



2021-09-07

Dnr V-2021-0405

## Remissvar SOU 2021-23 Stärkt planering för en hållbar utveckling

Svaret är utarbetat av institutionen för samhällsplanering och miljö, med medverkan från institutionen för fastigheter och byggande.

KTH ställer sig överlag positiv till förslaget. Vi bedömer dock att det behöver kompletteras med andra åtgärderfrämst gällande översiktlig strategisk planering, nationell transportplanering, kommuners resurser och rådighet för att mål och intentioner ska kunna uppfyllas. Lagtekniskt föreligger inga hinder och förslaget är lagtekniskt rimligt. En bedömning i relation till parallella strävanden om förenklade planprocesser kan behöva beaktas ytterligare, då förslaget av parter skulle kunna upplevas som försvårande. Utifrån behov av omställning av samhället för att möta klimatutmaningar bedömer vi dock att förslaget är ett steg i rätt riktning, där förenklade planprocesser kan riskera att ha en motsatt verkan.

### **Sammanfattning av KTH:s synpunkter. Efter sammanfattningen utvecklas vissa synpunkter ytterligare.**

- Förslagen i utredningen är som helhet positiva och stärker förutsättningarna för ökad transporteffektivitet i stadsutvecklingen. Särskilt kan framhållas förslagen om en nationell strategi för samlad transport- och bebyggelseutveckling, förslaget om att framhålla transporteffektivitet i 2 kap PBL och förslaget om att öppna för att ta bort kravet på att behöva tillgodose parkeringsbehovet inom den egna fastigheten.
- Förslagen är otillräckliga för att uppnå det som anges som eftersträvaransvärt. Det saknas bindande styrmedel för att säkerställa att transporteffektivitet enligt föreslaget tillägg i 2 kap PBL verkligen beaktas i planering och genomförande. I alltför stor utsträckning förlitar sig utredningen på frivillighet och gemensam kunskapsutveckling för att förslagen ska få avsedd effekt. Motiven för att uppnå ökad transporteffektivitet, bland annat klimatneutralitet, har för snäv tidsram för att anse det tillräckligt att förlita sig i så hög utsträckning på frivilliga åtaganden utan ytterligare stimulanser.
- Utredningen förbiser i alltför stor utsträckning behovet av ytterligare åtgärder inom den strategiska planeringen, där lokaliserings- och transportmönster i stor utsträckning avgörs långsiktigt. Att ytterligare införa redovisningskrav och möjligheter till kommunalt inflytande i detaljplaneskedet är i sig självt positivt, men riskerar att bli ineffektivt och leda till bristande system- och helhetssyn samt otillräcklig verkan för att nå intentionerna i 2 kap PBL.
- Utredningen förbiser också delvis betydelsen av digitalisering och automatisering i planering och stadsutveckling som faktorer som ökar komplexitet och oförutsägbarhet vad gäller transport- och bebyggelsesystemets framtida utveckling. Framtidens mobilitet kan medföra radikalt annorlunda anspråk på samordning av städers och stadsregioners olika

delsystem för markanvändning, bebyggelse och transporter, vilket bör belysas genom ett mer systematiskt utforskande av alternativa framtider i strategiska skeden i planeringen.

- Som komplement till utredningen föreslås en förstärkning av den fördjupade översiktsplaneringen på tätortsnivå medelstora och större tätorter samt storstäder (enligt SCB:s definitioner) som en egen, obligatorisk och åtminstone delvis juridiskt bindande planform där ett huvudfokus är samordningen av systemen för markanvändning/funktioner, bebyggelse, transporter och digitala informationssystem. En hantering av utredningens frågeställningar på denna planeringsnivå skulle i hög grad underlätta och tydliggöra förutsättningarna för efterföljande detaljplanering. Genom viss bindande verkan bedöms spelreglerna för offentliga och privata aktörer kunna tydliggöras för att därigenom effektivisera efterföljande planläggning med god bibehållen helhetssyn i ett långsiktigt tidsperspektiv.
- Frågan om mobilitetsåtgärder bör i första hand hanteras inom ramen för den stärkta fördjupade översiktliga planeringen enligt ovan för geografiska områden eller sammanhang som är större än enskilda fastigheter eller detaljplaner. Ett sådant krav kan kopplas till det ovan föreslagna förstärkta planinstrumentet fördjupad översiktsplan.
- Förslaget behöver kompletteras med en fortsatt utveckling av den nationella transportplaneringen i relation till de transportpolitiska målen, så att det finns en bättre överensstämmelse mellan markanvändnings och transportplanering både på målnivå och i genomförande, och där behovet av samordning är avgörande för att uppfylla målen om hållbar utveckling med utgångspunkt från transportsektorn.
- Det behövs utvecklad kunskap genom utökad forskning kring stadsutveckling för ökad transporteffektivitet – avseende den rumsliga utvecklingen, planeringens förmåga att genomföra uppsatta mål samt avseende tänkbar framtida utveckling för att hantera osäkerheter och hitta lämpliga färdvägar mot målen. Detta innefattar också samordningen mellan transport- och markanvändningsplanering på kommunal, regional och nationell nivå. Ökad kunskap om effekter av teknikutveckling inom automatisering och utveckling av fordonsflottan, samt av konsekvenser av ett förändrat beteende gällande transportarbete inom person och godstransporter, och av det nya aktörslandskapet behöver fortsatt kunskapsutveckling. Det behövs också kontinuerlig bevakning och stimulans för att hålla tempo i den nödvändiga omställningen till ett mer transporteffektivt och hållbart samhälle.

### **Beaktande av transporteffektivitet i PBL**

Förslaget innebär att transporteffektivitet ska beaktas i PBL. Här framhålls att bebyggelse ska vara samlad för att hålla nere transportbehovet och att bostäder och verksamheter ska vara tillgängliga med gång, cykel och energieffektiva och hållbara transportmedel.

Detta är positivt men otillräckligt. En central fråga är precisionen i skrivningar i lagstiftning och förslaget i stort. Inget av det som föreslås är konkret avseende vad som kan betraktas som "samlad", "hålla nere" och "tillgänglig". När det gäller den lag för mobilitetskartering som föreslås som stöd för ökad kunskap i beslutfattandet anges i §2 att "*Lagen ska tillämpas för fastigheter med bostäder och verksamheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning.*" (s 19). Det blir då en öppen tolkning vad "betydande" avser, där en utveckling av praxis som stöd för kommuners tolkning behövs för att förslaget ska ha avsedd effekt.

Tillgänglig forskning anger riktvärden som av naturliga skäl inte kan slås fast som generella normvärden, men det behöver tydliggöras att, och hur, regionala och lokala definitioner av dessa aspekter kan preciseras och utgöra en utgångspunkt i planeringen. I nuläget finns

implicit kunskap om dessa förhållanden i lokala och regionala planeringsstrategier, men tillgänglig forskning behöver, i kombination med kritiskt reflekterande lokal planeringspraktik, i större utsträckning utgöra en utgångspunkt i planeringen och tillämpningen av de lagändringar och ny lagstiftning som föreslås.

### **Transporteffektiv stadsutveckling som separata eller integrerade perspektiv och processer**

Planering av bebyggelse och transporter sker i alltför stor utsträckning fortfarande i olika sektoriella spår baserade på olika rationaliteter (tekniskt predict and provide-perspektiv för transporter och marknadsorienterat bytesvärdestyrt fastighetsutvecklingsperspektiv för bebyggelse). Markvärdesutvecklingsmotivet som drivkraft i bostads- och lokalbyggandet är stark som utgångspunkt vilket innebär att lokaliseringsfrågan domineras av den rumsliga potentialen för fastighetsutveckling och ekonomiska aspekter, och i låg grad av samordning med viktiga målpunkter och bytespunkter i det kollektiva/hållbara transportsystemet. Det behövs således en radikal förändring av kravställningen från nationell nivå vad gäller allokeringen av exploateringsbeslut. Detta behöver kombineras med lagstiftning och andra styr- och stimulansmedel för en mer offentligt driven och målstyrd offensiv markägopraktik där städer och kommuner har ett starkare grepp om markägandet och därigenom kan styra utveckling till strategiska lägen. Förutom markägandet behöver detta gälla även etablering av verksamheter, där tillgänglighet till bilorienterade lägen och lägen med höga fastighetsvärden länge dominerat tätortsutvecklingen. Aktuella förslag om initiativrätt för enskilda till prövning i detaljplan riskerar påtagligt att försvåra en rumslig samordning av de viktiga komponenterna i ett transporteffektivt stadssystem, både genom rumslig spridning av etableringsfrågor i stadsgeografin och genom att ytterligare kommunala resurser riskerar att dirigeras till att bemöta spridda privata initiativ istället för att användas för samordnad planering för en god helhetsstruktur. Kommunernas resurser är begränsade och för att förslagen ska ha en realistisk genomförandepotential behövs stärkning av de kommunala planeringsresurserna som komplement till krav och ökade möjligheter.

I framtiden behövs en utgångspunkt i – så som föreslås i föreliggande SOU – samlad bebyggelse, men i högre grad samordnat med dels en mer rumsligt koordinerad allokering av etableringar av främst samhällsservice, nödvändigt kommersiellt utbud och större volymer med yteffektiva arbetsplatser, dels multimodala bytespunkter för hållbara färdmedel. Kommunernas möjligheter att kompetensmässigt och ekonomiskt rusta för en sådan planering bör främjas genom att befria snarare än belasta kommunerna med en ökande mängd enskilda krav på detaljplanering. Detta gäller inte minst i mindre kommuner där det ofta saknas separata funktioner för översiktlig och andra former av långsiktig och strategisk planering.

### **Betydelsen av digitalisering och automatisering i planeringen**

Utredningen tar inte höjd för effekter av digitalisering (undantaget definitionsdiskussionen kring begreppet mobilitet s 37). Diskursen om smarta städer existerar parallellt med det transportparadigm som länge har uppfattats som det generella problemet i stadsutvecklingen, d v s den bilbaserade stadsutvecklingen. Tendensen är till och med att begreppet ”smart” förväxlas med ”hållbar” när det i praktiken ofta har kommit att få en marknadsorienterad, kommersialiserande och betydligt mer snäv, teknisk betydelse. Balanserade och hållbara strategier för 15-minutersstaden, promenadstaden och liknande utgår från att relationen mellan markanvändning och transporter består under överskådlig tid. Tendenser visar att i takt med ökad online-handel så omstruktureras den befintliga handeln i städerna så att lokalitet och plats minskar i betydelse till förmån för nya leveranssystem direkt till kund. Detta utmanar ett transport- och energieffektivt transportsystem vad gäller varor och gods så länge inte kravställningar läggs på hur handel på internet sker. Detta är utmanande inte minst eftersom transportgeografin går mot ökad skallöshet, d v s den är i ökad utsträckning storregional och global genom internationella produktions-, distributions- och

konsumtionskedjor. Genom denna globalisering blir effekterna på lokal markanvändnings- och bebyggelsestrukturplanering i relation till transportbeteende alltmer stokastisk, vilket pekar på att planeringen måste hantera genuin osäkerhet i än större utsträckning. Krav och stöd för en sådan planering behöver införas i såväl lagstiftning som i vägledningar och styrmedel för kombinerad markanvändnings- bebyggelsestruktur och transportplanering. Den digitala stadsutvecklingen behöver således förstås utifrån ett gräns- och skallöst nätverksperspektiv där individers aggregerade beteende är en reell påverkansfaktor. Detta är även en utmaning för lokalt beslutfattande och demokrati – styrning och påverkan på lokal utveckling sker i allt större utsträckning ”by remote control” från aktörer någon annanstans (ökad ojämna ekonomisk geografi), och som alltså också i allt högre omfattning är internationella aktörer utan direkt koppling till eller representation i det geografiska området, men som ställer ökade krav på storskaliga lösningar för godshantering, lagring och transporter. Utredningens förslag fokuserar på enskilda fastigheter, vilket i sammanhanget är en alldeles för snäv avgränsning – ”mobilitets tjänster” i SOU:ns mening hanteras endast till mycket liten del inom enskilda fastigheter och är beroende av sammanhängande transport- och distributionssystem som är mycket större till omfattning och räckvidd. Förslagen lägger en god grund som öppnar för möjligheten att hantera detta tydligare i detaljplaneringen, men behöver stödjas ytterligare genom motsvarande krav och möjligheter på översiktsplanenivå och med tydligare syfte att hantera digitaliseringens effekter på transportsystemet.

Digitaliseringen och fortsatt automatisering indikerar en utveckling av parametrisk design för att kunna hantera komplexiteten, men med ett alltmer fragmenterat mandat och fördelning av olika delar av samhällsbyggnadsprocessen på en mångfald privata, offentliga och andra aktörer, riskerar sådana verktyg att leda till ett instrumentellt angreppssätt i planeringen som fjärrar den formella och informella planeringen alltmer från varandra, vilket ökar risken för genomförandegap i samhällsbyggandet för hållbar utveckling, d v s att man fortsätter säga en sak genom ambitiösa mål och utfästelser och att man i praktiken bedriver en annan planering och stadsutveckling som drivs av andra (i större utsträckning ekonomiska och enskilda) intressen. Digitaliseringen riskerar alltså att, utan vidare åtgärder, driva på ett demokratiunderskott och fjärra beslutsfattarna från ”teknikaliteterna” i planeringen.

För att hantera detta enligt subsidiaritetsprincipen och för att uppnå portalparagrafen och övriga krav på en hållbar utveckling i PBL behöver kommunerna också fler och starkare verktyg för att samlade och strategiskt inriktade helhetsbedömningar i planeringen när det gäller ökad transporteffektivitet och att kunna kontrollera den rumsliga utvecklingen av städer och transportmönster. Detta i motsats till tendensen att de planerande aktörerna fräntas styrmedel för att förenkla utvecklingsprocesserna eller som nämns ovan, tvingas ägna sig åt ad hoc-präglade spridda enskilda initiativ på bekostnad av helhetssyn och strategiska perspektiv i planeringen. Under de senaste decennierna har exempelvis möjligheterna till expropriering av fastigheter försvårats, stimulansen för ett jämligt bostadsbyggande minskat, möjligheterna för individer (privatpersoner) att bygga utan lov ökat och planprocesserna skenbart förenklats. Nyligen föreslås undantag från lovplikten för förändringar som uppenbart kommer att minska kommunernas inflytande att åstadkomma sammanhållna gestaltade livsmiljöer – en utveckling som motverkar de mål som ställs i En gestaltad livsmiljö. Det behövs en synvändning i att utveckling på sikt inte gynnas av att man avrustar de planerande och beslutande aktörerna från verktyg att kunna påverka utvecklingen. Det behöver ställas skarpa krav i PBL, och eventuellt genom egen förordning, på fördjupad översiktlig planering med obligatorium att utveckla och analysera alternativa framtider på medellång och lång sikt samt att utveckla konsekvensbeskrivna färdvägar för genomförande av den utveckling som i störst utsträckning uppfyller etablerade hållbarhetsmål. Sådana mål behöver utgöra en kombination av nationella och lokalt formulerade mål, hålla sig inom ramen för globala hållbarhetsmål och baseras på forskning och analytisk kunskap om de rumsliga förutsättningarna. De fördjupade översiktsplanerna bör förses med en juridiskt bindande verkan vad gäller sådana åtgärder som verkar för en samordning av de ovan

nämnda markanvändnings- bebyggelse- och transportsystemen. Här kan en ökad användning av regionala systemanalyser med samordning mellan regional och kommunal nivå vara ett verktyg.

Det behövs också åtgärder i relation till den nationella planeringen av transportinfrastruktur, där det fortsatt finns betydande glapp i relation till markanvändningsplanering på kommunal nivå, såväl processuellt som innehållsmässigt, och där hållbarhetsmål och klimathänsyn behöver stärkas i den nationella transportplaneringen och även omsättas praktiskt, utöver politiska målsättningar. I den senaste nationella planen finns ett gynnande av biltrafik som står i kontrast med detta förslags inriktning.

### **Kravet på mobilitetskartläggning och de ökande kraven på planerande aktörer**

Det är positivt att krav införs på mobilitetskartläggning. En kartläggning innebär dock i praktiken ingenting om den inte kopplas till politiska beslut, skarpa styrmedel och genomförande. Kartläggningar beställs, genomförs eller hanteras i praktiken av tjänstemän, som med allt mindre resurser och ökad komplexitet i vardagen ska utföra allt fler uppgifter och ta hänsyn till fler aspekter. I det här fallet ska fastighetsägare redovisa mobilitetsåtgärder inom fastigheten men kommunen ska beakta och beskriva detta i detaljplanen. Den ovan nämnda tendensen att avrusta planeringens aktörer vad gäller skarpa styrmedel sker parallellt med att kraven på analyser och underlag i planeringen ökar. Konsekvensen blir att uppmärksamheten dras från de väsentliga avvägningarna i planeringen till att hantera allt fler aspekter. Det som förefaller som att ett positivt fokus på att minska klimatpåverkan mycket väl kan innebära att andra aspekter istället förbises. På samma sätt är det en grundförutsättning och i grunden positivt att påverkan på transporteffektivitet ska tas upp i detaljplanernas planbeskrivning. Detta innebär dock inget annat än ökat arbete i framtagandet av planer om det inte följs upp med påföljder för att bortse från bristande transporteffektivitet – här sägs inget om exempelvis utökade överprövningsgrunder för länsstyrelsen eller juridiska påföljder om man inte beaktar transporteffektivitet i detaljplanen.

Det är intressant att notera att utredningen föreslår en lagstiftning om en icke-fysisk åtgärd för enskilda fastighetsägare samtidigt som man konstaterar att den tidigare utredningen *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* från 2019 kom fram till att det inte var lämpligt när det gällde frågan om krav på transportplaner. Om det nu är möjligt att ställa krav på mobilitetskartläggning borde det också vara rimligt att kunna ställa krav på transportplaner på samma sätt som det finns krav på detaljplaner och översiktsplaner i PBL.

### **Mobilitetsåtgärder bör först hanteras i översiktlig planering**

Enligt ovan är det centralt att de strukturella transporteffektivitetsfrågorna hanteras på översiktsplane- och fördjupad översiktsplanenivå. När processen kommer till detaljplan är det oftast redan för sent –beslut och strategier som har betydelse för att öka transporteffektiviteten är ofta redan fastlagda. De skarpa kraven bör således ställas redan i tidigare skeden kopplade till juridisk bindning för efterföljande detaljplanering. Det innebär i sin tur också att kravet på fördjupad översiktsplan bör utsträckas till obligatorium för samlad bebyggelse och att översiktsplaner ska redovisa tätortsutvecklingsstrategier som stödjer samlad bebyggelse.

Att ställa krav på samlad bebyggelse fråntar inte kommuner och andra aktörer möjligheten att fortsätta glesa ut tätorter och fortsatt stödja spridd bebyggelseutveckling på landsbygden. Den inkrementella spridningen av bebyggelse har över tid varit betydande. Spridda och fläckvisa agglomerationer kan också betraktas som samlad bebyggelse och över tid leda till ytterligare glesa och bilberoende stadslandskap. Samma principer som gäller för koordinerad utveckling av markanvändning, bebyggelse och transporter på stadsnivå bör därför gälla genom obligatorisk strukturplanering på mellankommunal nivå. Denna strukturplanering bör genomföras nivåöverskridande, d v s med jämbördig inblandning från såväl regionalt

planeringsorgan, kommunalförbund eller motsvarande, kommuner samt mer lokala planeringsnivåer. I det perspektivet är det mycket positivt att utredningen efterlyser en nationell strategi för hållbar transport- och bebyggelsestruktur. Till en sådan strategi bör också fogas en strategi för allokering av särskilt transportgenererande målpunkter. När det gäller storskalig infrastruktur, inte minst utveckling av regionala system av stationssamhällen eller orter kopplade till bytespunkter för andra hållbara regionala och nationella transportsystem, bör samordning ske med den nationella infrastrukturplaneringen, som i större utsträckning behöver väga in lokalt definierade värden och intressen i samhällsekonomiska bedömningar och andra underlag för prioritering och planering. Utan en nivåöverskridande rumslig planering med tydligare koppling till den lokala nivån och mellan tidiga och sena skeden kommer hanteringen av samordning av stadens fysisk-rumsliga system för transporteffektivitet och hållbarhet att bli bristfällig. Stockholms regionplan RUF5 är här det främsta exemplet på en sådan planering.

### **Lättnader i kraven på att tillgodose parkeringsbehov på enskilda fastigheter**

Utredningen öppnar för att kommunen ska kunna avstå från att ställa krav på att tillgodose parkeringsbehov inom enskilda fastigheter i samband med detaljplan. Detta är i grunden positivt och det går att instämma i att det möjliggör ett perspektivskifte i stadsutveckling och mobilitetsplanering. Dock är även detta en fråga där systemgränsen är för snäv och där innerstadsmiljöer i storstäder förefaller vara en referensram i utredningen. I många mindre städer och tätorter med stort omlandsberoende, hög arbetspendling med bil eller livsmönster där fritidshus och besök på landsbygden utgör en del av den etablerade livsstilen och värdegrunden kommer inte bilinnehavet att minska bara för att det inte erbjuds parkering inom den egna fastigheten. I praktiken är det inte ovanligt att byggherrar i dessa lägen resonerar att ett stort utbud av parkeringsplatser för de boende är en avgörande attraktionsfaktor som påverkar beslutet om att bygga eller inte bygga. Tendensen nationellt är också att bilinnehavet fortsätter att öka och att miljöbilspremier, mer generös lagstiftning för sk A-traktorer med flera sentida förändringar, driver i riktning mot fler bilar i städerna. Att minska kravet på att enskilda fastigheter måste lösa sitt parkeringsbehov inom fastigheten riskerar i det perspektivet att leda till en ökad uppdelning mellan områden med en tydligare bilkultur å ena sidan och områden där boende har en livsstil som inte förutsätter bilen å andra sidan. Detta kan verka triviale, men hänger samman med andra socioekonomiska faktorer som utbildningsnivå, inkomst och hushållsstorlek så att en "utträngning" av bilen kan riskera leda till en ökad gentrifiering och segregering av vissa områden i större städer. Vidare innebär slopade krav på enskilda att ombesörja parkering att trycket på gator och allmänna parkeringsytor ökar vilket också kan leda till ökad söktrafik i städerna.

Med detta sagt bör utredningens förslag stödjas, då det som konstateras är en grund för ett alternativt förhållningssätt till dagens, där parkeringsytor ofta dominerar boendemiljöer i tätastadsmiljöer. Förslaget bör dock följas upp på stadsdels- och stadsnivå med krav i transportplaner på att utveckla en balans mellan gemensamma och enskilda ytor för parkering och hur balansen mellan parkering som enskild mobilitetstjänst och det samlade utbudet av mobilitetstjänster ser ut. Även här kan förstås digitaliseringen stödja mer integrerade och gränsöverskridande lösningar.

### **Ett stärkt genomförandeperspektiv**

Det är positivt med utökade möjligheter för kommunerna att ställa krav på genomförande i samverkan med byggherrar m fl aktörer som innebär att mobilitetsaspekter beaktas i större utsträckning i detaljplaner. Såsom antyds ovan är dock fokus för snävt, kopplat till detaljplaneskedet och enskilda fastigheter. Det vidare och tidigare perspektivet i fördjupad översiktsplanering behöver i större utsträckning ligga till grund för hur krav ställs i efterföljande detaljplanering. I annat fall blir mobilitetsstrategier och transporteffektivitet ett lapptäcke.

### **Ökad vikt åt den fördjupade översiktliga planeringen**

Det går att instämma till fullo i utredningens bedömning, resonemang och förslag på s 78 om en nationell strategi som konkretiserar innebörden av en hållbar bebyggelseutveckling i tätorter och i övriga landet. Det är också rimligt att denna fråga tas upp i de nya planeringsstrategier som kopplas till översiktsplanen, men samtidigt kan inte allt som har med tätorters strukturella samordning att göra ske på kommuntäckande översiktsplanenivå med hänsyn till omfånget på flertalet kommunala översiktsplaner och mängden frågor som förväntas behandlas där. Det är också lätt att instämna i resonemangen om strategisk planering som förs på s 145-146 i kap 8. Här lämnar dock utredningen frågan om strategisk planering som en frivillig åtgärd, även om ett förtydligande av 2 kap välkomnas. Frivilliga överenskommelser i strategiska skeden har kunnat ske redan tidigare och bedöms inte som tillräckligt för att åstadkomma den normförskjutning och faktiska förändring som kan anses nödvändig för en mer effektiv och hållbar transport- och bebyggelsestruktur. Den ömsesidiga kunskapsutveckling som förespråkas avseende gemensamt agerande i detaljplaneskedet är en resursfråga både för kommuner och byggherrar och riskerar att gå om intet när ekonomiska medel är begränsade såsom ofta är fallet. Ett förtydligande av 2 kap är i och med detta inte förpliktigande då det inte åtföljs av skarpa förslag om stöd, sanktioner och andra genomförandemedel trots att utredningen visar medvetenhet om att detta behövs (s 149).

På samma sätt som kommunerna har krav på sig i PBL att utveckla planeringsstrategier kopplade till aktualitetsförklaring och upprättande av översiktsplan så behövs motsvarande krav för städer och större tätorter genom fördjupad översiktlig planering. Detta skulle innebära ett tydliggörande (se även ovan) av den fördjupade översiktsplanen som centralt instrument för hållbar stadsutveckling, där den kommunala översiktsplanen vanligen är för strategisk och därmed vag, och där kommunernas resurser ofta utsträcker sig till tematiska tillägg eller, med alltför glesa intervall, fördjupad översiktsplanering i begränsad utsträckning. En effekt av resursbristen är att kommunerna i ökad utsträckning ägnar sig åt ”strukturplanering” som inte följer PBL:s formella processer och som inte hanteras av länsstyrelserna. De sker ofta direkt eller indirekt på begäran av exploatörer och byggherrar och ersätter därmed den fördjupade översiktliga planeringen i praktiken, som en form av informell skuggplanering som ibland inte ens kommer medborgarna till del annat än som de facto-information. Bortsett från risken för demokratiunderskott finns risken för att allmänna intressen inte avvägs på ett balanserat sätt utan att ekonomiska enskilda intressen/sårintressen premieras. Frågorna förs sedan in i detaljplaneskedet, där processen tar stopp när slutligen länsstyrelsen kommer in och konstaterar att avvägningen av allmänna intressen inte sker enligt översiktsplan eller är i strid med riksintressen. Kontentan är att frågor om samordning av markanvändning/målpunkter, bebyggelseutveckling och transportsystem inte hanteras med hållbarhetsmål och transporteffektivitet som prioriterad inriktning och att andra hållbarhetsmål riskerar att inte beaktas på ett balanserat sätt när åtgärderna koncentreras till detaljplaneskedet utan tydliga, skarpa och bindande krav i tidigare planeringsskeden. Här finns, med hänsyn till hur angeläget behovet av klimatomställning är, inte längre utrymme för att ta försiktiga steg utan radikala åtgärder krävs i lagstiftning och styrmedel. Utredningens förslag är alltså positiva men otillräckliga.

### **Byggnaders lokalisering och tillgänglighet**

Utredningen föreslår ett tillägg i 2 kap. 5 § första stycket punkten 3 PBL, där skrivningen ”att ordna trafik” kompletteras med ”att främja transporteffektivitet”, vilket betonar att lokaliseringsöverväganden ska göras vad som beskrivs angående transporteffektivitet i 2 kap. 3 §. Här kan betonas att ”främja” är ett verb som innebär att man aktivt ska verka för något, inte bara ”öppnar” för något. Ett främjande innebär med en sådan förståelse att tillägget borde följas upp med tydligare styrning genom mer konkreta krav i efterföljande planering.

## **Bebyggelse och funktioner**

I hela förslaget fokuserar utredningen på begreppet bebyggelse och förefaller ibland likställa det med markanvändning när resonemang förs om tillgänglighet och transporteffektivitet samt sambandet mellan bebyggelse och transporter. Här bör poängteras att bebyggelse i sig inte genererar transporter. Det är funktionerna som inryms i byggnaderna som gör det. Byggnader är beständiga för lång tid, men markanvändningsmönstret – funktionerna – kan skifta snabbt och ibland delvis utan styrning och kontroll från planerande aktörer. En tät stad med närhet och tillgänglighet för hållbara transportmedel kan fortfarande generera stora interna trafikflöden om besöksintensiva funktioner inte lokaliseras optimalt inom den befintliga bebyggelsestrukturen. Att diskutera bebyggelse gör också att frågor om exempelvis transportintensiva externa handels- och verksamhetsetableringar inte tas upp för diskussion, vilket ofta är ett större problem avseende bristande transporteffektivitet än bebyggelsen som sådan. Överhuvudtaget behövs ett tydligare fokus på relationella rumsliga samband – inte geometriska/fysiska samband i stadsutvecklingen. Nuvarande lagstiftning och instrument är inte utformade för att hantera de förändringar som sker även inom verksamhetsområden med funktionsomvandling från en bransch till en annan, vilket kan ske utan beslut om ändrad markanvändning men som kan få konsekvenser avseende transportvolym och resmönster.

## **Kunskapsutveckling**

Det saknas idag en systematisk översyn över hur tätorter utvecklas och hur genomförandet av hållbara mobilitetsstrategier hanteras i den kommunala och regionala planeringen i avvägning mot andra intressen. Den kunskap som utredningen hänvisar till bygger i stor utsträckning på enskilda FoU-projekt och utredningar av avgränsade sakfrågor. Det behövs därför en satsning på forskning och kartläggning av dels hur de rumsliga systemen – i samspel och frikopplat från varandra – har utvecklats historiskt. Det behövs också en bred forskning kring genomförandegapet, d v s skillnaderna mellan intentioner och verkligt genomförande samt orsakerna till dessa skillnader, samt forskning som undersöker alternativa framtider för stadsutveckling på olika skalnivåer i samverkan mellan akademi, offentliga och privata aktörer samt civilsamhället avseende transporteffektivitet i relation till tänkbara inriktningar för stadsutvecklingen. Slutligen behövs en kontinuerlig bevakning av utvecklingen och aktiva insatser vad gäller att stimulera utvecklingen från statlig och regional nivå för att bibehålla momentum i genomförandet av mer transporteffektiva byggda miljöer.

Stockholm 2021-09-07

Sigbritt Karlsson  
Rektor