013/14:KU30, rskr. 2013/14:158).

Överväganden

Det finns ingen given aktör

Det finns ingen given aktör för det uppdrag vi föreslår. Någon motsvarighet i tidigare eller befintlig lagstiftning i Sverige finns inte. Vad vi föreslår är att regional fysisk planering blir ett obligatoriskt uppdrag i hela landet, som har länet som indelningsgrund med ett krav på att koppla samman den fysiska planeringen med andra planeringar på regional nivå. En förutsättning som vi måste förhålla oss till när vi pekar ut ansvarig aktör är att ansvaret för den regionala planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete skiljer sig åt mellan länen.

Utgångspunkter för valet av ansvarig aktör

När PBL infördes 1987 uttalade regeringen att den fysiska planeringen borde bedrivas under ledning av demokratiskt valda organ, för att målen med den fysiska planeringen ska kunna nås. Regeringen anförde att den fysiska miljön utgör ramen för mänskligt liv och mänsklig verksamhet och att både samhällets organ och de enskilda människorna har ett ansvar för den fysiska miljöns utformning (prop. 1985/86:1 s. 57).

Vi delar detta synsätt. Det har också i sammanhanget grundläggande betydelse att medborgarna i val ska kunna utkräva politiskt ansvar av den aktör som får uppdraget. En utgångspunkt är därmed att aktören ska kunna utses av medborgarna genom val. En annan utgångspunkt är att medborgarna och andra samhällsaktörer ska kunna ha god insyn i arbetet. Insyn tillförsäkras om den ansvarige aktören utgör en myndighet och därmed omfattas av offentlighetsprincipen.

Det förslag för regional fysisk planering som vi lämnar innebär ökade uppgifter för den aktör som får ansvaret. Hänsyn måste därför tas till möjligheterna att utföra uppdraget. Eftersom det ska gälla i hela landet bör aktören finnas i hela landet.

Ett bakomliggande skäl till uppdraget om regional fysisk planering är att planeringen bör kunna bidra till att stärka samordningen mellan vissa andra planeringsslag. Det är därför väsentligt att den ansvarige aktören har förutsättningarna att bidra till en ökad samordning mellan planeringslagen. Det är också viktigt att aktören kan tillskaffa sig den kompetens som krävs och att föra dialog med andra berörda aktörer.

Vi har övervägt följande fem alternativ.

1. Kommunalförbund
2. Landsting
3. Länsstyrelsen
4. Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret
5. Ett anpassningsbart alternativ

Alternativ 1 – Kommunalförbund

Kommunalförbund har under lång tid varit en vanlig samarbetsform för mellankommunal samverkan på regional nivå. Regionplaneringen i Göteborgsområdet bedrivs av ett kommunalförbund. Erfarenheterna från planeringen där är positiva och planeringen är mycket väl förankrad bland de deltagande kommunerna.

Kommunerna ansvarar för riktlinjer för bostadsförsörjningen och för den fysiska planeringen på kommunal nivå. Kommunalförbund har ensamma ansvaret för kollektivtrafiken i tre län.

Ett kommunalförbund skulle sannolikt möta acceptans och förtroende bland de deltagande kommunerna. Kommunalförbund som ansvarig aktör för en obligatorisk länsvis planering går dock emot andemeningen med kommunalförbund – att de bygger på frivilligt deltagande. Det skulle krävas en lösning liknande den som har gjorts i lagen om samverkansorgan i länen, där det föreskrivs att samtliga länets kommuner ska ingå i samverkansorganet och där regeringen sedan fattar beslutet om samverkansorganet.

Kommunalförbundens verksamhet finansieras av medlemskommunerna. Det är inte säkert att alla kommuner har resurser eller viljan att tillskjuta medel till ett kommunalförbund. Representanterna i ett kommunalförbund väljs av medlemskommunerna och är därmed indirekt valda.

Alternativ 2 – Landsting

Landstinget utgör en kommun på regional nivå och omfattar ett län. Regionplaneringen i Stockholms län bedrivs av landstinget. Erfarenheterna från denna planering är i huvudsak positiva. Som vi har lyft fram tidigare består kritiken geniet mot regionplaneringen i Stockholms län på brister i genomförandet. Planeringen är generellt sett väl förankrad bland kommunerna.

Landstingen ansvarar ensamt för kollektivtrafikplaneringen i tio län och tillsammans med kommuner i åtta län. I nio län ansvarar landstingen ensamma för planeringen av länstransportplanen och för regionalt tillväxtarbete. Med undantag från Stockholms län saknar de flesta landsting erfarenhet av fysik planering, även om viss kompetens inom området numera bör finnas bland annat hos landstingen i Skåne, Västra Götaland, Östergötlands och Örebro

län. Det kommer därför, likt vad som gäller kommunernas och landstingens övriga verksamheter, att råda stor variation när det gäller de förutsättningar som landstingen har beträffande resurser och kompetens för att ta sig an föreslagen uppgift. Motsvarande skillnader finns bland de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret.

Landstingen finansieras direkt genom skattemedel och uppgiften skulle inte belasta kommunernas resurser. Landstingens beslutande församling väljs direkt av medborgarna.

Alternativ 3 – Länsstyrelsen

Länsstyrelsens roll är bland annat att granska den kommunala fysiska planeringen och bevaka nationella intressen. Om länsstyrelsen skulle få uppgiften för fysisk planering på regional nivå, skulle den således få dubbla roller. Redan av den anledningen är länsstyrelsen inte ett lämpligt val av aktör. Vidare skulle det inte gå att utkräva något politiskt ansvar av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ansvarar dock för planeringen för transportinfrastruktur och det regionala tillväxtarbetet i fyra län. Enligt det tidigare nämnda tillkännagivande från riksdagen bör regeringen lämna ett lagförslag om att landstingen ska överta dessa ansvarsområden från länsstyrelsen i Norrbottens och Västernorrlands län från 2015. Enligt tillkännagivandet bör regeringen också utreda om ansvaret ska övergå från länsstyrelsen till landstinget även i Västmanlands län (bet. 2013/14:KU30, rskr. 2013/14:158).

Länsstyrelsens ansvar för regionalt tillväxtarbete och länsplaner för regional transportinfrastruktur blir därmed sannolikt kvar endast i Stockholms län. Samordningen mellan planeringsslagen skulle således inte underlättas, om länsstyrelsen fick ansvaret för fysisk planering på regional nivå.

Alternativ 4 – Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret

Om den ansvarige aktören för regional fysisk planering ska vara densamme som den som har ansvaret för planering för transportinfrastruktur och regionalt tillväxtarbete, skulle länsstyrelsen, landsting och samverkansorgan få uppdraget att bedriva fysisk

planering. Alternativet underlättar en samordning mellan planeringslagen. Ansvaret skulle dock komma att ligga på olika aktörer, som har olika förutsättningar när det gäller kompetens och resurser för att bedriva planeringen.

Detta alternativ innebär att länsstyrelsen skulle få uppgiften i minst ett och eventuellt fyra län. Det vore som framgår av föregående alternativ inte lämpligt. Problemet kan lösas genom en specialreglering, där ett annat organ, exempelvis landstinget, får ansvaret för de fyra län där länsstyrelsen har det regionala utvecklingsansvaret.

Alternativ 5 – Ett anpassningsbart alternativ

Enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik kan ansvaret för kollektivtrafikplanering ligga på landstinget och kommunerna gemensamt eller antingen landstinget eller kommunerna ensamma.

Denna reglering möjliggör en anpassning av den ansvarige aktören inom varje län efter de rådande förhållandena. Uppgiften att bedriva fysisk planering på regional nivå skulle kunna ligga på flera alternativa aktörer. Detta alternativ möjliggör en anpassning till olika utvecklingar. Vilken aktör som skulle ha uppgiften, skulle länets aktörer själva välja enligt den modell som finns i kollektivtrafiklagen.

Förslag

Vår uppfattning är att landstingen är den mest lämpade aktören. Skälen för det är att de har direktvalda politiska församlingar och att de har länet som administrativ indelning. Därtill kommer att de i nästan alla län, antingen själva eller genom att de ingår i samverkansorgan, har ansvaret för planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete. Mot bakgrund av den utveckling som har skett, där landstinget tilldelats det regionala utvecklingsansvaret i allt fler län, har landstingets uppdrag på den regionala nivån förändrats. En svårighet är att landstingen i sju län delar ansvaret för planering för regional transportinfrastruktur och regionalt tillväxtarbete i och med att de tillsammans med kommunerna ingår i länets samverkansorgan. Lands-

tingen delar i vissa län på samma vis även ansvaret för planering för kollektivtrafik. Om landstinget tilldelas uppgiften att bedriva fysiska planeringen på regional nivå, skulle således inte samma aktör ansvara för samtliga nämnda planeringslag.

Vårt förslag blir därför den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, dvs. vårt alternativ 4. Skäl för detta är att i 17 län – och eventuellt mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande i 20 län – blir det samma aktör som har uppgiften om fysisk planering som också har ansvaret för regional transportinfrastruktur och det regionala tillväxtarbetet. I sju län får samverkansorgan uppgiften, där landstingen är medlemmar, och i nio län är landstingen ensamma om ansvaret. Alternativet kräver dock att något annat organ än länsstyrelsen får uppgiften i de resterande fyra län där länsstyrelsen har det regionala utvecklingsansvaret.

Mot bakgrund av att vi bedömer att landstinget är den bäst lämpade aktören, föreslår vi att landstinget får uppgiften att bedriva fysisk planering i dessa län. Valet av landsting i dessa län följer även riksdagens tillkännagivande om det regionala utvecklingsansvaret för tre av länen. I fyra län kommer således enbart landstinget att ha uppgiften för fysisk planering, då det regionala utvecklingsansvaret i dessa län åligger länsstyrelsen.

Om en ändring sker på regional nivå avseende ansvarsfördelningen av det regionala utvecklingsansvaret, följer uppdraget att bedriva regional fysisk planering det regionala utvecklingsansvaret. Mot bakgrund av den utveckling som har skett, skulle uppdraget då övergå till landstingen. Ansvarsbestämmelsen bör därför utformas så att den möjliggör en sådan förändring. För landstingen är den huvudsakliga uppgiften hälso- och sjukvård. Uppdraget gällande regional fysisk planering är ringa i förhållande till hälso- och sjukvårdens omfattning. För samverkansorganen kan inte samma sak sägas gälla, även om storleken på samverkansorganen som organisation varierar. Förutsättningarna kommer att skilja sig åt mellan aktörerna att ta sig an uppgiften. Detsamma gäller flertalet av de uppgifter som åligger kommuner och landsting.

Förhållandet mellan kommuner och landsting

Kommuner och landsting är enligt regeringsformen kommuner på lokal och regional nivå (1 kap. 7 § RF). De är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra (prop. 2009/10:80 s. 209). Det finns inte någon precisering av uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i regeringsformen. Enligt regeringsformen ska kommunernas och landstingens åligganden och befogenheter som huvudregel meddelas genom lag. Det gäller även grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen (8 kap. 2 § 3 RF). Genom lagstiftning kan kommuner och landsting såväl åläggas som bemyndigas att fullgöra vissa uppgifter.

I kommunallagen, KL, anges de grundläggande reglerna för fördelningen av makt och ansvar i kommuner och landsting. I KL finns även den grundläggande bestämmelsen om kommunerna och landstingens allmänna kompetens (2 kap. 1 § KL). Där slås fast att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I den allmänna kompetensregeln i KL finns ett förbud mot att kommuner och landsting har hand om sådana angelägenheter som enbart vilar på någon annan att sköta, exempelvis staten, en annan kommun eller ett annat landsting (2 kap. 1 § KL). Vad som avses med begreppet ”någon annan” framgår inte av förarbetena. En vanlig tolkning är dock att uttrycket är relaterat till övrig offentlig sektor och inte till det privata näringslivet (prop. 2008/09:21 s. 17). Det styrande för den kommunala kompetensen är att det finns ett allmänintresse.

Vad som ligger inom ramen för allmänintresset bedöms ytterst utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Sådana uppgifter som ankommer på annan att utföra torde som huvudregel sakna allmänintresse för den berörda kommunen eller landstinget. Det finns dock områden där lokala, regionala och statliga intressen sammanfaller.

Regleringen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens i 2 kap. KL är inte uttömmande. På vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter (2 kap. 4 § KL). En stor del av kommunernas och landstingens kompetens är reglerad i speciallagar, där riksdag och regering fastställer nationella mål för verksamheter i kommuner och landsting i lagar och förordningar. Genom dessa bestäms villkoren för den kommunala verksamheten och uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommun.

I samband med att landstinget blev ansvarig aktör för regionplaneringen i Stockholms län utreddes frågan om landstingen skulle få ansvaret även i övriga delar av Sverige. Det var Stockholms kommun och landstinget i Stockholms län som inkom till regeringen med en begäran om att landstinget skulle få överta ansvaret för regionplaneringen i länet.

Till grund för begäran låg en utredning som Storlandstingskommittén hade färdigställt år 1967. Kommittén fann att det inte skulle inkräkta på möjligheterna för olika länsdelar att bevaka sina speciella intressen om landstinget blev ansvarig aktör. Kommittén förutsatte att kommunerna skulle få yttra sig innan planen antogs. På detta sätt skulle sambandet mellan den regionala och de kommunala planeringarna garanteras. Kommittén ansåg vidare att landstinget skulle få ansvaret i hela Sverige.

Enligt en promemoria som hade upprättats av kommunikationsdepartementet, ansåg departementet att det var ändamålsenligt att landstinget fick ansvaret (Stencil K 1968:4). Det fanns enligt departementet skäl att föra över ansvaret till landstinget även i andra län när det var motiverat av samverkansbehov och andra organisatoriska förhållanden som motsvarade de i Stockholmsregionen. Nästan alla instanser ansåg att ansvaret skulle kunna ligga på landstinget i Stockholms län. I fråga om att överlåta ansvaret till landsting i andra län var remissopinionen delad.

Regeringen fann att landstinget som ansvarig aktör för regionplaneringen skulle innebära en ändamålsenlig lösning av flera av de särskilda kommunala samverkansproblem som förelåg i stockholmsregionen. I fråga om att överföra ansvaret till landstinget även i övriga delar av Sverige konstaterade regeringen att det enligt remissvaren stod klart att det praktiska behovet av detta var starkt

begränsat. Regeringen ansåg att något principiellt ställningstagande i frågan inte skulle göras just då (prop. 1968:139).

Inför införandet av plan- och bygglagen år 1987 hade PBL-utredningen föreslagit att landsting skulle kunna ansvara för regionplaneringen i hela landet. Förslaget möttes av kritik bland många remissinstanser. Regeringen anförde att utredarens förslag sannolikt hade sin grund i erfarenheter från Stockholms län, där hela länet utgjorde ett regionplaneområde och landstinget med stöd av en särskild lag fungerade som huvudman för regional planering. Regeringen fann det dock mindre lämpligt att landstinget skulle vara huvudman för regionplanering. Förhållandena i Stockholms län, vilka låg till grund för den särskilda lagstiftningen, ansågs inte ha någon direkt motsvarighet i något annat län. Det fanns också principiella invändningar mot en sådan ordning, då landstingen skulle kunna uppfattas som överordnade kommunerna.

Vi kan konstatera att en skillnad mellan förhållandena år 1987 och dagens förhållanden är att landstingen då inte hade något ansvar för regional planering för transportinfrastruktur och tillväxtarbete. Flera kommunalförbund har den senaste tiden på eget initiativ lämnat över sitt regionala utvecklingsansvar till just landsting. Kommuner och landsting arbetar dessutom tillsammans i flera utvecklingsområden.

Att i praktiken se planeringsnivåer, oavsett sektor, utifrån enbart ett hierarkiskt synsätt, är enligt vår mening inte tidsenligt – med tanke på de metoder kring *governance* och flernivåstyrning som gör sig allt mer gällande i planeringssammanhang. Alltsedan landstinget utsågs till ansvarigt organ för regionplaneringen i Stockholms län har de berörda aktörerna dessutom ansett att landstinget ska behålla uppdraget. Mot bakgrund av att det bör vara en politisk aktör och att det finns kommuner på lokal och regional nivå anser vi att den regionala fysiska planeringen naturligen bör ligga på en kommun på regional nivå. Det ligger också i linje med att landsting ansvarar för annan planering på regional nivå, exempelvis planering för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och tillväxtarbete.

Vi bör vidare i sammanhanget förhålla oss till att ett landsting eller en kommun inte får ha uppgifter som ankommer på någon annan. Vissa av de uppgifter vi föreslår är nya medan andra har ingått i gällande bestämmelser för regionplanering.

6.2.7 Uppgifter för regional fysisk planering

Förslag: Den ansvarige aktören ska

1. utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
2. upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet som ska avse regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
3. föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt,
4. lämna underlag om sådana frågor som rör regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, de kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,
5. yttra sig enligt 3 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) över förslag till översiktsplaner inom länet under tiden de är utställda,
6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och
7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

Av ett yttrande enligt p. 5 ska det framgå hur förslag till översiktsplanen förhåller sig till det regionala fysiska programmet.

Den ansvarige aktören ska lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär.

Gällande bestämmelser

Enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och 7 kap. PBL ska ett regionplaneorgan utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt. Om det behövs ska regionplaneorganet samordna översiktlig planering för två eller fler

kommuner. Regionplaneorganet ska även inom sin region bevaka regionala frågor och i sådana frågor fortlöpande lämna underlag till kommunerna och de statliga myndigheterna för deras planering.

Regionplaneorganets uppgift är i första hand att biträda kommuner, länsstyrelser och sektormyndigheter med regionala synpunkter på markanvändning m.m. Ett regionplaneorgan får anta en regionplan för regionen eller en del av den.

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen enligt 3 kap. 9 § PBL samråda bland annat med berörda regionplaneorgan. När en översiktsplan är utställd får den som vill lämna synpunkter på planförslaget (3 kap. 15 § PBL).

Sedan den 1 januari 2014 ska enligt 4 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL, kommunens riktlinjer vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 PBL. Enligt PBL ska nu planläggningen främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Regeringen kan enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län besluta att utrednings- och samordningsverksamheten ska avse vissa angivna frågor. Motsvarande bestämmelse finns inte i PBL för regionplaneringsorganen. En liknande bestämmelse återfinns dock i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL som anger att en kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Överväganden och förslag

Utreda för regionala och mellankommunala frågor

När reglerna om regionplanering infördes bedömde regeringen att tillkomsten av ett regionplaneorgan skulle innebära en viss planeringskompetens vid sidan av kommunerna. Regeringen anförde att det därför var naturligt att söka förebygga kompetenskonflikter genom att från början ange inom vilka gränser regionplaneorganet skulle verka. Som exempel på frågor som kunde anses lämpliga för en regional bedömning framhölls tätorternas läge och storlek, bostads- och arbetsplatsområden, trafikförsörjning, anläggningar

för rörligt friluftsliv av regionalt intresse samt terminaler och andra strukturpåverkande anläggningar.

Det var enligt regeringen också angeläget att regionplaneorganets arbetsuppgifter begränsades till klart regionala frågor och inriktades på att i sådana frågor skaffa fram underlag för medlemskommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Det skulle vara fråga om spörsmål som bör behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens eller där olika kommuners önskemål kan behöva sammanjämkas (prop. 1985/86:1 s. 196 och 665),

Vi delar regeringens uppfattning att det är angeläget att tydliggöra och därmed avgränsa ansvars- och uppgiftsområden. Som vi har angett i avsnitt 6.2.2 innebär det förhållandet att planeringen ska avse regionala och mellankommunala frågor att den ska omfatta frågor som bör behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens.

Erfarenheterna från regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet visar att regionplaneorganets uppgift att utreda mark- och vattenanvändningsfrågor som angår två eller fler kommuner bidrar till kunskaps- och informationsspridning samt planeringsunderlag som kommunerna har nytta av. Regionplaneorganets uppgifter bidrar till att verksamheten utgör en resurs för kommunerna. Dessa effekter av regionplaneringen är värdefulla och uppgifterna i dessa delar bör enligt vår uppfattning därför tas till vara.

Vi föreslår att den ansvarige aktören ska utreda frågor av mellankommunal och regional betydelse för länets fysiska miljö och hållbara utveckling. Uppgiften syftar till att det ska finnas ett framtidsytande och målstyrt arbete på regional nivån där regionala och mellankommunala frågor kan identifieras och i största möjliga mån behandlas. Planeringen kan exempelvis handla om att bevaka regionala och mellankommunala fysiska frågor och ta fram underlag i sådana frågor. Den kan också handla om att ta fram prognoser, omvärldsanalyser och olika utvecklingsscenarioer för att skapa beredskap för olika samhällsutvecklingar.

Syftet är att den regionala fysiska planeringen ska underlätta för den kommunala planeringen, inte att den ska överta eller inskränka den kommunala planeringen. Uppgiften innebär inte heller att den ansvarige aktören ska överta några uppgifter som ankommer på någon annan, exempelvis planering av transportinfrastruktur,

vatten- och avloppsförsörjning, bostadsförsörjning och avfallshandling.

Den planering vi föreslår ska vara funktionell och flexibel så att den kan bedrivas med utgångspunkt i de skillnader som finns såväl mellan som inom länen. Utgångspunkten behöver således vara skilda regionala behov och förutsättningar och utifrån regionala analyser och kunskapsunderlag synliggöra de olika förutsättningar som finns till grund för avvägningar och prioriteringar. Den regionala variationen innebär att den regionala fysiska planeringen kommer att innehållsmässigt skilja sig åt mellan olika län.

Upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet

Under åren 1947–1987, då byggnadslagens regler om regionplanering gällde, gick regionplanering ut på att en plan skulle upprättas. I samband med Bygglagutredningens och PBL-utredningens översyner av BL 1974 respektive 1979 kom planobligatoriet att ifrågasättas. Planverket med flera ansåg att det fortlöpande utrednings- och avvägningssarbetet var viktigare än den formellt upprättade planen. Vid införandet av plan- och bygglagen 1987 ändrades reglerna. Regionplaneorganets uppgift blev i första hand att biträda kommuner, länsstyrelser och sektorsmyndigheter med regionala synpunkter på markanvändning m.m. Att upprätta en plan blev frivilligt. Vissa frågor kunde planeras bäst utan att ett program upprättades, medan andra frågor kunde behöva omfattas av ett program. Som skäl för dagens regler om möjlighet att upprätta en plan framförde regeringen att det kunde finnas anledning att stämma av läget från tid till annan genom att upprätta en plan som kunde bli föremål för samråd och offentlig debatt. År 1987 anförde regeringen (departementschefen) följande om behovet av att ha möjlighet att upprätta en plan.

Jag finner det värdefullt att det finns möjlighet att upprätta en formell plan för att därmed främja en öppen debatt om angelägna regionala frågor och ge anledning för de berörda kommunerna att ta ställning i sådana spörsmål. För planarbetet i de enskilda kommunerna kan det vara till nytta att ha tillgång till en antagen regionplan som underlag. För de statliga sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna bör en sammanställning av ställningstaganden inom ramen för ett plandokument

ge bättre överblick och därmed underlätta överläggningar med kommunerna i översiktliga planfrågor.

(Prop. 1985/86:1 s. 197)

I Stockholms län har regionplaner upprättats sedan 1930-talet och tre regionplaner har tagits fram sedan 1987. Gällande regionplanen (RUF5 2010) utgör samtidigt länets regionala utvecklingsstrategi. I Göteborgsområdet upprättades tre regionplaner mellan åren 1940 och 1982. Någon formell regionplan har därefter inte upprättats. År 2008 tog regionplaneorganet fram en överenskommelse mellan kommunerna om mark- och vattenanvändning inom regionen, kallad Strukturbild för Göteborgsregionen. Detta visar att det kan finnas behov av att upprätta en plan.

Värt att notera i sammanhanget är regeringens uttalande om kommunöversikter 1987.

Något krav på kommunerna att upprätta kommunöversikter har aldrig införts. Trots detta fanns redan efter några år sådana översikter i nästan alla Sveriges kommuner. Till deras starka genomslagskraft har bidragit att de, utan att definitivt binda den framtida markanvändningen, har gett kommunerna en handlingsberedskap inför olika initiativ som innebär anspråk på förändrad markanvändning i olika områden. De har också kunnat ge kommuninvånarna information om kommunens inställning till olika byggprojekt. En annan viktig funktion hos kommunöversikterna är att de utgör en dokumentation av den löpande dialogen mellan staten och kommunerna i den fysiska riksplaneringen.

(Prop. 1985/86:1 s. 72)

Vi instämmer i att planeringen kan vara viktigare än en plan eller ett program. Samtidigt delar vi uppfattningen om vikten av att planeringen presenteras i en plan eller program. Med ett program kan staten framföra sina intressen – däribland riksintressen – inom ramen för samrådet och sedan i ett yttrande över programmet. Om ett program inte skulle utarbetas, skulle förutsättningarna för avvägningar mellan olika intressen försvåras och inte kommuniceras eller synliggöras. Därutöver bidrar ett program till ökad transparens och att beslut om ett program kan överklagas. Till det kommer att den samordning mellan planeringsslagen som vi föreslår förutsätter att ett program utarbetas och antas.

Ett program kan också underlätta kommunikation och dialog mellan de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret och kommunerna på ett sätt som är anpassat till aktörernas intresse av och förutsättningar för medverkan. Ett program för regional fysisk planering kan således användas för att visa på väsentliga strukturella förhållanden och samband. Programmet kan förmedla regionala målbilder och perspektiv med utgångspunkt från geografiska förutsättningar och göra dessa målbilder användbara för den kommunala översiktsplaneringen. Det kan även utgöra ett kunskaps- och planeringsunderlag och belysa mellankommunala, regionala och mellan-regionala relationer.

Vårt förslag innebär ingen ändring i fråga om möjligheten att sammanfoga ett regionalt fysisk program med en regional utvecklingsstrategi på det sätt som har skett i Stockholms län. Det innebär inte heller något hinder mot att sammanfoga det regionala fysiska programmet med ett annat program, plan eller strategi på regional nivå där så bedöms vara önskvärt.

Vårt förslag om att ett regionalt program ska upprättas innebär ett ytterligare program för bland annat översiktsplaneringen att förhålla sig till. Den regionala fysiska planeringen ska vara ett stöd för kommunerna i deras planering, alltifrån att utgöra ett kunskaps- och analysunderlag till att underlätta vissa avvägningar. Den ska också erbjuda en plattform för att diskutera mellankommunala och regionala frågor. Ett program för regional fysisk planering bör även tillhandahålla det regionala perspektiv som PBL ställer krav på i översiktsplaneringen och vara en brygga mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas planeringsarbete.

Programmet ska också vara ett stöd gentemot statliga myndigheter genom att bland annat synliggöra en gemensam planering för hela länet. Det torde underlätta för exempelvis Trafikverket, som därmed inte behöver agera medlare mellan kommunernas olika intressen.

Föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt

Överenskommelser mellan berörda parter för avtal med staten om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt förekommer ibland annat i Finland och Nederländerna. I Finland har

staten slutit s.k. intentionsavtal med ett antal kommuner i storstadsregionerna om att samordna lösningar för markanvändning, boende och trafik (MBT). Sådana avtal finns nu för Helsingfors-, Åbo- och Tammerforsregionerna. Med intentionsavtalen stöder regeringen samarbetet mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten genom styrning av myndigheter på olika nivåer (jfr avsnitt 4.6 och bilaga 3).

Syftet med intentionsavtalen är att förbättra storstadsregionernas funktionalitet och konkurrensförmåga och att trygga en jämlik utveckling av kommunerna. I avtalen fastställs till exempel målen för bostadsproduktionen inom den närmaste framtiden och de centrala utvecklingsprojekten för trafiknätet.

Nederländerna har under mycket lång tid arbetat med bindande avtal mellan stat, region och kommun genom villkoren för statlig medfinansiering för bostadsbyggande och infrastrukturprojekt. Avtalen reglerar hur många bostäder som ska byggas i varje stadsregion och var de ska placeras. Även lägen för naturområden, arbetsplatser och infrastruktur preciseras.

Även i Sverige förekommer avtal mellan staten, kommuner och landsting för infrastruktur- och bostadsbyggande. I avsnitt 3.4.6 beskriver vi de förhandlingar som har genomförts för främst Stockholms län men även den aktuella Sverigeförhandlingen. 1965 års förhandling resulterade i en uppgörelse som lade grunden för Stockholmsregionens kollektivtrafikorganisation och dess finansiering. En förhandling på 1980-talet ledde till en uppgörelse om spårutbyggnader i pendeltågssystemet för regionen.

På 1990-talet gällde förhandlingen att förbättra Stockholmsregionens miljösituation, att öka tillgängligheten och skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling. Ett uppdrag år 2002 handlade om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande i länet, genom bland annat att identifiera särskilda infrastrukturinvesteringar. År 2006 skulle förhandlingen åstadkomma en samlad trafiklösning för förbättrade förutsättningar att uppnå en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen.

Ett sätt att se på dessa särskilda förhandlingar är att de har tillrats då ordinarie planering inte har förmått att lösa ut vissa kon-

flikter eller få fram resurser.¹⁷ Dennisförhandlingen på 1990-talet och förhandlingen ledd av Carl Cederschiöld år 2006 har dock båda initialt utgått från en befintlig planering som har innehållit flera alternativa förslag. En kritik mot Dennispaketet var bland annat att processen att ta fram förslaget inte var demokratisk,¹⁸ något som torde gälla för samtliga förhandlingsprocesser, där krav på samråd eller liknande förfaranderegler inte kan anses gälla.

År 2013 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder (Dir. 2013:22). Förhandlingen skulle också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt. Förhandlingen, kallades 2013 års Stockholmsförhandling. Förhandlingen har skett utanför ordinarie planering, även om själva frågan om en utbyggd tunnelbana tidigare har funnits med i olika planeringsunderlag.

Sverigeförhandlingen kan ses som en fortsättning på Stockholmsförhandlingens arbete. I Sverigeförhandlingen ligger att bland annat att ta fram förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö och förslag till principer för finansiering. Förhandlingspersonen ska ingå i överenskommelser med berörda kommuner, landsting och andra aktörer i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län kring åtgärder som förbättrar tillgängligheten och kapaciteten i transportsystemet och leder till ett ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna i dessa län. Förhandlingspersonen ska dessutom pröva förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige med ett betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och regioner (Dir. 2014:106 och 2014:113).

Dessa typer av förhandlingar och den regionala fysiska planeringen behöver förhålla sig till varandra. Vi föreslår därför att den ansvarige aktören ska ha i uppgift att föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt. Vi ser också att detta kan stärka planeringens genomförandeperspektiv, eftersom överenskommelserna pekar ut

¹⁷ Stockholms läns landsting, *Från Hörjel till Cederschiöld*, Regionplane- och trafikkontoret 2007:4, s. 4.

¹⁸ Bo Malmsten Magnus Person, *Dennispaketet, låsningar och lösningar*, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholm läns landsting, januari 2001 sidor. 127–128.

ansvariga aktörer för att genomföra och finansiera de åtgärder som omfattas av dessa överenskommelser. För det fall dessa överenskommelser har stöd i det regionala fysiska programmet kommer de således att förbättra möjligheterna för programmets genomförande.

I och med att vi föreslår att den aktör som ska upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur också ska ha uppdraget för en regional fysisk planering – med undantag för fyra län – kommer förslaget att säkerställa att dessa båda arbeten blir samstämmiga. Det ger också berörd aktör en god kännedom om samtliga processer. Med hänsyn till hur tidigare förhandlingar ofta har bedrivits vid sidan av planeringen, anser vi att det finns skäl för att särskilt ange att den aktör som åläggs regional fysisk planering också ska ha i uppgift att föra en dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt.

Lämna underlag

En viktig utgångspunkt för den planering vi föreslår är behovet av kunskap och kompetens kring frågor som ingår i det regionala och mellankommunala sammanhanget och som påverkar kommunal planering, exempelvis befolkningsprognoser och omvärldsanalyser. Bristen på kunskap och kompetens finns på samtliga nivåer, beroende på tillgång till resurser och förmåga. Kunskapsbehovet kommer sannolikt att öka framgent i takt med de förändringar som samhället genomgår. Regeringen ställer samtidigt krav på att kommunernas arbete ska beakta och samordnas med nationella och regionala mål, planer och program samtidigt som samhällsförändringarna ställer krav på planeringsunderlagens omfattning och specialisering.

Boverket pekar på att en ökad samordning mellan det regionala planeringsarbetet och kommunernas översiktsplanering kräver ett gediget kunskaps- och planeringsunderlag.¹⁹ Till det kommer att kommuner flera gånger arbetar vid sidan av varandra för att definiera och synliggöra samma eller liknande samband mellan det

¹⁹ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15, s. 48.

kommunala och det regionala. Länsstyrelsen kan i viss mån vara behjälplig, men även de har svårigheter att exempelvis regionalisera de nationella målen.²⁰

Mot bakgrund av det framförda anser vi att en väsentlig uppgift för regional fysisk planering är att tillhandahålla underlag som rör regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö. För vissa län kommer uppgiften att utföras av lands-tinget, medan i andra län av ett samverkansorgan. Förutsättningarna vad gäller resurser och kompetens kring analys- och planeringsunderlag kommer således att variera mellan länen. Detta behöver berörda aktörer beakta. Vi ser framför oss att det bör finnas möjligheter till en viss rationalisering och effektivisering av att inhämta kunskaper och ta fram planeringsunderlag inom länet. Med ett regionalt framtaget kunskaps- och analysunderlag behöver inte berörda kommuner eller andra aktörer ta fram motsvarande underlag.

Yttra sig över kommunernas översiktsplaner

Enligt nuvarande ordning ska kommuner samråda med regionplaneorgan när ett förslag till översiktsplan upprättas. Motsvarande anser vi ska gälla för den ansvarige aktören enligt de förslag om regional fysisk planering som vi lämnar. Det finns dock inget krav på att ett regionplaneorgan ska yttra sig över en översiktsplan under tiden den är utställd. Vi anser att den ansvarige aktören bör följa översiktsplanens innehåll under hela framtagandeprocessen i syfte att identifiera mellankommunala och regionala intressekonflikter. Eftersom en plan kan ha genomgått betydande förändringar från samrådsskedet till utställningsskedet föreslår vi att den ansvarige aktören ska yttra sig över förslag till översiktsplaner även under utställningstiden. Av yttrandet bör det framgå hur översiktsplanen förhåller sig till den regionala fysiska planeringen och det regionala fysiska programmet.

²⁰ Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10, s. 7.

Verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses

Sedan 2014 ska planläggning enligt 2 kap. 3 § 5 p PBL främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden. BFL anger att de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid tillämpning av bestämmelsen. En majoritet av de remissinstanser som uttalade sig om Boverkets förslag om denna komplettering av BFL tillstyrkte förslaget. Kopplingen till PBL gav bostadsfrågan en större tyngd i planeringen enligt flera remissinstanser (prop. 2012/13:178 s. 23). Som skäl för tillägget angav regeringen att kommunernas bostadsförsörjningsbehov kunde anses ingå som en del i 2 kap. 3 § PBL, som föreskrev kommunerna att ta hänsyn till bland annat natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden som ska främja en hållbar utveckling.

Enligt regeringens bedömning finns det tydliga kopplingar mellan framför allt planläggningen i PBL och möjligheterna att tillgodose det kommunala bostadsförsörjningsbehovet. Förutsättningarna för att det kommunala och i viss mån även det regionala bostadsförsörjningsbehovet kan tillgodoses bör öka, om det framgår av PBL att kommunerna vid planläggning och andra ärenden bör främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Regeringen angav även att bestämmelsen betonade kommunernas ansvar att vid fysisk planering ta hänsyn till boendefrågorna. Länsstyrelsen skulle även de få stöd genom den nya bestämmelsen för att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor i den fysiska planeringen.

Vidare anger 3 kap. 5 § 5 p PBL att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Tillägget syftar till att öka samordningen mellan kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen och översiktsplanen. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen och där identifierat behov av bostäder ska genom bestämmelsen påverka översiktsplanen. Regeringen påpekar att redovisningen kan anpassas till kommunens situation avseende bostadsförsörjningen (prop. 2013/14:59 s. 33).

Att PBL och BFL har starka kopplingar mellan varandra kan tyckas vara givet. Men som vi har sett i vår studie kring samordningen och hanteringen av bostadsförsörjningen lokalt och regionalt, finns det stor variation i hur kommuner väljer att hantera bostadsfrågan och planläggning. I vissa fall är samordningen mellan de två obefintlig, medan andra arbetar väldigt metodiskt för att föra samman flera kommunala planeringsområden med bostadsförsörjningen. Regeringen angav att genom ändringarna i PBL och BFL stärks banden mellan de två lagarna. Bostadsbehovet lyfts fram som både ett allmänt intresse och som något som ska framgå av översiktsplanen tillsammans med att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande för PBL:s krav.

Regeringen underströk att det är översiktsplanens funktion att redovisa hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras samt hur den ska användas. Översiktsplanen blir således ett viktigt verktyg för att genomföra kommunens intentioner när det gäller bostadsförsörjningen. Bestämmelsen i PBL innebär att översiktsplanen, som regeringen angav det, ska återspegla bostadsförsörjningsbehovet genom ställningstaganden i den fysiska planeringen, och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer (prop. 2013/14:59 s. 22).

Även om den regionala fysiska planeringen inte ska vara en översiktsplanering på regional nivå finns det likheter kring de resonemangen som regeringen anger för att stärka banden mellan planering för bostadsförsörjning och fysisk planering. Vi anser därför att det är rimligt att liknande krav som ställs på översiktsplanen även ställas på den regionala fysiska planeringen. Vi föreslår att uppgiften att verka för insatser som kan bidra till att länets långsiktiga behov av bostäder för alla delar av befolkningen kan tillgodoses, ska vara en del i uppgiften för regional fysisk planering. Även här bör underlaget för uppgiften utgöras av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning tillsammans med hur översiktsplanerna har hanterat frågan.

Det bör i sammanhanget framföras att BFL anger att syftet med kommunernas planering för bostadsförsörjning ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Vad som avses med alla i kommunen kan uppfattas i förarbetena som både en inskränkning till endast kommuninvånare som en bredare definition (prop. 2000/01:26). Vi vill tydliggöra att de insatser som

här avses omfattar samtliga länsinvånare och att hänsyn vid planeringen bör tas till blivande invånare inom pendlingsavstånd i angränsade län. Det långsiktiga behovet av bostäder omfattar bostäder för alla delar av befolkningen. Således bör samtliga berörda aktörer inom ramen för denna uppgift ta sig an den särskilda problematik som gäller för bland annat nyanlända invandrare, ungdomar, studenter och även äldre.

Med insatser avses exempelvis att ta fram analyser och annat planeringsunderlag och erbjuda olika mötesforum för att på regional nivå samtala om och sprida kunskap och erfarenheter kring regional fysisk planering och bostadsfrågan. För att underlätta planeringen föreslår vi även att kommunerna ska lämna sina riktlinjer till den ansvarige aktören för den fysiska planeringen. Vi föreslår vidare att ansvarig aktör ska rapportera en bostadsmarknadsanalys för länet.

Enlig vårt direktiv ska vi bland annat överväga hur arbetet för en positiv socioekonomisk utveckling i områden med utbredd utanförskap och boendesegregation bör samordnas med frågor om bostadsbyggande och den fysiska miljön i övrigt. Vi ska också pröva om behovet av bostäder för olika grupper bör preciseras på regional nivå. Det kan t.ex. gälla studenter, äldre personer, nyanlända invandrare, soldater och andra som av olika skäl har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden.

Vårt förslag om en regional fysisk planering och ett program för planeringen innehåller inte några specifika krav på utformningen av mål. Följdaktningen ser vi inga skäl till att krav ställs på regional nivå att ange särskilda mål för dessa grupper. Som vi har nämnt tidigare i avsnitt 6.2.2 kan arbetet för en positiv socioekonomisk utveckling i områden med utbredd utanförskap och boendesegregation med fördel samordnas med frågor om bostadsbyggande och den fysiska miljön. Det står inblandade aktörer fritt att utforma en sådan samordning och hur arbetet lämpligast bör bedrivas.

Verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan

I kapitel 5 pekar vi på att klimatförändringar leder till en utveckling som all planering behöver förhålla sig till för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Samhällsplaneringen är ett verktyg för att

minska vår klimatpåverkan och för att kunna möta de konsekvenser som följer av ett förändrat klimat. Det är också nödvändigt att säkerställa att strategiska beslut i den fysiska planeringen inte försämrar förutsättningarna för att klara beslutade miljö kvalitetsmål och generationsmål. Ökad nederbörd, stigande havsnivåer, fler väderrelaterade katastrofer och en förhöjd årsmedeltemperatur får direkta konsekvenser för samhällsplaneringen.

Åtgärder för att minska klimatpåverkan bedrivs på alla nivåer i samhällsplaneringen, från FN och EU, till den nationella nivån samt på regional och lokal nivå.

Sverige har 16 miljö kvalitetsmål som förtydligas med hjälp av preciseringar. Ett av de 16 målen är målet om Begränsad klimatpåverkan. För detta mål har två preciseringar – temperatur och koncentration- utarbetats. Temperaturpreciseringen innebär att den globala temperaturökningen får vara maximalt två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Preciseringen för koncentration går ut på att en gräns sätts för koncentrationen av växthusgaser.

För flera av miljö kvalitetsmålen utarbetar länsstyrelsen regionala mål i samverkan med regionala aktörer. Som regional miljö myndighet har länsstyrelsen en övergripande och samordnande roll i arbetet med miljö målen. Regional utveckling och samverkan i miljö målssystemet (Rus) är ett samverkansorgan som stödjer, vägleder och samordnar de olika länsstyrelsernas arbete och det regionala arbetet i miljö målssystemet.

Sverige har som mål att år 2050 inte bidra till de globala utsläppen av växthusgaser. Målet om en begränsad klimatpåverkan kommer enligt uppföljningen för 2014 inte att uppnås. De globala utsläppen av växthusgaser fortsätter att öka. Likaså ökar medeltemperaturen.²¹ Ett mål om att begränsa klimatpåverkan ställer krav på åtgärder inom samtliga nivåer i samhällsplaneringen och på en samordning mellan flera olika sektorer som transporter, bostäder, jord- och skogsbruk samt den ekonomiska politiken.

Riksrevisionen presenterade i december 2013 en rapport där frågan ställdes om staten använder sina styrmedel så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målen och till rimliga kost-

²¹ www.miljomal.se/sv/Miljomalen/1-Begransad-klimatpaverkan/Nar-vi-miljokvalitetsmalet/

nader.²² Riksrevisionen identifierar att målen för att minska utsläppen inte är tydligt utformade med bristande samordning såväl mellan olika myndigheter som mellan olika nivåer nationellt och på EU-nivå.²³ Enligt rapporten är det vidare så att visionen om nära nollutsläpp 2050 i Sverige ligger mycket långt från Naturvårdsverkets referensscenario över utvecklingen.

Riksrevisionen anser att överensstämelsen är låg mellan miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, den samhällsomställning som skulle behövas för att nå dit och regeringens styrning och rapportering till riksdagen.²⁴ En av två rekommendationer som Riksrevisionen ger regeringen är att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål, exempelvis transportpolitiska mål, genom att göra tydliga, långsiktiga prioriteringar, tydliggöra vad som ska åstadkommas och vad det kostar. Genom detta anser Riksrevisionen att riksdagen bör kunna få bättre beslutsunderlag och myndigheter, företag och allmänhet får långsiktiga spelregler så att de kan fatta rationella beslut.²⁵

Vi delar den syn som Riksrevisionens rekommendationer grundar sig på. Med hänsyn till att åtgärder för att begränsa klimatpåverkan behöver bedrivas på alla nivåer i samhället har den regionala nivån en funktion att fylla. Därutöver har flera av de frågor som vi ser kan komma att ingå i den regionala fysiska planeringen betydelse för att minska klimatpåverkan.

Som nämns ovan samordnar länsstyrelsen det regionala arbetet med miljö kvalitetsmålen. Vårt förslag om att ansvarig aktör ska identifiera lösningar som kan minska länets klimatpåverkan ersätter inte länsstyrelsens arbete. Den uppgift vi föreslår avser i stället att tillföra såväl arbetet med att begränsa klimatpåverkan en ytterligare arena och att den regionala fysiska planeringen ska kunna bidra till en minskning av länets klimatpåverkan. Exempelvis kan en regional fysisk planering skapa förutsättningar för ökad användning av kollektivtrafik, genom att peka på strukturella förutsättningar för infrastruktur och bebyggelse. En annan åtgärd kan vara att planera för cykelstråk. Andra åtgärder som står den regionala och lokala

²² Riksrevisionen, *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013*, RiR 2013:19.

²³ *Ibid* s. 9.

²⁴ *Ibid* s. 10.

²⁵ *Ibid* s. 15.

nivån till buds är att ta tillvara naturliga resurser som vind, sol och vatten. En regional fysisk planering som kan bidra till effektiva och strategiska lösningar kring bland annat avfallshantering eller för energitillförsel bör också kunna bidra till en minskad klimatpåverkan i länet. En omedelbar åtgärd är att utveckla kollektivtrafiken.

Lämna uppgifter till regeringen

År 2012 gav regeringen landstinget i Stockholms län i egenskap av regionplaneorgan, i uppdrag att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner.²⁶ Vidare skulle landstingets utrednings- och samordningsverksamhet inriktas på att skaffa fram underlag för kommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län, kommunerna i länet och med Kommunförbundet Stockholms län. I uppdraget angavs att regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län göra en årlig uppföljning av bostadsbyggandet i var och en av länets kommuner, i vilken även en bedömning av utfallets konsekvenser skulle ingå.

Regeringens uppdrag till landstinget i Stockholms län visar på behovet för regeringen att få tillgång till en regional bedömning för bostadsfrågan. Uppdraget visar även på att frågan anses delas av många, då en uppföljning av bostadsbyggandet i var och en av länets kommuner åläggs statliga myndigheter i stället för regionplaneringsorganet.

En liknande bestämmelse om att regeringen ska kunna begära underlag från kommunerna återfinns i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Motiv till bestämmelsen anges i förarbetena (prop. 2000:01:26 s. 17) att det kan finnas behov för regeringen att i en viss situation begära uppgifter från kommunerna. Regeringens befogenhet att begära in uppgifter från en kommun är avsedd att utnyttjas restriktivt.

Vi anser att det finns liknande skäl för att regeringen ska kunna begära uppgifter avseende frågor inom den regionala fysiska plane-

²⁶ Regeringsbeslut IV:11 2012-06-07.

ringen. Det kan handla om att synliggöra regionala utmaningar eller att lämna kunskapsunderlag om exempelvis behovet av nya bostäder i länets kommuner. Det sist nämnda kan dock anses ingå i uppgiften att ta fram en årlig rapport om bostandsmarknaden i länet som berörd aktör föreslås bli tilldelad (jfr avsnitt 6.3).

6.2.8 Ett program för regional fysisk planering

Förslag: Ett regionalt fysiskt program ska finnas i varje län.

Programmet för regional fysisk planering ska vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Programmet ska inte vara bindande. Om en översiktsplan avviker från det regionala fysiska programmet för länet, ska det anges på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen. Programmet ska vara antaget senast tre år efter att lag om regional fysisk planering har trätt i kraft.

När den ansvarige aktören har beslutat om ett regionalt fysiskt program samt om ett sådant programs aktualitet ska den utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och berörda kommuner.

Gällande bestämmelser

I lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och i 7 kap. PBL föreskrivs att en regionplan är vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen ska gälla i åtta år och kan ändras eller upphävas. Något krav på aktualitetsprövning finns inte för en regionplan.

Översiktsplaner ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 § PBL). Om en detaljplan avviker från en översiktsplan ska det i detaljplanen anges på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen (4 kap. 33 § 1 st. 5 PBL). Den juridiskt bindande regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplan. I vissa avseende kan detta även ske genom områdesbestämmelser (4 kap. 1 och 4 §§ PBL).

Överväganden och förslag

Bindande eller vägledande program?

När det gäller frågan om programmet ska vara bindande eller vägledande har vi fäst avseende vid hur översiktsplaneringen är utformad. År 1987 diskuterade Lagrådet om översiktsplanen kunde anses få en bindande verkan med det förslag som lades fram. Vid denna tidpunkt fanns ingen möjlighet att göra översiktsplanen bindande enligt regeringsformen. Därför infördes en bestämmelse om att planen ska vara vägledande. När planeringen sker på en översiktlig nivå, har valet ofta varit att den bör vara vägledande med hänvisning till bland annat att en bindande plan skulle kunna motverka sitt syfte att få flera kommuner att arbeta tillsammans. Dessutom skulle innehållet riskera att bli urvattnat samt att planeringen skulle riskera att bli passerad av samhällsutvecklingen.

Vi har övervägt möjligheten att enbart vissa frågor i programmet skulle kunna vara bindande och att dessa skulle kunna vara bindande endast mot statliga myndigheter. Vi anser dock att de svårigheter som gäller generellt med att göra bindande program är gällande även för specifika frågor. Dessutom anser vi att det är förenat med stor osäkerhet att definiera vilka frågor som bör vara bindande. Vilka frågor som bör prioriteras torde skifta över tid. Vidare anser vi att ett program bör formuleras och beslutas i syfte att genomföras. I det ligger en förankringsprocess och att frågor som är relevanta och aktuella behandlas.

Innan plan- och bygglagen infördes 1987 gick regionplanering ut på att en plan skulle upprättas. När en regionplan upprättades i Stockholmsområdet 1970 (kallad Rp 70), hade allmänhetens engagemang ökat och det framfördes krav på att få en dialog med dem som skulle fatta besluten. Planen blev omdebatterad i media på ett sätt som inte hade skett tidigare. Pressen på beslutsfattarna medförde att dessa inte längre ville se regionplanering som bindande planläggning.

Det har vare sig i dagens system eller enligt byggnadslagens regler för regionplanering varit aktuellt med bindande regionala planer. När systemet med regionplanering infördes i byggnadslagen år 1947,

bedömde regeringen att avvikelser från regionplaner kunde behöva göras, varför planerna endast skulle ha vägledande karaktär.²⁷

En plan eller ett program kan aldrig exakt förutse eller styra utvecklingen. Avvikelse kan behöva göras från en regional plan, inte minst i en snabbt skiftande samhällsutveckling.²⁸

Vid införandet av plan- och bygglagen 1987 anförde regeringen följande i fråga om planernas verkan i plansystemet.

Plansystemet måste både ha framåtsyftande, offensiva inslag och ge möjlighet att snabbt behandla uppkommande nya situationer. Vid ställningstaganden till nya projekt används normalt tillgängliga planer på alla nivåer tillsammans med andra kunskaper om fysiska, ekonomiska och sociala förhållanden som underlag för att bedöma lämpligheten och nå bästa möjliga helhetslösning. Plansystemet måste i denna situation fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder, byggt på felaktiga eller tidigare okända förutsättningar. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att några tvingande bindningar mellan planerna inte bör finnas.

(Prop. 1985/86:1 s. 71)

Landstinget i Stockholms län pekar på förankring som en central del för planens genomslag. Samma erfarenheter finns från de så kallade kommunöversikterna som kommuner upprättade på eget initiativ som alternativ till byggnadslagens generalplaner. Enligt erfarenheterna från Stockholms regionplanering och den i Göteborgsområdet är det förankringen som är avgörande för förutsättningarna för genomförandet av en plan.²⁹

För det fall en plan eller ett program skulle kunna vara bindande uppstår frågan vad som ska hända om någon kommun eller myndighet bryter mot planen respektive programmet. Det ter sig meningslöst att införa någon form av sanktion.

Ett bindande program skulle innebära att föreskrifter skulle meddelas i regeringsformens mening. När det gäller bindande regionala program förutsätts det att den aktör som ansvarar för programmet

²⁷ A. Bexelius m.fl., *Byggnadslagstiftningen*, 1971 s. 32–33 samt *Fysisk planering och regional utveckling*, Seminarieriet, Reglab 2012, s. 33.

²⁸ Regionplane- och trafikkontoret, *Regionplaneringen i Stockholmsregionen under 60-, 70-, 80- och 90-talen*, Rapport 2, 1995, s. 29, 31–34.

²⁹ Möte med företrädare för Tillväxt- och regionplaneförvaltningen (TRF, tidigare TMR) inom Stockholms läns landsting den 6 februari 2014 samt möte med företrädare för Göteborgsregionens kommunalförbund, GR, den 4 april 2014.

faller in under begreppen förvaltningsmyndighet eller kommun i regeringsformens mening för att de ska kunna få rätt att meddela föreskrifter.

Ett kommunalförbund faller enligt ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen den 12 december 2013 inte in under begreppet kommun och saknar därmed rätt att meddela föreskrifter (mål nr 3835-12).

Ett landsting däremot utgör en kommun i regeringsformens mening och skulle därmed kunna få rätt att meddela bindande föreskrifter i form av regionplaner utifrån detta perspektiv. Till detta kommer att det i 1 kap. 7 § RF anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Av bestämmelsen följer att de båda kommuntyperna är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra.

Som vi har angett i det föregående föreslår vi att uppdraget om regional fysisk planering ska åläggas den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Förslaget innebär att det blir landsting i vissa län och samverkansorgan i andra län. Samverkansorgan är ett kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstingen kan ingå.

Mot bakgrund av regeringsformens regler om att kommuner och landsting är jämlika, skulle det möta hinder att landsting skulle kunna meddela bindande föreskrifter gentemot kommunerna. Sammantaget föreslår vi att programmet ska ha en vägledande funktion. Eftersom programmet är vägledande och granskningsyttrandet ska vara en del av programmet kommer både programmet och länsstyrelsens granskningsyttrande vara vägledande för alla, såväl kommuner som statliga myndigheter. Sådan statlig vägledning har tidigare saknats på regional nivå.

Det regionala programmets koppling till kommunal planläggning

Vi föreslår att programmet för regional fysisk planering ska vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, liksom regionplaner ska vara enligt gällande ordning. En kommun måste inte följa en vägledande regional fysisk plan i sin efterföljande planering. Ett av skälen till att regionplaner inte är bindande är just behovet av att kunna göra avsteg från en plan. I

den vägledande funktionen ligger att de ska utgöra ett beslutsunderlag och ge riktlinjer för kommande beslut (prop. 1985/86:1 s. 70, 73 och 122). Vid planläggning enligt PBL ska hänsyn tas till mellankommunala och regionala förhållanden (2 kap. 3 § PBL). Detta innebär exempelvis att hänsyn måste tas till ett regionalt fysisk program när en detaljplan upprättas. Om en miljökonsekvensbeskrivning måste upprättas för detaljplanen, ska det framgå hur den förhåller sig till andra relevanta planer och program, exempelvis ett regionalt fysiskt program (6 kap. 12 § MB).

Ett praktiskt exempel är Stockholms kommuns beslut om detaljplan för en bussterminal i Katarinaberget vid Slussen. Beslutet upphävdes bland annat på grund av att miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig i fråga om beskrivning av hur planen förhöll sig till regionplanen för Stockholms län, RUFS 2010.³⁰ Detaljplanen avsåg en ny bussterminal för Nacka- och Värmdöbussarna. I regionplanen diskuterades en utbyggnad av tunnelbanan till Nacka. Kommunens översiktsplan innehöll inga uppgifter om en tunnelbana till Nacka. Detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning saknade en beskrivning av hur detaljplanen förhöll sig till uppgiften om tunnelbana till Nacka i regionplanen, hur kommunen hade beaktat detta förhållande och vilka överväganden som kommunen hade gjort i anledning av denna fråga. Mark- och miljödomstolen konstaterade att det fanns en överenskommelse om utbyggnad av tunnelbanan till Nacka och att detta innebar att endast hälften av den planerade bussterminalens kapacitet skulle behövas.

Mot bakgrund av att det finns krav på hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden och till relevanta planer vid exempelvis detaljplaneläggning, anser vi att det är viktigt att den regionala planeringen även i fortsättningen ska vara vägledande. Det ska gälla inte bara för översiktsplaner utan även för detaljplaner och områdesbestämmelser.

Det vägledande programmet ska handla om att genomföra avvägningar mellan intressen som finns inom de områden som vi tidigare har beskrivit. Dessa avvägningar bör påverka den planering av olika strukturer som sker i kommunal, regional och statlig regi.

³⁰ Mark- och miljödomstolens dom den 6 december 2013, mål nr P 1273-13. Domen överklagades till mark- och miljööverdomstolen som i beslut den 27 mars 2014, mål nr P1156-13, beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Utan en sådan reell påverkan på dessa planeringsnivåer och planformer riskerar den regionala fysiska planeringen att bli en onödig process. För att stärka programmets vägledande funktion anser vi att det bör framgå av en översiktsplan om den avviker från det regionala fysiska programmet för länet, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen. En sådan bestämmelse finns för detaljplaner i förhållande till översiktsplaner.

I vårt förslag om att öka samordningen mellan planeringslagen (jfr avsnitt 6.4) förordar vi att det ska vara en ömsesidig samordning och hänsynstaganden mellan berörda planer, program och strategier. Samtidigt föreslår vi att det regionala programmet för fysisk planering ska vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Det regionala fysiska programmet får således i förhållande till efterföljande fysisk planering en annan roll än styrdokumentet för andra planeringsslag. Förslaget följer nuvarande ordning för en regionplan och vi finner inga skäl till att ändra den.

Vi anser att det är logiskt att tala om en samordning mellan olika planeringsslag på samma administrativa nivå och att tala om en vägledning mellan planeringar på olika nivåer men inom samma sektor. Huruvida annan planering, exempelvis den länsvisa planeringen för transportinfrastruktur, också bör ges samma inflyttande på kommunal planläggning behandlar vi inte inom ramen för vårt uppdrag. Vi anser dock att frågan bör behandlas för de fall en samlad regional samhällsplanering blir aktuell.

Programmets vägledande funktion innebär att en kommun kan göra avsteg från den regionala planeringen och kan välja om den vill genomföra den regionala planeringen på kommunala nivån eller inte. Avsikten med våra förslag är inte att införa en planering som ska styra över kommuner utan snarare ska det underlätta för den kommunala planeringen. Bestämmelsen om att det särskilt ska motiveras varför en översiktsplan avviker från ett regionalt program syftar till att synliggöra de samband som ska finnas mellan det regionala programmet och översiktsplanen. För att förtydliga att den regionala planeringen inte ska vara överordnad den kommunala planeringen föreslår vi en bestämmelse som anger att det regionala fysiska programmet inte är bindande.

Programmet ska vara antaget senast tre år efter ikraftträdande av lag om regional fysisk planering.

Vi föreslår att ett regionalt program för fysisk planering ska vara antaget senast 2022, det vill säga tre år efter det att lagen ska ha trätt i kraft enligt vårt förslag. Arbetet med ett regionalt program kommer att variera mellan länen, såväl i tid som i omfattning. Variationer i programarbetet är viktiga att respektera så att länens olika kombinationer av utmaningar och prioriteringar kan ges utrymme. Vi anser dock att det finns ett värde i att ställa krav på viss samstämmighet kring tidsramarna för programmen, särskilt med hänsyn till att dessa ska underlätta en samordning mellan länen och för kommuner som angränsar till andra län. Samtidigt finns det skäl att inte alltför långtgående reglera ramarna, eftersom det kan finnas regionala skäl för att även samordna dessa med andra planeringar, exempelvis den regionala utvecklingsstrategin eller länstransportplanen. När de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag har beslutat om ett regionalt fysiskt program samt om ett sådant programs aktualitet ska samverkansorganen och landstingen utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och berörda kommuner.

6.2.9 Aktualitetsprövning av programmet

Förslag: Den ansvarige aktören ska varje mandatperiod pröva om programmet är aktuellt i förhållande till de utpekade kraven på vad som ska framgå av programmet enligt 6.2.10.

Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program ska ansvarig aktör begära in synpunkter av länsstyrelsen och berörda kommuner som ska redovisa statliga intressen respektive sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet.

Gällande bestämmelser

Översiktsplanernas aktualitet ska prövas minst en gång under mandatperioden (3 kap. 1 och 27 §§ PBL). Aktualitetsprövningen ska avse de frågor som en översiktsplan enligt 3 kap. 5 § PBL ska

innehålla. Några bestämmelser om aktualitetsprövning av en regionplan finns inte.

Övervägande och förslag

Det ska alltid finnas ett program som ska aktualitetsprövas varje mandatperiod

Enligt nuvarande regler för regionplanering finns det inget krav på att en regionplan ska finnas och regionplaner kan upphävas. Mot bakgrund av att den regionala fysiska planeringen ska utgöra underlag för den kommunala fysiska planeringen enligt PBL bör det alltid finnas ett program för varje län. Det ska inte kunna uppstå situationer där ett län står utan ett program. Ett program kan ändras och ett nytt program kan ersätta ett gammalt. Som vi anger i avsnitt 6.2.12 kan ett regionalt fysiskt program upphävas efter laglighetsprövning enligt 10 kap. KL. Det bör i sådana fall ankomma på den ansvarige aktören att upprätta och anta ett nytt program. Av avsnitt 6.2.9 framgår att ett program ska kunna ändras. Motsvarande krav i 3 kap. 27 § PBL på aktualitetsprövning av översiktsplan, bör gälla för ett regionalt fysiskt program. Tidsintervallet, varje mandatperiod, föreslås för att harmoniera med den aktualitetsprövning som ska ske för översiktsplaner.

Vid en aktualitetsprövning föreslår vi att länsstyrelsen och berörda kommuner ska redovisa statliga intressen respektive sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Förslaget ska ses mot bakgrund av att programmet bör vara väl förankrat hos berörda kommuner för att få största möjliga genomslag. Det bör också som vi har redovisat ovan innehålla statliga avvägningar. För dessa ändamål föreslår vi att kommuner och staten på begäran av ansvarig aktör ska lämna synpunkter vid en aktualitetsprövning. Aktualitetsprövningen avser att se över om det har tillkommit nya förutsättningar som exempelvis ett nytt riksintresse och om intentionerna i programmet fortfarande är aktuella. Vid en aktualitetsprövning görs bedömningen om programmet behöver ändras.

6.2.10 Programmetts innehåll

Förslag: Av programmet ska framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts,
2. hur hänsyn har tagits hänsyn till och hur programmet har samordnats med länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, samt
3. hur programmet är tänkt att genomföras.

Länsstyrelsens granskningsyttrande ska utgöra en del av det regionala fysiska programmet.

Regeringen får meddela föreskrifter om programmets utformning i övrigt.

Gällande bestämmelser

Vi ska enligt kommittédirektivet särskilt utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå och i detta sammanhang särskilt analysera behovet av att på regional nivå avväga nationella och regionala mål, planer och program. Vidare ska vi överväga frågan om på vilken plannivå redovisning bör ske av sådana riksintresseområden och områden av särskild betydelse som avses i 3 kap. MB samt andra allmänna intressen som t.ex. bostadsbyggande bör övervägas.

I 7 kap. PBL och i lagen om regionaplanering för kommunerna i Stockholms län föreskrivs att innan en regionplan antas ska regionplaneorganet upprätta ett förslag till plan. Av förslaget ska framgå

- grundragen i fråga om mark- och vattenanvändning och regionplaneorganets syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

- hur regionplaneorganet avser att tillgodose de redovisa riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
- hur regionplaneorganet 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 regionen, samt
- hur regionplaneorganet avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § 1 st. MB.

Regionplanen ska vidare utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

2 kap. PBL innehåller bestämmelser för frågor avseende både allmänna och enskilda intressen. Bland annat anges att planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ MB ska tillämpas.

Enligt 3 kap. 20 § PBL ska kommunen redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 16 § tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det framgå av planen.

Överväganden och förslag

För flera av de sektorsvisa program, strategier och planer som utarbetas på regional nivå ställs krav på deras innehåll. Enligt förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska det inom varje län upprättas en plan till ledning vid fördelning av medel för investeringar och förbättringsåtgärder. I förordningen pekas ett antal åtgärder ut som planen ska omfatta. Regeringen har även beslutat om särskilda direktiv för vad planens analys bland annat ska innehålla. Förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete anger att det regionala utvecklingsprogrammet ska innehålla mål, inriktningar och prioriteringar samt en plan för uppföljning

och utvärdering. När det gäller trafikförsörjningsprogrammen ska de enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik innehålla fastställda mål för den regionala kollektivtrafiken. Därutöver anger lagen krav på det närmare innehållet i programmen i sex punkter.

Vi har övervägt att reglera innehållet för ett program för regional fysisk planering. I PBL anges vad en regionplan ska innehålla och detsamma gäller för en översiktsplan. Ett skäl till att reglera programmets innehåll är att det ökar förutsättningarna för mer samstämmiga program mellan länen. Det skulle bland annat kunna leda till ett ökat samarbete och samordning mellan länen och likartade förväntningar på programmet oavsett vilken landsdel det avser. En reglering skulle även erbjuda ett förtydligande kring och en förutsägbarhet om programmets innehåll. Detta ökar programmets transparens och stärker förutsättningarna för dialogen med såväl statliga myndigheter som näringslivet. Det som talar emot en reglering är att den regionala variationen, som vi anser att programmen bör fånga upp, till viss del skulle kunna riskera att gå förlorad. En reglering leder oundvikligen även till avgränsningar, vilket i sin tur kan leda till icke avsedda konsekvenser. Regleringen av programmets innehåll bör därför vara allmänt hållen för att inte i onödan binda utvecklingen och hindra anpassningen till olika förhållanden. Eftersom regionala och lokala variationer och därtill kopplade ändamålsenliga lösningar kan fångas upp genom detta, stärks också den kommunala självstyrelsen i planeringen.

Det regionala fysiska programmets innehåll kommer troligtvis att spegla uppdragets olika uppgifter. För att kunna göra nödvändiga och önskvärda avvägningar för hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB tillgodosetts och hur miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB följts behöver dessa frågor framgå av programmet.

Utformningen av ett program ska kunna skifta från län till län. Vi kan se att regionplaneorganen för Stockholms- respektive Göteborgsområdet har valt att utforma sina dokument på helt olika sätt. För Stockholms län har regionplanen och strategin för länets utveckling, RUF 2010, samordnats i ett och samma dokument. Det innehåller beskrivningar av utmaningar och utgångspunkter samt en vision, till vilken fyra mål och sex strategier med åtaganden knyts. Dokumentet omfattar totalt 262 sidor.

I Göteborgsområdet har Strukturbild för Göteborgsregionen utformats som en överenskommelse mellan medlemskommunerna om hur den regionala fysiska strukturen ska utvecklas. Överenskommelsen omfattar 12 sidor totalt och innehåller överenskommelser och hänsynstaganden i ett antal specifika frågor, exempelvis lägen för koncentration och komplettering av bebyggelse och etablering av handel, arbetsintensiva företag eller serviceinrättningar, bevarande av natur- och kulturområden och behovet av samspel vid intresseavvägningar.

För att ytterligare illustrera hur regionala fysiska program kan variera kan nämnas den regionala utvecklingsstrategin för *Greater Vancouver, Metro Vancouver 2014 – Shaping our future*. Detta dokument omfattar totalt 74 sidor och innehåller utmaningar, mål och strategier för markanvändning för att styra utvecklingen i regionen och tillhandahålla transporter, regional infrastruktur och samhällsservice.

Hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL m.m.

Vid våra samtal med kommunföreträdare har det framkommit att det är svårt för kommunerna att hantera alla 100-talet nationella mål, planer, program och riksintressen i den kommunala planeringen. Ett problem som har framhållits är att staten i en del fall, genom länsstyrelsen, kommer in i ett sent skede i detaljplaneprocessen och förhindrar eller fördröjer planeringen. Vi har också tagit del av den kritik som kommuner riktar mot att statliga myndigheter kommer in sent i planeringsskedet och ibland med skilda budskap vid olika skeden i processen. Vid våra möten med företrädare för kommuner och landsting och samverkansorgan har flertalet framfört att länsstyrelsen ofta ställer krav på hänsyn till riksintressen och nationella mål sent i detaljplaneprocessen så att processen bromsas upp och fördröjs. Dessa företrädare har efterfrågat ett system där avvägningar mellan olika nationella intressen kan göras i ett tidigare skede än vid detaljplanläggning.

I flera sammanhang har det framförts till kommittén att den regionala nivån kan erbjuda en plattform för avvägningar i ett tidigt skede i planeringen. Kommunföreträdare har bland annat efterlyst en regional fysisk planering som underlättar planeringen på kom-

munal nivå genom att sortera och gallra bland alla nationella intressen. Ett sätt att bemöta denna problematik och efterfråga anser vi är att i den regionala fysiska planeringen ska ingå att bedöma hur de nationella intressena bör komma till uttryck i länet. Först då skapas förutsättningar för att göra nödvändiga avvägningar. Kommunerna kan då söka vägledning i den tolkning och konkretisering av målen som har skett på den regionala nivån.

Länsstyrelsen bör därför yttra sig över den ansvarige aktörens bedömningar i denna del innan det regionala fysiska programmet antas (jfr avsnitt 7.3). På detta sätt kommer staten in i ett tidigt skede och kan påtala om det regionala fysiska programmet bedöms komma i konflikt med några nationella mål, planer, program eller riksintressen. Vi anser att det kan bidra till att bland annat förebygga eventuella fördröjningar som kan uppkomma vid målkonflikter.

Plangenomförandeutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att översiktsplanen framöver skulle ge tydligare vägledning för efterföljande beslut (SOU 2013:34 s. 196). Dialogen mellan stat och kommun borde i största mån klaras ut i och med översiktsplanen. När översiktsplanen upprättas, skulle då riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellankommunala frågor och miljöbedömningar så långt som möjligt vara avgjorda. Den statliga redogörelsen skulle bestå av två delar, dels länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet, dels länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intressen med betydelse för översiktsplanens aktualitet.

Regeringen ansåg att det var önskvärt att länsstyrelsen kan lämna ett så tidigt besked som möjligt till kommunen i fråga om sådana intressen som kan föranleda ett ingripande från statens sida. Samtidigt kan det vara svårt för länsstyrelsen att tidigt i planprocessen ta ställning om ställningstagandet är beroende av ytterligare uppgifter eller underlag från kommunen. Regeringen ansåg därmed att förutsättningarna inte fanns för att ändra bestämmelserna i PBL i detta avseende (prop. 2013/14:126 s. 128).

Vi instämmer i Plangenomförandeutredningens resonemang att frågor av strategisk betydelse och som förutsätter en dialog mellan staten och en kommunal aktör borde behandlas på en övergripande nivå. Skälen för det är bland annat att genomslaget för avvägningar mellan olika intressen torde bli större, om de sker på en övergripande nivå. Tidiga avvägningar bör även bidra till en mer sam-

hållsekonomisk planering, där förutsättningar för kommande planering tydliggörs i ett så tidigt skede som möjligt. Tidiga avvägningar bör också leda till att förutsättningarna för att planera för en hållbar utveckling stärks genom att öka samordning och samverkan mellan olika planeringsslag och att tidigt i processen synliggöra och hantera målkonflikter. Genom att avvägningar kan ske redan på regional nivå bör mer långsiktiga och transparenta förutsättningar kunna lämnas, vilket i sin tur förbättrar investeringsklimatet för marknadens aktörer.

I och med att vi föreslår att det av programmet för fysisk planering ska framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB har tillgodosetts och hur miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB har följts, skapas förutsättningar för den regionala aktören och för kommunerna att få ta del av statens intressen i ett tidigt skede.

Förslaget om hur hänsyn har tagits till allmänna intressen m.m. behöver följas av att staten ges möjlighet att lämna ett yttrande över programmet (jfr avsnitt 7.3). Vi föreslår därför att länsstyrelsen ska avge ett yttrande över programmet utifrån 2 kap. PBL efter samrådet och innan det antas. Vi anser att förslaget ger staten ytterligare en möjlighet att framföra sina intressen och redan på regional nivå att göra det i ett tidigare skede. Staten bör se den regionala nivån som en möjlighet till tidigare avvägningar.

I de enskilda fallen krävs konkretion och underlag för att avvägningar mellan olika intressen ska vara möjliga att göra. Många målkonflikter uppkommer först i det enskilda planeringstillfället och tas inte om hand vare sig i översiktsplaneringen eller på en regional nivå. Den regionala fysiska planering vi föreslår kan inte vara forum för sådana avvägningar som måste ske i ett senare skede, då tänkta åtgärder har preciserats och detaljerat underlag har tagits fram. Däremot anser vi att planeringen kan bidra med avvägningar på en strategisk nivå så att de övergripande frågorna kan utmönstras och andra frågor kan uteslutas.

Vissa avvägningar är förvisso svåra att förutse på en alltför övergripande nivå utifrån brist på konkretion och att frågan i praktiken ännu inte har uppkommit. Samtidigt bör det inte underskattas att krav på att statliga intressen tydliggörs i ett tidigt skede bör leda till att avvägningar sker. Det vill säga krav på att både kommunerna och statliga aktörer lyfter fram potentiella målkonflikter i sig

skapar förutsättningar för att avvägningar görs. Vi ser således skäl till att frågor som både staten och andra inblandade aktörer har ett intresse av att få avvägda, bör hanteras i ett tidigt skede och företrädesvis på den regionala nivån.

En målkonflikt som går att förutse på en övergripande nivå är den mellan önskemålet att bygga stationsnära och statliga kommunikationsintressen. Stora trafikleder orsakar betydande störningar och innebär avsevärda skyddsavstånd. Järnvägar trafikeras av farligt gods och ambitionen att bygga i stationsnära lägen, som är en av tankarna i Göteborgsregionens strukturbild, kan vara svår att klara i praktiken.³¹

Boverket pekar i sin analys av de nationella målen på att de nationella styrsignalernas olika dignitet är oklar och att staten inte gör några tydliga avvägningar mellan dessa mål. Bristen på avvägningar leder till att det heller inte finns någon helhetssyn över statens agerande för planering för bostadsförsörjning och fysisk planering. I det planeringsunderlag som länsstyrelsen ska tillhandahålla kommunerna redovisar staten de olika sektorerna separat.

Vi anser att en väsentlig nytta med regional fysisk planering är att den kan bidra till att dels tidigt få med statens intressen i planeringen, dels klara ut vissa målkonflikter och avvägningar innan den kommunala planeringen. På så sätt ska den kunna avlasta och stödja kommunerna i deras arbete. Det förutsätter dock en statlig inblandning genom 2 kap. PBL och riksintressen och därför föreslår vi i kapitel 7 att länsstyrelsen lämnar ett yttrande över det regionala programmet för fysisk planering. Vi anser att fördelarna med att få med staten tidigt i planeringsprocessen överväger eventuella nackdelar med att koppla samman den regionala fysiska planeringen med villkoren i 2 kap. PBL och riksintressena. Det bör framhållas att de avvägningar som en regional fysisk planering ska kunna leda till inte bör ske utan en kommunal förankring. Förankringen med kommunernas arbete har stor betydelse för genomförandet av den planering vi föreslår.

³¹ Länsstyrelsen i Skåne län, *Kartläggning av länsstyrelsens verksamhet med fysisk planering och bostadsförsörjning*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, oktober 2014, s. 47.

Ta hänsyn till och samordna planeringen och programmet med annan planering

Se avsnitt 6.4 Samordning av regional planering.

Uppgift om hur programmet är tänkt att genomföras

För att stärka genomförandeperspektivet föreslår vi att det regionala fysiska programmet ska innehålla uppgift om hur programmet är tänkt att genomföras.

En framträdande erfarenhet av regionplanering är bristen på genomförandeverktyg. Bristen påtalades redan på 1970-talet vid översynen av byggnadslagen och något genomförandeverktyg har aldrig införts. Bristen har även påtalats till oss, både av kommuner och av aktörer på regional nivå. Det som saknas är framför allt ett tydligare ansvars- och finansieringsinstrument.

I vår utvärdering av regionplanering är det tydligt att förankring av planeringen är en förutsättning för dess effekt och genomförbarhet. Ett effektivt genomförande förutsätter att någon har i uppgift att verka för att åtaganden kommer till stånd.

Det är viktigt att genomförandefrågorna hanteras som en del av själva programmet. Det är också av betydelse att genomförandefrågor behandlas fortlöpande. Därför föreslår vi att det ska framgå av regionala fysiska programmet hur det är tänkt att genomföras. Den ansvarige aktören och andra inblandade, däribland kommunerna, måste bedöma möjligheterna för att genomföra programmet på ett tidigt skede då tänkta utvecklingsalternativ identifieras. Diskussioner om åtgärds- och finansieringsansvar bör bli en följd av detta.

Det är varken lämpligt eller nödvändigt att reglera hur den ansvarige aktören ska arbeta för att genomförande av programmet ska ske. Detta bör lämnas till den ansvarige aktören att avgöra. Vi föreslår vidare att regeringen ska få meddela föreskrifter om programmets utformning i övrigt. Detta kan då ske i en förordning. Regeringens bemyndigande ger inte regeringen befogenheter att styra programmets sakmässiga innehåll. Föreskrifterna kan avse att reglera exempelvis frågor om huruvida programmet ska redovisa en särskild analys, ska ange mål, inriktningar och prioriteringar samt

om programmet ska ha en plan för uppföljning och utvärdering samt en karta eller kartliknande material.

Länsstyrelsens granskningsyttrande ska utgöra en del av det regionala fysiska programmet

För att synliggöra statens invändningar och eventuella intresse- och målkonflikter för efterföljande översikts- och detaljplanering samt upprättande av områdesbestämmelser anser att vi att granskningsyttrandet ska redovisas tillsammans med programmet. Vi föreslår därför att en liknande bestämmelse till 3 kap. 20 § PBL, dvs. länsstyrelsens granskningsyttrande ska redovisas tillsammans med översiktsplanen införs för den regionala fysiska planeringen. Skäl som anges för 3 kap. 20 § är bland annat att vid beslut om en översiktsplan ska det råda klarhet i frågan om det finns väsentliga invändningar. Även för dem som hämtar upplysningar från planen för sitt handlande har det betydelse att få information om det råder enighet eller inte mellan staten och kommunen. Det är dessutom viktigt att andra myndigheter och aktörer som använder en översiktsplan som beslutsunderlag får klart för sig vilken vikt man bör tillmäta planen (prop. 1985/86:1 s. 535 f.).

Vi menar att motsvarande synsätt bör anläggas på ett regionalt fysiskt program. Kvarstår invändningar från länsstyrelsen ska detta framgå av programmet och vilka av programmets rekommendationer som inte kan godtas. Anmärkningen behöver inte vara uttömmande. Det räcker med en anteckning att det råder olika meningar i ett visst avseende och en hänvisning till den del av granskningsyttrandet där statens synpunkter utvecklas.

6.2.11 Samverkan och samråd

Förslag: De kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter, länsstyrelsen samt andra myndigheter som berörs ska lämna den ansvarige aktören underlag och information som behövs för planeringen och för upprättande av ett regionalt fysiskt program.

När ett regionalt fysiskt program upprättas eller ändras ska den ansvarige aktören samråda med länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra statliga myndigheter som berörs.

Den ansvarige aktören ska ge den allmänhet, de andra myndigheter och sammanslutningar i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet tillfälle till samråd.

Efter samrådet och innan ett regionalt fysiskt program antas ska programmet sändas till länsstyrelsen för granskning.

Gällande bestämmelser

Enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och i 7 kap. PBL ska översiktsplaneringens förfaranderegler i huvudsak tillämpas när en regionplan upprättas. Det innebär bland annat att innan en regionplan antas ska ett förslag upprättas, som ska vara föremål för samråd och utställning.

Efter att samråd har skett ska en samrådsredogörelse upprättas. Samrådsredogörelsen ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Därefter ska planförslaget ställas ut under minst tre månader. Efter utställningstiden ska regionplaneorganet i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningstiden, ska det ställas ut på nytt.

När en regionplan upprättas ska hänsyn tas till och samordning ske med relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Samråd ska ske med länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering, med kommunens medlemmar samt med andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget

Århuskonventionen, som har ratificerats av Sverige, innehåller bestämmelser om allmänhetens medverkan när planer, program och riktlinjer avseende miljön utarbetas. Enligt artikel 7 i konventionen ska varje part, sedan den har försett allmänheten med nödvändig information, vidta praktiska eller andra åtgärder för att allmänheten inom öppna och rimliga ramar ska kunna delta. Allmänhetens medverkan ska enligt konventionen ske på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt. Allmänheten ska ges rimliga tidsfrister för sin medverkan och i beslutet ska det tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit.

Om en regionplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan när den ska genomföras, ska en miljöbedömning av planen genomföras. Inom ramen för en miljöbedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning av planen upprättas (3 kap. 8 § PBL och 6 kap. 11 § 1 st. MB). Inom ramen för arbetet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning ska samråd ske. Innan omfattningen och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen bestäms, ska regionplaneorganet samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs. Allmänheten, kommuner och myndigheter har därefter möjlighet att yttra sig över förslaget till plan eller program och den tillhörande miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 14 § MB). Om ett förslag till plan eller program kräver samråd enligt annan författning utöver ett samråd om en miljökonsekvensbeskrivning, ska berörda myndigheter och kommuner sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang (8 § 2 st. förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar).

Om en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska den berörda staten underrättas och beredas tillfälle till samråd (6 kap. 15 § MB).

Överväganden och förslag

Andra aktörer ska lämna den ansvarige aktören underlag och information som behövs för att ta fram programmet

I avsnitt 6.4 föreslår vi att de planer, strategier, program och riktlinjer som ska upprättas inom regional fysisk planering för regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kom-

munal planering för bostadsförsörjning ska innehålla en beskrivning av hur hänsyn har tagits till och hur samordning har skett med respektive planeringsslag. Som skäl för förslaget anför vi att regelverken för dagens planering för mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och bostäder inte är tillräckligt samordnade.

Dagens planering presenteras i dokument som alla går under olika benämningar. Regelverken ställer inga krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer. Om en regionplan upprättas, ska regionplaneorganet ta hänsyn till och samordna regionplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Länsplaner behöver inte samordnas med övrig planering. Samma sak gäller för trafikförsörjningsprogrammen. En utvecklingsstrategi ska binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen.

Vad som avses med andra relevanta regionala program framgår inte och får då bedömas vara en möjlighet snarare än en skyldighet för de planerare som tar fram dessa andra program att förhålla sig till utvecklingsstrategin. I de flesta fall gör flera av länstransportplanerna och trafikförsörjningsprogrammen denna koppling till den regionala strategin. Exempelvis nämner de flesta program, plan eller strategi respektive sektors betydelse för utvecklingen som helhet och för sin sektors utveckling.

Under senare tid har arbete bedrivits på några håll i landet med att koppla samman den fysiska planeringen med regional utvecklingsplanering. Exempelvis har Stockholms läns regionplan och regionala utvecklingsstrategi utarbetats i ett och samma dokument. Även i Örebro och Skåne län har arbete bedrivits med att koppla samman den fysiska planeringen med utvecklingsplanering.

För att åstadkomma en ökad samordning bör en del i arbetet bestå av att ansvariga aktörer lämnar underlag och information till varandra. Länsstyrelsen ska lämna ansvarig aktör det planeringsunderlag som behövs för planeringen och framtagandet av det regionala programmet (jfr avsnitt 7.3).

Samråda med aktören med motsvarande uppdrag i län som berörs m.fl.

Vid Bygglagutredningens och PBL-utredningens översyner av byggnadslagen på 1970-talet framförde remissinstanser att planeringsprocessen var alltför tungrodd och tidsödande. Delar av planerna hade ibland varit inaktuella redan vid fastställelsen. Förfarandet för att upprätta en plan har än i dag inte förenklats. Göteborgsregionens strukturbild har upprättats utan tillämpning av processreglerna, medan Stockholms läns landstings regionplan har tagits fram med tillämpning av processreglerna. I dag ska en upprättad regionplan genomgå samma process som gäller för en översiktsplan.

Ett samrådsförfarande är enligt vår uppfattning nödvändigt, då det ger kunskap och förbättrar beslutsunderlaget samt möjliggör insyn och påverkan. Ett beslut som har föregåtts av ett samråd har också större möjligheter att möta acceptans och bidra till ökad förutsägbarhet och förståelse. Bestämmelserna om samråd måste garantera att behoven av förankring och inflytande tillgodoses.

Översiktsplanens samrådsförfarande bör dock inte tillämpas på regional nivå. Bra planering måste få ta tid, men processregler ska inte bidra till att man undviker att upprätta en formell plan som nu är fallet för regionplaneringen i Göteborgsområdet. Vi anser att nuvarande krav på regionplaner att upprätta en samrådsredogörelse, ställa ut ett förslag och upprätta ett särskilt utlåtande inte bör föras över till den lag vi föreslår. Formerna för samrådet bör vara upp till den ansvarige aktören att bestämma. Detta innebär dock inte att kraven på samråd minskar. Som följer av Århuskonventionen ska allmänhetens medverkan ske på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt. Tiden för samrådet måste vara så väl tilltagen att den ger en reell möjlighet att lämna synpunkter. Som också följer av Århuskonventionen ska det i beslutet tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid samrådet.

Vi anser att nuvarande syftesbestämmelse för samråd om regionplaner bör föras över till föreslagen lag, det vill säga att planeringen ska få ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att samrådet ska ge möjlighet till insyn och påverkan. Som vi har angett i det föregående, ska samråd om miljökonsekvensbeskrivningar samordnas med samråd om programmet, för det fall en miljökonsekvensbeskriv-

ning ska upprättas enligt miljöbalken. Miljöbalkens samrådsregler om miljökonsekvensbeskrivning kommer i så fall att påverka hur samrådsförfarandet ska läggas upp. Vi anser dock att det saknas anledning att införa en bestämmelse om krav på miljöbedömning i den föreslagna lagen, eftersom kraven på miljöbedömningar av planer och program följer av miljöbalken.

För att underlätta att hänsyn tas till motsvarande planering i angränsande län och till den regionala planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik, regionalt tillväxtarbete bör ett samråd även genomföras med ansvariga aktörer för dessa verksamheter.

Länsstyrelsens granskning

Ett program kan ha genomgått betydande förändringar efter att samråd har genomförts. Bortsett från möjligheterna till laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) föreslås inte någon möjlighet till överprövning av ett regionalt fysiskt program. Staten bör därför få möjlighet att granska programmet efter att det har varit föremål för samråd och innan det antas. (jfr avsnitt 7.3.)

6.2.12 Möjligheten till överprövning och överklagande

Förslag: Regeringen ska inte ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program.

Gällande bestämmelser

Regeringens överprövning

Regeringen kan överpröva och upphäva ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan om planen innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses (11 kap. 13–14 §§ PBL). Skälet är att beslut i fråga om en regionplan ska kunna prövas för att eventuella konflikter mellan riksintressen och regionala intressen ska kunna lösas innan regionplanen läggs till grund för fortsatt över-
siktplanering inom kommunerna (prop. 1985/86:1 s. 807).

Överklagande

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga ett beslut hos förvaltningsrätten. Detsamma gäller beslut av en gemensam nämnd och av ett kommunalförbund. Det gäller både beslut av fullmäktige eller motsvarande organ i ett kommunalförbund och av nämnder eller ett partssammansatt organ eller förbundsstyrelse i ett kommunalförbund. Detta regleras i 10 kap. 1 § KL.

I PBL finns en bestämmelse som anger att ett beslut om att anta en regionplan kan överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. KL. Anledningen till att denna bestämmelse har införts i PBL är att reglerna om laglighetsprövning i KL inte gäller om det finns särskilda föreskrifter om överklagande (10 kap. 3 § KL). Eftersom PBL har särskilda regler om överklagande har det således varit nödvändigt att där reglera möjligheten till laglighetsprövning av en regionplan.

Laglighetsprövning innebär att ett överklagande endast får grundas på att beslutet inte har tillkommit på ett lagligt sätt, att beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för regionplaneorganet, att regionplaneorganet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning (13 kap. 1 § PBL och 10 kap. 8 § KL).

Överväganden

Regeringens överprövning

Regeringen har vid ett tillfälle beslutat att överpröva en regionplan (beslut den 28 juli 1994, M 92/3703/9). Regeringen beslutade dock att inte vidta någon åtgärd. Det rörde sig om hur trafiksystemet i Stockholms läns Regionplan 91 påverkade riksintressen.³² Regeringens överprövningsmöjlighet har alltså inte haft någon större praktisk betydelse. Förekomsten av överprövningsmöjligheten kan visserligen ha bidragit till att mer hänsyn har tagits till riksintressen, än vad som skulle ha skett om överprövning inte fanns.

³² Didón m.fl., *Plan- och bygglagen*, kommentaren till 11 kap. 13 §.

Som framgår av avsnitt 6.2.10 föreslår vi att länsstyrelsen ska lämna ett granskningsyttrande innan ett regionalt fysiskt program antas. Av detta yttrande ska det framgå bland annat om programmet inte tillgodoser ett berört riksintresse eller några relevanta nationella mål, planer eller program. Det kommer således att framgå av länsstyrelsens yttrande om det finns några konflikter mellan riksintressen och regionala intressen, vilket kommer att utgöra underlag för kommunernas översikts- och detaljplanering. Det saknas därför anledning att undanröja eventuella konflikter i det regionala programmet inför efterföljande kommunal planering. Mot denna bakgrund anser vi att det saknas anledning att föreslå en möjlighet för regeringen att överpröva ett regionalt fysiskt program.

Överklagande

Vi anser att möjlighet till laglighetsprövning bör finnas för ett regionalt fysiskt program. En laglighetsprövning kan exempelvis avgöra om den ansvarige aktören har följt reglerna för förfarandet när ett program har tagits fram. Som vi har angett i det föregående har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Kommunallagens regler om laglighetsprövning blir således tillämpliga för regionala fysiska program. Det saknas därför anledning att reglera möjligheten till överklagande av programmen särskilt.

6.3 Frågor om bostadsförsörjning på regional nivå

Vi behandlar i detta avsnitt bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå. Vi föreslår inte någon regional planering för bostadsförsörjning motsvarande den som i dag regleras i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Planering för bostadsförsörjning har ett nära samband med kommunens övriga planering och med kommunens ekonomiska förutsättningar.

Förslag: Den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering ska överta länsstyrelsens uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjning och ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Ansvarig aktör för regional fysisk planering ska årligen upprätta en rapport som ska innehålla en bostadsmarknadsanalys för länet. Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om rapportens närmare utformning.

Gällande bestämmelser

Enligt 2 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

Enligt 1 § BFL, ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. I dag saknas bestämmelser om att en aktör ska ta emot bostadsförsörjningsriktlinjerna. Det finns således ingen mottagare av riktlinjerna annan än kommunerna själva.

Länsstyrelsen ska enligt 3 § BFL lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Enligt 2 § förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska länsstyrelsen i en skriftlig rapport analysera bostadsmarknaden i länet. Utöver en regional bostadsmarknadsanalys ska rapporten innehålla en redovisning av hur kommunerna lever upp till kraven enligt BFL, hur länsstyrelsen lever upp till kraven i 3 § BFL, och hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt. Rapporten ska lämnas till Boverket senast den 15 juni varje år. Av 3 § förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser följer att Boverket ska stödja

länsstyrelserna i deras arbete med att analysera bostadsmarknaderna.

Överväganden och förslag

Kommunernas riktlinjer

Planering för bostadsförsörjning är främst en kommunal angelägenhet, då den har starka beröringspunkter med övrig kommunal planering som planering för förskola och äldreomsorg och med de kommunalekonomiska förutsättningarna. Vi bedömer att det inte är vare sig nödvändigt eller lämpligt att bedriva en fristående planering för bostadsförsörjning med riktlinjer även på regional nivå. Vi föreslår därför inte en regional planering för bostadsförsörjning. Däremot anser vi att de riktlinjer för bostadsförsörjning som kommunerna ska ta beslut om utgör ett betydelsefullt underlag för flera planeringar på regional nivå. Vi har tidigare redovisat skäl till varför det ska framgå av den regionala fysiska planeringen hur det långsiktiga behovet av bostäder ska tillgodoses (jfr avsnitt 6.2.).

Vi anser att bostadsförsörjningsfrågor planeras i allt för stor utsträckning vid sidan av annan planering av väsentlig betydelse. Riktlinjer för bostadsförsörjning ska innehålla uppgifter om hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Motsvarande styrning av regionala planer, program eller strategier för att ta hänsyn till kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning finns däremot inte. För att ge kommunernas bostadsförsörjningsansvar en ökad spelplan och för att synliggöra frågorna även på regional nivå utan att ändra ansvarsfördelningen mellan regional och lokal nivå, anser vi att riktlinjerna ska utgöra ett underlag till den regionala planeringen. Vi föreslår därför att kommunerna ska lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjning till den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet (jfr avsnitt 7.4).

Råd, information och rapport om bostadsmarknaden i länet

Regeringen konstaterar att länsstyrelsen har en viktig roll för att bevaka bostadsförsörjningsfrågor ur ett regionalt perspektiv. Länsstyrelsen bör med hänsyn till sina uppgifter ha en god överblick över bostadsförsörjningsbehovet regionalt och över kommuneras planering (prop. 2012/13:178 s. 20). En del i arbetet är också att stödja kommunerna genom att förmedla erfarenheter från andra kommuner samt bistå kommunerna med olika underlag och metodstöd (prop. 2012/13:178 s. 19).

Som en del av sin stödjande och rådgivande funktion erbjuder samtliga sex länsstyrelser som har ingått i vår kartläggning om länsstyrelsens verksamhet inom PBL och bostadsförsörjning ett regionalt forum för samtal kring fysisk planering, bostadsförsörjning och boende. Samtalen genomförs tillsammans med SKL eller med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. De vänder sig till länets kommuner, kommunala bostadsbolag och privata bostadsaktörer och syftar till att skapa en gemensam kunskapsarena, att inspirera och nå ut med samlad information och att ge möjligheter för deltagarna att bygga upp kontaktytor och nätverk.

Den uppgift som länsstyrelsen har gällande kommunernas planering för bostadsförsörjning avser stöd och råd och att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Länsstyrelsen ska också verka för att sådan samordning kommer till stånd och även yttra sig i sådana frågor. Länsstyrelsens råd och stöd för bostadsförsörjning utgår bland annat från den årliga analys om bostadsmarknaden i länet som länsstyrelsen lämnar till Boverket. Länsstyrelsen ger även stöd åt Boverket i att kvalitetsäkra den kommunala bostadsenkäten. Bostadsmarknadsanalysen är ett exempel på ett kunskapsunderlag för att nå det nationella målet för bostadsmarknadspolitikerna.³³

Länsstyrelsen beskriver rapporten som ett kunskapsunderlag kring frågor om bostadsbyggande, färdigställda bostäder och planerat byggande samt information om läget på bostadsmarknaden för olika hushållsgrupper och hur kommunerna arbetar med bostadsförsörj-

³³ Länsstyrelsen i Skåne län, *Kartläggning av länsstyrelsernas arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, oktober 2014, s. 7.

ningsfrågor. Rapporten bygger bland annat på kommunernas svar på bostadsmarknadsenkäten och har potentiellt en bred målgrupp med alltifrån kommunerna till aktörer verksamma i fastighets- och byggbranschen.

Arbetet med bostadsmarknadsanalysen och bostadsmarknadsenkäten är för länsstyrelsen i viss mån kommunicerande kär. Kommunernas svar utgör underlag till den bostadsmarknadsanalys som länsstyrelsen rapporterar till Boverket. Boverket anser sig ha stor nytta av länsstyrelsen i arbetet med kommunenkäten. Om uppgiften att göra bostadsmarknadsanalysen åläggs en annan aktör än länsstyrelsen, kan det få konsekvenser för Boverkets arbete med bostadsmarknadsenkäten.

Något problem med eller kritik mot länsstyrelsens råd och stöd till kommunerna vid deras planering av bostadsförsörjningen har inte kommit fram i vårt arbete. Vi har heller inte tagit emot några särskilda synpunkter på den rapport om bostadsmarknaden i länet som länsstyrelsen gör varje år.

Rapporten visar dock, anser vi, att länsstyrelsen i detta avseende har två roller. Dels handlar rapporten om läget på bostadsmarknaden i länet och bygger i det avseendet på uppgifter från kommunerna. Dels handlar den också om hur kommunerna och länsstyrelsen lever upp till kraven enligt BFL och hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt. Den sistnämnda delen av rapporten har framförallt regeringen som mottagare, medan den första delen kan ses som en sammanställning av uppgifter från samtliga länets kommuner och är som sådan ett regionalt planeringsunderlag.

Vi anser att det i sammanhanget är relevant att ställa frågan om uppgiften att sammanställa kommunernas uppgifter för en planering som kommunerna ansvarar för bör vara ett statligt åtagande.

En fråga som påverkar bostadsmarknaden är den senaste tidens invandring. På en redan pressad bostadsmarknad ska nyanlända beredas plats. Länsstyrelsen har i uppdrag att förhandla med varje kommun och teckna avtal om hur många platser som kan erbjudas nyanlända med uppehållstillstånd. För asylsökande är det Migrationsverket som ska ordna boende, vilket sker genom upphandling och där vare sig länsstyrelsen eller kommunen är inblandade. För länsstyrelsens arbete att teckna avtal med kommunerna är det en fördel att ha en övergripande bild över länets bostadsmarknad. Det talar

för att länsstyrelsen ska ta fram bostadsmarknadsanalyser. Å andra sidan är det troligt att länsstyrelsen verkar inom flera ansvarsområden där de själva inte har till uppgift att ta fram underlag och analyser.

Mot bakgrund av hur regeringen beskriver länsstyrelsens roll kring bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå, det vill säga att tillföra det regionala perspektivet, och vad som framgår av vår kartläggning av länsstyrelsens verksamhet, det vill säga bistå kommunerna med olika underlag och metodstöd, förmedla erfarenheter från andra kommuner samt erbjuda ett regional forum för samtal kring fysisk planering, bostadsförsörjning och boende finns det skäl som talar för att berörda uppgifter utförs av en regional aktör. Men vi anser att den regionale aktören inte bör vara staten utan uppgifterna ska åläggas den aktör som har uppdraget för en regional fysisk planering. Att arbetet bedrivs på regional nivå bör ge utrymme för en bra dialog och samarbete mellan länsstyrelsen och ansvarig aktör.

Genom att lämna över uppgifterna avseende råd, information och rapport om bostadsmarknaden i länet till en regional aktör som landsting och samverkansorgan, anser vi att uppgifterna sätts in i ett större planeringssammanhang och på den regionala politiska agendan. På så sätt blir en bättre samordning möjlig mellan regional fysisk planering och planeringarna för transportinfrastruktur, tillväxt, kollektivtrafik och bostadsförsörjning och bostadsförsörjningsfrågorna. Motsvarande samordning bedöms inte kunna uppnås om uppgifterna ligger kvar hos länsstyrelsen.

Vi anser att den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering kommer att ha nödvändig kompetens för att kunna utarbeta en rapport med en sammanställning som är likvärdig den som länsstyrelsen gör i dag. Inom området för bostadsförsörjningsfrågor föreslår vi följaktligen att länsstyrelsens uppgifter ändras så tillvida att det stöd, de råd och den vägledning som kom av att länsstyrelsen hade i uppgift att rapportera en analys av bostadsmarknaden i länet övertas av den aktör som ansvarar för regional fysisk planering. Som en följd av detta överförs från länsstyrelsen till den regionala aktören den uppgift enligt 3 § BFL som innebär att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

För länsstyrelsens del innebär förslaget att den inte längre har uppgifter enligt BFL utöver vad som anges i 1 § att kommunen ska samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. För länsstyrelsen medför förslaget vidare även att frågan om verksamhetsövergång kan bli aktuell för vissa län.

6.4 Samordning av regionala planeringar

Bedömning: Samordningen mellan sektorsvisa planeringar på regional nivå bör stärkas för en bättre och effektivare samhällsplanering och för att skapa förutsättningar för en bättre bostadsförsörjning och långsiktigt hållbar utveckling.

Förslag: De planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom regional fysisk planering, för regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med annan planering.

Gällande bestämmelser

Enligt vårt direktiv ska vi utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktig hållbar utveckling i alla delar av landet. Vi ska analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier och kommunernas översiktsplaner samt de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning.

Regler om länsplaner för regional transportinfrastruktur finns i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, i lagen om samverkansorgan i länen och i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Länsplaner för transportinfrastruktur syftar till att åstadkomma samordning av de olika trafikslagens investeringsplanering på regional nivå. Länsplanerna syftar

vidare till att åtgärder ska planeras och genomföras utifrån en helhetssyn på de samlade transportbehoven och utifrån effekterna på markanvändning och miljö (prop. 1996/97:53 s. 14 f.).

En länsplan för transportinfrastruktur behöver inte innehålla någon redovisning av hur den förhåller sig till någon annan planering. Det ansvariga organet ska begära förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. Innan planen fastställs ska yttrande inhämtas från Trafikverket, regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, landstinget, Forsvarsmakten, andra berörda myndigheter och berörda organisationer (7 och 10 §§ förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur).

Bestämmelser om trafikförsörjningsprogram finns i lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Trafikförsörjningsprogrammen syftar till att underlätta användningen av kollektivtrafiken som ett instrument för samhällets utveckling (prop. 2009/10:200 s. 1 och 46).

Det finns inget krav på att trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla någon redovisning av hur de förhåller sig till någon annan planering. När programmen upprättas ska samråd ske med motsvarande myndigheter i angränsande län, övriga berörda myndigheter, organisationer, och kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer (2 kap. 9 §).

I förarbetena till kollektivtrafiklagen anges att trafikförsörjningsprogrammen bör ta sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och beakta andra nationella, regionala och lokala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling och tillväxt. Det anges vidare att trafikförsörjningsprogrammen bör kunna användas i samband med fysisk och annan samhällsplanering samt vid planering av infrastruktur på lokal, regional och nationell nivå. En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och den regionala kollektivtrafikmyndigheten uppges vara nödvändig för att skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.

Strategier för länets utveckling ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. De ska utarbetas i samråd med kommuner, landsting, näringsliv och organisationer (10 § förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete). Regler om utvecklingsstrategier finns i

lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, i lagen om samverkansorgan i länen och i förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

Utvecklingsstrategierna ska binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen. Strategierna ska ligga till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser (7 § förordningen om regionalt tillväxtarbete). Det regionala tillväxtarbetet bör utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet (4 §).

De kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning ska innehålla uppgifter om hur kommunerna har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen (2 § BFL). När riktlinjerna upprättas ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Bestämmelser om riktlinjerna finns i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet med riktlinjerna är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs (1 § BFL). Enligt 2 kap. 3 § PBL ska bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet främjas bland annat vid planläggning enligt lagen. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid tillämpningen av denna bestämmelse.

Av kommunens översiktsplanering ska enligt 3 kap. 5 § 4 p PBL 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.

Överväganden, bedömning och förslag

Ett led i att samhällsplaneringen har blivit mer komplicerad är att en aktör inte ensamt kan bedriva planering. Begrepp som *governance* och flernivåstyrning används för att beskriva att samhällets styrningsmekanismer har ändrats till att mer handla om processer och nätverksbyggande m.m. Tidigare hierarkisk styrning är svår att tillämpa på ett mer komplicerat samhälle. Beslutsprocesserna liknas mer vid samverkansprocesser, där flera olika aktörer från politiken till intresseorganisationer deltar.

I våra möten med representanter för olika sektorer i samhällsplaneringen har det bland annat framkommit att skillnader i språk och kultur kan vara en av flera orsaker till svag samverkan mellan planeringssystemen. En annan är att planerare inte ser att de är särskilt involverade i andra processer än de som de själva medverkar i. I stor utsträckning arbetar dessa personer endast med och fokuserar enbart på sina frågor, trots vetskapen om att frågorna är en del av ett system som behöver hänga ihop. En annan iakttagelse är att representanter för samtliga sektorer upplever situationer där andra aktörer omöjliggör en önskvärd utveckling hur mycket man än skulle vilja samverka.

Utifrån såväl sociala utgångspunkter som ur miljö- och klimatsynpunkt ger en starkare samordning mellan planeringsslagen förutsättningar för en mer hållbar samhällsutveckling. Exempelvis bör en utökad samplanering leda till minskade transportbehov och bidra till att bygga upp en energieffektiv kollektivtrafik. Det gäller även i viss mån för energifrågor som när vindkraftsatsningar behöver samordnas mellan kommuner inom en region eller när laddstolpar för elfordon ska byggas upp längs längre vägstråk. För en social hållbarhet kan ökad samordning bidra till att skapa attraktiva bostadsmiljöer.

PBL-kommittén anförde 2005 att det fanns ett uppenbart samband mellan utbyggnaden av transportinfrastruktur och lokaliseringen av bebyggelse och anläggningar. Kommittén fann att olika lokaliseringalternativ för sträckningar av nya kommunikationsleder behövde belysas från ett regionalt perspektiv och samordnas med kommunernas planering av bostäder och verksamheter. Trots de uppenbara samordningsbehoven bedömde kommittén samordningen

mellan de olika planeringsprocesserna som svag (SOU 2005:77 s. 386 f.).

Planering för mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och bostäder utgår som beskrivits i kapitel 3 och 4 från olika syften. Planeringen presenteras även i dokument som alla går under olika benämningar. Regelverken ställer inga direkta krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer, utöver att PBL och BFL anger att det ska framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen respektive riktlinjerna för bostadsförsörjning med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Enligt våra studier och kartläggningar är samordning av planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och bostadsförsörjning starkast.

Sektoriseringen i samhällsplaneringen är nödvändig utifrån varje sektors specifika och höga krav på kunskap. Men när det saknas en sammankoppling mellan sektorernas olika planeringssystem leder det till bristande effektivitet i planeringen och att sämre avvägningar görs. Vi bedömer som PBL-kommittén gjorde 2005 att samordningen behöver stärkas. Vi stödjer oss bland annat på de utvärderingar vi har gjort och de samtal vi har fört och bedömer att bättre samordning är efterfrågad av många aktörer, inte minst av de företag som ska förverkliga den planering för bostadsförsörjningen som kommunerna svarar för. Vi föreslår därför att tydligare krav ställs på samordning mellan den fysiska regionala planeringen, regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning. På så sätt anser vi också att planeringen för transportinfrastruktur och kollektivtrafik, som bedöms ha en positiv påverkan på bostadsförsörjningen, får ett tydligt uppdrag gentemot den kommunala planeringen.

Vi har formulerat våra förslag om stärkt samordning så att det ska framgå av planeringsdokumentet för respektive planeringsslag hur hänsyn har tagits till och hur samordning har skett med planeringsdokumenten för övriga planeringsslag. Det kan ske på olika sätt. I avsnitt 4.4.4 redovisar vi bristen på samordning mellan berörda reglerverk. Vi pekar även på att flera i sammanhanget betydelsefulla myndigheter, exempelvis Trafikverket, inte styrs mot eller följs upp gentemot mål för att tillgodose bostadsförsörjning.

Myndighetsstyrningen bör ingå som ett medel för att tillgodose bostadsförsörjning.

De samhällsekonomiska analysmodellerna behöver även de enligt vår uppfattning vidareutvecklas för att fånga in gemensamma nyttor och effekter samt belysa sambanden mellan exempelvis infrastrukturplaneringen och ett ökat bostadsbyggande. Det skulle tydligare understryka sambandet mellan transportinfrastrukturplanering och planeringen för bostadsförsörjning.

7 Statens och kommunernas roller

I föregående kapitel har vi föreslagit en regional fysisk planering och ökad samordning mellan vissa utpekade planeringsslag. Förslaget om en regional fysisk planering bör ses som en möjlighet för statliga myndigheter. I detta kapitel lämnar vi förslag som avser staten och dess myndigheter – däribland länsstyrelsen – samt kommunerna.

7.1 En nationell strategi för fysisk planering

Bedömning: Regeringen bör regelbundet och minst en gång under varje mandatperiod besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. En nationell strategi bör behandla frågor som har ett tydligt nationellt strategiskt värde och som syftar till en hållbar utveckling för hela landet. Strategin bör redovisas i en skrivelse till riksdagen.

Bakgrund

Avsaknaden av en nationell viljeinriktning

Sverige saknar en sammanhållen nationell syn på landets fysiska miljö och struktur och en planering för detta. Detsamma gäller för planeringen av bostadsförsörjning. Vad som ska utgöra nationella mål och intressen beslutas av sektorsvisa myndigheter, oberoende av varandra. Som regel uttrycker dessa intressen restriktioner snarare än ambitioner och utvecklingsvilja. Avsaknaden av en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen statlig syn på fysisk planering innebär svårigheter för myndigheter, kommuner och andra berörda att på ett effektivt sätt hantera de utmaningar som

ställs på samhällsplaneringen. Det försvårar också förutsättningarna för att hantera mållkonflikter och göra de nödvändiga avvägningar som behövs för en långsiktig hållbar utveckling i alla delar av landet.

Enligt Boverkets sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering har 21 olika politik- och ämnesområden betydelse för den fysiska planeringen. Sammanlagt finns ett 100-tal nationella mål, varav 40 är övergripande. Variationen i hur målen är utformade är stor. Vissa är tidsatta, medan andra är mer diffusa. Boverket menar att det är en utmaning att göra avvägningar mellan de olika målen.¹ Utöver dessa mål tillkommer de strategier, planer och program som ofta är framtagna av nationella myndigheter, men ibland även av regeringen. Som en följd av skillnader bland avsändare och olikheter i struktur är det svårt enligt Boverket att veta digniteten på dokumenten.² I budgetpropositionen för 2015 anger regeringen följande under utgiftsområde 18.

Målet för Samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteri verksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

(Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 18, s. 12)

Förutom att ange mål för utgiftsområdet förmedlar regeringen sin politiska inriktning. I budgetpropositionen framför regeringen även följande.

Bostadspolitikerna är en nationell angelägenhet. En väl fungerande bostadsmarknad har stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt och därmed möjligheterna att bekämpa arbetslösheten och skapa fler jobb. Bostadsbristen ska mötas med ökat bostadsbyggande, inte minst hyresrätter. För att möta bostadsbristen är därför regeringens mål att det fram till 2020 ska byggas minst 250 000 nya bostäder.

(Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 18 s. 46)

¹ Boverket, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, Rapport 2011:17 Regeringsuppdrag s. 12.

² Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10 Regeringsuppdrag, s. 7.

Utöver nationella mål tillkommer riksintressen som regleras i 3 och 4 kap. miljöbalken, MB, och de allmänna intressena enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Vid prövning av frågor enligt PBL ska kommunen ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen samt nationella mål som ska beaktas av kommunen inom ramen för översiktsplaneringen.

När det gäller planering för bostadsförsörjning anger lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL, att kommunernas riktlinjer ska innehålla hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Inom flera sektorer bedriver myndigheter skilda planeringsprocesser på uppdrag av regeringen eller på eget initiativ, men ofta i samverkan med såväl kommuner som regionala aktörer. Det planeringsunderlag som länsstyrelsen tillhandahåller kommunerna förmedlar flera olika statliga och nationella intressen men redogör inte för en samlad statlig uppfattning.

Andra länder har en tydlig nationell planering

De länder som vi har studerat har samtliga en nationell nivå för sin fysiska planering. Det unika tycks därmed vara frånvaron av en nationell planering eller strategi för fysisk planering, inte tvärtom.

I Danmark har två ministerier det övergripande ansvaret för frågor om bostadsförsörjning och fysisk planering. Miljöministeriet ger ramarna för utveckling av städerna och landsbygden och tar bland annat fram en landsplanredogörelse med regeringens visioner för utvecklingen efter varje val till riksdagen. Miljöministerns utgångspunkt i detta arbete är att planläggningen avväger och förenar en mängd samhällsintressen i hur landets arealer ska användas. Landsplanredogörelsen ska användas vid den regionala utvecklingsplanläggningen och vid den kommunala planläggningen och är regeringens information till kommuner och regioner om hur den ser på utvecklingen av fysisk planering och hur den vill att fysisk planering ska utvecklas under de kommande åren.

I Finland beskrivs planeringssystemet som ett system för planering av områdesanvändning. Systemet ska utgöra en helhet, där varje ingående styrmedel har en egen tydlig uppgift som komplet-

terar de övriga styrmedlen. De riksomfattande målen för områdesanvändning är ett styrmedel som regleras i markanvändnings- och bygglagen, MBL. Målen är regeringens och statsrådets syn på områdesanvändningsfrågor av riksintresse. Miljöministeriet svarar för beredningen och statsrådet beslutar om målen, men de konkretiseras i första hand via planläggningen. Målen viktigaste uppgift är att säkerställa att angelägenheter av riksintresse beaktas vid områdesplaneringen och i de statliga myndigheternas verksamhet.

I Norge sammanställs statens förväntningar på efterföljande planering i riktlinjer som ligger till grund för statliga myndigheters och regionala och kommunala planeringsorgans planläggning. Likaså är riktlinjerna vägledande i beslut om överklagade planer. Staten kan också ta fram statliga planbestämmelser och arealplaner.

I Nederländerna ansvarar Ministeriet för infrastruktur och miljö för frågor om fysisk planering. Den nationella planeringsnivån tar fram policyrapporter om den nationella och regionala utvecklingen. Dokumenten är bindande för underliggande nivåer. Den nationella politiska strategin för infrastruktur och fysisk planering som publicerades i juli 2013 har som syfte att göra landet konkurrenskraftigt, tillgängligt, beboeligt och säkert. Strategin är vad staten långsiktigt vill uppnå, men den vill ändå ge utrymme för regional variation och skräddarsydda regionala lösningar. Strategin gör tydligt definierade prioriteringar avseende investeringar och länkar samman territoriell utveckling och infrastruktur.

I Skottland tar regeringen fram policys, råd och riktlinjer för olika planfrågor och granskar utvecklingsplaner och vissa bygglovsärenden. Den nationella policyn och riktlinjerna är vägledande vid bygglovgivning. Sedan planreformen 2006 har regeringen även ett lagstadgat ansvar för att ta fram ett nationellt ramverk för planering, NPF. Den fastställer regeringens prioriterade mål under de närmaste 20–30 åren men identifierar även nationella åtgärder som ska stödja utvecklingsstrategin. Strategin har därför en tydlig koppling till regeringens investeringsprogram. Den senaste NPF publicerades i juni 2009 och beskriver strategin för landets utveckling fram till 2030. Den identifierar 14 geografiskt avgränsade, nationella projekt av strategisk betydelse för Skottland.

Överväganden

Samhällsförändringar ställer krav

Tidigare i betänkandet har vi beskrivit några av de utmaningar som samhällsplaneringen ställs inför. Vi har fört fram att hållbar utveckling är en ovillkorlig aspekt för all samhällsplanering. En utmaning som vi beskriver är globaliseringen, som placerar varje enskilt lands agerande i ett större sammanhang och som knyter människor och handel allt närmare varandra. Faktorer som påverkar utvecklingen är lokala, regionala, nationella och även globala. Klimatförändringar påverkar direkt hur vi kan planera för den fysiska miljön i Sverige. I en globaliserad värld kan också bristande hänsyn till klimatförändringar få såväl sociala som ekonomiska konsekvenser i form av ökad migration och minskad tillväxt. Urbaniseringen i världen och i Sverige innebär att människor söker sig till tätorter och städer. Samtidigt växer befolkningen kraftigt i Sverige. Flera av utmaningarna och deras konsekvenser påverkar regionala eller nationella ansvarsområden, där kommunerna ibland saknar rådighet.

Bilden som träder fram är dels behovet av ökad samplanering, dels att fysisk planering är en avgörande del av samhällsplaneringen för att hantera stora samhällsförändringar och utmaningar. Samordning och fysisk planering är vitala delar av en samhällsplanering som syftar till att skapa konkurrenskraftiga miljöer eller att planera för klimatförändringar och en växande befolkning.

Attraktiva boendemiljöer tillskrivs en nyckelroll när det gäller att skapa tillväxt och utveckling. Kopplingen till en väl fungerande arbetsmarknad och bostadsförsörjning blir tydlig. Bristen på bostäder bedöms på flera platser i landet utgöra ett hinder för den lokala och regionala utvecklingen och tillväxten. Planeringen för bostadsförsörjning betraktas därför som viktig inte bara utifrån ett individperspektiv utan också utifrån kravet om en hållbar utveckling. Trots det omnämns planering för bostadsförsörjning endast knapphändigt i den regionala nivåns strategier och program eller på nationell nivå. De sektorer som har betydelse för fysisk planering och för planering för bostadsförsörjning bedrivs på lokal, regional och nationell nivå i stuprör. Stuprörsagerandet och bristen på samordning kan i stor utsträckning härledas till den spridda ansvarsfördelningen bland myndigheter på nationell nivå och styrker

behovet av en nationell strategi som kan vara sammanhållande för staten.

Sektorsövergripande planering behöver en gemensam vilja

Under utredningsarbetet har det framkommit att det finns brister i statens agerande i samhällsplaneringen inklusive den fysiska planeringen när det gäller sammanhållning, effektivitet och tydlighet. Tidigare i betänkandet har vi lyft fram problemen på bostadsmarknaden och att en del av problembilden är en svåröverskådlig samhällsplanering, särskilt när det gäller processen för fysisk planering. En bidragande orsak till detta tycks vara statens agerande.

Det statliga agerandet gentemot kommuner kännetecknas av sektoriseringens makt och därmed bristande helhetssyn. Staten lämnar återkommande synpunkter i form av yttranden i olika skeden i planeringsprocessen med ibland motstidiga inriktningar. Det tycks också råda skillnader kring vad staten anser vara viktigt beroende på var i landet man befinner sig. Ur förvaltningspolitisk synvinkel är detta statliga agerande inte önskvärt. Utöver att kraven på rättsäkerhet, likabehandling och effektivitet inte alltid tillgodoses, innebär bristerna även att utvecklingen runt om i landet påverkas negativt.

För att kommunicera med kommuner, allmänheten eller näringslivet har regeringen valt att besluta om en nationell strategi för flera sakområden. Det finns en nationell innovationsstrategi, en strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken, en nationell strategi för att stärka barnens rättigheter i Sverige m.m. Regeringen ska besluta om havsplaner och en särskild utredare ska föreslå en sammanhållen nationell strategi för svensk rymdverksamhet. Planeringen för transportinfrastruktur och den regionala tillväxtpolitiken har båda en nationell plan respektive strategi (jfr avsnitt 3.4 respektive 3.6).

Den nationella strategin för den regionala tillväxtpolitiken ska vara vägledande för arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft till och med 2020. Utgångspunkten för strategin är att den ska bidra till att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin lyfter förutom regeringens prioriteringar fram flernivå- och sektorsamverkan, den regionala politikens

verktyg, roller och ansvar, tydligare fokus på resultat och uppföljning, utvärdering, analys och lärande samt att stärka hållbarhetsperspektiven. Prioriteringarna ska vara vägledande i utveckling och genomförande av regionala utvecklingsstrategier samt andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. De ska även ligga till grund för de nationella myndigheternas medverkan i arbetet.

I andra nordiska länder och i de EU-länder som vi har studerat är den nationella nivån en del av planeringsprocessen för fysisk planering. Den nationella nivån anger riktlinjer, är vägledande eller sätter upp övergripande mål för fysisk planering för hela landet. Utan en nationell strategi eller viljeinriktning kommer statens intresse och mål fortsatt att definieras av de olika sektorsmyndigheterna. Länsstyrelsen kommer alltså att tillhandhålla kommunerna planeringsunderlag som presenteras sektorsvis. Länsstyrelsen skulle kunna få i uppdrag att göra statliga avvägningar. På så sätt skulle staten kunna uppträda mer samlat och föra fram ett samordnat budskap, även om det endast sker på regional nivå.

Det finns argument för att det i Sverige redan finns en nationell nivå för fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Den skulle då bestå bland annat av de nationellt utformade målen, de allmänna intressen som är formulerade i 2 kap. PBL samt av 3 och 4 kap. MB. Även om så vore fallet, skulle det vara en planering som fortfarande saknade kopplingar mellan sektorerna. Tillämpningen skulle fortsatt ske inom olika sektorer och myndigheter utan någon samlad målsättning. De frågor många aktörer inom fysisk planering ställer sig gäller vad staten vill med alla nationella mål och rikspolitens intressen och hur planeringen ska hänga ihop. Vi har uppfattat att de finns en efterfrågan på att staten ska uttrycka något mer än enbart restriktioner.

Vi har vid ett flertal tillfällen mött krav från kommuner och aktörer på den regionala nivån på en tydlig stat när det gäller fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Kommuner och landsting respektive samverkansorgan reagerar på att staten har satt upp mål eller andra styrsignaler, som sänder olika budskap och som ibland står i konflikt med varandra. De anser också att statliga myndigheter ibland agerar utan någon direkt tydlig styrning och tillåts gå in i frågor med skilda budskap, vilket skapar en oklarhet gentemot tredje part. Det är ett samlat budskap vi vill uppnå med

en nationell strategi. Avsikten med en nationell strategi är att den bör kommunicera en viljeinriktning som är gemensam och sammanhållen för staten och som omfattar hela landet. Att den nationella strategin omfattar hela landet förhindrar naturligtvis inte att strategin kan ge olika inriktningar och prioriteringar för olika delar av landet.

I dagens system är kommuner och myndigheter fria att utifrån det stora antalet nationella mål, allmänna intressen och riksintressen, planera för landets fysiska miljö utan någon inblandning från en samlad nationell nivå. Systemet innebär att landets fysiska miljö och struktur samt planeringen för bostadsförsörjning är summan av de enskilda kommunernas inriktning och vilja samt av de statliga myndigheternas restriktioner.

När nya bestämmelser infördes i BFL framförde regeringen att det är viktigt att kommuner i sitt arbete med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen har ett nationellt och regionalt perspektiv (prop. 2012/13:178 s. 21). Det är en tung uppgift som åläggs kommunerna att i sin planering anlägga ett nationellt perspektiv utan någon direkt vägledning vad detta perspektiv skulle bestå av, förutom de drygt 100 nationella målen. Liknande krav på hänsyn till nationella mål stärker behovet av att tillföra en nationell strategi till planeringen, anser vi.

Vi har tidigare anfört att sektoriseringen i samhällsplaneringen är nödvändig utifrån varje sektors höga och specifika krav på kunskap. Det är när det saknas sammankoppling mellan sektorernas olika planeringssystem, som bristande effektivitet i planeringen uppstår och sämre avvägningar görs. Det kommer alltid att finnas inbyggda målkonflikter mellan olika sektorer. Det skulle därför kunna ifrågasättas om staten ens kan uttrycka en gemensam viljeinriktning, eftersom statens åtaganden inrymmer så många olika intressen och sektorer. En hållbar utveckling förutsätter en helhetsyn när det gäller ekonomiska, sociala och ekologiska förutsättningar på såväl lokal och regional som nationell nivå.

Om en nationell strategi för fysisk planering skulle anses vara en alltför drastisk åtgärd eller för komplicerad, skulle ett mer sammanhållet statligt agerande kunna uppnås genom att regeringen uppdrar till myndigheter om sektorsamverkan och samordning. Detta tillvägagångssätt ställer höga krav på enskilda förvaltningar och tjänstemän. Statliga myndigheters agerande är avgörande för att

uppnå en sammanhållen, effektiv, strategisk och tydligare stat. Fokus har därför länge legat på att öka samordningen eller samverkan mellan olika sektorer i samhällsplaneringen.

Myndigheter bedriver redan olika former av samverkan. Exempel på det är samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket. Sådana samarbeten är i sig värdefulla, men de kan enligt vår bedömning inte likställas med eller ersätta en nationell strategi. Ett ytterligare sätt att underlätta samordningen mellan sektorerna skulle vara att minska antalet nationella mål, planer och program, något som Boverket anser borde övervägas. Verket menar att det skulle göra nuvarande mål mer mätbara och konkreta.³ En nationell strategi bör underlätta för myndigheternas agerande. Den bör kunna lägga en grund för ökad samordning och samverkan mellan myndigheterna.

Utöver behovet av en sammanhållen stat finns också ett behov av ett statligt ansvarstagande för den fysiska planeringen och i det ingår även bostadsfrågan. Enligt vår bedömning bör staten inte enbart ta ett sådant ansvar genom styrning av myndigheter inom olika sektorer, utan också genom att bland annat kommunicera en viljeinriktning eller en strategi.

En nationell nivå behövs i en global värld

EU har inga befogenheter kring fysisk planering eller planering för bostadsförsörjning i medlemsländerna. För de planeringsslag som vi ser som centrala för båda dessa två, har dock EU en betydande roll. Den regionala tillväxtpolitikens utformning och delvis även finansiering är direkt kopplad till EU:s sammanhållningspolitik. Planeringen för transportinfrastruktur är nationell men genomförs delvis i ett europeiskt sammanhang och finansieras även delvis med stöd av medfinansiering från EU i s.k. TEN-projekt. Kollektivtrafikens utformning styrs av en EU-förordning från 2007.⁴ Utöver de formella sambanden sker utvecklingen i Sverige i ett sammanhang där Norden, EU och resten av världen ingår. Att då bedriva

³ Boverket, *Regionalisering av nationella mål, planer och program*, Rapport 2014:10 s. 7.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 13 oktober 2007 om kollektivtrafik på väg och järnväg.

fysisk planering och planering för bostadsförsörjning utan någon nationell viljeinriktning lämnar ett tomrum i planeringen.

För exempelvis Öresundsregionen, delar av Norrbotten och västra Sverige är samarbetet över nationsgränser en del av vardagen i planeringen. Andra internationella samarbeten sker utan att passera någon landsgräns. För samtliga samarbeten bör en nationell nivå ge en grund för ett samlat nationellt åtagande i ett internationellt sammanhang.

Det tomrum som bristen på en nationell viljeinriktning ger upphov till gentemot inte bara kommuner och den regionala nivån utan även i EU-samarbetet, kommer sannolikt inte att minska i betydelse. Tvärtom är det troligt att i takt med ett växande intresse inom EU för att koppla samman platsens betydelse när det gäller tillgänglighet och utformning för tillväxt med en hållbar utveckling, blir det svårare att delta utan en gemensam nationell nivå. Redan 2005 konstaterade PBL-kommittén att Sveriges deltagande i EU-sammanhang försvårades av bristen på en regional nivå i Sverige. Vidare framhölls som en brist att Sverige inte hade någon nationell strategi för berörda frågor (SOU 2005:77 Del 1 s. 393 f.). En planering för bostadsförsörjning och fysisk planering utan en nationell nivå innebär att enskilda statliga myndigheter var för sig får fortsätta att definiera den svenska statens uppfattning även i EU-sammanhang.

Bedömning

Syftet med en strategi

Vi anser att samhällsplaneringen i en globaliserad värld med klimatförändringar och urbanisering tillsammans med växande funktionella regioner och krav på en hållbar utveckling kräver en bättre helhetssyn i samhällsplaneringen. Att dagens samhällsplanering inte är organiserad utifrån en helhetssyn har påtalats under lång tid av flera aktörer och många utredningar. Inte desto mindre försvårar den fortsatta bristen på helhetsyn – och en alltför stor tilltro till vad samverkan och samråd kan uppnå – en planering för en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Med en nationell strategi kan regeringen skapa en grund för statens gemensamma syn på landets fysiska miljö och dess struktur

och för den fysiska planeringen. En nationell strategi syftar även till att tillmötesgå den efterfrågan som flera kommuner och aktörer på regional nivå har när det gäller krav på tydlighet med vad staten vill med bland annat sina nationella mål.

I fysisk planering finns ett ömsesidigt beroende mellan olika planer, program och nivåer. Liknande syn på en nationell strategi bör gälla. Den bör avlasta, stödja och bidra till hela planeringssystemets funktionalitet och effektivitet.

Vi bedömer att en nationell strategi inte medför några ändringar i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. En nationell strategi innebär en ny uppgift och ett nytt ansvar för regeringen, men fråntar eller ändrar inte kommunernas ansvar eller uppgifter för fysisk planering eller planering för bostadsförsörjning. En nationell viljeinriktning bör tjäna till att vara ett vägledande underlag för den kommunala fysiska planeringen och planeringen för bostadsförsörjning och påverkar därmed inte det kommunala självstyret.

Sammantaget anser vi att de samhällsförändringar som vi har visat på, där samspelet med omvärlden och mellan sektorer blir allt viktigare och där fysisk planering får allt större betydelse för frågor som faller utanför kommunernas geografiska- och ansvarsområde, talar för en nationell strategi. En nationell strategi bör säkra att frågor som har betydelse för hela landet lyfts fram.

Strategins innehåll

Vi kan se tydliga principiella likheter mellan den nationella strategin för tillväxtpolitiken och den strategi vi föreslår för regional fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor. En nationell strategi bör således enligt vår uppfattning förutom nationella prioriteringar även ta upp frågor om samverkansformer, arbetsmetoder och principer för genomförande.

En nationell strategi bör enligt vår uppfattning beslutas av regeringen. Boverkets Vision för Sverige 2025 är ett försök att kommunicera en viljeinriktning kring fysisk planering. Enligt regeringen utgör visionen och de olika Sverigebilder som ingår i den ett viktigt inspel kring hur en gemensam framtid kan komma att utformas. Regeringen bedömer dock att publikationen inte har fått det genom-

slag som den hade hoppats (prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 18, s. 41). En anledning kan vara att den är framtagen av en sektorsmyndighet och att den inte är beslutad av regeringen.

Strategin bör utgå från de nationella mål, planer och program som inte är lagreglerade med koppling till den fysiska samhällsplaneringen. Det betyder att 3 och 4 kap. MB inte bör omfattas. Detsamma gäller de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL. Beroende på hur regeringen väljer att hantera Rikssintresseutredningens arbete, kan regeringen välja att låta den nationella strategin även omfatta rikssintressen. Bedömningen att regeringen bör besluta om en nationell strategi kan innebära en uppgift för regeringen att delvis jämka samman olika motstridiga statliga intressen, som annars hanteras genom olika processer inom planläggningen på kommunal nivå. Ett exempel på avvägning kan vara att statliga myndigheter ska verka för byggandet av nya bostäder i vissa angivna län och att detta intresse ska vara överordnat vissa andra angivna intressen. Ett annat exempel kan vara att statliga myndigheter ska verka för att ny bebyggelse inte lokaliseras till sådana områden som kan komma att översvämmas till följd av framtida höjningar av havsnivån.

Vi vill särskilt uppmärksamma de risker som finns med att en nationell strategi inte går i takt med gällande lagstiftning. Strategin får inte leda till att staten sänder dubbla budskap, ett genom strategin och ett genom vad lagstiftningen medger. Det kan gälla t.ex. frågor om att bygga i stationsnära lägen. Strategin bör således ta hänsyn till de begränsningar som lagstiftningen sätter för den fysiska planeringen och annan samhällsplanering.

En nationell strategi bör synliggöra betydelsen av att samplanera frågor som påverkar den fysiska miljön och bostadsförsörjningen. Strategin skulle t.ex. kunna innehålla mål för bostadsbyggandet inom en viss tidsrymd, något som regeringen nu väljer att presentera i budgetpropositionen. Ett annat exempel på vad strategin skulle kunna omfatta är att fysisk planering bör verka för och främja en social sammanhållning. Ytterligare exempel är förtätning av den bebyggda miljön.

Strategin bör ha sin utgångspunkt i en bred omvärldsanalys och en kartläggning av utvecklingen inom de olika samhällsområden som kan komma att påverka den fysiska planeringen och planeringen för bostadsförsörjning. Strategin bör förhålla sig till den

nationella transportplanen och till de förhandlingsprocesser om infrastrukturplanering och bostadsbyggande som för närvarande pågår. Det blir även centralt att förhålla sig en nationell strategi som formuleras inom den regionala tillväxtpolitiken. Regeringen bör undvika att bygga upp parallella strukturer eller att göra den föreslagna strategin alltför fristående från annan relevant planering. Regeringen kan därför överväga att samplanera och samordna den föreslagna strategin med den nationella planen för transportinfrastruktur och den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft.

Vi bedömer att en nationell strategi kommer att påverka efterföljande planering på två sätt. Ett är genom signalvärdet av att regeringen prioriterar och presenterar en viljeinriktning. Strategin bör således påverka det planeringsunderlag som länsstyrelsen tillhandahåller. Därutöver bör strategin stödja kommunerna i deras eget arbete. En nationell strategi bör tydliggöra vad som avses med nationella mål, planer och program, som kommuner och ansvarig aktör på regional nivå ska ta hänsyn till i sin planering för bland annat bostadsförsörjningen, det regionala fysiska programmet, de regionala utvecklingsstrategierna, länstransportplanerna och trafikförsörjningsprogrammen.

En nationell strategi som omfattar fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor bör ha som ambition att underlätta och därmed bidra till att effektivisera den regionala och kommunala planeringen. Det underlag som länsstyrelsen lämnar bör således kunna innehålla fler ställningstaganden av staten. En strategi bör vidare bidra till ett tydligare och mer förutsägbart agerande från staten. Strategin bör formuleras på en övergripande nivå och ange regeringens syn på en möjlig och lämplig utveckling för bland annat den fysiska miljön och för planeringen för bostadsförsörjning. Strategin bör således skapa förutsättningar för vissa statliga avvägningar.

Den nationella strategin kommer också att kunna underlätta regeringens styrning av statliga myndigheter. Regeringen bör i sin myndighetsstyrning utgå från den nationella strategin, för såväl uppdrag som i myndigheternas instruktioner. Statliga myndigheter bör även utgå från den strategi som regeringen beslutar om inom ramen för myndigheternas verksamhet.

Vi har övervägt om strategin ska vara bindande för myndigheterna. Men av liknande skäl som har framförts varför en översiktsplan eller ett program för regional fysisk planering inte bör vara bindande, bör heller inte en nationell strategi vara det. Statliga myndigheter måste likaväl som kommuner och landsting respektive samverkansorgan ha ett handlingsutrymme att verka inom. Vi anser dock att regeringen bör använda sin strategi i dialog med myndigheterna och följa upp deras arbete bland annat med hänsyn till hur myndigheterna tillämpar strategin. Det bör återigen tydliggöras att regeringens strategi inte ändrar vad som regleras i lag eller vad som myndigheterna bland annat i sitt tillsynsansvar har att utgå från.

Avslutningsvis bedömer vi att en nationell strategi bör redovisas till riksdagen som en skrivelse. Ett sådant förfarande möjliggör en bred politisk förankring av de frågor som regeringen väljer att strategin bör omfatta. En skrivelse till riksdagen ger även strategin en ökad långsiktighet.

7.2 Ett nytt forum för fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor

Bedömning: Regeringen bör regelbundet höra representanter för den regionala och kommunala nivån samt andra aktörer som regeringen anser är berörda av fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor i landet.

Ett forum bör inrättas som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering utifrån ett framtidsperspektiv, för att tillföra kunskap och att sätta frågan i ett internationellt sammanhang.

Möjligheten bör övervägas att samordna ett forum för fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor med Forum för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020.

Bakgrund

Något utpekade forum eller en nationell arena för representanter för regeringen, landsting, samverkansorgan och kommuner att regelbundet behandla bostadsförsörjningsfrågor eller frågor kring fysisk planering finns inte.

I Österrike har ett rådslag inrättats för motsvarande ändamål. Den federala administrationen i Österrike har ansvar för den övergripande planeringen i form av större infrastrukturprojekt och beslut om markanvändning. Delstaterna har i sin tur ansvar för lagstiftning och implementering. Det huvudsakliga planeringsansvaret ligger således på regional nivå och varje delstat har sin egen planeringslagstiftning. Kommunerna svarar för den lokala planeringen. Samordningen av federala och regionala intressen ligger i stället på ett rådslag om fysisk planering, ÖROK.⁵ Rådslaget grundades 1971 och är en organisation som inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna i syfte att samordna fysisk planering på nationell nivå (jfr bilaga 3).

Det verkställande organet som har policyskapande beslutsbefogenheter leds av förbundskanslern och ledamöterna omfattar alla federala ministrar och cheferna för delstaterna, ordförandena för den österrikiska sammanslutningen av städer och det österrikiska kommunförbundet samt cheferna för sociala och ekonomiska partners.

ÖROK använder sig av flera kommittéer och arbetsgrupper, som består av företrädare för de regionala myndigheterna och för organisationens sociala och ekonomiska partners. Bortsett från de formella beslutsorganen finns det ett antal styrningsmekanismer, som ökar i betydelse för arbetet inom ÖROK. En av de centrala delarna i arbetet är att utarbeta och offentliggöra regionala utvecklingsprinciper.

Enligt strategin för den regionala tillväxtpolitiken i Sverige avser regeringen att inrätta ett forum för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020. Forumet ska vara en arena för dialog och samverkan mellan regeringen, de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna, myndigheter och organisationer. Syftet är att föra en kontinuerlig dialog om långsiktiga och strategiska frågor av bety-

⁵ www.oerok.gv.at

delse för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Genom ökade möjligheter till dialog, samverkan, lärande och kunskaps-spridning anses det regionala tillväxtarbetet kunna bli mer effektivt och resultatinkriktat. Detta forum ersätter ett tidigare Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013. Det sistnämnda har bidragit till ett erfarenhetsutbyte och lärande mellan regionala politiker och regeringen men även mellan länen. Forumet har uppfyllt syftet med att vara ett instrument för en samlad dialog mellan regeringen och den regionala nivån om långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för regional tillväxt. Därigenom har forumet även ökat möjligheterna till lokalt och regionalt inflytande och ansvar.⁶

Överväganden och bedömning

Behovet av att regeringen regelbundet ska höra representanter för den regionala nivån och kommuner samt andra som regeringen anser berörda av fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor i landet kommer bland annat av en ibland bristande förståelse för och kunskap om varandras förutsättningar hos staten och i kommunerna. Staten och kommunerna har olika ansvar och roller, men beroendet dem emellan när det gäller fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor bör inte underskattas. Sektoriseringen i den statliga verksamheten behöver överbryggas för att skapa förutsättningar för en sammanhållen och effektivare samhällsplanering. Genom att regelbundet mötas kan frågor som kan bidra till ökad förståelse och kunskap om varandras olika förutsättningar och förmåga diskuteras.

Det finns i dag inget formaliserat forum, där regeringen ges tillfälle att regelbundet möta representanter för regional och lokal nivå när det gäller frågor om fysisk planering och bostadsförsörjning. De sex länsstyrelser som har ingått i vår kartläggning av länsstyrelsernas verksamhet anordnar i samtliga fall regionala forum för samtal om fysisk planering, bostadsförsörjning och boende. De vänder sig i regel till länets kommuner, kommunala bostadsbolag

⁶ Näringsdepartementet, *En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020*, Bilaga till beslut I 10 vid regeringssammanträde den 28 maj 2014, N2014/2502/RT, s. 42 f.

och privata bostadsaktörer, ibland tillsammans med kommunförbundet eller den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Syftet är att skapa en gemensam kunskapsarena, att inspirera och nå ut med samlad information och att erbjuda möjligheter för deltagarna att bygga upp kontakter, nätverk och utveckla olika forum. Länsstyrelser turas också om att arrangera Plan- och bostadsdagarna, som vänder sig till länsstyrelserna och centrala myndigheter och där Regeringskansliet normalt är representerat.

Vi anser att regeringen regelbundet bör höra berörda aktörer och att tillvägagångssättet ska lägga en grund för en gemensam syn på frågor kring fysisk planering för den nationella strategin. Det bör finnas ett forum för dessa frågor, som synliggör det gemensamma ansvar som staten, landsting, samverkansorgan och kommuner har när det gäller såväl fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor som en hållbar utveckling i hela landet. Samordning och samverkan mellan olika nivåer i planeringsprocessen och mellan olika sektorer bör på så vis främjas.

Som framgår av kapitel 6 är ett syfte med våra förslag att samordna olika planeringsslag på regional nivå. Med regeringens Forum för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 finns det mot den bakgrunden anledning att överväga om inte dessa frågor även bör samordnas inom ramen för ett gemensamt nationellt forum. Med vårt förslag om att – med vissa undantag – den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret också ska svara för regional fysisk planering i länet blir en sådan samordning naturlig och rationell i den utsträckning ett nationellt forum involverar regionala företrädare. Även de frågor som det finns anledning att hantera inom ett nationellt forum är i många avseenden likartade. T.ex. har arbetsprogrammet för Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning för perioden 2009–2013 omfattat frågor som kommunal översiktsplanering och energi- och klimatarbete på regional nivå, vilket är områden som vi menar berörs av den regionala fysiska planeringen.⁷

⁷Näringsdepartementet, *Arbetsprogram för nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2009–2013*, PM 2009-11-04.

7.3 Länsstyrelsens uppgifter

7.3.1 Planering för bostadsförsörjning

I avsnitt 6.3, som behandlar bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå, redovisar vi förslag på ändringar i fråga om länsstyrelsens uppgifter om bostadsförsörjning.

7.3.2 Regional fysisk planering

Förslag: Under samrådet om ett regionalt fysiskt program ska länsstyrelsen

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för den ansvarige aktören för regionalt fysisk programs bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som hänsyn bör tas till,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, MB, tillgodoses och att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB följs, samt
4. så långt det är möjligt bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och övriga relevanta nationella intressen.

Efter samrådet om ett regionalt fysiskt program och innan det antas ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över programmet. Av yttrandet ska det framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL eller ett berört riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB och om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs.

Om ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet avviker från vad som anges i länsstyrelsens granskningsyttrande över ett regionalt fysiskt program, ska det av beslutet framgå på vilket sätt det i så fall gör det och skälen för avvikelserna.

Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga

intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse.

Gällande bestämmelser

Enligt vårt direktiv ska vi se över hur samarbetet mellan olika berörda regionala aktörer kan förbättras. I det sammanhanget ska vi utreda hur länsstyrelsens stöd och råd till kommunerna kan utvecklas i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor. I kapitel 3 redogör vi för länsstyrelsens olika uppgifter inom fysisk planering och bostadsförsörjning. I kapitel 4 redovisar vi den kartläggning som vi uppdragit åt sex länsstyrelser att göra över sin verksamhet för fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.

Länsstyrelsen har till uppgift enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion att svara för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter (1 §). Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser (2 §).

Enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och 7 kap. PBL ska översiktsplaneringens förfaranderegler i huvudsak tillämpas vid upprättande av en regionplan. Det innebär bland annat att innan en regionplan antas ska ett förslag upprättas, som ska vara föremål för samråd och utställning. Under samrådet ska länsstyrelsen

- tillhandahålla underlag för regionplaneorganets bedömningar och ge råd i fråga om hänsyn till allmänna intressen enligt PBL,
- verka för att riksintressen tillgodoses, att miljökvalitetsnormer följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. MB,
- verka för att frågor om mark- och vattenanvändning som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, samt

- verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Efter samrådet, under utställningen, ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska det framgå om

- förslaget inte tillgodoser ett riksintresse,
- förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm inte följs,
- redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. MB,
- frågor om mark- och vattenanvändningen som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, samt
- en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under ett samråd om ett förslag till en översiktsplan ska länsstyrelsen utöver ovan nämnda punkter även ta till vara och samordna statens intressen.

Vårt förslag innebär bland annat att det ska framgå i ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet som avviker från vad som anges i länsstyrelsens granskningsyttrande, på vilket sätt det i så fall avviker och skälen för avvikelsen. Några gällande bestämmelser finns inte som motsvarar detta förslag.

I fråga om länsstyrelsens uppgift att redovisa sina synpunkter vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program finns en motsvarighet för aktualitetsprövning av översiktsplaner i 3 kap. 28 § PBL. Någon liknande motsvarighet för regionplaner finns inte.

När det gäller att ta tillvara och samordna statliga intressen anger plan- och byggförordningen (2011:388) att länsstyrelsen på lämpligt sätt ska hålla andra berörda statliga myndigheter underrettade om planarbetet. Länsstyrelsen ska underrätta de statliga myndigheter som kan väntas ha synpunkter i sådana frågor som länsstyrelsen ska ta ställning till i sitt granskningsyttrande över ett förslag till en regionplan eller en översiktsplan. Om en statlig myn-

dighet under samrådet har synpunkter på ett planförslag, ska myndigheten framföra synpunkterna till länsstyrelsen.

Överväganden

Länsstyrelsens uppgifter inom fysisk planering och bostadsförsörjning kan delas in i att ge kommunerna råd och stöd, att tillhandahålla planeringsunderlag och att granska och överpröva. I samtliga processer handlar länsstyrelsens uppgift i huvudsak om att företräda staten och i den rollen bland annat ta till vara och samordna statens intressen. Men uppgifterna kan även vara mer generella som att verka för att frågor som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Inom PBL innebär länsstyrelsens uppgifter att de bedrivs på ett sådant sätt att råd och stöd till kommunerna inte blandas med uppgifter för granskning och tillsyn. Frågor om fysisk planering innebär i sin tur ofta att flera funktioner inom myndigheten berörs.

Ta till vara och samordna statens intressen

Länsstyrelsen verkar utifrån uppgiften att vara statens regionala företrädare och myndighetens verksamhetsfält spänner över flera sektorer från livsmedelskontroll, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, miljö- och hälsoskydd till jämställdhet och integration. Därutöver har länsstyrelsen uppgifter som rör samordning, tillsyn, uppföljning och utvärdering för många av de offentliga åtaganden som utförs av kommuner eller andra aktörer. Enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Samordningen av statliga intressen som faller inom ramen för länsstyrelsens verksamhetsuppdrag blir en myndighetsintern övning.

I budgetpropositionen 2015 anger regeringen att länsstyrelsens uppgift att arbeta sektorsövergripande och utifrån ett statligt helhetsperspektiv är särskilt framträdande inom verksamhetsområdena mottagande av nyanlända invandrare, landsbygd, samhällsplanering, miljöskydd och naturvård samt krisberedskap. Länsstyrelserna

samverkar brett och samverkan med andra statliga myndigheter sker på såväl övergripande strategisk nivå, som på konkret operativ nivå (prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 1, s. 41).

Det krav som länsstyrelseinstruktionen ställer på länsstyrelsen att arbeta sektorsövergripande och utifrån ett statligt helhetsperspektiv kan till viss del tillgodose behovet av att ta tillvara och samordna statliga intressen. Men för de fall statlig verksamhet inte utförs av länsstyrelsen krävs en annan form av samordning.

Med anledning av att länsstyrelsen har i uppdrag att samordna statliga intressen för en regionplan och översiktsplan bör samma statliga samordning förekomma för en regional fysisk planering. Till det kommer att vi ser flera frågor som utgör statliga intressen som kan komma att beröras av en fysisk regional planering och som då behöver samordnas från statens sida. Det gäller exempelvis miljömålsarbetet, energi- och klimatarbetet på länsnivå och planeringen av transportinfrastruktur. En statlig samordning på regional nivå bör vidare kunna underlätta för den kommunala planläggningen och bidra till en effektivisering av planarbetet.

Det må vara länsstyrelsen som får till uppgift att ta tillvara och samordna statliga intressen, men för att uppgiften ska kunna genomföras krävs att statliga myndigheters intressen i sin tur låter sig samordnas. I kapitel 4 och 5 redogör vi för vissa av de brister i statlig samordning som vi har sett. För de fall den statliga samordningen brister, bidrar det till ett otydligt statlig agerande och svårigheter för kommuner och i detta fall även för regionala aktörer att förhålla sig till statens intressen. Plan- och byggförordningen gäller för samtliga myndigheter som berörs.

Lämna råd och stöd

Vid råd och stöd till kommunerna har länsstyrelsen en roll att problematisera och synliggöra de nationella spelreglerna i förhållande till det regionala och lokala perspektivet. Förutsättningarna i länen är skiftande och flera länsstyrelser anser att en särskilt viktig uppgift för dem är att stödja de mindre och oftast resurssvagare kommunerna i arbetet med planering och bostadsförsörjning.

I flera samtal med kommuner har dessa framfört kritik mot länsstyrelsens råd och stöd gällande PBL. Kritiken omfattar bland

annat att kommuner uppfattar att länsstyrelsen antingen ger dubbla budskap inom ramen för stöd och råd eller att länsstyrelsen inte ger något stöd. När det gäller det sist nämnda har det kommit fram att i och med att länsstyrelsen kan komma att lämna ett annat besked i sitt granskningsyttrande än vad som framförts tidigare i planeringen, riskerar de att bli restriktiva i sin stödjande och rådgivande roll. Den hållningen möts i sin tur av kritik från kommunerna, som då anser att de inte får något stöd från staten.

Råd och stöd gällande PBL omfattar exempelvis att verka för ett statligt intresse eller för att bebyggelse och byggnadsverk blir lämpligt utformade med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Som sådant har det betydelse för kommunernas fysiska planering.

Tillhandahålla planeringsunderlag

Eftersom länsstyrelsen är den myndighet som främst företrädar staten, får myndigheten ofta stå till svars för den kritik som flera för fram om brist på en samlad statlig syn på fysisk planering. Detta faller givetvis tillbaka på staten som sådan och inte på länsstyrelsen som enskild myndighet. Den mängd nationella mål, program och planer som vi har redogjort för tidigare i betänkandet innebär inte bara svårigheter för kommunerna utan också för länsstyrelsen att få en överblick över statens prioriteringar och att tillhandahålla ett statligt underlag samt att ta tillvara statens intressen gentemot kommunerna. Svårigheterna mynnar bland annat ut i att det underlag som länsstyrelsen tillhandahåller kommunerna är en katalog med statliga intressen, i vilken inga avvägningar görs. I samtal med länsstyrelsen upplever de heller inte något tydligt mandat för att göra sådana statliga avvägningar. Ett problem för länsstyrelsen är att andra statliga myndigheter behöver ge ett bättre stöd till länsstyrelsen genom att exempelvis lämna aktuella planeringsunderlag.

I vår kartläggning av länsstyrelsens verksamhet framgår att den arbetar med att utveckla formerna för planeringsunderlagen (jfr avsnitt 4.5).⁸ Länsstyrelsen bedriver ett gemensamt utvecklings-

⁸ Länsstyrelsen i Skåne län, *Kartläggning av länsstyrelsernas arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, oktober 2014.

projekt som syftar till en webbaserad katalogtjänst för planeringsunderlag (WPK). Projektet bedöms som en viktig del i arbetet med att tillhandahålla planeringsunderlag och för länsstyrelsens sammanfattande redogörelser och tidiga dialog med kommunerna i översiktsplanarbetet.⁹

Länsstyrelsen i Norrbottens län arbetar med att ta fram ett regionalt planeringsunderlag avseende frågor om fysisk planering till stöd för i första hand kommunernas översiktsplanering, men även för deras detaljplanering. Syftet med projektet är att utifrån stora och föränderliga markanspråk skapa hållbara förutsättningar för kommunernas samordnade planering utifrån relevanta planeringsunderlag.¹⁰

Likväl som att det gemensamma utvecklingsarbetet kommer att förbättra det planeringsunderlag som länsstyrelsen tillhandahåller kommunerna, torde det kunna underlätta arbetet med att lämna motsvarande regionala underlag.

Det är dock rimligt att anta att den problematik som gäller avsaknaden av statliga avvägningar och brister i de centrala myndigheternas underlag till kommunerna, riskerar att återkomma i planeringsunderlaget till den regionala nivån. Länsstyrelsen har svårt att fullt ut samordna de statliga intressena, något som plan- och byggförordningen ställer krav på.

Verka för att riksintressen tillgodoses och miljökvalitetsnormer följs samt bidra till att avvägningar görs

I avsnitt 6.2 föreslår vi att det ska framgå av ett regionalt fysiskt program hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB har följts. I och med att programmet ska innehålla nämnda kopplingar finns förutsättningar för den regionale aktören och för kommunerna att få ta del av statens intressen i ett tidigt skede, både generella och sådana som kan föranleda ett ingripande. Med förslaget om en regional fysisk planering får staten ytterligare en nivå att verka på för sina intressen. Staten bör därför se den regionala nivån som en möjlig-

⁹ Ibid s. 37.

¹⁰ Ibid s. 27.

het till tidiga avvägningar. Med den regionala nivån stärks möjligheterna för staten att verka för sina intressen i ett större planerings- och sammanhang och med det bör även förutsättningarna för en helhetssyn på samhällsplaneringen främjas.

För att kunna bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt PBL och övriga relevanta nationella intressen, ställs krav på både kommunerna och statliga aktörer att lyfta fram potentiella målkonflikter. Vidare förutsätter det att statliga myndigheter bidrar med relevant planeringsunderlag och ett aktivt samarbete under planeringen och när det regionala programmet ska tas fram.

Eftersom länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses och att miljö kvalitetsnormer följs i samband med översiktsplaneringen, kan det vara lämpligt att samma uppgift återfinns på regional nivå. Utan en sådan korrelation skulle inte den regionala nivån kunna avlasta den kommunala planeringen, i den mån det är möjligt. Under utredningsarbetet har det framförts krav på att staten tydliggör sina intressen tidigt i olika planeringsprocesser. En regional nivå bör kunna möta denna efterfrågan. Med vårt förslag att länsstyrelsen ska bidra till att avvägningar sker, finns det förväntningar på att länsstyrelsen också ska kunna bidra till en ändamålsenlig regional verksamhet, som i sin tur underlättar för kommande arbete på kommunal nivå. Det finns även en förväntan på att länsstyrelsens avvägningar ska ske utifrån myndighetens sektorsövergripande arbete och helhetsperspektiv och leda till en samlad hållbar utveckling. Motsvarande uppgift för länsstyrelsen finns inte för en regionplan enligt PBL.

Granskning och överprövning av den regionala fysiska planeringen

Enligt gällande bestämmelser i PBL ska länsstyrelsen avge yttrande över regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Ytrandena är en del i uppföljningen av hur de intressen som bland annat anges i 2 kap. PBL har tillgodosetts i planerna. Som skäl till förslaget att det ska framgå av programmet för regional fysisk planering hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB har tillgodosetts och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB har

följts anför vi att det leder till förutsättningar för att göra avvägningar mellan olika intressen redan på regional nivå.

För att sådana avvägningar ska vara möjliga, behöver länsstyrelsen få i uppgift att avge ett granskningsyttrande över programmet. Av yttrandet ska framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL eller ett berört riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB och om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs.

Vi väljer att koppla programmet mot PBL och MB samt att ge staten i uppgift att lämna ett yttrande över programmet. Vi gör det valet trots vårt förslag om att placera bestämmelserna om en regional fysisk planering i en egen lag. Med anledning av den kritik som har framförts om statens agerande och som vi har redogjort för tidigare, skulle flera aktörer hellre se att vi inte ger länsstyrelsen i uppgift att granska programmet. Men utan ett sådant statligt yttrande och kopplingen till 2 kap. PBL och till MB, riskerar en betydelsefull fördel med en regional fysisk planering att gå förlorad. Ett viktigt skäl för en regional fysisk planering är att kunna göra tidiga avvägningar mellan olika intressen. Vi anser därmed, som vi framför i avsnitt 6.2, att fördelarna med ett statligt yttrande överväger nackdelarna.

En avgörande faktor i sammanhanget är att staten är trogen det granskningsyttrande som länsstyrelsen lämnar över programmet. Om staten inte följer sitt eget yttrande, är risken överhängande att det regionala fysiska programmet undermineras.

När det gäller en aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program är det viktigt att staten redovisar sina synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet.

Förslag

Vi föreslår vissa ändrade uppgifter för länsstyrelsen med anledning av förslagen i avsnitt 6.2. I huvudsak följer de förslag som vi lämnar den redan gällande ordningen för länsstyrelsen och översiktsplaneringen. Skillnaden är att uppgifterna omfattar hela länet och inte enskilda kommuner. Förslaget om en regional fysisk planering innebär att länsstyrelsen får en ytterligare nivå att arbeta med.

Bland annat föreslår vi att länsstyrelsen under samrådet ska ta tillvara och samordna statens intressen, tillhandahålla planeringsunderlag till den ansvarige aktör som har uppdraget för en regional fysisk planering och verka för att riksintressen tillgodoses. Planeringsunderlaget ska i största möjliga mån möjliggöra avvägningar av statliga intressen.

Vi anser att dialogen mellan staten och den ansvarige aktören ska kunna resultera i att riksintressen, miljö kvalitetsnormer och miljöbedömningar så långt möjligt behandlas och avgörs i ett regionalt fysiskt program. Det underlättas om länsstyrelsen lämnar tydliga planeringsunderlag, som bland annat innehåller prioriteringar eller överväganden kring de olika intressenas betydelse. De frågor som bedöms lämpligast att hantera inom ramen för översiktsplanering bör givetvis hanteras på den nivån.

Det kan finnas invändningar mot ett krav på att allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och övriga relevanta nationella intressen ska tillämpas i fråga om ett program för regional fysisk planering och att staten ska yttra sig över huruvida dessa krav har tillgodosetts. Vi har därför övervägt när frågorna ska anses vara avvägda och om länsstyrelsen ska behöva lämna yttranden över det regionala fysiska programmet. Syftet med förslaget är dock att en regional fysisk planering med tillhörande program ska kunna bidra till att avvägningar mellan olika intressen kan ske redan på regional nivå och att de därigenom inte behöver vägas av på nytt på den kommunala nivån. För att länsstyrelsen ska kunna lämna ett sådant yttrande behöver samrådet innehålla motsvarande frågor.

Vårt förslag innebär således inte några ändringar avseende länsstyrelsens stöd, råd och vägledning gentemot kommunerna. Vi föreslår däremot i nästa avsnitt att länsstyrelsen inte längre ska bevaka att mellankommunala och regionala frågor samordnas. Förslaget påverkar inte heller länsstyrelsens uppgifter att tillhandahålla underlag när miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas.

För flera frågor har den aktör som föreslås få uppgifter för en regional fysisk planering redan ett utarbetat samarbete med länsstyrelsen. Likt den bedömning som regeringen gjorde när ÄPBL infördes 1987, anser vi att länsstyrelsen borde kunna avlastas vissa utrednings- och planeringsuppgifter i och med förslaget om en regional fysisk planering.

Vad gäller förhållandet mellan regionplaneorganet och länsstyrelsen medför helt naturligt inrättandet av ett sådant organ att länsstyrelsen kan avlastas vissa utrednings- och planuppgifter. Detta kan möjligen ses som en inskränkning av länsstyrelsens uppgift att samordna markanvändnings- och bebyggelsefrågor i länets kommuner. För min del finner jag det riktigare att se på inrättandet av ett regionplaneorgan som en önskvärd komplettering av planeringsresurserna i länet, vilket bör underlätta för kommunerna och länsstyrelsen att få fram erforderligt bedömningsunderlag i komplicerade planeringslägen. Det bör vara möjligt för länsstyrelsen och regionplaneorganet att komma överens om en lämplig arbetsfördelning.

(Prop. 1985/86:1 s. 196)

Som statens förlängda arm i länet har länsstyrelsen en omfattande roll att spela i fysisk planering. Myndigheten har också en betydelsefull roll i länet bland annat genom att enligt förordningen med länsstyrelseinstruktion främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt att underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

7.3.3 Länsstyrelsens och regeringens uppgifter i fråga om mellankommunal samordning

Förslag: Följande uppgifter för länsstyrelsen upphävs.

1. Att verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt vid samråd om förslag till översiktsplaner och detaljplaner enligt 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § PBL,
2. Att yttra sig om sådana frågor gällande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner, om de inte samordnas på ett lämpligt sätt vid granskning av förslag till översiktsplaner och detaljplaner enligt 3 kap. 16 § och 5 kap. 22 § PBL, samt
3. Att överpröva kommuners beslut, om beslutet kan antas innebära att frågor gällande användningen av mark- och

vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt enligt 11 kap. 10 § PBL.

Regeringens möjlighet att meddela planföreläggande för att samordna användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner enligt 11 kap. 15 § 2 st. 2 PBL upphävs.

Gällande bestämmelser

Länsstyrelsens uppgifter

Under ett samråd om ett förslag till en översiktsplan ska länsstyrelsen bland annat ta till vara och samordna statens intressen, tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden samt verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. När en översiktsplan därefter ställs ut ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska det framgå om planförslaget inte uppfyller något av kraven som anges i 3 kap. 16 § PBL.

Under ett samråd om ett förslag till en detaljplan eller områdesbestämmelse ska länsstyrelsen verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under den följande tiden för granskning av ett förslag till en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att någon av punkterna i 5 kap. 22 § PBL inte uppfylls.

Länsstyrelsen ska överpröva och upphäva kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. MB upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller länsstyrelsen för ett visst geografiskt område besluta att länsstyrelsens överprövning ska gälla även i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enligt PBL (11 kap. 12 § PBL).

Regeringens möjlighet att meddela planföreläggande

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB, eller för att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner (11 kap. 15 § PBL).

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas, samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna (11 kap. 16 § PBL).

Övervägande och förslag

Länsstyrelsen ska enligt PBL vid flera tillfällen yttra sig under planprocessen. Myndigheten ska då särskilt ta till vara och samordna statens intressen som exempelvis riksintressen och miljö kvalitetsnormer, tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL. Länsstyrelsen ska också verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och verka för att bebyggelse

och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Av granskningsyttrandet ska det sedermera framgå om förslaget inte tillgodoser ovan nämnda frågor.

Vid all planläggning enligt PBL ska hänsyn tas till mellankommunala och regionala förhållanden (2 kap. 3 § PBL). Bestämmelsen innebär ett krav på samordning av kommunernas planläggning och syftar till att skapa samarbete mellan kommunerna. Samarbetet kan ske vid de samråd som ska hållas när översiktsplaner, områdesbestämmelser eller detaljplaner upprättas. Samarbete kan också ske genom regionplanering (prop. 2009/10:170 s.162 och prop. 1985/86:1 s. 470–471).

Staten, genom länsstyrelsen, har både en vägledande roll och en tillsynsroll när det gäller hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden. Vid samråd om översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner ska länsstyrelsen verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt (3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § PBL). Om samordning inte har skett på ett lämpligt sätt vid översiktsplaneringen, ska länsstyrelsen påtala förhållandet i sitt granskningsyttrande och i fråga om detaljplaner och områdesbestämmelser överpröva beslut (3 kap. 16 § och 11 kap. 10 § PBL). Därutöver tillkommer rätten för kommuner att överklaga andra kommuners beslut i de fall de berörs (13 kap. 1 och 3 §§ PBL).

Länsstyrelsens uppgift att verka för att frågor som angår två eller flera kommuner samordnas tycks inte utgöra problem för kommunerna. Detta kan bero på att länsstyrelsen i det avseende har en granskande snarare än planerande eller utvecklingsinriktad funktion. Däremot har uppgiften, liksom några nya bestämmelser i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL, inneburit att frågan ställts vem som ska företräda det mellan-kommunala intresset i länet.

Enligt BFL har sedan den 1 januari 2014 länsstyrelsen, den aktör som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län och andra regionala organ möjlighet att yttra sig över kommunernas planering för bostadsförsörjning utifrån ett regionalt perspektiv. Detta gäller både planeringsförutsättningar och framtida behov och utvecklingstendenser i fråga om bland annat befolkningsstruktur och näringslivsutveckling. Länsstyrelsen ska i sin rådgivning enligt

BFL också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning med andra kommuner och verka för att samordningen kommer till stånd.

I och med att flera aktörer med det regionala utvecklingsansvaret har påbörjat ett arbete med att föra in en fysisk planeringsdimension i det regionala tillväxtarbetet, kommer frågan om vad som utgör ett mellankommunalt och regionalt intresse och vem som företräder detta intresse att ställas i allt fler län.

PBL-kommittén föreslog att invändningar från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser ska framgå av översiktsplanen. Det ligger i linje med kommitténs förslag om ett ökat kommunalt ansvar för de mellankommunala frågorna, som föreslogs övergå från länsstyrelsen till kommunerna (prop. 2009/10:170 s. 173).

Länsstyrelsen var länge den ende aktören i länet med förmågan och uppdraget att kunna ha ett mellankommunalt och ett regionalt perspektiv. Länsstyrelsen kunde med sin breda verksamhet tillföra kommunernas planering flera olika aspekter, däribland en regional överblick. Mot bakgrund av att andra regionala aktörer än länsstyrelsen har fått ansvar och uppgifter för frågor som har mellankommunal och regional betydelse, finns det skäl att överväga vad som bör vara ett statlig åtagande. Det bör vidare antas att kommunerna i sin planläggning har ett intresse av att bereda ärenden med berörda grannkommuner och att följa varandras arbete. Om så ändå inte sker på grund av bristande kunskap om varandra eller om regionala och mellankommunala frågor, anser vi att en regional fysisk planering borde kunna fylla sådana kunskapsbrister och därmed även synliggöra sådana frågor.

I sitt yttrande över aktualitetsprövningen av RUFSS skriver Länsstyrelsen i Stockholms län följande.¹¹

[I Länsstyrelsens] arbete har RUFSS sin viktigaste funktion i handläggningen av översikts- och detaljplaneärenden, då särskilt för Länsstyrelsens uppgift att bevaka den mellankommunala samordningen. Även när det gäller bostadsförsörjning och infrastrukturplanering är RUFSS en utgångspunkt. Länsstyrelsen konstaterar att planen skulle få en bredare användning om fler frågor av regional betydelse integrerades.

¹¹ Länsstyrelsen i Stockholms län, Yttrande , RUFSS 2010. Bedömning av användningen och aktualitet, 2013-12-17, 101-321176-2013, sid 1.

Att länsstyrelsen använder sig av länets regionplan för att bedöma frågor av mellankommunal betydelse är förståeligt. Det stärker också vår uppfattning att mellankommunala och regionala frågor bättre torde kunna tas om hand med en regional fysisk planering. Det bör således inte kvarstå ett behov av statlig inblandning för mellankommunal samordning.

Om länsstyrelsen skulle ha kvar uppgiften, skulle det innebära att två regionala aktörer verkar delvis för samma ändamål, vilket skulle bidra till en otydlighet på regional nivå. Enligt vår uppfattning finns det ett värde i att renodla statens respektive kommunernas roller. Länsstyrelsens roll skulle även kunna uppfattas som att sätta betyg på den regionala fysiska planeringens inflytande på kommunal planering, eftersom vårt förslag avser fysisk planering av regional och mellankommunal betydelse inom länen. Vidare anser vi att det statliga åtagandet inte bör handla om att verka för något som kommunerna själva borde ha ett intresse av och med vårt förslag om en regional fysisk planering så även en regional aktör.

Med hänsyn till att kommuner som berörs av en detaljplan har möjlighet att överklaga denna, kan länsstyrelsens uppgift att i granskningsyttrandet särskilt uppmärksamma om frågor som angår två eller flera kommuner inte samordnas även betraktas som en skyddsåtgärd. Effekten av att länsstyrelsen har haft möjligheten att yttra sig över kommunernas mellankommunala samarbete bör dock inte underskattas. Men med vårt förslag får vi förlita oss på att den regionala fysiska planeringen tillsammans med kommunerna förmår att samordna frågor som angår två eller flera kommuner på ett önskvärt sätt.

Vi anser att av de bestämmelser bör upphävas som avser att länsstyrelsen i sitt samråds- och granskningsyttrande särskilt ska uppmärksamma och bevaka om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner har samordnats på ett lämpligt sätt. Vi gör det mot bakgrund av att en regional fysisk planering syftar till att tillgodose det behov som kan antas ligga bakom länsstyrelsens uppgifter i dessa avseenden och med hänsyn till vad som bör vara ett statligt åtagande.

Regeringen bör inte längre ha möjlighet att meddela planföreläggande

För att fullfölja resonemanget att det inte bör vara ett statligt åtagande att verka för och bevaka mellankommunal samordning, föreslår vi att regeringens möjligheter att lämna planföreläggande upphävs vad gäller att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner. Ett sådant planföreläggande ska stödjas av ett yttrande från länsstyrelsen, som vi föreslår inte ska behandla samordningen av frågor som berör flera kommuner.

Planföreläggandet tar fasta enbart på detaljplan och områdesbestämmelser. I förarbetena till PBL framförs som skäl till ett planföreläggande att det bör finnas möjlighet för staten att förelägga en kommun att upprätta eller ändra en plan för att tillgodose riksintressen och mellankommunala intressen. Som exempel på när ett planföreläggande kan bli nödvändigt, anges en kommuns vägran att ändra sin plan när en riksväg ska dras fram i en ny sträckning. Om staten ändå skulle anlägga vägen i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, skulle det innebära att någon avvägning mellan kommunikationsintresset och lokala planintressen inte sker. Staten bör i stället få möjlighet att förelägga kommunen att ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser för att tillgodose viktiga utomkommunala intressen (prop.1985/86:1 s. 350).

Vi anser att de skäl som vi har framfört vad gäller att den regionala fysiska planeringen bör kunna tillgodose det behov som kan antas ligga bakom länsstyrelsens uppgifter avseende mellankommunal samordning, även bör gälla för regeringens planföreläggande. Möjligheten till planföreläggande används i regel inte, men även här kan effekten av att möjligheten finns inte underskattas. Regeringens möjlighet till planföreläggande med hänsyn till riksintressen ändras inte av vårt förslag.

Om ett statligt beslut strider mot det regionala fysiska programmet

Det granskningsyttrande som länsstyrelsen avger bör vara vägledande för länsstyrelsens och övriga statliga myndigheters beslut i fråga om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL. Om ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet avviker från vad som anges i länsstyrelsens gransknings-

yttrande, ska det framgå av beslutet på vilket sätt det i så fall gör det och skälen för avvikelser. För att det regionala programmet ska kunna bidra på ett betydelsefullt sätt som exempelvis ökad förutsägbarhet och därmed avlasta den kommunala nivån genom att tidiga avvägningar blir möjliga, ska dessa avvägningar kunna planeras därefter. Om däremot staten inte skulle styras av sitt eget yttrande, skulle det regionala programmet kunna uppfattas som endast ett strategiskt, viljeinriktat program utan någon verklig inverkan på efterföljande planering när staten ska granska översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. En nytta med den regionala planeringen är att kommunerna kan avlastas, vilket skulle kunna riskera att utebli.

7.4 Den kommunala rollen

Förslag: Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning ska innehålla uppgifter om på vilket sätt kommunen har tagit hänsyn till och samordnat riktlinjerna med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala översiktsplaner.

Kommunerna ska lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjning till den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering.

Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program ska kommuner på begäran av ansvarig aktör redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse.

Gällande bestämmelser

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, BFL, anger att varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen med riktlinjer, som ska antas av kommunfullmäktige. Någon annan mottagare än kommunen själv anges inte. Sedan den 1 januari 2014 har sambanden stärkts mellan planering för bostadsförsörjning och fysisk planering. Enligt 4 § BFL ska kommunens riktlinjer vara väg-

ledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 PBL. Enligt PBL ska planläggningen främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

BFL ställer numera även krav på kommunen att samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig över riktlinjerna. Kommunerna har därmed ett krav på sig att föra in ett regionalt perspektiv i riktlinjerna. I bestämmelserna sker således en koppling mellan kommunernas planering för bostadsförsörjning och planeringen på regional nivå.

När det gäller fysisk planering regleras en samordning mellan kommuner i 2 kap. 3 § PBL genom att planläggning ska ske med hänsyn till bland annat mellankommunala och regionala förhållanden. Utöver det sker även en koppling till nationell och regional nivå i 3 kap. PBL i fråga om översiktsplaner. En översiktsplan ska dels redovisa hur kommunen har tagit hänsyn till allmänna intressen – som mellankommunala intressen – dels 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. Genom de ändringar som har gjorts i PBL och i BFL stärks kopplingen mellan lagarna, vilket enligt regeringen bör öka förutsättningarna för att behovet av bostäder ska kunna tillgodoses (prop.2012/13:178 s. 24).

Överväganden

Bostadsförsörjning

I Sverige tillhandahåller kommunerna merparten av samhällstjänsterna. Kommunerna ansvarar för allt från räddningstjänst till förskola, vård av äldre och trafik- och parkmiljö. Verksamheterna kan vara reglerade i lag och finansierade av staten, men de verkställs och utförs genom kommunala befogenheter. Den svenska modellen att decentralisera flera samhällsviktiga processer har sin utgångspunkt i vikten av att besluten tas så nära medborgarna som möjligt. En kommun som Stockholms stad har samma ansvar och uppgifter som Sveriges minsta kommun Bjurholm har med sina cirka 2 500 invånare. Förutsättningarna för att bedriva sina åtaganden skiljer

sig dock självfallet markant åt mellan kommunerna. Kommunerna går samman i nätverk, kommunalförbund eller liknande konstellationer för att hantera medborgarnas ändrade livsmönster i de fall där kommunerna är för små var för sig.

Kommunernas planering för bostadsförsörjning handlar om att planera för en befolkningstillväxt eller att hantera en minskad befolkning eller ändrad demografi. Flera kommuner anger att planering är en central del i kommunens strategiska arbete med alltifrån planeringen av förskoleplatser och äldreomsorg till att lägga en grund för de kommunalekonomiska förutsättningarna.

Vår kartläggning av hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågor på regional och kommunal nivå fungerar, visar att det finns en relativt svag påverkan från de regionala programmen på kommunernas översiktsplanering (jfr kapitel 4). Orsaken kan bland annat vara en avsaknad av uppdrag eller en otydlig roll för berörda samverkansorgan och landsting när det gäller frågor som rör bostadsförsörjning i regionen. Det finns stora variationer mellan kommunerna i hur de arbetar med frågan och hur utformningen och innehållet ser ut i översiktsplaner respektive i riktlinjerna för bostadsförsörjning. I kartläggningen framkommer också en varierad men generellt sett låg samverkan kring bostadsförsörjningsfrågor mellan lokal och regional nivå. Behovet av regional bostadsplanering upplevs vara störst i storstadsregionerna.

Kommunernas planering för bostadsförsörjning påverkas i liten utsträckning av regionala utvecklingsplaner och strategier. Det kan bero på att på den regionala nivån hanteras bostadsförsörjningsfrågor i termer av nettoinflyttning, arbetspendling, integration och attraktivitet. Tydligast koppling till bostadsförsörjningsfrågorna har de regionala trafikförsörjningsprogrammen för kollektivtrafik och i viss mån infrastrukturstråk i länstransportplanerna.

Bristen på samordning går delvis att härleda till att regelverken tidigare inte har ställt några sådana krav. Enligt sakkunniga i landsting respektive samverkansorgan är en anledning till den bristande kopplingen mellan regional och lokal nivå i bostadsförsörjningsfrågorna att dessa framförallt ses som ett primärkommunalt ansvarsområde och att det så kallade kommunala planmonopolet måste respekteras. Trots avsaknaden i viss mening av bostadsförsörjningsfrågor i de regionala utvecklingsprogrammen och strate-

gierna anser aktörerna på regional nivå att bostadsfrågorna är viktiga för den regionala tillväxten.

Bostadsförsörjningsfrågor diskuteras ur ett regionalt perspektiv i större utsträckning i de regioner som har starka funktionella samband mellan länets kommuner, t.ex. genom arbetspendling.

Relationen mellan regional fysisk planering och kommunernas arbete

I dag vilar ett stort ansvar på kommunerna att i översiktsplaner och i riktlinjer för bostadsförsörjning synliggöra sambanden mellan den lokala, regionala och nationella nivåns olika mål, program och planer. Tillväxtanalys och Boverket har båda visat på såväl svårigheter som bristande resultat i att få till stånd en väl fungerande samverkan mellan översiktsplanerna och den regionala nivåns planering. De kommunala översiktsplanerna skiftar dessutom i aktualitet och status, där särskilt mindre och resurssvaga kommuner ofta har inaktuella översiktsplaner.¹² Forskning pekar också på att lagstiftarens intentioner med att göra översiktsplanen mer strategiskt utvecklingsinriktad har svårt att få fotfäste i de kommunala förvaltningarna.¹³ Det finns också ett behov av ökad integration mellan tillväxt- och utvecklingsfrågor och planeringsfrågor.¹⁴

Det svenska systemet, som i hög grad bygger på att kommunerna och den regionala aktören själva kan utveckla en ökad regional samsyn, har både brister och utmaningar. Det handlar bland annat om frånvaron av regionala arenor, där strategiska utvecklings- och planeringsfrågor kan avhandlas. Det handlar också om outvecklade samrådsprocesser mellan kommunerna och mellan den kommunala och regionala nivån.¹⁵

¹² Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunens översiktsplanering*, Rapport 2014:15.

¹³ Fredriksson, C, *Planning in the 'New Reality': Strategic approaches in Swedish Municipalities*, KTH TRITA SoM 2011-13.

¹⁴ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunens översiktsplanering*, Rapport 2014:15; Tillväxtanalys, *Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram*; Nordregio, *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete, nordiska och europeiska utblickar*, Rökring paper 2012:5.

¹⁵ Engström C-J m.fl., *ÖP-RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft*, KTH Rapport 2010:1 (STOUT).

Här ser vi att en regional fysisk planering kan fylla en funktion. För det första kan den planeringen stödja översiktsplaneringen genom att tillföra ett strategisk regionalt inslag i den kommunala planeringen. Resultatet skulle för vissa mindre kommuner kunna vara att den regionala fysiska planeringen kan komplettera eller ersätta delar av översiktsplanen, när behovet av en omfattande översiktsplanering är mindre. För andra kommuner kan det regionala planeringsarbetet generera mer strategiskt inriktade översiktsplaner. Översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning bör vara viktiga medel för genomförandet av den regionala fysiska planeringen. Översiktsplanering kan exempelvis föra ner regionala strategiska frågor till att bli frågor som kan hanteras inom ramen för kommunens mark- och vattenanvändning.

När det gäller kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning beslutas dessa av kommunfullmäktige. De utgör sedan i vissa kommuner underlag för annan kommunal planering men mer sällan för regional planering. De flesta kommuner tar dock inte fram riktlinjer, vilket torde bero på att de inte ser något värde i dem i förhållande till den arbetsinsats de kräver. En bidragande orsak kan vara att riktlinjerna inte efterfrågas som planeringsunderlag. Vi har i betänkandet pekat på betydelsen av att bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering i ökad grad samordnas med annan planering på regional nivå. Eftersom vi inte föreslår någon regional bostadsplanering, kan kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning bli viktiga underlag för annan planering. I och med det kan det också bli mer intressant för kommunerna att utarbeta riktlinjer. Till det hör också att riktlinjerna behöver ha en mottagare – utöver kommunen själv – för att få större genomslag.

Förslag

Med 290 kommuner är förutsättningarna olika i landet när det gäller att planera för bostadsförsörjning. Med den urbanisering som sker, behöver många kommuner hantera en vikande befolkningsutveckling med minskad tillväxt och konkurrenskraft. Samtidigt anger 156 kommuner att det råder obalans på bostadsmarknaden på grund av underskott på bostäder. Planering för bostadsförsörjning

behöver genomföras med olika inriktning beroende på i vilken utvecklingsfas en kommun befinner sig.

En rimlig utgångspunkt är att en kommun av egen kraft kan genomföra den planering och det arbete som behövs för att få till stånd en god bostadsförsörjning. Samtidigt ser vi flera faktorer som begränsar kommunernas förutsättningar för den planeringen. En är att en del kommuner inom flera områden utgör för små enheter för att fullt ut kunna hantera samhällsutvecklingen. Arbets-, utbildnings- och bostadsmarknaden är exempel på sådana områden.

Alltför små kommuner kan också få svårt att upprätthålla den kompetens och de resurser som krävs för att genomföra en god planering både när det gäller bostadsförsörjning och fysisk planering. Förmågan, intresset och viljan sviktar hos en del kommuner när det t.ex. gäller att ibland gå emot en opinion för att bygga för framtida invånare eller för kommunens egna ungdomar. I vårt arbete framkommer flera goda exempel på att när det finns en politisk vilja att ta ett aktivt ansvar för att planera för bostadsförsörjning så ger det resultat, som exempelvis i Härryda kommun eller i Umeå kommun.

Vi ser att planering inte sällan sker vid sidan av de marknads-ekonomiska aspekterna på lokalisering av bebyggelse. I flera kommuner har ett tidigare överskott av bostäder bytts mot ett underskott. Exempel är kommuner i Mälardalen och kommuner som växer med gruvnäringen. Ett sådant skifte ställer krav på såväl politiker som tjänstemän att kunna ställa om i sin planering.

Flera kommuner ser både fysisk planering och planering för bostadsförsörjning som integrerade delar av kommunens utveckling. Planeringen har således inget egenvärde utan bör hela tiden sammanföras med övrig samhällsplanering och med kommunens utveckling. Kommunens befolkningsmål är minst lika betydelsefullt att beakta som exempelvis planeringsprocessen eller antalet färdigställda detaljplaner.

Vi anser dels att kommuner behöver planera för bostadsförsörjning i större utsträckning, dels måste bostadsförsörjningen planeras utifrån en större geografi än vad kommunen kan erbjuda. Därutöver finns det ett behov av ökad samordning mellan planering för bostadsförsörjning, fysisk planering och annan sektorsplanering. Kommunen äger själv inte processen i dess helhet utan behöver

förstärka sitt samspel med myndigheter, andra kommuner och regionala aktörer.

Kommunernas analyser och beskrivningar bör ses som viktiga planeringsunderlag för eget behov men också för en regional fysisk planering, planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt regionalt tillväxtarbete. Oavsett vilken utvecklingsfas en kommun befinner sig i, finns det många skäl att agera strategiskt. För det ändamålet bör kommunerna i större utsträckning upprätta analyser av bostadsbehovet och formulera den tänkta bostadsutvecklingen inom kommunerna. Här bör det regionala kunskapsunderlaget vara ett stöd samt även själva planeringen.

Vi föreslår i avsnitt 6.2 att en av uppgifterna inom ramen för uppdraget kring regional fysisk planering ska vara att verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses i länet. Genom att lyfta in denna uppgift vill vi knyta den regionala fysiska planeringen närmare kommunernas planering för bostadsförsörjning. För att kunna åstadkomma detta fullt ut föreslår vi att kommunerna ska lämna sin planering för bostadsförsörjning, inklusive bland annat av analyser och mål, till den aktör som har uppdraget för regional fysisk planering. Det bör kunna leda till att riktlinjer för bostadsförsörjningen upprättas i större utsträckning än i dag, eftersom även någon annan än kommunen använder uppgifterna som underlag och efterfrågar dem. Det bör även ligga i varje kommuns intresse att upprätta riktlinjer, då de ingår i ett gemensamt underlag för en regional planering.

Aktualitetsprövning

När det gäller aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program föreslår vi att kommuner på begäran av ansvarig aktör ska redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Synpunkterna föreslås bli redovisade i en sammanfattande redogörelse. De berörda kommunernas redovisning bör avse kommunala intressen som kan ha mellankommunal eller regional betydelse, eller kommunala intressen av lokal betydelse som kan ha inverkan på möjligheterna att genomföra det regionala fysiska programmet.

Mot bakgrund av att programmet bör vara väl förankrat samt att det ligger i avsikten med en aktualitetsprövning att fånga upp nya eller förändrade omvärldsfaktorer, är det rimligt att även kommunerna delger sådana omständigheter till ansvarig aktör.

8 Konsekvensanalys

Vårt uppdrag har varit att utreda, utvärdera och analysera flera olika delar av samhällsplaneringen. Mot bakgrund av vårt utredningsarbete föreslår vi en ökad samordning mellan ett antal strategiska planeringsslag. Vi föreslår också en regional fysisk planering i alla län och att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret ska ha uppdraget. I de län där länsstyrelsen fortfarande har utvecklingsansvaret får landstinget uppdraget. Ansvarig aktör ska upprätta och anta ett regionalt program för fysisk planering. Programmet ska vara vägledande för den kommunala planeringen.

Länsstyrelsen ska tillhandahålla planeringsunderlag och under samrådet om ett regionalt program ta till vara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen ska också lämna ett granskningsyttrande över programmet. Länsstyrelsen ska däremot i fortsättningen inte verka för, yttra sig över eller överpröva kommunala beslut i frågor gällande mellankommunal samordning enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Regeringen bör i fortsättningen heller inte kunna meddela planföreläggande avseende frågor om mellankommunal samordning.

Vi bedömer vidare att regeringen bör besluta om en nationell strategi med betydelse för fysisk planering och bostadsförsörjning. Regeringen bör också inrätta ett forum för fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor utifrån ett framtidsperspektiv och om möjligt samordna detta forum med Forum för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020.

Kommittén har strävat efter att så långt som möjligt utreda förslagets olika konsekvenser, men det har visat sig svårt att med evidensbaserat material göra detta med hänsyn till förslagets karaktär. Vi har anlitat externt stöd för att genomföra väsentliga delar i

arbetet med konsekvensutredningen som att bearbeta data, genomföra en enkät till kommuner samt vissa analyser.¹ Figurer och tabeller i detta kapitel härrör från de underlagsrapporter vi har erhållit, där inte annat anges.

Vi inleder kapitlet med att i korthet beskriva de krav som ställs på en konsekvensanalys och hur analysen är genomförd och de resonemang som ligger till grund för arbetet. Vi redogör också för utredningens problembild och syftet med föreslagen tillsammans med en beskrivning av hur den mellankommunala och regionala planeringen ser ut i dagsläget. Vidare beskriver vi hur berörda aktörer kan förväntas agera och förhålla sig till föreslagen lag om regional fysisk planering samt huvuddragen kring hur förslagen är tänkta att fungera och bedömda konsekvenser för berörda aktörer, dvs. staten, landsting, kommuner, företag och enskilda. Slutligen redovisar vi våra konsekvensbedömningar av föreslagen lag om regional fysisk planering i linje med vad som efterfrågas enligt kommittéförordningen. Fokus i konsekvensanalysen ligger på förslaget om en regional fysisk planering.

8.1 Vilka är kraven på en konsekvensanalys och hur har den genomförts?

Regeringen anger i vårt direktiv att kommittén ska redovisa samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal nivå eller inom statlig och kommunal nivå påverkas av förslagen, ska förslagets konsekvenser ur ett konstitutionellt perspektiv särskilt redovisas. Det kan exempelvis gälla att sådana uppgifter som har en styrande inverkan på den kommunala planprocessen flyttas från länsstyrelser till landsting. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska kommittén särskilt redovisa dessa konsekvenser och de avvägningar som har lett till förslagen.

¹ Ramböll Management Consulting, *Analys av enkät till chefer för samhällsplanering i Sveriges kommuner*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, november 2014; Ramböll Management Consulting, *Konsekvensutredning Regional Fysisk Planering*, Rapport för Bostadsplaneringskommittén, mars 2015.

I 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) anges ett antal krav på kommittéernas kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar samt att om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Ambitionen för arbetet med konsekvensanalysen har varit att identifiera, kvantifiera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av främst förslaget till lag om regional fysisk planering och hur dessa konsekvenser påverkar berörda aktörer. I den mån det har varit möjligt har utgångspunkten varit att bedöma konsekvenserna av förslagen på kvantitativa grunder. Förutsättningarna för detta har emellertid visat sig vara små. Skälen till det är flera. Ett huvudskäl är att den målbild som ligger till grund för förslaget om regional fysisk planering på förhand är svag och svår att tydligt koppla till en väldefinierad problembild.

Mål- och problembilden bygger i stället främst på övergripande antaganden om att det behöver ställas tydliga krav på samverkan och samordning i de regelverk som styr de regionala planeringsslagen, om ambitionen ska vara att skapa goda förutsättningar för att tillgodose bostadsförsörjningen. Till det kommer att det i dagens samhällsplanering saknas en regional nivå för att placera in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografiskt sammanhang än vad varje enskild kommun kan utgöra. För båda dessa mål- och problembilder förväntas en regional fysisk planering kunna fylla en funktion för att göra den samlade samhällsplaneringen mer effektiv och ändamålsenlig.

Regional fysisk planering förväntas samtidigt påverka och påverkas av annan samhällsplanering och inte enbart situationen när det gäller bostadsförsörjningen. Planeringen ska således också bidra till en mer hållbar utveckling i ett bredare samhällsperspektiv. Förslagen om ökad samordning, regional fysisk planering och en nationell strategi liksom de sammanhang som dessa förslag ska verka inom innebär komplicerade samband. De orsak- och verkankedjor som bör kunna identifieras, kvantifieras och värderas i en konsekvensutredning, är svaga, många och långa.

En annan faktor som begränsar förutsättningarna för att bedöma konsekvenser av framförallt en regional fysisk planering är att förslagens utfall i sig är starkt beroende av andra institutionella förutsättningar. Hur samhällsplanering och *governance*-strukturer ser ut i Sverige kommer att avgöra hur förslagen kan komma att fungera i praktiken. Det är därför också svårt att förutse konsekvenserna med stöd av andra länders erfarenheter av regional planering.

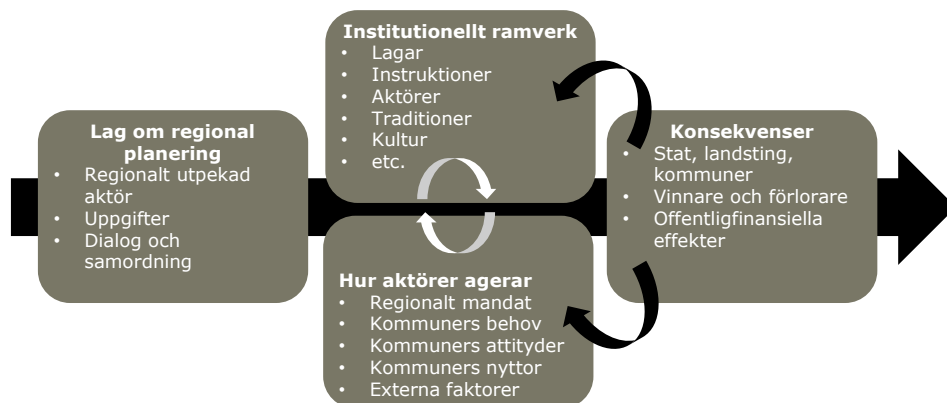
En konsekvensutredning ska redovisa den marginella förändringen från dagens situation. Att regional planering enligt PBL genomförs i Stockholms län och i Göteborgsregionen samt att andra typer av frivillig regional och mellankommunal planering också bedrivs runtom i landet gör den marginella nettoeffekten svårbedömd.

Förslaget om en regional fysisk planering bör därtill betraktas som en förändring av det institutionella ramverket för samhällsplanering och som sådan en störning inom ett befintligt system. Det kommer att ta tid för berörda aktörer att anpassa sig till detta nya tillstånd och de nya förutsättningar som förslaget medför. Konsekvenser kan därför också förväntas förändras över tid.

Det sista och kanske viktigaste skälet till varför förutsättningarna är dåliga för att på kvantitativa grunder bedöma konsekvenserna har att göra med att föreslagen lag om regional fysisk planering endast utgör ett ramverk. Hur och i vilken utsträckning som kommunerna och länens aktörer väljer att utnyttja möjligheterna att tillgodogöra sig fördelarna är avhängigt av hur aktörerna agerar i förhållande till detta ramverk.

Vilka konsekvenser som föreslagen för med sig beror således i stor utsträckning på hur berörda aktörer – kommunala och regionala politiker och tjänstemän – väljer att förhålla sig till och agera utifrån de nya institutionella förutsättningarna. Antalet varianter av effekterna av en regional fysisk planering kan därför bli lika många som antalet kommuner och län i landet. Berörda aktörers inställning till regional fysisk planering blir i sig viktig för att implementera och realisera nyttan med förslaget.

Figur 8.1 Schematisk bild över hur institutionella och beteendemässiga faktorer påverka konsekvenserna av föreslagen lag



För att hantera dessa olika utmaningar har vi tillämpat ett pragmatiskt förhållningssätt i förhållande till tillgängliga källor och möjliga metoder för datainsamling för att besvara konsekvensutredningens frågeställningar. Vi har genomfört en enkät till chefer för samhällsplanering i Sveriges samtliga kommuner. Enkäten har en svarsfrekvens på 57 procent, vilket bedöms ge god representativitet.

Utifrån tillgängliga statistiska källor – primärt från Boverket och SCB – samt den enkät som vi har genomfört, har vi gjort en samlad statistisk analys med syfte att understödja analysen av förslagets problembild och förväntade effekter. I syfte att fördjupa förståelsen för reformens möjliga och troliga konsekvenser har denna analys kopplats med ett antal analyser som bygger på mycket långtgående antaganden. Utöver detta har ett trettiotal intervjuer med byggherrar/exploatörer, myndigheter, region- och kommunförbund och kommunala samhällsplanerare genomförts för att förstå hur berörda aktörer kommer att förhålla sig till förslaget om en regional fysisk planering och de konsekvenser som kan förväntas följa på denna anpassning.

Vi har vidare försökt att identifiera konkreta praktiska exempel på erfarenheter, där en regional eller mellankommunal fysisk planering har fungerat väl eller där frånvaron av ett regionalt perspektiv har utgjort ett problem för en bygg- eller exploateringsprocess. Dessa erfarenheter ligger till grund för de resonemang som förs, särskilt i avsnittet om hur den regionala planeringen kan förväntas

bli mottagen av kommunerna. De personer som har kontaktats har dock haft svårt att ge mer detaljerade exempel, som tydligt har gått att koppla till närvaron eller frånvaron av mellankommunal och regional planering.

8.2 Problembild och syfte med förslagen

Att vårt uppdrag inte utgår från någon tydlig problembild har nämnts tidigare. Avsaknaden av en regional planering för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet, anses inte nödvändigtvis vara ett problem. Uppdraget utgår snarare från ett antagande om att bostadsförsörjningsbehovet och en hållbar utveckling bättre kan tillgodoses dels genom en regional planering, dels genom ökad samordning mellan olika planeringsformer. Dit hör kommunernas planering för bostadsförsörjning och den fysiska planeringen. Dit hör också regionalt tillväxtarbete samt planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik. Vårt uppdrag förutsätter således att det finns ett tydligt samband mellan fysisk planering och bostadsförsörjning. Uppdraget utgår också från behovet av ökad samordning mellan ett antal planeringsslag som bedrivs på regional nivå och fysisk planering och med planering för bostadsförsörjning.

Mot bakgrund av vårt utredningsarbete drar vi följande slutsatser. Kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling kan bättre tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Bättre samordning mellan olika planeringsslag bör kunna leda till en mer långsiktig och effektiv samhällsplanering, vilket kan bidra till bättre bostadsförsörjning och en hållbar utveckling. Regional fysisk planering kan vidare bidra till att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre tillgodoses genom att synliggöra, förändra och utveckla den fysiska miljön och dess strukturella förutsättningar. Skälet för en regional nivå för detta ändamål är att den placerar in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografisk sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra.

Våra förslag utgår följaktligen från att ökad samordning mellan planeringsslagen och att en fysisk planering som för samman bebyggelse med andra strukturella förutsättningar kan påverka

bostadsförsörjningen på ett positivt sätt. Antagandet bygger bland annat på att samhället både kan ställa krav och stödja aktörer på bostadsmarknaden genom sin planering och sin finansiering av transportinfrastruktur och kollektivtrafik. Att föra samman flera planeringsslag har i sin tur avgörande betydelse för en hållbar utveckling.

En annan slutsats är att fysisk planering i ökad utsträckning påverkar en regions utveckling och därför har betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Fysisk planering kan vara ett av flera verktyg som den regionala nivån behöver för att kunna utvecklas på ett hållbart sätt. Till detta kommer att flera av de planeringsslag som bedöms ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen bedrivs på regional nivå.

Sammantaget anser vi att samhällsutvecklingen kräver ett vidare perspektiv för fysisk planering än vad enskilda kommuner kan omfatta. En effektiv samhällsplanering, där den fysiska planeringen är en vital del, kan inte begränsas till kommunala gränser när medborgarna dagligen rör sig över större geografiska områden för arbete, utbildning och fritidsaktiviteter. Därtill kommer att samtliga aktörer som vi har fört samtal med under utredningen understryker vikten av samverkan som en förutsättning för en effektiv bostadsförsörjning och hållbar utveckling.

8.2.1 Om bostadsbristen

Utan att fördjupa oss i frågan om bostadsbrist kan vi inledningsvis konstatera att det stora flertalet av Sveriges kommuner anser sig ha en bostadsmarknad i obalans. Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2014 rapporterar cirka 150 kommuner om ett underskott på bostäder. På många håll är detta underskott mycket stort. Att bedöma den faktiska storleken på bostadsbristen – eller storleken på det samlade samhällsproblem som den medför – är inte möjligt. Om vi ser till kommunernas egna bedömningar över hur många bostäder som skulle behöva tillkomma de närmaste fem åren, skulle den samlade bostadsbristen i Sverige uppgå till cirka 265 000 bostäder.²

² Kommunernas bedömningar av bostadsbehoven är beroende av andra hänsyn än marknadsmässig efterfrågan och utbud på bostäder, exempelvis den kommunala politiken för bostadsförsörjning. Bostadsmarknadsenkäten har ett visst bortfall för dessa bedömningar. Värdet

Tidigare bedömningar från Boverket uppskattar den aggregerade nettobristen på bostäder till mellan 92 000 och 157 000 beroende på teoretisk modell.³

Att variationen är stor mellan Boverkets uppskattningar beror på att bostadsbrist, likt arbetslöshet, är teoretiska koncept som bygger på olika antaganden om när jämvikt kan antas uppnås mellan utbud och efterfrågan. Det är därför rimligt att kommunvis gjorda bedömningar som Boverkets bostadsmarknadsenkät är högre. Dels är bedömningarna gjorda över en femårsperiod och inte vid ett enskilt tillfälle, dels tar varje kommun i sina bedömningar bara hänsyn till sin lokala bostadsmarknadssituation och inte hur denna förhåller sig till den större bostadsmarknaden som en marknad där utbud och efterfrågan mellan kommuner påverkar varandra.

Problembilden kring bostadsförsörjningssituationen ingår i sig som en del i en större samhällelig problembild, där bristen på bostäder kan ses som negativt för individen. Den är också negativ för förutsättningarna för hållbar utveckling och tillväxt i allmänhet och för rörligheten på arbetsmarknaden i synnerhet. Skillnaderna i förutsättningar på bostadsmarknaden mellan olika grupper av hushåll kan få en negativ effekt på den sociala sammanhållningen. Storleken på bostadsbristen och de utmaningar och problembilder som går att koppla till bostadsförsörjningssituationen ser samtidigt mycket olika ut i olika delar av landet och för olika typer av kommuner.

Det finns flera bakomliggande orsaker till den här situationen. För vår konsekvensutredning är två ingångsvärden särskilt relevanta. För det första skiljer sig problembilden och dess utmaningar åt mellan olika delar av landet och för olika typer av kommuner. För det andra hänger de specifika problem och utmaningar som går att identifiera för respektive lokala bostadsmarknad intimt samman med varandra. Varje kommun och varje lokal bostadsmarknad har med andra ord sin unika mix av utmaningar kopplade till situationen när det gäller bostadsförsörjning. Det finns dock gene-

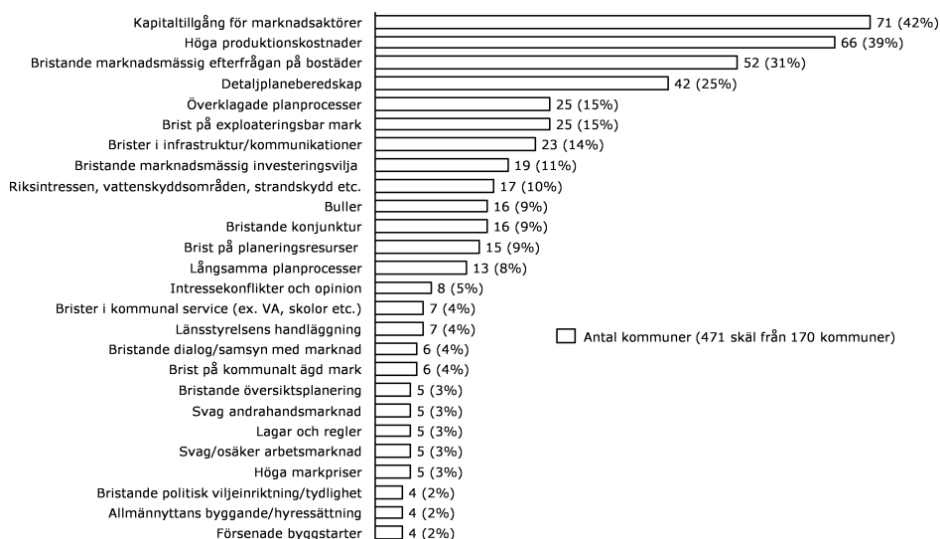
för dessa kommuner har extrapolerats genom en regressionsmodell utifrån bakomliggande faktorer med hög korrelation.

³ Boverket, *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*, Rapport 2012:18.

rella mönster som är värda att analysera och som kan ge vägledning för en konsekvensutredning.

Vi har därför gjort ett försök att koda och typologisera de öppna textsvaren i Boverkets bostadsmarknadsenkät, där respektive kommun har bedömt vilka hinder som begränsar bostadsbyggandet i kommunen. Utifrån vår genomgång kan 26 kategorier av hinder urskiljas. Det stora flertalet har en nära koppling till ett eller flera andra hinder. I figur 8.2 presenteras dessa hinder tillsammans med uppgifter om hur många kommuner som har angett respektive hinder för bostadsbyggande.

Figur 8.2 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet uttryckt som antalet kommuner som bedömer att hindret påverkar bostadsbyggandet



Källa: Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2014, bearbetning Bostadsplaneringskommittén

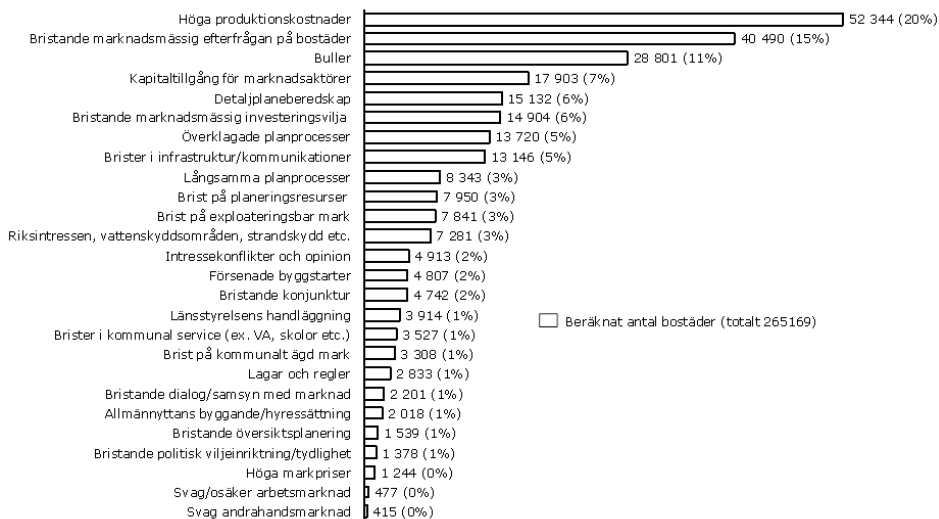
För att synliggöra respektive hinders betydelse i relation till den samlade bostadsförsörjningsproblematiken viktas sedan respektive hinder utifrån den bedömda bostadsbristen i respektive kommun.⁴ Siffrorna till höger om staplarna i figur 8.3 kan därför läsas som en bedömning över hur mycket respektive hinder kan antas begränsa

⁴ Ett förenklat antagande har här gjorts att alla anförda hinder utgör lika stora hinder.

bostadsförsörjningsproblematiken genom att begränsa nyproduktion av bostäder. Dessa siffror uttrycks som antalet bostäder som inte byggs respektive andelen bostäder av den samlade bostadsbristen som inte byggs av respektive hinder.⁵

Utan att föregå konsekvensutredningens resultat och resonemang kan vi utifrån uppdelningen av hinder göra en övergripande indelning av de hinder som företrädesvis hänger samman med eller direkt kan påverkas av en förändrad samhällsplanering och de som företrädesvis utgörs av externa faktorer som inte alls – eller i begränsad och indirekt utsträckning – kan påverkas av en förändrad samhällsplanering. En sådan uppdelning mellan hindren indikerar att huvuddelen av den bedömda bostadsförsörjningsproblematiken i kommunerna inte kommer att kunna påverkas av en förändrad samhällsplanering.

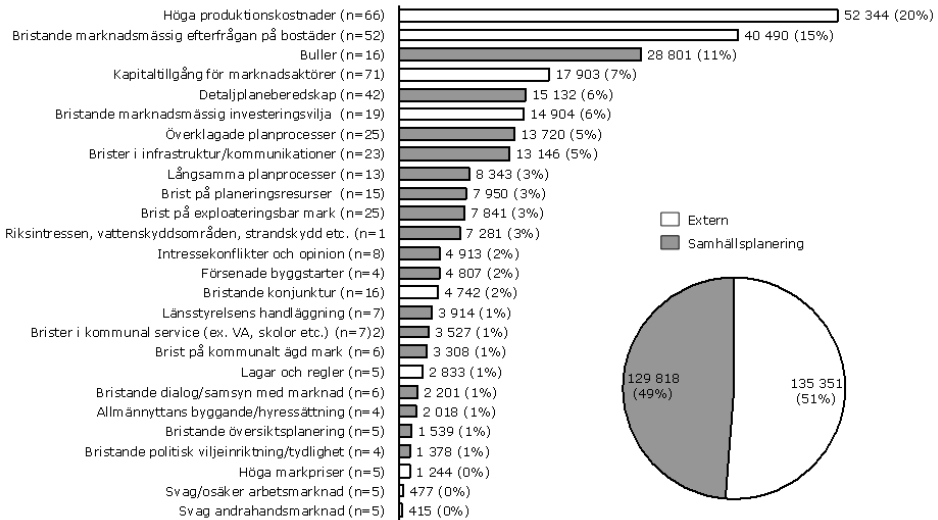
Figur 8.3 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet uttryckt som antalet och andelen bostäder som hindras att byggas av respektive hinder



Källa: Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2014, bearbetning Bostadsplaneringskommittén

⁵ Identifierade kategorier hänger intimt samman med varandra. Det finns dock goda skäl att göra en så högupplöst uppdelning som möjligt utifrån kommunernas bedömningar i syfte att kunna genomföra en mer träffsäker analys.

Figur 8.4 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet uttryckt som antalet och andelen bostäder som hindras att byggas av respektive hinder uppdelade på respektive hinders koppling till samhällsplanering



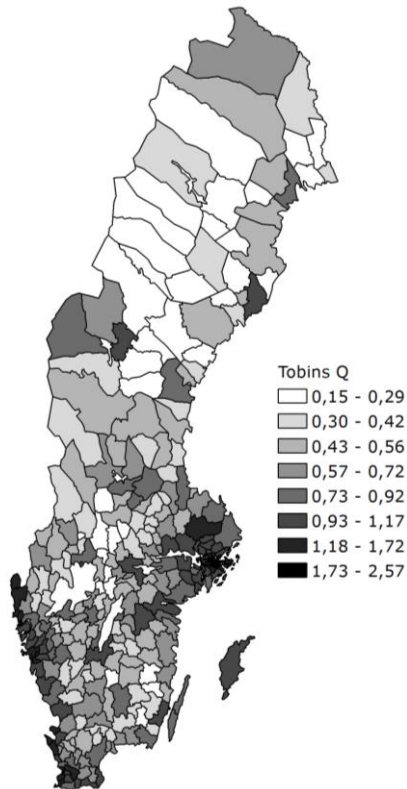
Källa: Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2014, bearbetning Bostadsplaneringskommittén

Flera tolkningar är möjliga att göra utifrån presenterade figurer. En tolkning är att de tre hinder som bedöms som mest vanligt förekommande – kapitaltillgång för marknadsaktörer, höga produktionskostnader och bristande marknadsmässig efterfrågan på bostäder – alla utgör olika utbuds- och efterfrågeförklaringar till varför marknaden inte kan eller vill producera nya bostäder. Dessa tre hinder bedöms tillsammans med ”bristande marknadsmässig investeringsvilja” stå för nästan hälften av den samlade problem-bilden kring varför bostäder inte byggs i tillräcklig omfattning. Även om metoden liksom bedömningen är trubbig pekar den på något grundläggande: Det går inte att planera fram nya bostäder om det saknas tillräcklig marknadsmässig efterfrågan.

Eftersom den svenska bostadsmarknaden i allt väsentlig fungerar utifrån marknadsmässiga principer, bygger investeringsbesluten på rationella avvägningar bland marknadens aktörer över var avkastningen på investerade medel är tillräckliga och högre än alter-

nativa förväntade avkastningar. En Tobins Q-karta⁶ över Sverige – som indikerar var det är mest lönsamt att producera bostäder – illustrerar det faktum att förutsättningarna för att bygga bostäder ser mycket olika ut i olika delar av landet.

Figur 8.5 Tobins Q-värden (genomsnittsvärden 2010–2012) för Sveriges 290 kommuner

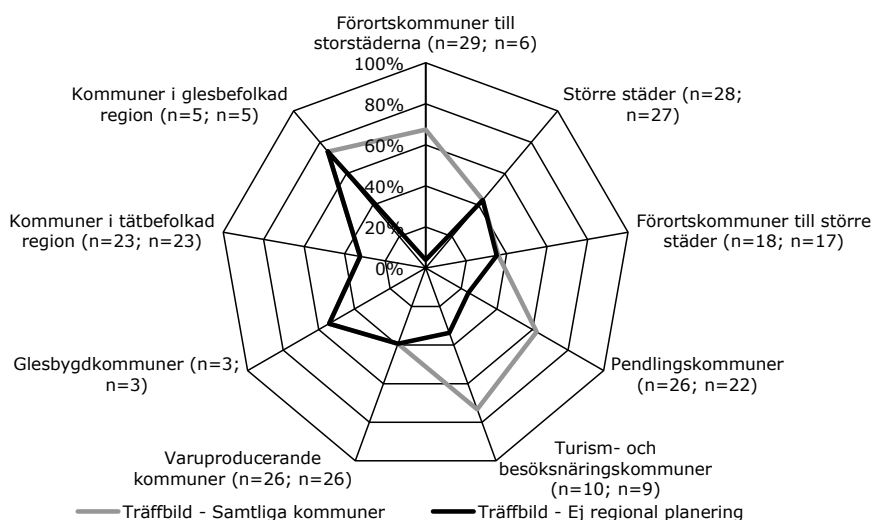


Källa: Boverket

⁶ Uppgifterna från Boverket över perioden 2010–2012 avviker från tidigare tidsserier över Tobins q, som togs fram av Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala Universitet. Enligt uppgifter från Boverket justerades metoden i samband med att Boverket tog över uppgiften 2010. Boverket kan dock inte i nuläget redogöra för skillnaderna eller den övergripande kvalitén i beräkningarna.

Med utgångspunkt i uppdelningen av hinder i relation till uppskattade behov av bostadsbyggande kan vi se i vilken utsträckning som olika typer av kommuner bedömer att bostadsbyggandet begränsas av hinder kopplade till samhällsplanering. Figur 8.6 indikerar att problembilden kopplad till bostadsförsörjning har störst koppling till samhällsplanering i kommuner i glesbefolkad region, i förortskommuner, i turism- och besöksnäringkommuner, samt i pendlingskommuner. Figuren pekar vidare på att problembilden kopplad till bostadsförsörjning har lägst koppling till samhällsplanering i kommuner i tätbefolkade regioner och i förortskommuner till större städer.

Figur 8.6 Kommunernas bedömningar av i vilken utsträckning hinder för bostadsbyggande har en koppling till samhällsplanering



Not. Figuren innehåller två n-värden för respektive kommungrupp. Det första värdet avser samtliga kommuner, det andra värdet de kommuner som i dag inte ingår i någon regional planering i Stockholms län eller i Göteborgsregionen

Om vi ser till de hinder som kommunerna identifierar och som de också kan förväntas påverka genom samhällsplanering, skiljer sig problembilden åt mellan olika typer av kommuner. Nedan redovisas en sammanställning av de tre största hindren med koppling till samhällsplanering fördelade över SKL:s kommungrupper.

Tabell 8.1 Sammanställning över de största hindren för bostadsbyggande sett till uppskattad bostadsbrist som har en tydlig koppling till samhällsplanering, uppdelade på kommungrupper

| SKL:s kommungrupp | Störst hinder | Näst störst hinder | Tredje störst hinder |
|---|--|---|--|
| Storstäder | Buller | - | - |
| Förortskommuner till storstäderna | Överklagade planprocesser | Brister i infrastruktur/kommunikationer | Detaljplaneberedskap |
| Större städer | Långsamma planprocesser | Detaljplaneberedskap | Buller |
| Förortskommuner till större städer | Detaljplaneberedskap | Brister i infrastruktur/kommunikationer | Brist på exploateringsbar mark |
| Pendlingskommuner | Brister i infrastruktur/kommunikationer | Länsstyrelsens handläggning | Riksintressen, vattenskyddsområden, strandskydd etc. |
| Turism- och besöksnäringskommuner | Överklagade planprocesser | Länsstyrelsens handläggning | Brist på planeringsresurser |
| Varuproducerande kommuner | Detaljplaneberedskap | Överklagade planprocesser | Brist på planeringsresurser |
| Glesbygdskommuner | Detaljplaneberedskap | Allmännyttans byggande/hyressättning | Brist på planeringsresurser |
| Kommuner i tätbefolkad region | Riksintressen, vattenskyddsområden, strandskydd etc. | Detaljplaneberedskap | Långsamma planprocesser |
| Kommuner i glesbefolkad region | Långsamma planprocesser | Detaljplaneberedskap | Brister i infrastruktur/kommunikationer |

Källa: Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2014, bearbetning Bostadsplaneringskommittén.

8.2.2 Bristande samhällsplanering?

Genomgången i föregående avsnitt kan ses som en bakgrund till den problembild eller de antaganden som mer specifikt ligger till grund för våra förslag och bedömningar. Det finns många olika sätt att beskriva och skära problembilden på.

- Brister i den kommunala fysiska planeringen och planeringen för bostadsförsörjning,
- Brister i regionala och mellankommunala hänsyn i den fysiska planeringen, samt
- Brister i samordningen mellan olika typer och system för samhällsplanering.

Brister i den kommunala fysiska planeringen och planeringen för bostadsförsörjning

Genom PBL:s bestämmelser och det kommunala självstyret har Sveriges kommuner en självständig ställning att planera för mark- och vattenanvändning. En förutsättning för att strategiskt och ändamålsenligt kunna göra detta är att kommunerna har en god förståelse för kommunens övergripande fysiska strukturer och förutsättningar. Översiktsplanerna utgör det verktyg som är tänkt att lägga grunden för denna övergripande planering. Översiktsplaneringen är dock i sig inte juridiskt bindande.

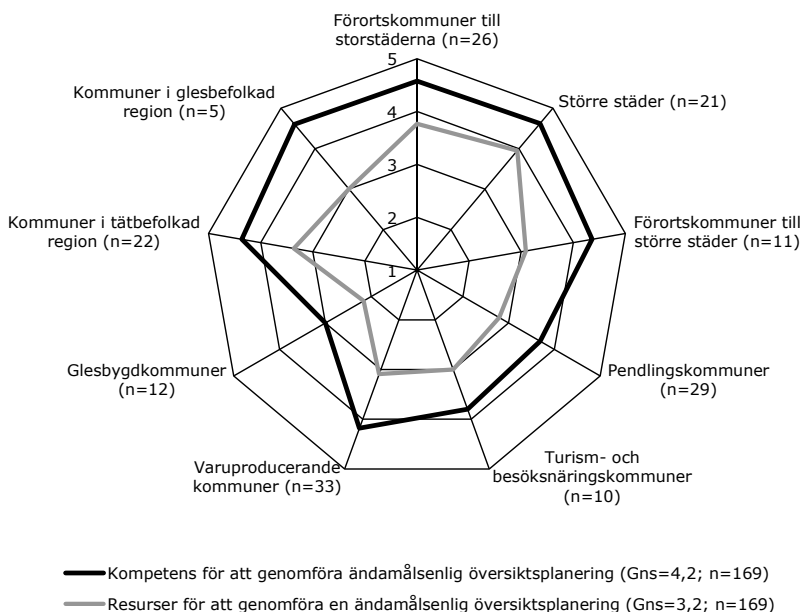
Att ansvaret för den fysiska planeringen ligger på 290 olika kommuner utgör en utmaning i sammanhanget. Den fragmentiserade kommunstrukturen hänger samman med flera potentiella problem. Ett sådant avser kapaciteten att planera.

I vår enkät till kommunala chefer för samhällsplanering fick dessa bedöma kommunens kapacitet att genomföra en ändamålsenlig översiktsplanering. Resultaten från enkäten indikerar överlag att kommunerna bedömer sin kompetens som god och fullt tillräcklig. Dock pekar en majoritet av kommunerna på att de inte uppfattar sig ha tillräckliga resurser för ändamålsenlig översiktsplanering. Sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek är mycket tydligt. Kapaciteten bedöms genomgående vara bättre i kommuner som har bedömt ett underskott på bostäder. Kommuner med större behov av nybyggnation uppger något högre kapacitet att översiktsplanera.

Vad gäller kommunernas kunskap och kompetens för bostadsförsörjningsplanering bedöms den i stort som tillfredsställande av kommunerna, dock som sämre än kapaciteten att översiktsplanera. På motsvarande sätt vad gäller översiktsplaneringen bedömer kommuner att bristen på resurser för ändamålsenlig bostadsförsörjningsplanering utgör ett betydande problem. Kapaciteten bedöms genomgående som bättre i kommuner som i Boverkets Bostadsmarknadsenkät har bedömt att kommunen har ett underskott på bostäder och bland kommuner som har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning. Sambandet mellan kapacitet och kommunstorlek är även här mycket tydligt. Större kommuner anser sig ha markant bättre kapacitet att planera för bostadsförsörjning. Kapa-

citeten att planera för bostadsförsörjningen bedöms dock inte som bättre i kommuner med större relativt behov av nybyggnation.

Figur 8.7 Kommunernas bedömningar av om medarbetarna har tillräcklig kompetens respektive resurser för att genomföra en ändamålsenlig översiktsplanering, uppdelade på kommuntyper



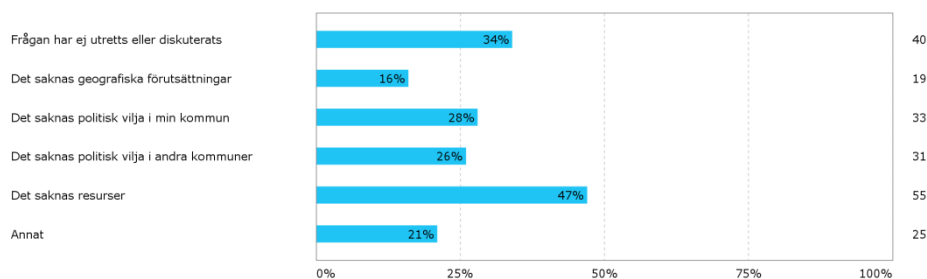
Brister i regionala och mellankommunala hänsyn i den fysiska planeringen

Utöver frågan kring kommunernas arbete med fysisk planering berör främst vårt förslag om regional fysisk planering frågan om regional och mellankommunal planering och regional hänsyn i den kommunala planeringen. Denna fråga kan i viss utsträckning förväntas hänga samman med den generella kapacitetsfrågan kring fysisk planering. Antagandet är då att kommuner inte tar tillräcklig regional och mellankommunal hänsyn i sin planering på grund av att de inte kan eller ges kapacitets- eller resursmässiga förutsättningar att göra det.

Enkäten till kommunala chefer för samhällsplanering ger visst stöd till denna hypotes. Bristande resurser lyfts i denna fram som

huvudskälet till varför mellankommunal samverkan kring fysisk planering inte sker. Att en tredjedel av kommunerna också uppger att de inte har diskuterat eller utrett frågan är en indikation på en möjlig kapacitetsproblematik.

Figur 8.8 Anförda skäl till varför kommuner inte (fullt ut) samverkar med andra kommuner i länet kring fysisk planering



Det andra perspektivet kopplat till bristande regionala och mellankommunala hänsyn i den fysiska planeringen hänger samman med att kommuner inte vill ta sådana hänsyn eller åtminstone inte prioriterar att göra det. Att 28 respektive 26 procent av kommunerna uppfattar att det saknas en politisk vilja i sin eller i andra kommuner indikerar att även detta perspektiv är betydelsefullt. Kommunerna kan dock endast i begränsad utsträckning förväntas ge en rättvisande bild av detta.

Det är svårt att bedöma hur viktigt eller stort detta regionala och mellankommunala planeringsmisslyckande är. Kommuner har redan i dagsläget i uppgift att redovisa mellankommunala frågor i sina översiktsplaner. En rapport från Boverket 2014 pekar på att det mellankommunala perspektivet behöver förtydligas i många kommunala översiktsplaner.⁷ Uppgifter från länsstyrelsen kan i viss utsträckning bidra till att belysa problemet. Under 2013 lämnade länsstyrelsen granskningsyttranden över översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och tillägg till översiktsplaner i 79 kommuner. I 13 av dessa kommuner hade länsstyrelsen invändningar mot brist på mellankommunal samverkan. Länsstyrelsen upphävde dock

⁷ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 s. 35.

inga detaljplaner eller områdesbestämmelser under 2013 med hänvisning till brist på mellankommunal samverkan.⁸

Andra förklaringar som lyfts fram i samband med datainsamlingen kring varför kommuner inte i tillräcklig utsträckning anlägger ett mellankommunalt eller regionalt perspektiv i sin planering, är att det saknas en tydlig ansvarig part för att samverkan ska ske och att kommunerna inte är vana vid att samarbeta kring den typen av frågor. Resonemang kring specifika mellankommunala målkonflikter återkommer i senare delar i konsekvensutredningen.

Brister i samordningen mellan olika former och system för samhällsplanering

En central problembild som ligger till grund för vårt uppdrag är det som brukar benämnas som sektoriseringen. Med det avses mer allmänt att samhällsplaneringen sker i separata stuprör och inte integrerat. Det handlar om det institutionella ramverket som sådant – många olika typer av lagar och myndighetsinstruktioner för varje planeringsslag – men också om en splittrad aktörs- och ansvarsstruktur. Sammantaget leder en alltför stark sektorisering till bristande samordning mellan å ena sidan fysisk planering och planering för bostadsförsörjning och å andra sidan övrig samhällsplanering, primärt planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regional tillväxt.

Boverket menar exempelvis att det saknas en tydlig koppling till frågor rörande fysisk planering i de regionala tillväxtstrategierna och att det saknas nödvändig kunskap om varandras planeringsprocesser. Boverket påtalar vidare svårigheter att koppla det regionala tillväxtarbetet till kommunens planering om inte kommunerna tydligt redovisar mellankommunala samband i sina översiktsplaner⁹.

Företrädare från Trafikverket – som har intervjuats för konsekvensutredningen – menar att kommunerna generellt har svårt att lyfta perspektivet kring samhällsplanering, beroende på att de inte har tillräcklig kapacitet, bristande insikt och förståelse för planeringssystemen och den ekonomiska planeringen – för att kunna

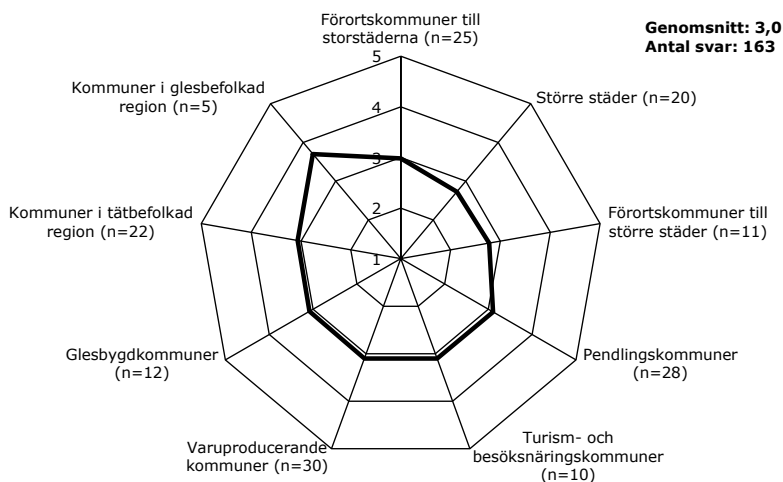
⁸ Boverket, *Plan- och byggenkäten översiktsplanering* 2013.

⁹ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15.

värdera den regionala och nationella infrastrukturplaneringen. Kommunernas fokus mot bebyggelseplanering och ofta då i detaljplanskedet gör de anspråk som den regionala och nationella infrastrukturen ställer på den kommunala infrastrukturplaneringen svårhanterlig. Det gäller exempelvis frågan om framkomlighet genom orter där planeringen för infrastruktur och den kommunala fysiska planeringen måste samordnas.

Kommunerna själva ser också sektoriseringen som en utmaning. I vår enkät till kommunala chefer för samhällsplanering fick de bedöma i vilken utsträckning som kommunerna skulle behöva ta bättre hänsyn till och samordna sin fysiska planering med annan samhällsplanering (transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regional tillväxt). Av de 163 kommuner som besvarat frågan anser drygt en av tre kommuner att detta tydligt är fallet. Värt att notera är att det inte förekommer några betydande skillnader mellan olika kommuntyper.

Figur 8.9 Kommunernas bedömningar av i vilken utsträckning de behöver ta bättre hänsyn till och samordna sin fysiska planering med annan samhällsplanering (transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regional tillväxt) uppdelade på kommungrupper



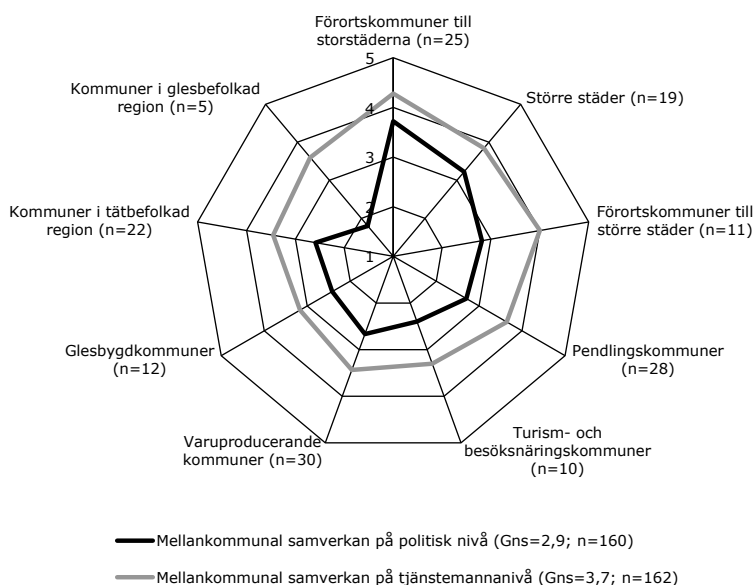
8.2.3 Befintlig mellankommunal och regional planering

Formell regional planering enligt PBL och lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län sker i dag i Stockholms län och i 13 kommuner i Göteborgsregionen. De två planeringsprocesserna skiljer sig dock åt. Utöver dessa processer med nationellt utpekade planeringsorgan har olika aktörer i landet tagit självständiga initiativ till att bedriva olika typer av mellankommunala och regionala planeringsprocesser kring fysisk planering. Arbetet med en strukturbild i Skåne län är ett tydligt exempel på ett mer regionalt samlat grepp kring regional planering. Därutöver sker olika former av mellankommunal samverkan på olika platser och i olika former runtom i landet.

En sådan samverkansform är mellankommunala översiktsplaner, vilket exempelvis har tillämpats av Linköpings och Norrköpings kommuner. Gemensamma intressen kring energi- eller vatten- och avloppsfrågor utgör inte sällan grund för mellankommunal samverkan. Det kan exempelvis röra sig om att kommuner ser möjligheter att dela på kostnaderna för att ta fram gemensamma vindkraftsplaner. Samma kostnadsbesparande orsaker ligger till grund för mellankommunal samverkan kring tekniska förvaltningar och nämnder. En generell bedömning är att behovet av mellankommunal samverkan inte kommer att minska framgent. Detta gäller även utan lagmässiga förändringar.

I vår enkät till kommunala chefer för samhällsplanering fick dessa bedöma i vilken utsträckning som kommunerna i dag samverkar med andra kommuner i länet kring fysisk planering på politisk nivå respektive tjänstemannanivå. Utifrån kommunernas svar kan vi utläsa att mellankommunal samverkan kring fysisk planering på tjänstemannanivå uppfattas vara mer utbrett än samverkan på politisk nivå. Kommuner med hög befolkningstillväxt anser sig i högre utsträckning samverka än andra kommuner. På politisk nivå gäller detta särskilt i kommuner med mer än 50 000 invånare.

Figur 8.10 Kommunernas bedömningar av i vilken utsträckning som de i dag samverkar med andra kommuner i länet kring fysisk planering på politisk nivå respektive tjänstemannanivå uppdelade på kommuntyper



Motsvarande fråga ställdes om kommunernas samverkan kring bostadsförsörjningsfrågor. Denna typ av samverkan bedömdes ske i betydligt mindre utsträckning än samverkan kring fysisk planering. Det gäller särskilt på tjänstemannanivå. I flertalet län bedömer inte kommunerna att det sker någon betydande mellankommunal samverkan kring planering för bostadsförsörjning. Stockholms län är det enda län där kommunerna till en övervägande del anser att det sker en samverkan. Viss form av samverkan förefaller ske i Östergötlands, Södermanlands och Skåne län. Samverkan mellan kommuner kring planering för bostadsförsörjning uppfattas vidare som mer utbredd i kommuner som också samverkar kring fysisk planering, i kommuner med hög befolkningstillväxt, i kommuner med mer än 50 000 invånare samt i kommuner i Stockholmsregionen och i större högskoleorter.

8.2.4 Syfte med regional fysisk planering och ökad samordning

Vi bedömer att en regional fysisk planering bör syfta till att övergripande skapa förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. En hållbar utveckling bygger på att prioriteringar och beslut tas utifrån kravet på helhetssyn och att planeringen förmår att göra avvägningar som skapar förutsättningar för långsiktigt hållbara beteendemönster. Vi föreslår att regional fysisk planering ska avse frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön i länet. Planeringen ska således avse frågor som behöver behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens. Av detta följer att den regionala planeringen inte ska överta eller inskränka den kommunala planeringen. Den ansvarige aktören ska inte överta några planeringsuppgifter som ankommer på någon annan, exempelvis planering av transportinfrastruktur, vatten- och avloppsförsörjning, bostadsförsörjning och avfallshantering.

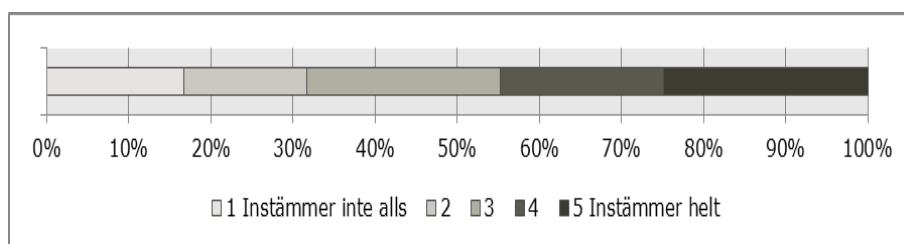
Den planering vi föreslår ska underlätta den kommunala översiktsplaneringen och planeringen för bostadsförsörjning genom att bidra till underlag och regionala bedömningar och avvägningar mellan olika nationella och regionala intressen. Den bör vara en målstyrd planering som tillför en helhetssyn och ger uttryck för och synliggör de olika planeringsslagens fysiska genomslag och avtryck. Regional fysisk planering ska handla om strukturella förutsättningar utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv avseende bebyggelse, infrastruktur, anläggningar och andra förutsättningar för näringslivet, natur och kultur, idrott och friluftsliv.

När det gäller behovet av ökad samordning mellan ett antal strategiska planeringsslag bedömer vi att samordningen mellan sektorsvisa planeringar på regional nivå bör stärkas för en bättre och effektivare samhällsplanering och för att skapa förutsättningar för en bättre bostadsförsörjning och hållbar utveckling. Vi föreslår därför att de planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom regional fysisk planering, för regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med annan planering.

8.2.5 Hur den regionala planeringen kan förväntas mottas av kommunerna

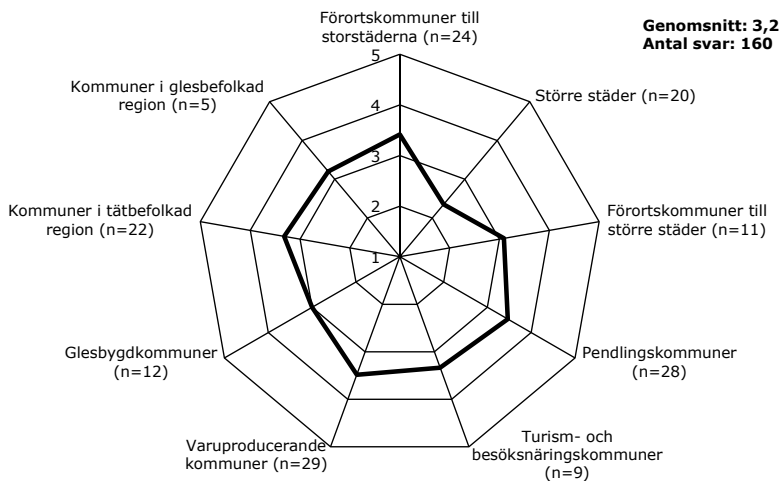
Utifrån vår datainsamling är det tydligt att olika län och kommuner inom länen i varierad grad upplever sig som vinnare respektive förlorare av förslaget om en regional fysisk planering. Det har sin förklaring i olika erfarenheter och olika faktiska eller upplevda såväl problembilder som behov av mellankommunal planering och samordning. Det senare är inte minst beroende av de erfarenheter som kommunerna har av mellankommunala och regionala inslag i planeringen och av kommunernas funktionella samverkans- och beroendemönster med andra kommuner i och utanför länet.

Figur 8.11 Kommunernas bedömning av om det behövs en regionalt utpekad aktör med ansvar för att utreda och planera kommungemensam fysisk planering och planering för bostadsförsörjning, samt samordna översiktlig planering inom länet



Utifrån den enkät som vi har genomfört är det tydligt att Sveriges kommuner har väldigt olika uppfattningar kring behoven av att peka ut en regional aktör med ansvar för att utreda och planera för kommungemensam fysisk planering och planering för bostadsförsörjning, samt samordna översiktlig planering inom länet. Ungefär 45 procent av de kommuner som har svarat på frågan i enkäten ställer sig övervägande positiva och ungefär 32 procent ställer sig övervägande negativa till att det behövs en utpekad aktör regionalt.

Figur 8.12 Kommunernas åsikter om behovet av en regionalt utpekad aktör med ansvar för att utreda kommungemensam fysisk planering och planering för bostadsförsörjning, samt samordna översiktlig planering inom länet uppdelade på kommuntyper



Värt att notera är att skillnaderna i attityder mellan olika kommuntyper är små. En övergripande hypotes kring varför kommunerna ställer sig olika positiva till regional planering är att kommunernas specifika utmaningar och problembilder är unika och upplevs skilja sig åt från kommun till kommun. Kommunerna anser sig ha olika mycket att vinna på regional planering.

Ett undantag är kommuner med större städer och med en befolkning större än 100 000 invånare samt större högskoleorter, som ställer sig tydligt mer kritiska till förslaget. En huvudorsak till undantaget kan vara att dessa städer anser sig ha minst att vinna på att få ta del av kunskap och perspektiv från en regional aktör och från andra kommuner i planeringen. De anser sig i högre utsträckning ha tillräcklig kapacitet själva för att planera ändamålsenligt. Utifrån konsekvensutredningens datainsamling framkommer att dessa kommuner ofta har en självbild som självtillräcklig och att de i större utsträckning har något att erbjuda sin omgivning än vad omgivningen har att erbjuda kommunen i termer av fysisk planering.

Analogt till detta, men kanske mer intuitivt uppenbart för berörda aktörer, har mindre kommuner och kommuner med en svagare befolkningsutveckling mer att vinna på att det regionala perspektivet stärks och att bebyggelseplaneringen bättre kopplas

samman med infrastrukturplanering så att regionens attraktivitet stärks. Det kan bland annat ske genom att goda kommunikationer till större tätorter i regionen möjliggör för personer att bosätta sig i mindre kommuner med korta pendlingstider. Liknande resone-mang lyfts från olika håll att många kommuner – företrädevis de med mindre resurser, befolkningsminskning, åldrande befolkning etc. – har att vinna på att ha ett regionalt fysiskt perspektiv på hur offentlig service kan tillhandahållas på ett rationellt och kostnads-effektivt sätt.

Utifrån vår utredning och analys förefaller det dock inte finnas något generellt samband mellan kommunernas syn på behovet av en regionalt utpekad aktör och deras befolkningsutveckling eller hur mycket kommunerna i dag samverkar kring fysisk planering eller bostadsförsörjning. Det indikerar att det sannolikt finns andra eller mer specifika faktorer som kan förklara attitydskillnaderna. Kommunens specifika funktionella samverkansmönster med andra kommuner skulle kunna vara en sådan faktor, dvs. att kommuner i olika utsträckning uppfattar det som meningsfullt att samverka med varandra med utgångspunkt i länet som administrativ indel-ningsgrund.

En medelstor kommun i Mälardalsregionen med starkt växande befolkning och underskott på bostäder ifrågasätter exempelvis länet som utgångspunkt för planeringen på följande sätt.

Varför utgå från länsindelning när man pratar region? Vår region spänner över tre län vad det gäller arbetsmarknad, bostadsmarknad och infrastruktur. Det hade varit bättre med en funktionell indelning.

Dessa funktionella samverkansmönster borde då i viss utsträckning sammanfalla med de regionala variationerna i attityder till regional planering. I figur 8.13 redovisas en karta som på övergripande nivå visar på skillnaderna mellan länen. De kommunala attityderna till regional fysisk planering varierar mellan ett genomsnittligt värde på 2,0 för Södermanlands och Västernorrlands län och 4,3 för Kalmar län.

blir dessa resonemang svåra att genomföra. För att ändå förhålla sig till detta förhållande redogör vi nedan för de övergripande tankegångarna kring marginaleffekten.

Påverkan av föreslagen lag om regional fysisk planering på Stockholms län, som har längst erfarenhet av regionplanering, bedöms överlag som små. Skillnaderna i uppgifter rör sig primärt om bostadsförsörjningsuppgiften. Denna bedöms bli tydligare för landstinget och bedöms därmed kunna få en högre prioritet i planeringsarbetet.

Föreslagen lag bedöms medföra betydande förändringar för regionplaneringen i Göteborgsregionen. Kommunalförbundet fråntas uppgiften, som i stället åläggs Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen). Förslaget kan leda till en osäkerhet hos involverade aktörer i Göteborgsregionen.

Vi har inte gjort någon fördjupning kring hur Västra Götalandsregionen kan tänkas välja att hantera uppdraget, exempelvis kring vilken roll som länets fyra kommunalförbund förväntas få. Det kan tyckas rimligt med hänsyn till det arbete som kommunalförbunden redan bedriver kring mellankommunal planering, att det arbetet blir utgångspunkt för en länsvis planering. En sådan utveckling skulle följa det tillvägagångssätt som kännetecknar kommunalförbundens roll i övrig länsplanering i Västra Götalands län. Det blir med utredningsförslaget fullt möjligt att bedriva delregional planering inom ramen för den länsvisa.

På de platser där det i dag i varierad grad sker regional och mellankommunal samordning och samverkan kring fysisk planering bedöms de marginella skillnaderna bli olika beroende på den befintliga omfattningen på planeringsarbetet. I Skåne län uppfattas merparten av föreslagen lag om regional fysisk planering redan hanteras inom ramen för strukturbildsarbetet, förutom uppgifterna gällande bostadsförsörjning. Arbetet bedöms därför kunna stärkas genom att Skåne läns landsting, Region Skåne, får ett tydligare och mer legitimt uppdrag. Vi bedömer att detta underlättar dialogen med kommunerna, men också stärker arbetet och dess status internt inom organisationen.

Motsvarande resonemang lyfts fram på andra platser. Östergötlands läns landsting (Region Östergötland) bedömer att en lag om regional fysisk planering skulle innebära ett tydligare och mer legitimt uppdrag, både i relation till kommunerna, men kanske framför

allt i relation till politiken. Det senare bedöms som betydelsefullt, då det befintliga regionala greppet kring frågorna endast upplevs ske tjänstemannavägen. Ett lagstadgat uppdrag bedöms som viktigt för att få igång en politisk process.

För de län där det inte bedrivs någon planering, bedöms marginaleffekten bli mer påtaglig. Men även här kommer effekten att variera mellan länen med hänsyn till att i vissa län har ett arbete med att anlägga ett fysiskt planeringsperspektiv på det regionala utvecklingsarbetet påbörjats, medan andra län bedöms ha en längre startsträcka.

8.3 Om den regionala fysiska planeringens förväntade påverkan och logik

Utifrån tidigare förda resonemang är det inte möjligt med hänsyn till bristen på tillgänglig evidens, att kvantifiera eller värdera effekterna av en regional fysisk planering och en ökad samordning mellan planeringsslagen. Utifrån vår datainsamling och våra analyser har vi utvecklat en övergripande figur, som sammanfattar hur målbilden om en regional fysisk planering logiskt sett hänger samman med de uppgifter som berörda aktörer får i förslaget om lag om regional fysisk planering.

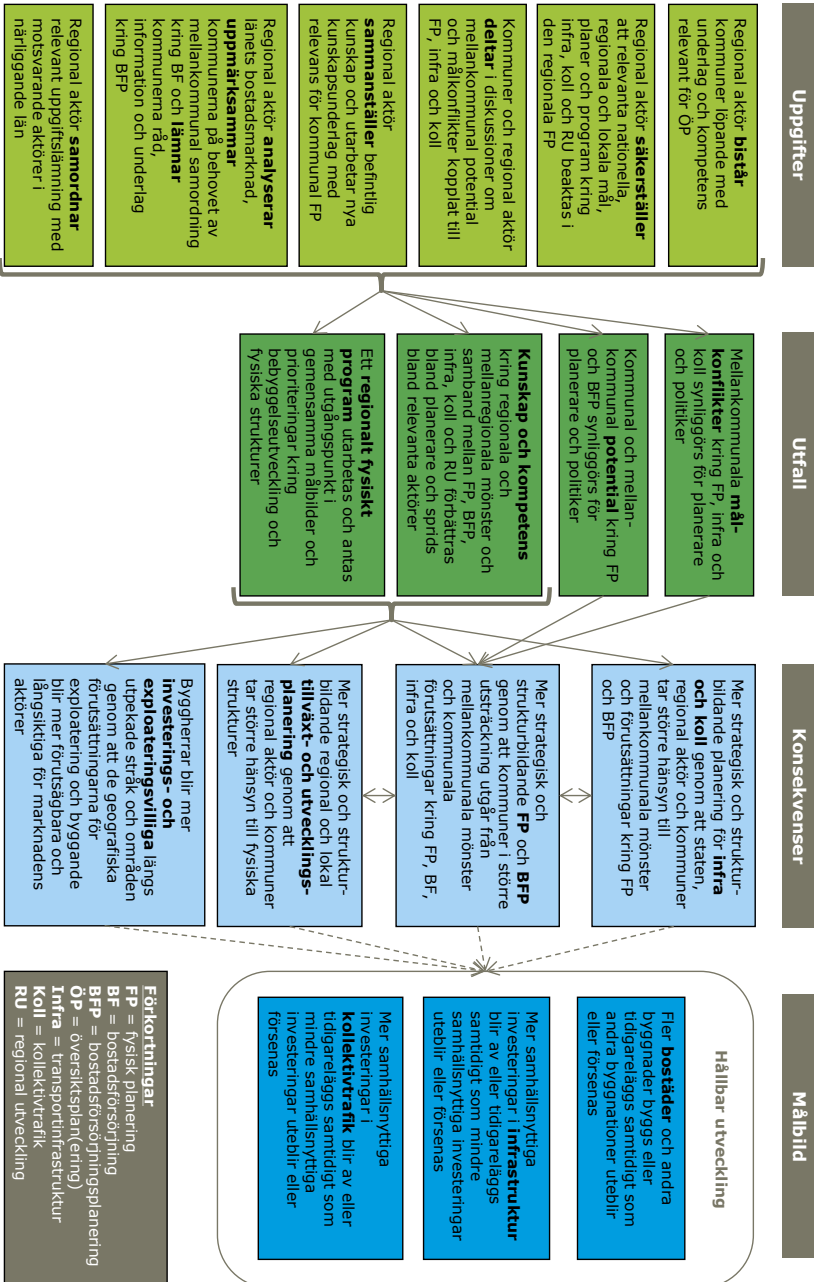
Vi anser att det är betydelsefullt att tydliggöra logiken för förslagets förväntade konsekvenser för att därefter bedöma rimligheten i de antaganden vi har gjort och konsekvenserna av förslagen. Den kausala modell som vi presenterar nedan är i sig en grov förenkling, där många av de mer processuella värdena av att delta i planeringen inte återges. Detsamma gäller för hur den regionala fysiska planeringen påverkar och påverkas av sitt institutionella sammanhang. Med dessa förbehåll presenteras modellen följt av resonemang och exempel från datainsamlingen. Resonemangen är strukturerade utifrån de fyra huvudsakliga effekterna som den regionala fysiska planeringen förväntas medföra.

- En mer strategisk och strukturbildande regional fysisk planering och planering för bostadsförsörjning genom att regionala aktörer och kommuner i större utsträckning utgår från regionala och mellankommunala mönster och kommunala förutsättningar

kring fysisk planering, planering för bostadsförsörjning, planering för transportinfrastruktur och planering för kollektivtrafik.

- En mer strategisk och strukturbildande planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik genom att staten, regionala aktörer och kommuner tar större hänsyn till varandra, mellan-kommunala mönster och förutsättningar kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.
- En mer strategisk och strukturbildande regional och lokal tillväxt- och utvecklingsplanering genom att regionala aktörer och kommuner tar större hänsyn till fysiska strukturer.
- De geografiska förutsättningarna för exploatering och byggande blir mer förutsägbara och långsiktiga för marknadens aktörer.

Figur 8.14 Förändringslogik som redogör för huvuddragen i hur regional fysisk planering förväntas bidra till att tillgodose bostadsförsörjning och hållbar utveckling



8.3.1 En mer strategisk och strukturbildande fysisk planering och planering för bostadsförsörjning

En regional fysisk planering förväntas bidra till att skapa en mer strategisk och strukturbildande planering. Detta förväntas ske genom att kunskap och kompetens kring regionala och mellanregionala mönster och samband mellan fysisk planering, planering för bostadsförsörjning, infrastrukturplanering, kollektivtrafiken och regionalt tillväxt- och utvecklingsarbete förbättras. Genom den samlade kunskapsproduktionen och samproduktionen av kunskap förväntas den kommunala och mellankommunala potentialen kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning synliggöras för planerare och politiker på kommunal och regional nivå. Utifrån dessa mönster och förutsättningar kan såväl regionala aktörer som kommuner i större utsträckning utgå från dem i sin planering.

Även om vare sig förslagen om regional fysisk planering eller krav på ökad samordning är bindande, förväntas den kommunala planeringen förbättras och bli mer samhällseffektiv genom att mellankommunala mål- och intressekonflikter kring fysisk planering, infrastrukturplanering och kollektivtrafiken synliggörs för planerare och politiker redan på regional nivå.

Ökad kunskap och kompetens bland planerare och politiker

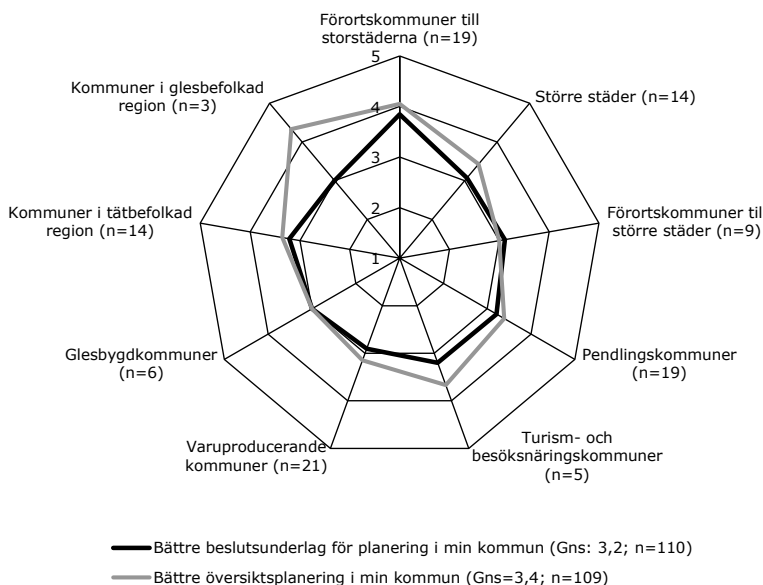
Bland de personer som vi har samtalet med kring deras erfarenheter av regional och mellankommunal planering tycks det finnas en viss enighet kring att mycket av värdeskapandet av regional fysisk planering ligger i så kallade mjuka värden som ökad kompetens och förståelse hos tjänstemän och politiker. Effekter av sådana värden bör inte underskattas, men är i sig svåra att bedöma enskilt. Liknande kan sägas gälla mer allmänt för samordningsvinster mellan olika typer av planering. Nyttan av samordningen är svår att värdera och förutspå.

I samtal med regionala aktörer i Skåne och Västra Götalands län anses nyckeln för att möjliggöra en ändamålsenlig och väl förankrad regional fysisk planering vara dialogen och förankringsarbetet mellan kommunerna och den regionala aktören. Dialog och förankringsarbete är även centrala effekter i sig. Det är genom dialog mellan kommunerna som förutsättningarna ges för att kunna arbeta fram gemen-

samma dokument, där exempelvis viktiga huvudstråk för exploatering pekats ut. I Skåne län uppfattas det i dag finnas en mycket starkare medvetenhet om den regionala dimensionen, vilket bedöms vara strukturbildsarbetets förtjänst.

Baserat på den enkät som vi har genomfört bedömer de kommuner som i dagsläget samverkar mellankommunalt eller regionalt kring fysisk planering att det även stärker kommunens planering. Kommuner som uppger att de samverkar mer ser också i större utsträckning att samverkan leder till bättre beslutsunderlag för planering i kommunen och bättre översiktsplanering i kommunen. Kommuner som samverkar mer med andra kommuner kring fysisk planering ser också en större nytta av samverkan i termer av mer ändamålsenlig fysisk planering i kommunen. Förortskommunerna till storstäderna bedömer effekterna av den mellankommunala och regionala samverkan som särskilt givande.

Figur 8.15 Kommunernas bedömning av i vilken utsträckning som genomförd mellankommunal samverkan kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning har lett till bättre planering



Erfarenheter från arbetet med strukturbilden för Skåne visar att kommuner i Skåne län i dag arbetar mer aktivt med sin översiktsplanering, som också har fått ett tydligare regional sammanhang. I sin roll som ansvarig aktör för strukturbilden utgör Region Skåne även en kompetensmässig resurs, som kan stötta framförallt mindre kommuner i sitt arbete med sina översiktsplaner, både formellt genom remissförfarande, men också genom dialog där regionen kan bidra med ett omvärldsperspektiv. De kunskapsunderlag som Region Skåne tar fram kommer också till användning.

En rapport från Boverket ger en liknande bild. Rapporten pekar på att den regionala nivån kan spela en viktig roll i att bistå kommuner med att göra omvärldsanalyser och sätta kommunen i ett regionalt sammanhang.¹⁰

I stället för att varje kommun själva ska skaffa sig en regional omvärldskunskap och regionalt planeringsunderlag från olika håll ska de kunna repliera på ett gemensamt planeringsunderlag som tillställts dem från ett håll. Detta skulle möta den efterfrågan från kommunernas sida om ett behov av ett samlat kunskapsunderlag.

Kan en icke bindande regional planering bidra till att lösa målkonflikter mellan kommuner?

Ett viktigt skäl för att införa en regional fysisk planering handlar om att skapa en större geografisk planeringshorisont kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning. Det förväntas leda till att kommunerna planerar på ett mer samhällseffektivt sätt och i förlängningen att samhället som helhet kan skapa ett mer attraktivt erbjudande för marknadens byggaktörer till en lägre kostnad.

Detta hänger samman med en tanke om att kommunerna i nuläget inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn i sin kommunala planering till situationen när det gäller fysisk planering och planeringen för bostadsförsörjning i närliggande kommuner. Det kan bero på flera saker. En kan härledas till att berörda aktörer inte har den kunskap, kompetens eller de resurser som de behöver för att ta sådana hänsyn. Denna logik har vi redogjort för i det föregående. Den andra orsaken kan vara att kommuner inte vill ta sådana hänsyn

¹⁰ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 s. 37–38.

beroende på egenintressen, dvs. att kommunerna inte anser sig ha något att vinna på att ta sådana hänsyn.

Det saknas inte exempel på mållkonflikter där det kommunala egenintresset ges företräde före vad som bedöms vara samhällsekonomiskt gynnsamt eller bidragande till hållbar samhällsutveckling utifrån en större planeringsgeografi. Det kan handla om att kommuner inte bygger bostäder i linje med den kommunala och regionala efterfrågan eller behoven av bostäder trots att de yttre förutsättningarna egentligen är på plats. Det kan handla om att kommuner befinner sig i en form av konkurrenssituation mellan varandra kring lokalisering av attraktiva områden för extern handel, evenemangsarenor, gods-terminaler m.m. Vidare kan en enskild kommun utöva påverkan på Trafikverket vid genomförande av regionalt och nationellt viktiga infrastrukturprojekt. Det ska dock i sammanhanget poängteras att kommunernas agerande följer vad 2 kap. 1 § KL föreskriver att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.

Ett genomgående inslag för vårt utredningsarbete har varit frågan om hur en icke bindande regional fysisk planering kan påverka kommunerna för att hitta lösningar för dessa typer av mellan-kommunala mållkonflikter och där kommunen anser sig ha goda skäl att agera i enlighet med egenintresset. Bland några av de aktörer som vi har varit i kontakt med förefaller det finnas en samsyn kring att regional fysisk planering som inte är bindande kommer att få svårt att minska den kommunala suboptimeringen.

De kommuner som har en stark egen ställning, antingen i egenskap av dess generella attraktionskraft eller i egenskap av dess specifika ställning kommer även genom regional fysisk planering och krav på ökad hänsyn och samordning mellan planeringsslagen bli svåra att påverka. Dock har ett antal faktorer identifierats som skulle tala för att en regional fysisk planering – trots att den inte är bindande – samt krav på ett ökat hänsynstagande och samordning mellan olika planeringsslag, kan få en positiv effekt på att hantera mållkonflikter och minska suboptimering.

Genom att anlägga ett regionalt perspektiv på planering kan ovan nämnda suboptimering synliggöras på ett bättre sätt vilket kan leda till att kommunerna agerar mer samhällseffektivt. Den regionala och mellankommunala dialogen och kunskapsproduk-

tionen kan bidra till att skapa en form av tryck som kan påverka det kommunala samtalet bland såväl politiker och tjänstemän som invånare. I samtal med aktörer i såväl norra som södra Sverige lyfts erfarenheter fram, där inslag av mellankommunal och regional samverkan har bidragit till att skapa en bättre förståelse för de prioriteringar av olika stråk och hur regionen som helhet har att vinna på att stärka kommunikationerna, exempelvis till större orter i regionen.

Vidare menar ett flertal personer som vi har diskuterat denna frågeställning med, att landstinget i egenskap av sin egen skattebas och sina finansiella resurser kan använda denna styrkeposition för att väga in i mellankommunala målkonflikter. Det gäller framför allt också som en följd av möjligheterna att påverka prioriteringarna i länstransportplanen och den regionala kollektivtrafikplaneringen. Det sist nämnda gäller även för samverkansorganen enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Den regionala aktören kommer i någon utsträckning att kunna fylla en funktion som oberoende aktör och intermediär. Hur den regionala aktören agerar och väljer att agera kommer givetvis att vara beroende av vilket mandat som aktören tar sig och får av länets kommuner.

Sammantaget bedömer vi att det är troligt att såväl en ökad samordning som en regional fysisk planering kommer att ha en positiv påverkan på förutsättningarna att lösa mellankommunala och regionala planeringsmisslyckanden. Det går dock inte att bedöma i vilken utsträckning eller omfattning.

8.3.2 Samordningsvinster med planeringen för infrastruktur och kollektivtrafik

Vi föreslår att samordningen mellan sektorsvisa planeringar på regional nivå bör stärkas för en bättre och effektivare samhällsplanering och för att skapa förutsättningar för en bättre bostadsförsörjning och långsiktigt hållbar utveckling. De planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom de olika regionala planeringsslagen samt i kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med annan planering. Därtill anser vi att en regional fysisk planering också kan förväntas bidra till att skapa en mer strategisk och strukturbildande planering för transportinfra-

struktur och kollektivtrafik. Detta kan ske genom att staten, den regionala aktören och kommuner tar större hänsyn till mellankommunala mönster och förutsättningar kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.

Genom att ställa krav på ökad samordning mellan den planering som sker med utgångspunkt på regional nivå med den kommunala planeringen och genom att föreslå en regional fysisk planering, förväntar vi oss bland annat att en regional planeringsnivå kan ha en viktig roll som ett forum för att samla nyckelaktörer, där planeringsfrågor lyfts till en regional nivå. Det har tidigare framförts av Boverket och kan i sin tur skapa ökad tydlighet till såväl den nationella som den regionala infrastrukturplaneringen.

Även från Trafikverket framkommer att den regionale aktören kan bidra till att skapa en bättre infrastrukturplanering genom att gemensamma målbilder och prioriteringar tas fram. Där blir infrastruktur- och kollektivtrafikplaneringen mer långsiktig och utgår mer från regionala behov snarare än lokalpolitiska.

Det är vidare troligt att en regionalt utpekad aktör kan utgöra ett kompetensmässigt stöd för kommuner i deras dialog med Trafikverket kring infrastrukturplanering. Det kan även bli enklare för Trafikverket att föra samtal om frågor som är viktiga för myndigheten, om motparten befinner sig i den regionala skalan. Trafikverket understryker vikten av att anlägga ett mellanregionalt perspektiv på infrastruktur och kollektivtrafikplaneringen, då den inte sällan är länsövergripande.

En regional aktör bör kunna bidra med ett värde för denna planering. Det gäller särskilt om aktören har till uppgift att utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för den fysiska miljön och i de regionala strukturerna och sambanden samt koordinera dessa med regionala aktörer i andra län. Vårt förslag att ge uppdraget kring regional fysisk planering till samma aktör som har uppdrag avseende länstransportplanen, det regionala tillväxtarbetet och i vissa län även för kollektivtrafikplaneringen innebär en mycket konkret form av samordning.

Nyttan av en bättre och mer strategisk planeringssamordning mellan infrastruktur- och kollektivtrafiksidan och den fysiska planeringssidan är många. Infrastruktur och kollektivtrafik utgör viktiga komponenter för att hantera regionala obalanser mellan kommuner med överskott på bostäder och exploateringsbar mark

och kommuner med underskott, men med en problematik kring kompetensförsörjning. En bättre samordning kan bidra till att synliggöra detta. Det kan illustreras av situationen för två kommuner i södra Mellansverige, där en kommun har ett stort underskott på bostäder och inte klarar av sin bostadsförsörjning, medan en angränsande kommun hade gott om tomtmark. Genom utbyggnad av spårbunden kollektivtrafik mellan kommunerna kunde kompetensförsörjningen säkras i en kommun, medan den andra kommunen fick ett ökat befolknings- och skatteunderlag.

Ett regionalt perspektiv för infrastruktur och kollektivtrafik är särskilt viktigt i den fysiska planeringen för vissa typer av bebyggelseutveckling. Ett exempel på detta ges av en regional aktör som menar att kommuner som bedriver ett arbete med att utveckla stationer har mycket att vinna på att ha en förståelse för de regionala mönstren. Genom att stärka kunskapen om exempelvis pendlingsmönster i regionen kan kommunen göra en mer ändamålsenlig planering av markanvändningen runt ett stationsområde, där exempelvis mark avdelas för mötesintensiva verksamheter som påverkas av goda kommunikationer.

En bättre samordning mellan berörda planeringsslag kan bidra till att synliggöra regionala och mellankommunala potentialer kring infrastruktur och fysisk planering. Trafikverket pekar exempelvis på hur Växjö godsbangårds lokalisering utgjorde ett hinder för ny bebyggelseutveckling, varpå beslut togs att flytta godsbangården till Alvesta. Genom kunskap om de olika förutsättningarna för kommunerna och orterna i regionen, kunde flytten av godsbangården göra plats och skapa förutsättningar för ny bebyggelseutveckling i Växjö.

Det är svårt att bedöma huruvida krav på en ökad samordning och en regional fysisk planering ger de förutsättningar som behövs för att skapa samordningsvinster. Det 40-tal kommuner som i vår enkät anser att de på tjänstemannanivå fullt ut samverkar med andra kommuner kring fysisk planering, anser också tydligt att de i mindre utsträckning skulle behöva ta bättre hänsyn till och samordna sin fysiska planering med annan samhällsplanering. Även om det är svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån den uppgiften, indikerar det att den mellankommunala och regionala samordningen kan ha en positiv inverkan på samordningen mellan planeringsslagen.

8.3.3 Samordningsvinster med planeringen för lokalt och regionalt utvecklingsarbete

På samma sätt som krav på ökad samordning och en regional fysisk planering kan förväntas bidra till att skapa en mer strategisk och strukturbildande planering för infrastruktur och kollektivtrafik, kan en regional fysisk planering också förväntas bidra till en bättre regional och lokal tillväxt- och utvecklingsplanering genom att en regional aktör och berörda kommuner tar större hänsyn till fysiska strukturer.

Regionalt och lokalt tillväxtarbete förbättras genom att en regional aktör och kommuner tar större hänsyn till fysiska strukturer

Boverket pekar på att bristen på regionala rumsliga perspektiv i de regionala utvecklingsstrategierna utgör hinder för kommunala planerare, som sen ska omsätta dessa strategier i kommunens översiktsplaner.¹¹ Boverket ser dock en tendens till ett ökat intresse från regionalt tillväxtansvariga av att samordna det regionala tillväxtarbetet med kommunernas fysiska planering. Arbetet med strukturbilder utgör den tydligaste indikatorn för denna trend. Företrädare för Tillväxtverket för ett liknande resonemang.

Det regionala tillväxtarbetet skulle ur Tillväxtverkets perspektiv stärkas och få större genomslag, om tillväxtfrågornas påverkan på den fysiska miljön blev tydligare. Enligt Tillväxtverket har detta delvis skett i Region Skåne genom deras arbete med strukturbilden, vilket resulterat i att kommunernas översiktsplaner nu utgår från den gemensamt framtagna bilden. Boverket menar vidare att strukturbilder eller liknande kan bidra till att stärka dialogen mellan länets kommuner och den aktören med det regionala utvecklingsansvaret. Därutöver kan strukturbilden utgöra ett kunskapsunderlag för kommunernas översiktsplanering, där även mellankommunala och mellanregionala frågeställningar belyses.¹²

Såväl Tillväxtverket som Trafikverket pekar i samtal på att ett tydligare fokus på fysiska strukturer kan bidra till en mer ända-

¹¹ Boverket, *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*, Rapport 2014:15 s. 36–37.

¹² Ibid.

målsenlig tillväxt- och utvecklingsplanering, där frågor rörande exempelvis kompetensförsörjning, äldreomsorg och skolfrågor kopplas samman med infrastruktur och kollektivtrafikplanering, som har stor betydelse för att dessa områden ska fungera väl. Särskilt glesbefolkade kommuner och kommuner som inte har någon befolkningstillväxt uppges ha mycket att tjäna på att sammanföra perspektiven, inte minst då dessa förutsättningar innebär utmaningar för hur kommunal service som skola och äldreomsorg bör organiseras. Genom ett samlat regionalt perspektiv skapas förutsättningar för att organisera arbetet på ett mer effektivt sätt.

I samtal med en medelstor kommun i Stockholms län med starkt växande befolkning och underskott på bostäder framkommer hur ett mellankommunalt samverkansinitiativ kring en gemensam mellankommunal vision för utveckling inom näringsliv, framtida infrastruktur och bostadsförsörjning har utgjort en stark drivkraft i den fysiska planeringen och bostadsförsörjningen bland inblandade kommuner.

Enligt en förändringslogik bör ett regionalt fysiskt program och en ökad kunskap och kompetens kring regionala och mellanregionala mönster och samband vidare resultera i en mer strategisk tillväxt- och utvecklingsplanering.

I våra intervjuer har det förekommit exempel från olika delar av landet som pekar på att en regional planering förbättrar förutsättningarna för att sätta rimliga mål för kommunernas tillväxttakt. Ett exempel på detta ges från en mindre kommun i södra Sverige, som menar att genom att ta fram ett gemensamt regionalt program och ett kunskapsunderlag förbättras möjligheten att sätta rimliga målsättningar för kommunernas befolkningsutveckling, där fokus snarare kan läggas på att stärka förutsättningarna för att bo och arbeta i regionen som helhet, exempelvis genom goda kommunikationer till orter med många arbetstillfällen.

Inom det mellankommunala samarbetet som sker inom ramarna för Göteborgsregionens kommunalförbund framhåller en kommun att kommunerna genom samarbetet gemensamt har satt mål om tillväxttakt, där samtliga kommuner tar ett gemensamt ansvar för bostadsförsörjningen i regionen.

De två exemplen ovan visar hur ett regionalt fysiskt program med gemensamma prioriteringar bidrar till en mer strukturerad, strategisk och realistisk tillväxt- och utvecklingsplanering. Att via

ett gemensamt regionalt program kunna ge en samlad bild över befolkningsutveckling och tillväxttakt i regionen skapar också en ökad tydlighet gentemot andra aktörer som exempelvis Trafikverket.

8.3.4 Påverkan på marknadens aktörer

En regional fysisk planering förväntas även bidra till att de geografiska förutsättningarna för exploatering och byggande blir mer förutsägbara och långsiktiga för marknadens aktörer. Detta genom att ett regionalt fysiskt program utarbetas utifrån en process där gemensamma målbilder och prioriteringar utvecklas som ökar tydligheten gentemot marknadens aktörer. Som alla konsekvenser av regional planering är detta starkt avhängigt av i vilken utsträckning som den regionala planeringen lyckas skapa regionalt och mellankommunalt förankrade prioriteringar och ambitioner. Om kommunerna gemensamt väljer att angripa den regionala planeringsuppgiften på detta sätt, bör det leda till en ökad tydlighet och ett förbättrat investeringsklimat för marknadens aktörer.

De intervjuade marknadsaktörerna understryker betydelsen av långsiktighet och tydlighet i de samlade förutsättningar som gäller för byggande och avsättning på marknaden. Men de bedömer att den regionala planeringen endast i begränsad omfattning kan förväntas tydliggöra de marknadsmässiga förutsättningarna och bidra till en ökad investeringsvilja bland byggaktörer. Investeringsviljan styrs primärt av andra faktorer.

Marknadsaktörer verksamma i Stockholms län uppger som exempel att de i varierande utsträckning använder sig av den regionala utvecklingsstrategin tillika regionplan för Stockholms län (RUF) för att skapa sig en bild över utvecklingstendenser och prioriterade områden som kan komma att bli aktuella för exploatering. Genom att peka ut en regional aktör kan en ökad otydlighet uppstå kring vilken aktör som kan ge den bästa bilden av den förväntade framtida utvecklingen av bebyggelse och fysiska strukturer. Denna risk för otydlighet framför såväl marknadsaktörer som offentliga aktörer på regional och kommunal nivå.

Med detta sagt lyfts den potentiella nyttan också fram. En byggaktör verksam i Stockholmsområdet pekar på att då detaljplanerna

ofta löper över flera mandatperioder ligger det en osäkerhet i att politiska majoriteter och intressen kan ändras. Detta kan ha en negativ inverkan på långsiktigheten och säkerheten i byggherrarnas investeringar. Aktören menar att en regional planering – om den får en mellankommunal och politisk förankring – skulle kunna bidra till att en större långsiktighet för marknadsaktörer.

I samtal med aktörer i Stockholmsområdet framkommer det att en regional plan kan få större betydelse för marknadsaktörer i regioner där flera kommuner bebyggelsemässigt blir allt tätare sammankopplade med varandra och där kommungränserna får mindre betydelse. Företrädare för en kommun i södra Stockholms län är av uppfattningen att marknadsaktörer över tid snarare kommer att se till ett regionalt program i stället för respektive kommuns översiktsplan. En representant för ett mellanstort byggföretag verksamt i Stockholmsområdet menar att det för aktörer som i dag verkar i flera områden kan underlätta att ha en regional plan.

Dessa resonemang kan illustrera hur ett regionalt fysiskt program kan bidra till att skapa en tydlighet gentemot marknadsaktörer om hur kommuner och ansvarig regional aktör har för avsikt att utveckla regionens fysiska struktur. En förutsättning för att skapa denna tydlighet är dock att kommunerna kan enas om gemensamma prioriteringar. I sammanhanget är det också av betydelse att staten är delaktig på den regionala nivån, både i samrådet av ett regionalt program men också genom att lämna yttrande kring statens intressen i planeringen.

I en annan intervju med en marknadsaktör i Stockholmsområdet lyfts återigen den regionala planeringens kunskapshöjande potential fram för att skapa mer långsiktiga förutsättningar för exploatering och byggande, genom att planeringen höjer nivån på kommunernas översiktsplaner.

En annan mellanstor byggherre också verksam i Stockholmsområdet menar att det regionala perspektivet kan synliggöra byggbar mark, som ur den enskilda kommunens perspektiv inte har varit intressant för exploatering men som ur ett mellankommunalt perspektiv kan vara attraktivt, då exempelvis en ny vägsträckning kan dras från grannkommunen i stället.

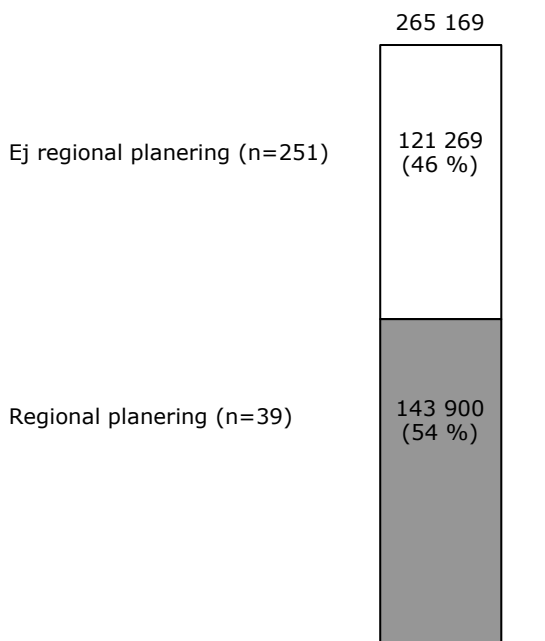
8.3.5 Analys av föreslagens påverkan på bostadsbyggandet

En viktig uppgift för utredningsarbetet är att sätta de förväntade konsekvenserna av förslagen i sitt sammanhang och presentera en rimlig förväntan på vilka samhällseffekter som de skulle kunna ge. Som redovisats i avsnitt 8.2 bygger denna förväntansbild på olika antaganden om att kunskap och samordning ska skapa en bättre samhällsplanering, vilket i sin tur förväntas skapa positiva konsekvenser för samhället, exempelvis i termer av ökat byggande och en bättre eller mer effektiv samhällsinfrastruktur. Som beskrivits tidigare i kapitlet är det av olika skäl inte möjligt att kvantifiera och värdera dessa konsekvenser.

För att ändå göra ett försök att med hjälp av tillgängligt underlag bedöma rimligheten i de långa orsak-verkandedjorna, presenterar vi nedan ett räkneexempel gällande bostadsproduktionen i de områden som i dag omfattas av formell regionplanering. Syftet med exemplet är inte att simulera fram den exakta effekten. Tvärtom handlar det om att på ett tydligt och transparent sätt resonera kring storleken på effekten av förslagen utifrån olika antaganden.

Eftersom regional planering redan bedrivs i Stockholms län och Göteborgsregionen har ett antagande gjorts om att kommuner i dessa län bör exkluderas från analysen. Aktörer i Stockholms län bedömer att en ny lag inte på något betydande sätt påverkar förutsättningarna för regional planering. Eftersom Västra Götalands län kommer att utgöra en ny planeringsgeografi för den regionala planeringen jämförd med vad Göteborgsregionen har gjort kommer förutsättningarna där att ändras. Det är dock sannolikt att åtgärder kommer att vidtas för att inte försämra dagens förutsättningar.

Figur 8.16 Andelen bostäder som bedöms behöva tillkomma de närmaste fem åren uppdelad på de kommuner som i dag tillämpar formell regionalplanering (Stockholms län och Göteborgsregionen)

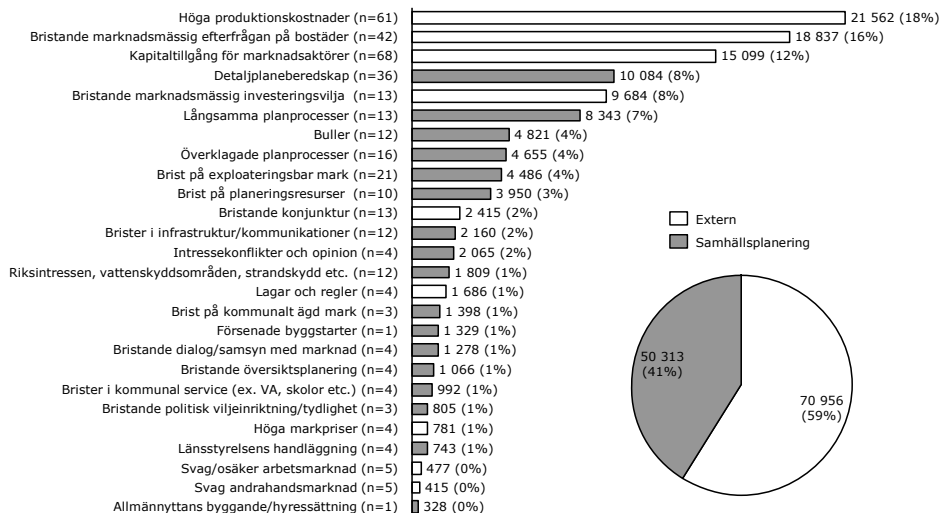


För att inte komplicera analysen görs här ett antagande om att det inte blir någon avgörande förändring med ny lag. Av de cirka 265 200 bostäder som landets kommuner beräknar behöva byggas de närmaste fem åren, återstår cirka 121 200 bostäder i de 251 kommuner som i dag inte bedriver någon formell regional planering.

Utifrån tidigare gjord kodning av de faktorer som bedöms hindra bostadsproduktionen i kommunerna, kan en grov uppdelning göras mellan de hinder som företrädesvis hänger samman med eller direkt kan påverkas av en förändrad samhällsplanering och de hinder som företrädesvis utgörs av externa faktorer som inte alls – eller i mycket begränsad utsträckning – kan påverkas av en förändrad samhällsplanering. Med den uppdelningen bedöms 50 300 bostäder eller 41 procent av de bostäder som beräknas behövas de

närmaste fem åren hindras av faktorer som kan påverkas av en förändrad samhällsplanering.

Figur 8.17 Faktorer som begränsar bostadsbyggandet bland kommuner som i dag inte är del av regional fysisk planering, uppdelade på de hinder som bedöms ha en direkt koppling till samhällsplanering och de hinder som bedöms ha en extern koppling till samhällsplanering



Om regional fysisk planerings påverkan på bostadsbyggandet

Mot bakgrund av kommunernas bedömda problembilder kring bostadsförsörjning – och mer specifikt nyproduktionen av bostäder – utgör inte regional fysisk planering någon primär lösning. Regional fysisk planering kan förväntas få en positiv effekt på bostadsproduktionen, men endast i en mycket begränsad omfattning. Även om vi gör relativt långtgående antaganden om effekterna av regional fysisk planering, är det rimligt att anta att den samlade effekten på bostadsproduktionen kommer att bli begränsad. Slutsatsen har betydelse för att sätta en rimlig förväntansbild på vilka effekter våra förslag kan tänkas få i termer av bostadsproduktion.

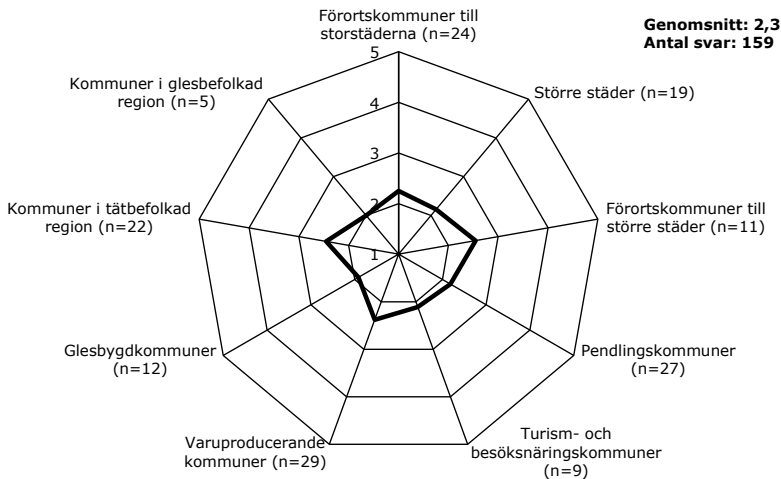
Få kommuner bedömer att deras samverkan kring fysisk planering har underlättat nybyggnationen av bostäder. Det gäller även om vi tittar isolerat på de kommuner som har ett större underskott

på bostäder. Kommunernas bedömning att planering inte underlättar bostadsbyggandet behöver dock ta i beaktning vårt tidigare resonemang kring kommunernas olika egenintressen. Men synen på att det är andra faktorer än planering som styr bostadsbyggandet delas bland annat av länsstyrelsen. Regeringen gav i oktober 2013 länsstyrelserna i fem län, däribland Länsstyrelsen i Skåne län, uppdraget att undersöka varför detaljplanerad mark för bostäder inte blivit bebyggd. Den enskilt viktigaste orsaken till varför byggnation inte har kommit igång ansågs för Skåne län vara den ekonomiska konjunkturen och därmed bristen på kunder för bostäder i de undersökta lägena.¹³

En viktig utgångspunkt i vårt resonemang är att kommunerna själva bedömer att planering endast i mycket begränsad utsträckning kan bidra till en bättre bostadsförsörjning. I enkäten instämmer färre än 1 av 5 kommuner till övervägande del i att en bättre fysisk planering och planering för bostadsförsörjning hade förbättrat kommunens bostadsförsörjning under de senaste tio åren. En av tre kommuner anser inte att brister i den fysiska planeringen i någon utsträckning har begränsat bostadsförsörjningen i kommunen under de senaste tio åren. Endast 4 procent instämmer helt och 13 procent till övervägande del. Kommunernas bedömningar är också relativt likvärdiga sett till olika kommuntyper. Det kan finnas skäl att återigen påminna om att kommunernas bedömningar påverkas av deras roll i och betydelse för planeringen.

¹³ Länsstyrelsen i Skåne län, *Varför byggs det inte på detaljplanerad mark i Skåne? – Exempel från åtta kommuner, svar på regeringsuppdrag mars 2014*, Dnr 400-24105-13.

Figur 8.18 Kommunernas bedömningar av i vilken utsträckning som brister i den fysiska planeringen har begränsat bostadsförsörjningen i kommunerna under de senaste 10 åren



I förlängningen kan en regional fysisk planering bidra till att skapa annan samhällsnytta än att direkt producera nya bostäder och genom det bidra till en mer hållbar samhällsutveckling.

8.4 Konsekvenser för berörda aktörer

I detta avsnitt redovisar vi bedömda konsekvenser av våra förslag för berörda aktörer. Konsekvenserna – dvs. förväntad nytta och kostnader – för kommuner, stat, landsting, företag och enskilda bedöms och beskrivs.

8.4.1 Kommuner

Konsekvenserna för kommunerna av att en lag om regional fysisk planering införs är svårbedömda. Den regionala fysiska planeringens utsikter för framgång går i allt väsentligt hand i hand med kommunernas intresse och vilja av att så ska bli fallet, vilket i sin tur hänger samman med de prioriteringar som kommunerna väljer att göra. Det hänger också samman med hur kommunerna väljer att

utnyttja och förändra sitt tillvägagångssätt kring den fysiska planeringen på strategisk nivå. Om kommuner i högre utsträckning väljer att använda översiktsplanerna som strategiska styrverktyg, påverkar detta förutsättningarna för att den regionala planeringen ska generera samhällsekonomiskt positiva nettoeffekter.

Oavsett kommunernas inställning, är det troligt att den regionala fysiska planeringen i någon utsträckning kommer att påverka kommunerna i deras arbete med fysisk planering. En bättre kommunal förståelse och ett bättre helhetsperspektiv på kommunens roll i sitt regionala sammanhang kommer att underlätta planeringsöverväganden och förbättra planeringen på kommunal nivå. Det gäller särskilt översiktsplaneringen.

En trolig konsekvens är att förståelsen bland de kommunala planerarna – men kanske också bland politikerna – för den regionala och mellankommunala dimensionen stärks. Beroende på när och hur en sådan förståelse kommer till konkret användning, är det rimligt att den regionala planeringen i olika utsträckning bidrar med kostnadsbesparingar för kommunerna. Det kan exempelvis röra sig om kostnadsbesparingar kring översiktsplaneringen, genom att kommuner kan använda sig av det regionala kunskapsunderlaget och lärdomarna från planeringssamverkan i utveckling och uppdateringar av översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner. Detta kan få en särskilt betydande kostnadsbesparande effekt på mindre resursstarka kommuner, som i dagsläget avvaktar med att uppdatera översiktsplanerna av hänsyn till bristande kapacitet eller resurser. Det kan också handla om olika typer av direkta kostnadsbesparingar, som kan göras genom att den regionala planeringen bidrar till att kommuner går samman kring större saminvesteringar i exempelvis vatten, avlopp och energi.

En viktigare konsekvens än den direkt kostnadsbesparande är den regionala fysiska planeringens förväntade bidrag för att höja kvalitén i det kommunala planerings- och utvecklingsarbetet. Bättre kommunal planering kan potentiellt medföra kommunala nyttor genom att kommuner fattar mer strategiska beslut kring inriktningar och investeringar som stämmer mer överens med kommunens långsiktiga behov och förutsättningar. Om den regionala fysiska planeringen eller krav på ökad samordning kan bidra till att kommuner undviker att fatta ett dåligt strategiskt beslut, exempelvis kring en investering i en station eller en arena för evenemang, bidrar den

regionala planeringen till att skapa samhällsekonomiska värden och långsiktiga kostnadsbesparingar för kommuner.

Det kan vidare inte uteslutas att ett kunskapshöjande underlag som tar långsiktig regional hänsyn till bebyggelseutveckling, infrastruktur, kollektivtrafik och resandemönster har förutsättningar för att förbättra hur kommunen värderar värdet på sin mark. Det kan i förlängningen leda till att den marknadsmässiga efterfrågan på bostäder i större utsträckning kan möta bostadsbehoven. Det kan också leda till förändrade intäkter från markförsäljning, markanvisning eller annan typ av värdeåterföring för större projekt, som samordnats med regionala infrastruktursatsningar. Detta eftersom kommunerna genom regional långsiktig och strategisk planering ges bättre förutsättningar att förutse långsiktig värdeutveckling på mark och fastigheter. Den nyttan saknar dock beräkningsmässig grund.

Den huvudsakliga direkta kostnaden för kommunerna består i ökade personal- och planeringskostnader förknippade med deltagande i regional fysisk planering och i samordning av uppgifter med den regionale aktören och med andra kommuner.

Utifrån erfarenheter från befintlig regional planering kan ett antagande göras om att kommunala planerare kan förväntas behöva delta med tid och resurser i den regionala fysiska planeringen som motsvarar ungefär tre fjärdedelar av den tid som landstingen förväntas lägga på den regionala fysiska planeringen. Enligt vår övergripande uppskattning skulle en regional fysisk planering kunna öka arbetsbördan för samtliga kommuner med uppskattningsvis 40 årsarbetskrafter. Utifrån beräknade genomsnitt för olika kommunstorlekar uppskattar kommunerna att cirka 660 årsarbetskrafter åtgår för översiktsplanering och övergripande planering för bostadsförsörjning. Antalet årsarbetskrafter uppskattas för översiktsplanering till cirka 480, medan cirka 180 årsarbetskrafter uppskattas för övergripande planering för bostadsförsörjning. Ökningen i kommunernas arbetsbörda för planering förväntas därmed bli cirka 6 procent.

Utöver dessa direkta kostnader, kan en lag om regional fysisk planering förväntas bidra med ett antal andra direkta eller indirekta kostnader för kommunerna. En faktor som har lyfts av flertalet personer under utredningsarbetet avser problematiken kring kompetensförsörjning när det gäller fysisk planering. Bristen på kvalificerade fysiska planerare i allmänhet och strategiska fysiska

planerare i synnerhet, uppfattas vara ett stort problem för många kommuner. Genom att tillföra viss arbetsbörda till kommunerna, riskerar det att tränga ut andra arbetsuppgifter. Likaså riskerar behovet av regionala planerare att bidra med en kompetensflykt från kommuner till regionala aktörer, vilket även det kan förväntas medföra att de kommuner som redan har svårt att säkerställa nödvändig kompetens får än större svårigheter.

Den regionala fysiska planeringen kan även förväntas synliggöra mellankommunala mål- och intressekonflikter. Den förväntas också kunna bidra till att avvägningar sker mellan olika intressen som riksintressen. Möjligheten till tidiga avvägningar bör innebära en lättnad för den kommunala planeringen. Men det faktum att den regionala planeringen bidrar till att föra upp eventuella konflikter till diskussion kan dock ses besvärande för berörda kommuner och i förlängningen medföra ökade kostnader i termer av behov av dialog och underlag. Om den regionala planeringen bidrar till att påverka kommunernas agerande i enskilda fall, kan vissa kommuner förväntas bli vinnare respektive förlorare på kort och lång sikt. Alla dessa typer av konsekvenser saknar beräkningsmässig grund.

Konsekvenserna på den kommunala självstyrelsen beskrivs i avsnitt 8.6.

8.4.2 Staten

Vi föreslår ändringar av länsstyrelsens uppdrag avseende fysisk planering och bostadsförsörjning. Länsstyrelsens uppgifter gentemot kommunerna som följer av PBL och som avser frågor som angår två eller flera kommuner utgår. Vidare föreslår vi att vissa av de uppgifter som länsstyrelsen har enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och förordningen om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar förs över till de landsting och samverkansorgan som föreslås få uppgifter kring den regionala fysiska planeringen. När det gäller kommunernas samråd vid planering av bostadsförsörjningen ska kommunen fortsatt samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.

I den kartläggning som vi bad länsstyrelsen göra kring deras arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning, har länsstyrelserna redovisat årsarbetskrafter för sex myndigheter fördelade på tolv olika verksamhets- och ärenderedovisningskoder. Vi har uppskattat antalet årsarbetskrafter totalt i riket till cirka 31 för de tre koder som primärt bedöms bli påverkade av föreslagna lagändringar. Kopplat till dessa koder har en uppskattning om förändrad arbetsbörda som följer av våra förslag.

Tabell 8.3 Uppskattade årsarbetskrafter och bedömd förändring av lagförändring för länsstyrelserna

| VÄS-kod | Uppskattade årsarbetskrafter | Bedömd förändring, procent | Bedömd förändring, årsarbetskrafter |
|--|------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 401 Översikts- och regionplaner enligt PBL | 12,2 | 10 % | 1,2 |
| 405 Bostadsförsörjning | 8,2 | -50 % | -4,1 |
| 408 Planeringsunderlag PBL och MB | 11,0 | 5 % | 0,5 |
| Totalt | 31,3 | -7 % | -2,3 |

Källa: Länsstyrelsen, bearbetning Bostadsplaneringskommittén

401 Översikts- och regionplaner enligt PBL

Länsstyrelserna får till uppgift att lämna yttranden på ytterligare en plan per län, vilket ökar arbetsbördan. Samtidigt förväntas den regionala fysiska planeringen få en positiv inverkan på den kommunala översiktsplaneringen genom att kommunerna i den regionala planeringen utbyter erfarenheter och deltar i gemensamma diskussioner om regionala och mellankommunala intressen i förhållande till nationella intressen. Detta kan förväntas bidra till minskad arbetsbörda för länsstyrelserna.

Under 2013 lämnade länsstyrelsen granskningsyttranden över översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och tillägg till översiktsplaner i 79 kommuner. I 13 av dessa kommuner hade länsstyrelsen invändningar mot brist på mellankommunal samverkan. Vårt förslag innebär att länsstyrelsen inte längre ska granska bristen på mellankommunal samverkan, vilket minskar arbetsbördan. Under samma period lämnade länsstyrelserna som ett referensvärde gransk-

ningsyttranden i 36 kommuner av hänsyn till riksintressen och i 14 kommuner av hänsyn till miljökvalitetsnormer.¹⁴

Utöver granskningsyttranden försvinner länsstyrelsernas uppgift att granska detaljplaner och områdesbestämmelser med hänvisning till brist på mellankommunal samverkan. Under 2013 upphävdes inga detaljplaner och områdesbestämmelser med hänvisning till brist på mellankommunal samverkan.¹⁵ Eftersom bedömningsgrunden för detaljplanerna blir snävare, förväntas arbetsbördan minska något. Den huvudsakliga uppgiften att granska detaljplaner och områdesbestämmelser kvarstår dock, varför förändringen av arbetsbördan kan förväntas bli marginell.

Sammantaget bedömer vi att lagförändringen bör medföra en något ökad arbetsbörda för länsstyrelserna, som uppskattas till cirka 10 procent.

405 Bostadsförsörjning

Länsstyrelsernas uppgift att analysera bostadsmarknaden i länet utgår som en följd av lagändringen. Det gäller även uppgiften i 3 § BFL att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Sammantaget bedömer vi att lagförändringen därför bör medföra en minskad arbetsbörda för länsstyrelserna. Förslaget om att vissa uppgifter föreslås föras över från länsstyrelsen till landsting respektive samverkansorgan innebär att frågan om en verksamhetsövergång kan bli aktuell.

408 Planeringsunderlag PBL och MB

Länsstyrelserna får till uppgift att lämna den regionala aktören det underlag och den information som behövs för att genomföra den regionala fysiska planeringen. Detta medför ytterligare en aktör att tillhandahålla planeringsunderlag till. Förändringen i arbetsbörda bör dock bli liten, då det i huvudsak rör sig om att erbjuda en sammanställning av det underlag över statliga intressen som redan ges

¹⁴ Boverket, *Plan- och byggenkäten – Översiktsplanering 2013*.

¹⁵ *Ibid.*

till kommunerna. Sammantaget bedömer vi att lagförändringen medför en något ökad arbetsbörda, som uppskattas till cirka grovt fem procent.

Utöver dessa direkta effekter, bedöms lagförslaget generera vissa indirekta konsekvenser för staten. Dessa konsekvenser bedöms övervägande som positiva. En regional fysisk planering bör generera ökad kunskap och kompetens bland medarbetare på regional nivå, som bidrar positivt till den regionala transportinfrastruktur- och kollektivtrafikplaneringen. Genom dialog och utbyte av fakta, databaser och beräkningar bedömer företrädare för Trafikverket som vi har varit i kontakt med att åtgärdsplaneringen bör kunna rationaliseras och förbättras. Det gäller exempelvis att Trafikverket får en tydligare diskussionspart kring de regionala och mellankommunala transportnätsbehoven, brister på underhåll och behov av kollektivtrafik. Trafikverket får med andra ord en bättre regional bild och en regional aktör att samtala och utbyta information med. Konsekvensen saknar beräkningsmässig grund.

Den ökade och samlade kunskapsproduktion som en regional planering medför bör även förbättra Boverkets förutsättningar att utreda och analysera frågor som rör samhällsplanering, byggande och boende. Utpekad regional aktör bör kunna stödja Boverket i dess uppdrag. Genom att dra lärdomar från hur Tillväxtverket och Trafikverket utformar sin kommunikation och samordning med regionala aktörer, bör Boverket kunna utveckla arbetssätt utan nya kostnader.

Det kan inte uteslutas att en regional fysisk planering i landet kommer att medföra andra typer av samordningsvinster inom andra områden och med andra former för samhällsplanering, exempelvis på miljöområdet, energiområdet, migrationsområdet m.fl. Detta skulle kunna medföra indirekta konsekvenser för statliga myndigheter som exempelvis Naturvårdsverket, Svenska Kraftnät, LKAB, Vattenfall, Riksantikvarieämbetet, Migrationsverket, MSB etc.

Mot bakgrund av att erfarenheterna och kunskaperna om regional fysisk planering är ringa i landet, kan det initialt behövas vissa kunskapsinsatser. Staten bör ha en ledande roll att bedriva sådana insatser tillsammans med kommunala företrädare.

Vi bedömer att regeringen varje mandatperiod bör besluta om en nationell strategi med betydelse för fysisk planering och

bostadsförsörjning. I arbetet med att utarbeta en sådan strategi kommer regeringen att behöva inhämta underlag från olika myndigheter. Regeringen kan också välja att be kommuner och landsting respektive samverkansorgan om underlag. Konsekvensen av en nationell strategi blir således inte enbart en ytterligare uppgift för regeringen och för Regeringskansliet utan även för andra aktörer. För kommuner, landsting och samverkansorgan blir det en möjlighet, inte en skyldighet att lämna underlag.

Myndigheternas skyldighet att tillhandahålla underlag kan enligt vår bedömning anses ingå i deras ordinarie uppgifter med stöd av kravet på information om myndighetens verksamhet enligt myndighetsförordningen. Myndigheter ska lämna planeringsunderlag till länsstyrelserna, som i sin tur överlämnar ett samlat planeringsunderlag till kommunerna. Uppgiften att tillhandahålla underlag till regeringen bör således kunna samordnas med nuvarande uppgifter.

8.4.3 Landsting och samverkansorgan

Uppgifterna som följer med den regionala fysiska planeringen kommer att innebära direkta planeringskostnader för landsting och samverkansorgan. För att bedöma planeringskostnaden har vi uppskattat antalet årsarbetskrafter som i dag arbetar med de frågor som faller inom uppgiften för respektive län. Uppskattningen är gjord utifrån muntliga uppgifter från de aktörer som i dag bedriver regional planering samt från landstingens och samordningsorganens hemsidor.

Gränsdragningen mellan olika typer av samhällsplanering generellt är svår att göra, dvs. vilka som arbetar renodlat med den typ av regional planering som ingår i föreslagen lag. Baserat på tillgängliga uppgifter om de resurser som befintlig regional planering i Stockholms län, Göteborgsregionen och i Skåne län tar i anspråk i relation till länens storlek har vi också gjort en uppskattning över hur många årsarbetskrafter som kan förväntas behövas med föreslagen lag. Uppgifterna framgår av tabell 8.4.

Tabell 8.4 Uppskattade årsarbetskrafter per län innan och efter ny lag

| Län | Befolkning | Uppskattade årsarbetskrafter utan lagändring | Uppskattade årsarbetskrafter med lagändring | Uppskattade årsarbetskrafter, netto |
|--------------------------|------------------|--|---|---|
| Stockholms län | 2 163 042 | 15 | 17 | 2 |
| Skåne län | 1 274 069 | 6 | 8 | 2 |
| Uppsala län | 345 481 | 1 | 3 | 2 |
| Södermanlands län | 277 569 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Östergötlands län | 437 848 | 1,5 | 4 | 2,5 |
| Jönköpings län | 341 235 | 1 | 3 | 2 |
| Kronobergs län | 187 156 | 0,5 | 2 | 1,5 |
| Kalmar län | 233 874 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Gotlands län | 57 161 | 0 | 1 | 1 |
| Blekinge län | 152 757 | 0,5 | 2 | 1,5 |
| Hallands län | 306 840 | 1 | 3 | 2 |
| Västra Götalands län* | 1 615 084 | 0,5 | 10 | 9,5 |
| Värmlands län | 273 815 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Örebro län | 285 395 | 1 | 3 | 2 |
| Västmanlands län | 259 054 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Dalarnas län | 277 349 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Gävleborgs län | 277 970 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Västernorrlands län | 242 156 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Jämtlands län | 126 461 | 0,5 | 2 | 1,5 |
| Västerbottens län | 261 112 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Norrbottens län | 249 436 | 0,5 | 3 | 2,5 |
| Totalt | 9 644 864 | 33 | 85 | 52 |

Förslaget om en lag om regional fysisk planering och dess uppgifter bedöms enligt ovan gjorda uppskattning medföra en nettoökning om cirka 50 årsarbetskrafter. Planeringen bedöms bli relativt resurskrävande med tät dialog och möten med olika aktörer. Utöver de direkta personalkostnaderna för de personer som arbetar med uppgiften, bedöms ytterligare planeringskostnader tillkomma för lokaler, konsulter, material etc. Ett antagande är här att övriga planerings-

kostnader motsvarar ungefär hälften av personalkostnaderna. Totalt bedöms landstingen och samverkansorganens planeringskostnader öka med cirka 52 miljoner kronor. Denna kostnadsram innefattar även kompetensutveckling av ny och befintlig personal, samt ökad samordning mellan planeringsslagen.

Den direkta och indirekta nyttan för landstingen och samverkansorganen bedöms huvudsakligen vara samordningsvinster. Den nyttan är svårbedömda men potentiellt mycket stor i termer av bättre investeringar och felinvesteringar som undviks. Den går inte att förutse eller beräkna. Om regional fysisk planering kan bidra till att genomföra eller tidigarelägga en samhällsviktig investering eller undvika en regional felinvestering i exempelvis en gods-terminal, är samhällsnyttan potentiellt mycket stor. Detsamma gäller om den kan få landstingen respektive samverkansorganen att agera mer informerat i regionalt eller organisatoriskt viktiga beslut, exempelvis genom att koppla samman bostadsförsörjningsfrågan med att stärka en regions attraktionskraft. Regional planering förväntas sammantaget medföra positiva konsekvenser för den regionala planeringen för kollektivtrafik, infrastruktur och regional utveckling.

Att frågor om fysisk planering och bostadsförsörjning får en tydligare koppling till den regionala politiska nivån kan öka frågornas regionala betydelse.

8.4.4 Företag

Vi bedömer att föreslagen lag inte får några direkta konsekvenser för företag. I enlighet med tidigare framförda resonemang kan dock företag verksamma inom samhällsbyggnadssektorn i allmänhet och byggsektorn i synnerhet påverkas indirekt genom den inverkan regional fysisk planering förväntas få på samhällsplaneringen i stort. De företag som då förväntas påverkas indirekt är primärt fastighetsbolag och fastighetsförvaltare (SNI 68), byggentreprenörer (SNI 41), samt anläggningsentreprenörer (SNI 42). Det finns 24 324 verksamma företag inom dessa branscher med anställda. 23 955 av dessa företag är småföretag med färre än 49 anställda. Resterande 369 företag är medelstora till stora företag med 50 eller fler anställda.

Vi har i samtal med verksamma företag i dessa branscher resonerat om olika indirekta konsekvenser som lagförslaget kan föra med sig. Det regionala programmet förväntas främst kunna utgöra ett kunskapsmässigt och strategiskt underlag för verksamma aktörer, som gör planeringsförutsättningarna och därmed förutsättningarna för exploatering tydligare, mer långsiktiga och mer förutsägbara för marknads aktörer. Planeringen eller resultatet av planeringen gör marknads förutsättningar för att exploatera mer förutsägbara, vilket sänker riskbilden och ökar investeringsviljan. Detta bedöms särskilt gälla kommuner och områden som är beroende av goda transportmöjligheter för exempelvis arbetspendling.

Olika företagsföreträdare har bedömt betydelsen av detta olika. Den avgörande faktorn är i vilken utsträckning som marknaden bedöms kunna lita på och utgå från det regionala programmet och den kommunala översiktsplaneringen, vilket i sin tur beror på hur väl länens kommuner lyckas komma överens.

Givet bostadsförsörjningsproblematiken bör en förbättrad fysisk planering, planering för bostadsförsörjning och samhällsplanering även i sig kunna bidra till att skapa ökade förutsättningar för exploatering, vilket får en generell positiv effekt på företagen.

Företagens interaktion med kommunerna kring översiktsplanering bedöms som mycket liten. Det är osäkert om en regional planering i sig skulle öka graden av interaktion mellan kommuner och marknads aktörer. Regional fysisk planering kan dock förväntas gå hand i hand med en mer strategisk och strukturbildande översiktsplanering. En sådan planering bör innehålla en välfungerande dialog med marknaden för att säkerställa att det finns en marknadsmässig efterfrågan på att bygga i linje med den kommunala och regionala planeringen. Att kommunens fysiska planerare deltar i den regionala planeringen bör bland annat ge en positiv effekt.

En mer strategisk och långsiktig kommunal fysisk planering kan leda till minskade möjligheter för marknads aktörer att utnyttja kommunala och mellankommunala planeringsmisslyckanden, exempelvis felaktigt prissatt mark till följd av att kommuner inte tar tillräckligt långsiktiga strategiska hänsyn. Detta bedöms påverka företag negativt.

Vilken tidsåtgång kan regleringen föra med sig för företagen och vad innebär regleringen för företagens administrativa kostnader?

När det gäller den föreslagna regleringens effekter för företagens tidsåtgång eller administrativa kostnader bedömer vi att den inte får någon påverkan. Likaså bedömer vi att företag inte behöva vidta några förändringar i sina verksamheter till följd av föreslagen reglering. Den föreslagna regionala fysiska planeringen innehåller möjligheter till samråd för allmänheten. Möjligheten för företag att delta i samråd kring programmet för fysisk regional planering bör dock inte innebära att några förändringar i verksamheterna hos företagen.

Huruvida regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen eller få betydelse och konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, förväntar vi oss att en regional fysisk planering genererar vissa indirekta effekter på marknadens funktionssätt. Dessa bedöms dock överlag som små. Ökad planeringsdiskussion med branschen skulle kunna gynna större aktörer som får större inflytande. Paralleller kan dras till samrådsförfarande inför upphandling av kollektivtrafik.

Ett transparent regionalt program som är samordnat kan dock skapa ökad förutsägbarhet i investeringsförutsättningarna som mindre aktörer inte har resurser eller kapacitet att hålla sig á jour kring. Mindre företags förbättrade förutsättningar att kunna förstå länens övergripande strukturer och planeringsinriktning bör på marginalen kunna ha en positiv effekt på deras konkurrenssituation.

En ökad långsiktighet och transparens kring den kommunala fysiska planeringen kan allt annat lika minska företagens egna behov av att göra strategiska marknadsanalyser, vilket kan förväntas förbättra konkurrenssituationen för mindre aktörer kring exempelvis markanvisning och göra det relativt sett svårare för större aktörer att utnyttja sin kunskaps- och kapitalmässiga styrkeposition vis-a-vis mindre aktörer. Sammantagna bedöms dessa konsekvenser som såväl osäkra som små.

8.4.5 Enskilda

Konsekvenserna av en regional fysisk planering och en förbättrad samhällsplanering förväntas i förlängningen komma enskilda till del, exempelvis i termer av en bättre bostadsförsörjningssituation, möjligheter till ökad arbetspendling, starkare lokalt näringsliv etc. På grund av för stora osäkerheter och för långa orsak-verkankejdor bedöms dessa konsekvenser inte som möjliga att bedöma eller beräkna.

Konkret bör en regional fysisk planering leda till en ökad regional publik debatt kring regionens fysiska utveckling, vilket kan stärka förutsättningarna för allmänheten att delta i olika former av medborgardialog.

8.5 Bedömningar

I detta avsnitt redovisas gjorda bedömningar av föreslagen lag om regional fysisk planering i linje med vad som efterfrågas enligt kommittéförordningen.

8.5.1 Samhällsekonomisk bedömning

Utifrån gjorda antaganden presenteras nedan en bedömd offentlig-finansiell nettoeffekt för de direkta kostnader som lagen bedöms medföra.

Tabell 8.5 Uppskattad årlig offentligfinansiell nettoeffekt

| Antaganden | |
|--|--------------------|
| Årsarbetskrafter landsting netto | 52 |
| Årsarbetskrafter kommuner netto | 39 |
| Årsarbetskrafter stat netto | -2 |
| Nettolön, månad (källa: allastudier.se/statsskuld.se) | 40 000 |
| Årslön inkl. försäkringar (källa: verksamt.se) | 668089 |
| Arbetsgivaravgifter (källa: verksamt.se) | 154 838 |
| Direkta effekter | |
| Personalkostnader landsting (regional aktör) | -34 740 628 |
| Övriga omkostnader landsting (lokaler, konsulter etc.) | -17 370 314 |
| Personalkostnader kommuner | -26 055 471 |
| Personalkostnader stat | 1 561 777 |
| Inkomstskatt (31,99 %) | 18 949 060 |
| Arbetsgivaravgifter | 13 728 297 |
| Direkt offentligfinansiell nettoeffekt | -43 927 280 |

Utöver planeringskostnaderna i termer av personalkostnader har vi gjort en schablonmässig bedömning över att den regionala fysiska planeringen medför övriga omkostnader för landstingen i termer av lokaler, konsulter, materiella kostnader motsvarande halva personalkostnaden.

De ökade planeringskostnaderna för landstingen och samverkansorganen bedöms uppgå till cirka 52 miljoner kronor. Planeringskostnaderna för kommunerna bedöms öka med cirka 25 miljoner kronor. Länsstyrelserna bedöms få en marginellt minskad arbetsbörda, som minskar myndighetens planeringskostnader med 1,5 miljoner kronor. Den direkta offentligfinansiella nettoeffekten av föreslagen lag bedöms därför bli en kostnadsökning med cirka 44 miljoner kronor.

Med utgångspunkt i gjorda analyser och bedömningar i konsekvensutredningen är det inte möjligt att kvantifiera eller värdera den samlade samhällsekonomiska effekten av föreslagen lag.

8.5.2 Förslag till finansiering

Av kommitténs tre huvudsakliga förslag är en regional fysisk planering det som främst bedöms generera ökade kostnader. Förslaget om ökad samordning mellan nämnda planeringslag är en utveckling och skärpning av redan gällande ordning och bör som sådant inte leda till ökade kostnader. Processerna knutna till framtagandet av de olika planeringsdokumenten kan behöva förändras, men vi bedömer att sådana åtgärder bör kunna finansieras inom statliga myndigheters och även kommunernas nuvarande ekonomiska ramar.

Förslaget om en nationell strategi bör även det kunna finansieras inom Regeringskansliets och berörda statliga myndigheters ekonomiska ramar.

Kostnaden för en regional fysisk planering och uppgifter kring bostadsförsörjningsfrågor däremot bedömer vi ovan uppgå till totalt cirka 50 miljoner kronor för landstingen och samverkansorganen. Planeringskostnaderna för kommunerna bedöms öka med 26 miljoner kronor.

För varje enskilt landsting är föreslaget uppdrag för regional fysisk planering sannolikt en ringa kostnad sett till landstingets totala budget. Icke desto mindre behöver landstingen rekrytera personal och förstärka sin kompetens inom området. Kommunernas totala kostnad på 26 miljoner kronor bör också kunna anses ringa sett till hela den kommunala verksamheten. Som vi har framfört tidigare är en möjlig konsekvens av en regional fysisk planering att kommunernas arbetsbörda bör kunna minskas, vilket i sin tur bör leda till en minskning av kommunernas kostnader. Förslagets ekonomiska konsekvenser för samverkansorganen är mer betydande med hänsyn till omfånget av deras verksamhet och budget.

När det gäller finansiering av landstingens, samverkansorganens och kommunernas ökade kostnader faller den inom ramen för finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och landsting. De uppgifter som vi föreslår ska utföras av samverkansorgan, landsting och Gotlands kommun faller visserligen inom ramen för finansieringsprincipen. Men vi bedömer att för varje enskilt landsting och kommun är merkostnaderna så pass ringa och att de positiva effekterna, som

dock är svåra att kostnadsberäkna, bör över tid kunna bidra till en minskad nettokostnad för berörda. För att finansiera samverkansorganens ökade kostnader skulle kommunernas medlemsavgift kunna höjas. Men kostnaden skulle då kvarstå hos kommunsektorn. Finansiering till kommunsektorn via de s.k. generella statsbidragen är ett invecklat förfarande men kan vara lämpligt i detta sammanhang.

8.5.3 Effekter vid utebliven författningsändring

Eftersom regionplanering och andra typer av regional och mellankommunal fysisk planering redan bedrivs på olika platser i landet, bör det förväntade scenariot med regional fysisk planering och en ökade krav på samordning ställas mot det förväntade scenariot med befintlig planering och samordning. Då graden av mellankommunal samverkan skiljer sig åt från kommun till kommun och graden av regional och mellankommunal planering skiljer sig från län till län, blir dessa typer av resonemang svåra att göra. Den nytta som vi har pekat på med en regional fysisk planering och ökade krav på samordning samt syftet med förslagen som sådana uteblir, om inte några författningsförslag lämnas. Huruvida regionala aktörer ändå kommer att fortsätta att utveckla arbetet med att bland annat föra samman fysisk planering med transportplaneringen eller det regionala tillväxtarbetet är svårt att bedöma. En sådan positiv utveckling minskar effekten av ett uteblivet författningsförslag.

Utifrån vår bedömning kring marginaleffekten av föreslagen regional fysisk planering i avsnitt 8.2.6 bedömer vi att effekten av ett uteblivet författningsförslag för Stockholms län som liten. För Skåne län, där ett liknande arbete redan bedrivs som författningsförslaget innebär, bedömer vi att effekten av ett uteblivet författningsförslag som mer påtaglig. Arbetet med Strukturbild för Skåne bedöms kunna stärkas på marginalen genom att Region Skåne får ett tydligare och mer legitimt uppdrag. För Göteborgsregionen skulle en tydlig effekt av att vi inte lämnar redovisat författningsförslag vara att de fortsätter att vara regionplaneringsorgan enligt PBL.

8.5.4 Övriga bedömningar

Påverkar förslagen ansvarsfördelningen mellan såväl statlig och kommunal nivå som inom statlig och kommunal nivå?

Vårt förslag om en regional fysisk planering påverkar till viss del ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner på regional nivå. Det sker genom att vissa uppgifter avseende bostadsförsörjning enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås föras över från länsstyrelsen till landsting respektive samverkansorgan. Liknande övergång har skett i samband med ikraftträdandet av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Uppgifterna som föreslås övergå till landstingen respektive samverkansorganen ändrar inte ansvarsfördelningen mellan den regional och den kommunala nivån.

Vidare innebär våra förslag att den aktör som enligt lagen om samverkansorgan i länen och lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län tilldelas ytterligare uppgifter. Uppgiften gällande regional fysisk planering har tidigare inte utförts vare sig av kommuner på regional eller lokal nivå eller av staten. Därmed bedömer vi att ansvarsfördelningen mellan staten och den regionala nivån i det avseendet inte påverkas.

I sammanhanget kan det även finnas skäl att påpeka att våra förslag inte påverkar den asymmetri som råder mellan länen vad gäller ansvarsfördelningen mellan staten och den regionala nivån. År 2015 omfattar lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län nio län. Lagen ålägger landstingen i dessa län uppgifter för läns-transportplaner och det regionala tillväxtarbetet. För sju län gäller lagen om samverkansorgan, som i sin tur ålägger samverkansorgan motsvarande uppgifter. I fyra län har länsstyrelsen kvar uppgifterna och för Gotlands län har kommunen dessa uppgifter. Vid en ändring av ovan nämnda lagar och den regionala ansvarsfördelningen följer uppdraget att bedriva regional fysisk planering uppgifterna för länstransportplaner och det regionala tillväxtarbetet. Mot bakgrund av den utveckling som hittills skett och riksdagens tillkännagivande i frågan skulle uppdraget då övergå till landstingen.

Stämmer regleringen överens med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen?

Förslagen bedöms inte beröra de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Har åtgärden betydelse för konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet?

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för konsekvenserna för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Har åtgärden betydelse och konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet?

Förslaget om en regional fysisk planering bedöms generera nya arbetstillfällen hos berörda regionala aktörer. Åtgärden bedöms inte få några övriga beräkningsbara konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Har åtgärden betydelse och konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen?

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Åtgärden bedöms ha en positiv effekt på samhällets bostadsförsörjnings- och bebyggelseplanering. Konsekvenserna är inte möjliga att beräkna eller bedöma.

Behöver särskilda hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller speciella informationsinsatser?

Vi föreslår att lagen om regional fysisk planering ska träda i kraft den 1 januari 2019. Som skäl för ett ikraftträdande om fyra år är att samtliga aktörer behöver ges god tid för att förbereda sig för uppgifterna. Särskilt gäller det de samverkansorgan och landsting som

får uppdraget för regional fysisk planering. Vi anser även att ikraftträdandet bör ske efter de allmänna val som hålls i september 2018.

Det kan finnas skäl till att regeringen genom exempelvis Boverket eller annan myndighet genomför informationsinsatser gentemot berörda regionala aktörer.

Hur bör åtgärden följas upp och utvärderas?

Förslaget om en regional fysisk planering bör efter en viss tid följas upp. De regionala aktörerna bör därför genomföra en utvärdering av sitt arbete. Regeringen bör även på nationell nivå följa upp och utvärdera förslaget om en regional fysisk planering.

8.6 Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen

Enligt vårt direktiv ska vi föreslå förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. I direktivet anges att om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen ska kommittén särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Enligt 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det innebär att en prövning ska ske om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Bestämmelsen anger följande.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Bestämmelsen innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som

föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål, bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Detta förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen. Det ger också ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts följderna för den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 147).

8.6.1 Vad innebär den kommunala självstyrelsen?

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39). Enligt 1 kap. 1 § RF förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Någon exakt definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Vid införandet av RF beskrevs den kommunala självstyrelsen som en styrelseform där viktiga samhällsuppgifter decentraliseras till kommunala organ så att hänsyn ska kunna tas lokala förhållanden och att medborgarna ska engagera sig, ta ansvar och få inflytande i samhällsfrågor i den kommunala verksamheten (prop. 1973:90 s. 188).

Sverige ratificerade år 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. I konventionen slås fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, statlig tillsyn, och ekonomiska resurser. I konventionen finns den så kallade subsidiaritetsprincipen, som bland annat innebär att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt (prop. 1988/89:119, KU 1988/89:32 och prop. 1990/91:117 s. 139–141).

Den kommunala självstyrelsen gäller för kommuner och landsting. Kommuner och landsting är enligt RF kommuner på lokal och regional nivå. De är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra (1 kap. 7 § RF och prop. 2009/10:80 s. 209).

I 14 kap. 2 § RF preciseras att den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Där anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på

den kommunala självstyrelsens grund. Principen om den kommunala självstyrelsen har även införts i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL. Där anges att kommuner och landsting sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i KL eller i särskilda föreskrifter.

Någon reglering av vilka uppgifter som ska ligga på kommuner och landsting finns inte i RF utan där anges att närmare bestämmelser om uppgifterna finns i lag (14 kap. 2 § RF). I kommunallagen anges kommunernas och landstingens allmänna kompetens och vad som utgör den yttre ramen för deras handlingsfrihet genom ett antal kompetensbegränsande principer. Vidare finns det en kompetensutvidgande lag, lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, som innebär att kommunerna och landstingen, inom vissa områden, har rätt att lämna olika former av bidrag, bistånd och stöd som annars skulle falla utanför den allmänna kompetensen.

Vilka uppgifter som kommuner och landsting ska svara för anges framför allt genom obligatoriska uppgifter reglerade i lag. Sådana obligatoriska uppgifter finns exempelvis i lag (2010:1065) om kollektivtrafik, lag (2002:34) om samverkansorgan i länen, lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, plan och bygglagen (2010:900), miljöbalken (1998:808), socialtjänstlagen (2001:453), lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och skollagen (2010:800).

Den kommunala självstyrelsen kan således begränsas och utökas genom lag. Utgångspunkten är att staten och kommunerna ska samverka på skilda områden och i olika former. Regeringen har ansett att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring den kommunala självstyrelsen. Ett skäl är att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 190).

8.6.2 Det kommunala planmonopolet är en del av den kommunala självstyrelsen

Det så kallade kommunala planmonopolet enligt PBL utgör en viktig del av den kommunala självstyrelsen (SOU 2007:72 s. 65). Det kommunala planmonopolet uttrycks i 1 kap. 2 § PBL. Där

föreskrivs att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen. Med ”planläggning” menas enligt 1 kap. 4 § PBL ”arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser”. I förarbetena till PBL anges att vad som omfattas av den kommunala ensamrätten är befogenheten att anta planer (prop. 1985/86:1 s. 461).

Det finns ett antal regler i PBL som styr om och när de olika planeringsformerna ska bedrivas. I fråga om regionplanering är det regeringen som fattar beslut om att sådan planering ska ske. Regeringens beslut om regionplanering förutsätter en bred uppslutning bland de berörda kommunerna, men regeringen kan besluta om att en enskild kommun ska ingå i planeringen mot kommunens vilja. I fråga om översiktsplaner föreskriver PBL att varje kommun ska ha en översiktsplan, dels att översiktsplanen ska vara aktuell. När det gäller detaljplaner anger PBL under vilka förutsättningar mark- och vattenområdets lämplighet för bebyggelse ska prövas genom detaljplan.

Det kommunala planmonopolet kan genombrytas genom så kallat planföreläggande. Regeringen kan nämligen under vissa förutsättningar förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om inte ett planföreläggande följs, får regeringen låta upprätta och anta detaljplan eller områdesbestämmelser (11 kap. 15 och 16 §§ PBL).

Landstingen har ingen uppgift enligt PBL att planlägga användningen av mark och vatten och omfattas således inte av det kommunala planmonopolet. När det gäller regionplanering finns dock ett undantag från det kommunala planmonopolet enligt PBL. Undantaget återfinns i lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Enligt den lagen är det Stockholms läns landsting som ansvarar för att upprätta en regionplan i Stockholms län. För övriga delar av Sverige gäller PBL:s regler och det kommunala planmonopolet om regionplanering.

Det finns således två olika regleringar för regionplanering i Sverige. För Stockholms län gäller lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. För övriga kommuner i Sverige gäller 7 kap. PBL. Enligt lagen för Stockholms län är regionplanering obligatorisk och ska bedrivas av landstinget. Enligt 7 kap. PBL är regionplanering frivilligt och ska bedrivas av kommunalförbund.

Det finns inget krav på att upprätta en regionplan enligt något av regelverken, men en möjlighet till detta.

8.6.3 Regionplanering och den kommunala självstyrelsen

När reglerna om regionplanering för första gången infördes i svensk rätt genom 1947-års byggnadslag(1947:385), BL, menade några kommuner att det statliga inflytandet var för starkt och att en kommuns utveckling kunde hämmas av regionplanering. Regionplanering enligt BL hade ett större inslag av tvång än dagens regler i det att kommunerna var tvungna att ingå i en regionplanering om regeringen beslutade om det. Regionplanering enligt BL gick ut på att en regionplan skulle upprättas. Regeringen konstaterade att det allmännas intresse av bebyggelsens planläggning och markens användning hade blivit mycket starkare än tidigare. Regeringen bedömde att den kommunala självstyrelsen kunde begränsas med hänsyn till att det allmänna intresset av gemensam planläggning vägde tyngre än en kommuns motstående vilja. Regeringen anförde att inskränkningarna i självbestämmanderätten hade begränsats till vad som behövdes för att de statliga myndigheterna skulle kunna se till att de allmänna intressena beaktades tillräckligt i regionplanerna och att någon kommuns intresse inte eftersattes på ett otillbörligt sätt.¹⁶

Vid införandet av plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, år 1987 framförde vissa kommuner att regionplaneringen strikt måste begränsas till att belysa regionala frågor, så att den inte skulle inkräkta på det kommunala planmonopolet. Regeringen uttalade att det var angeläget att regionplaneorganets arbetsuppgifter skulle begränsas till klart regionala frågor och inriktas på att i sådana frågor skaffa fram underlag för medlemskommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Det skulle med andra ord vara fråga om spörsmål som borde behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens eller där olika kommuners önskemål kunde behöva sammanjämkas. Om initiativet till att inrätta en regional organisation föranletts av konkreta problem som det var mycket angeläget att lösa, kunde det enligt regeringen bland annat av kost-

¹⁶ A. Bexelius m.fl. *Byggnadslagstiftningen*, 5:e uppl., 1971 s. 34–35.

nadsskäl vara befogat att i sådana fall begränsa regionplaneorganets kompetens till just dessa arbetsuppgifter.

Farhågorna för att regeringen då skulle kunna inskränka kommunernas eget planeringsansvar på ett olämpligt sätt var enligt regeringen obefogade. Om situationen i ett område var sådan att det för ett välordnat samhällsbyggande fordrades samfälliga lösningar i de berörda kommunernas gemensamma intresse, kunde det enligt regeringen inte betecknas som en obehörig begränsning av den primärkommunala kompetensen att regeringen i sitt förordnande av regionplaneorgan bemyndigade detta att bevaka de för området gemensamma planfrågorna (prop. 1985/86:1 sida 196).

Vid en översyn av ÄPBL år 1994 föreslog Plan- och byggtredningen i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) att regeringen skulle kunna utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner för att tillgodose viktiga regionala intressen, t.ex. stora infrastruktursatsningar, eller för att lösa allvarliga miljöproblem. Regeringen bedömde att en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen var nödvändig och att den mellankommunala och regionala samordningen behövde utvecklas och komma till stånd i ökad omfattning. Trots detta ansågs, bland annat mot bakgrund av pågående utrednings- och samordningsarbeten och remisskritik, att PBL:s bestämmelser om frivillig regionplanering skulle behållas tills vidare (prop. 1994/95:230 s. 104–105).

Vid en senare översyn av PBL föreslog PBL-kommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att reglerna om regionplanering skulle behållas oförändrade och att det regionala perspektivet skulle stärkas inom ramen för det befintliga plansystemet. Kommittén uttalade att det fanns brister i den mellankommunala samordningen, men att det inte var motiverat att införa tvingande regler för regionplanering eller en ny mellankommunal planform.

8.6.4 Vad innebär förslagen för den kommunala självstyrelsen?

Vårt förslag om en regional fysisk planering innebär en obligatorisk uppgift i hela landet och att den aktör som ska ansvara för planeringen kommer att vara samverkansorgan och landsting. Vi föreslår

också att det ska finnas ett regionalt fysiskt program. Utöver de nu nämnda uppgifterna föreslår vi att de ansvariga aktörerna ska

- yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet,
- verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses,
- verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan,
- föra dialog med parterna i förhandlingar som rör medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt, samt
- lämna underlag om sådana frågor som rör regionala och mellan-kommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö.

Det så kallade kommunala planmonopolet innebär att kommuner har ensamrätt att ta fram och anta en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. Eftersom vi föreslår att 7 kap. PBL upphävs, utgår regionplaneringen ur det kommunala planmonopolet. Förslaget om en regional fysisk planering utgör i sin tur inte en del av det kommunala planmonopolet.

Den kommunala självstyrelsen gäller för all verksamhet inom kommuner och landsting. Våra förslag påverkar de berörda landstingen och samverkansorganen på så sätt att de får nya obligatoriska uppgifter. När det gäller kommunerna påverkas de av att de omfattas av en regional fysisk planering. Därutöver införs nya skyldigheter för kommunerna att lämna underlag och information samt synpunkter vid upprättande och aktualitetsprövning av regionala fysiska program. Kommunerna ges en ny skyldighet att kommunicera sina bostadsförsörjningsriktlinjer med den ansvarige aktören för regionala fysiska program. Utökade krav på innehållet i bostadsförsörjningsriktlinjerna ställs. Dessa nya skyldigheter för kommunerna innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgift att verka för samt granska att samordning av mellankommunala frågor sker vid översikts- och detaljplanering avskaffas. Detta påverkar den kommunala självstyrelsen på så sätt att länsstyrelsens möjligheter att påverka innehållet i planeringen inskränks. Vi föreslår även att länsstyrelsen inte längre ska ha möjlighet att överpröva detaljplaner på grund av att

frågor som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Detta påverkar den kommunala självstyrelsen på så sätt att det inskränker statens möjligheter att upphäva detaljplaner som kommunerna har antagit.

Vi föreslår vidare att regeringen inte ska ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program. Regeringen har i dag en sådan möjlighet när det gäller regionplaner. Vidare föreslår vi att regeringen inte ska kunna meddela ett planföreläggande för att få till stånd samordning mellan kommuner. Båda förslagen innebär en minskad inskränkning av det kommunala självstyret och större frihet för kommunerna, eftersom regeringens möjligheter att påverka innehållet i planeringen inskränks och även att upphäva regionala fysiska program.

Hur påverkas den kommunala självstyrelsen?

Den kommunala självstyrelsen har aktualiserats i samband med översyner av reglerna för regionplanering vid ett antal tillfällen sedan 1940-talet. Vid bedömningen av nödvändigheten av att begränsa den kommunala självstyrelsen har regeringen beaktat behovet av regionplanering. Man kan säga att ju större behovet av regionplanering har varit desto mer har inskränkningen i den kommunala självstyrelsen blivit.

Som framgår i kapitel 4 var behovet av regionplanering betydande på 1940-talet. Då infördes bestämmelser om regionplanering, som innebar att kommunerna var tvingade att ingå i en regionplanering och upprätta en regionplan om regeringen beslutade om detta. Det fanns också ett statligt inslag i det att ordföranden skulle utses av staten.

På 1980-talet hade behovet av regionplanering minskat betydligt jämfört med på 1940-talet. Reglerna för regionplanering ändrades så att ett regeringsbeslut om regionplanering förutsatte ett brett stöd bland de berörda kommunerna. Om det endast var någon kommun som motsatte sig regionplanering, skulle regeringen kunna tvinga den kommunen att ingå i planeringen. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen blev alltså vid det tillfället mindre än på 1940-talet.

Som vi har redogjort för i kapitel 6 finns det skäl för en regional fysisk planering. Det gäller inte bara på grund av kommunindelningen och behovet av att lösa mellankommunala frågor, utan även på grund av att den regionala nivån har ökat i betydelse jämfört med tidigare.

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin och den offentliga förvaltningen. Vid våra överväganden har vi strävat efter att finna alternativ som i minsta möjliga mån innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Vi föreslår ett system som endast anger ramarna för planeringen och lämnar fritt till de ansvariga aktörerna och kommunerna hur planeringen ska utformas och bedrivas. På detta sätt minimerar vi regleringen av innehållet i de nya uppgifterna och därmed påverkas den kommunala självstyrelsen avseende de samverkansorgan och landsting samt Gotlands kommun som får de nya uppgifterna.

Vi har även, utifrån en ändamålsenlig regional fysisk planering, så långt det är möjligt minimerat antalet uppgifter. Även om vi föreslår en obligatorisk planering i hela landet, kommer kommunerna att kunna välja hur aktiva eller passiva de vill vara i planeringen. En kommun som inte ser nyttan av planeringen eller delar av planeringen kan välja att inte vara aktiv i dessa delar, medan den kan vara aktiv i de delar den ser sin nytta.

Vi föreslår att planeringen endast ska vara vägledande och inte bindande. Detta innebär att kommunerna kan välja att helt eller delvis avvika från vad den regionala planeringen resulterar i. Vi föreslår inte att det ska finnas något statligt inflytande i planeringen, som fanns enligt BL:s regler om regionplanering.

Är det möjligt att behålla ett frivilligt system?

Vi har i dag ett frivilligt system för regionplanering, men det tillämpas endast på ett håll i Sverige. De frivilliga reglerna tillgodoser således inte behovet av gemensam planering på regional nivå. Vi har kommit fram till att det inte är själva systemet för regionplanering som medför att kommuner inte vill tillämpa det. Kommittén har visat att samarbete mellan kommuner uppstår när det finns gemensamma frågor och när kommunerna ser sin egen nytta av samarbetet. Samarbetena omfattar därmed också endast de kommuner

som känner sig direkt berörda av den gemensamma frågan och nyttan.

Det finns också olika omständigheter som påverkar kommunernas incitament att ingå i en regional planeringsgemenskap. Sådana är exempelvis att kommunpolitikernas uppdrag primärt är att ta tillvara den egna kommunens intressen, att kommuner ofta befinner sig i en konkurrenssituation och att samarbeten kan ta tid och resurser i anspråk, inte minst processen för att avgöra huruvida man överhuvudtaget ska samarbeta eller inte. Vi har sett att de kommuner som ingår i eller har ingått i en regional planering ofta är positiva till en sådan planering och att de kommuner som inte har gjort det ofta är negativa.

Mot bakgrund av vad vi har anfört ovan ser vi inte att det finns något frivilligt alternativ till den obligatoriska planering vi nu föreslår. Behovet av en regional fysisk planering i kombination med att det inte kan förväntas att kommuner på egna initiativ bildar regionala fysiska planeringsgemenskaper föranleder därför ett obligatoriskt system.

Är det möjligt att behålla ett frivilligt system i vissa delar av Sverige?

Vi har övervägt att som alternativ till en obligatorisk planering i hela landet, föreslå en obligatorisk planering endast inom vissa delar av landet. Vid dessa överväganden har vi kommit fram till att behovet av en regional fysisk planering finns i hela landet. Som framgår av vår konsekvensutredning tror vi att våra förslag kommer att medföra flera nyttor för kommunerna, bland annat att den kommunala fysiska planeringen och planering för bostadsförsörjning underlättas.

Behovet av ett regionalt fysiskt program i varje län

Tanken bakom det obligatoriska kravet på ett regionalt fysiskt program och dess vägledande funktion är att den regionala planeringen ska utgöra ett underlag för den kommunala planeringen. Det regionala programmet ska behandla frågor av betydelse för flera kommuner och länet som sådant. Ett regionalt fysiskt pro-

gram ska inte ta upp sådant som endast rör den enskilda kommunen och dess invånare.