



Stärkt planering för en hållbar utveckling

Er beteckning: Fi2021/01486

Länstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över utredningen Samordning för bostadsbyggande betänkande *Stärkt planering för en hållbar utveckling* (SOU 2021:23).

Sammanfattning

Länstyrelsen delar ambitioner och problembeskrivningar i betänkandet men inte bedömningen av effekter och konsekvenser av förslagen. Vi anser att syftet – att kopplat till klimatförändringar möjliggöra en normförskjutning vid planering av markanvändning – behöver kunna genomföras på andra sätt än genom de ändringar som föreslås i lagstiftningen. I synnerhet grundar vi det på att lagförslagen inte är styrande utan mer vägledande. Vi ser dock det som viktigt att plan- och bygglagen, PBL, medverkar och inte motverkar ambitionerna om ett transporteffektivt samhälle och vi ställer oss därför positiva till föreslagna förändringar i PBL, som ett steg på vägen.

Vi ifrågasätter dock lämpligheten och omfattningen av arbetsinsatsen med mål om transporteffektivitet i detaljplaner utan kopplingar till övergripande strategiska dokument. En enskild detaljplan kan inte hantera frågan om transporteffektivitet i ett helhetsperspektiv. Att enbart ställa krav på transporteffektivitet i detaljplaner, utan motsvarande mål och utan koppling till översiktsplaner, regional fysisk planering, kollektivtrafikplanering och infrastrukturplanering utifrån platsens förutsättningar, ger mycket liten – om alls någon – effekt.

Vi ställer oss frågande till förslaget om en nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur. Det är oklart hur den ska kunna uppnå det som miljömålen med målet om God bebyggd miljö hittills inte har klarat.

Vi ser det som viktigare att ensa den nationella målfloran för genomförandekraft och önskvärd normförskjutning för att klara omställning, klimatmål och ett transporteffektivt samhälle, än att lägga till fler mål och strategier.

Vi anser att länsstyrelsens roll är otydlig i betänkandet, både vad avser rollen att ta till vara och samordna statens intressen i detaljplaneringen kopplat till förslaget och vilken typ av planeringsunderlag kopplat till strukturfrågor som vi ska tillhandahålla. Arbetet kan bli omfattande i ett stort län som Västra Götaland med 49 kommuner.

Synpunkter på förslagen

Länsstyrelsen stödjer ambitionerna och problemskrivningen i betänkandet. Det krävs mod och beslutsamhet för att vända utvecklingen och klara klimatkrisen. Planering för ett transporteffektivt samhälle är en mycket viktig byggsten i det långsiktiga arbetet.

Att plan- och bygglagen, PBL, ska kunna bidra till planering för ett transporteffektivt samhälle i större omfattning än idag är därför bra och en förutsättning, men vi bedömer att detaljplaneringen enligt PBL endast är en liten byggsten i arbetet. Den måste hänga ihop med en övergripande förankrad struktur, för både befintliga och planerade områden, för att få en önskvärd effekt. Det krävs ett större helhetsgrepp för att lyfta klimatfrågan, som är central för en hållbar utveckling och för att Sverige ska klara sina åtaganden om att minska utsläppen av växthusgaser.

Föreslagna ändringar PBL

Länsstyrelsen motsätter sig inte föreslagna förändringar i de olika kapitlen i PBL men ställer sig frågande till måluppfyllelse och effekt.

Vi vill lyfta avsaknaden av regional fysisk planering enligt PBL som problematisk för att få önskad effekt. Likaså är dagens statliga och regionala infrastrukturplanering, som bedrivs i en egen process utan direkt koppling eller hänsyn till PBL, en del av problemet. Narrativet om att infrastrukturinvesteringar ska bidra till ökad rörlighet och regionförstoring är också mycket starkt. Länsstyrelsen uppmanar därför regeringen att se över statens egen målstyrning och verka för en önskvärd normförskjutning inom de egna planeringsprocesserna – inte bara utgå från de kommunala planeringsprocesserna.

Länsstyrelsen delar således synen, som delvis framkommer i betänkandet, om att frågorna kring en hållbar bebyggelsestruktur snarare hör hemma i översiktsplaneringen och i mer strategiska strukturer, än i första hand inom detaljplaneringen.

Avseende förslagen om transporteffektivitet är det oklart vad förslagen ska uppnå. Det blir svårt att i detaljplaneringen förhålla sig till detta utan ett övergripande helhetsgrepp. Detta helhetsgrepp behöver vara anpassat till den aktuella regionen/landsdelen och lokala förutsättningar, det räcker inte med att ha stöd i en generell teori eller strategi. Att enbart ställa krav på transporteffektivitet i en detaljplan, utan motsvarande krav på översiktsplanering, regional fysisk planering och planering av statlig infrastruktur är inte lämpligt, utan bör kompletteras. En enskild detaljplan kan inte hantera frågan om transporteffektivitet utan stöd från kompletterande, formella planeringsunderlag och tydlig styrning genom hela planeringsstrukturen.

Vad avser avtal om tjänster och annat kopplat till detaljplanering så ser vi en viss problematik med att koppla denna typ av reglering till en lag som hanterar fysiskt utrymme i första hand.

I Västra Götaland är Västra Götalandsregionen kollektivtrafikmyndighet med ansvar för all kollektivtrafik i länet genom skatteväxling med de 49 kommunerna. Kollektivtrafikmyndigheten deltar inte i detaljplaneprocesser utan har delegerat

frågor om kollektivtrafik till utövaren av kollektivtrafik, Västtrafik. Västtrafik styrs genom årliga budgetanslag och Länsstyrelsen ser problematik i långsiktigheten i styrsättet och kraven på kollektivtrafikmyndigheten i förslaget. Förslagen i betänkandet bör kompletteras med starkare styrning av kollektivtrafikmyndigheters ansvar i planeringsprocesser enligt PBL.

Även regionen som länsplaneupprättare och Trafikverket som upprättare av den nationella infrastrukturplanen bör adresseras utifrån förväntningar i processer kopplat till PBL och behov av samverkan mellan planprocesserna. Förslagen förutsätter en rådighet hos kommunerna som de helt eller delvis inte längre har, då beslut och genomförande i hög grad ligger hos andra aktörer.

Nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur

Länsstyrelsen ställer sig frågande till förslaget om en nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur, i syfte att bryta en seglivad praxis genom att höja kunskapsnivån kring transporteffektivitet och rumslig struktur. Riktlinjer för god samhällsplanering bör ta sin utgångspunkt i det territoriella perspektivet som lyfts i skrivelsen *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*¹. Vi saknar också en koppling i förslaget till miljömålet God bebyggd miljö som redan gäller och som ger utgångspunkter för hållbar samhällsplanering kopplat till bebyggelsestruktur, tillgänglighet och närbarhet.

Behovet av en samlad målstruktur på nationell nivå kopplat till samhällsplanering är stor, men den bör ha ett betydligt bredare angreppssätt än förslaget i betänkandet.

Vi ser ett betydligt större behov av formell regional styrning genom regional fysisk planering och att kapitel 7 i PBL förtydligas med ett syfte om att bidra till ett transporteffektivt samhälle. Motsvarande behov finns i kapitel 3 i PBL avseende översiktsplanering.

Förslagets effekter och konsekvenser

Utredningen vill göra gällande att förslagen på lång sikt, succesivt ska leda till strukturella förändringar och därmed får samhällsekonomiska, främst positiva, konsekvenser.

Länsstyrelsen konstaterar dock att föreslagna förändringar i PBL inte är tvingande utan att inriktningen istället är att skapa förutsättningar. Utredningen överlämnar mycket till kommunen att själv bestämma hur man vill driva sin mobilitetspolitik och hur den ska avspeglas i krav på åtgärder. Staten har ett mindre inflytande och omfattas inte av samma krav på transporteffektiv planering. För ökad trovärdighet och genomförandekraft bör staten och regionerna omfattas av samma målsättningar. I synnerhet för att kunna verka stödjande, rådgivande och kunna bidra med relevanta planeringsunderlag.

Utredningen förutsätter i många fall att egen bil ersätts med olika typer av delningstjänster för mobilitet. En målsättning som är god men har utgångspunkt i att många resor är relativt korta. Något som inte alls harmonierar med ambitioner

¹ [Nationell strategi för hållbar regional utveckling - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491313/publications/2020/09/1611111)

om regionförstoring och ökat pendlande för kompetensförsörjning, som stora delar av den regionala och nationella planeringen syftar till.

Ekonomiska konsekvenser

Länsstyrelsen är positiv till att släppa kraven på att särskild bilparkering ska kopplas till det enskilda bostadsprojektet. Men vi delar inte betänkandets slutsats om att förslagen innebär ett billigare byggande generellt. Behovet av yta för flexibel mobilitet är oklar och det går inte att förutsätta att en bil ersätts med något som inte kräver samma yta t.ex. en familjs olika cyklar, cykelkärra, säkra cykelparkeringar osv.

I betänkandet står att förslagen ”minskar det offentligas behov av investeringar i infrastruktur”. Genomförandet av ett transporteffektivt samhälle är viktigt men kommer att kräva omfattande satsningar på infrastruktur för cykel och kollektivtrafik, då dessa trafikslag inte på något sätt har samma förutsättningar i vårt samhälle i dag som bilen.

För genomslag krävs att det finns utrymme för vald mobilitet på en sträcka och vid målpunkt t.ex. attraktiva cykelbanor, effektiv kollektivtrafik och säkra cykelparkeringar. Cyklisters betalningsvilja för cykelparkering är också mycket begränsad.

Vi ser att det är nödvändigt att styra mot ett transporteffektivt samhälle men stödjer inte idén om att det skulle vara billigt för vare sig exploatörer eller samhället. Det handlar snarare om att gemensamt investera långsiktigt hållbart och styra om investeringar till infrastruktur för cykel, gång och kollektivtrafik.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsens roll

Vi ser att betänkandets syn på länsstyrelsens roll är begränsad och omfattar i första hand det vi redan gör idag avseende rådgivning, främjande och att tillhandahålla underlag. Vi ser ett fortsatt behov av vägledning till kommunerna och behov av kompetenshöjande insatser för att vi ska kunna bidra på bästa sätt. Det krävs omfattande sakkunskap och stöd för att vägleda enligt förslaget till kapitel 2 PBL.

Vi ser också stora behov av att definiera begrepp som *säkerställd mobilitetsåtgärd, i närheten av tomt ska finnas mobilitetsåtgärd, likvärdiga möjligheter att nyttja alla trafikslag* mm. Det blir svårt att bedöma hur dessa krav uppfylls och uppnår en nationellt enhetlig tolkning utan omfattande vägledning.

I betänkandet står det att länsstyrelsen ska tillhandahålla planeringsunderlag. Länsstyrelsen ser positivt på förslaget men vill betona behovet av samordning och tydlighet i rollfördelningen med koppling till Boverkets uppdrag. Det är också oklart vilken typ av underlag som ska tillhandahållas som med lätthet kan nyttjas i detaljplaneringen kopplat till platsens förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle.

I betänkandet står också att det ”är svårt att uppskatta hur mycket länsstyrelsens arbetsinsats skulle öka, exempelvis för att klarlägga strukturfrågor i

översiktsplanen i respektive län med hänsyn till klimatmålen.” Förslaget är intressant men det behöver förtydligas ytterligare vad Länsstyrelsens roll är och vad som förväntas. Länsstyrelsens rådighet inom föreslagna sakområden är idag begränsad och ett tydliggörande mellan Trafikverket, regionerna och Länsstyrelsen är en förutsättning.

Att klarlägga strukturfrågor kopplat till 49 översiktsplaner i Västra Götalands län är ett betydelsefullt men omfattande arbete. I synnerhet utifrån ett transporteffektivt samhälle då t.ex. Trafikverket och regionens underlag inte omfattas av samma målsättningar om ett transporteffektivt samhälle.

Förväntningarna på länsstyrelsen och andra statliga myndigheter behöver förtydligas, i synnerhet utifrån länsstyrelsens roll i detaljplaneringen att ta till vara och samordna statens intressen. Det går inte att utesluta att förslaget kan få omfattande påverkan på länsstyrelsens verksamhet, i synnerhet om ingen annan av de sektorsmyndigheter som deltar i de formella detaljplaneprocesserna adresseras som ansvarig för målsättningarna kopplat till ett transporteffektivt samhälle.

Andra aktörers roll

Vi saknar förslag om ett tydligt statligt ansvar kring mobilitet och om målsättningarna hos statliga och regionala aktörer avseende planering och vägval kopplat till ett transporteffektivt samhälle. Vi ser gärna att en statlig myndighet, som deltar i kommunernas planeringsprocesser, får ett sektorsansvar för mobilitet.

Vi ser också ett stort behov av ett tydligare ansvar och krav, kopplat till planeringsprocesser i PBL, för kollektivtrafikmyndigheten, länsplaneupprättare och ansvarig för regional utveckling. Regionerna tillsammans med Trafikverket sitter på både medel och verktyg för genomförande kopplat till övergripande strukturer och drift för ett transporteffektivt samhälle.

Status på planeringsunderlag

I betänkandet nämns trafikstrategier. Redan idag är framtagande av trafikstrategier ett möjligt arbetssätt, men formen är frivillig och det finns inga krav på uppföljning, hur kommunen, regionen eller statliga myndigheter ska förhålla sig till dessa och vad de har för formell status. Länsstyrelsen har ingen roll i trafikstrategier utan yttrar sig sporadiskt, i det fall som kommunen skickar strategier på remiss.

För att målsättningar om ett transporteffektivt samhälle ska få önskvärd effekt krävs samordning och formella processer. Om det inte framgår i en gemensam formellt framtagen plan hur strukturen ska se ut är det svårt att se vad som är en lämplig lokalisering i förhållande till strukturen. Ett exempel är hållplatser vars lokalisering och trafikering är avgörande för ett transporteffektivt samhälle men som idag inte styrs av en tydlig gemensam övergripande struktur.

Likvärdiga möjligheter att nyttja alla trafikslag borde starta med statlig infrastruktur. Den statliga infrastrukturen uppfyller inte likvärdighet, till exempel genom och mellan mindre och medelstora tätorter, där bilen har en extremt stark prioritet framför cykel, fotgängare och kollektivtrafik.

Vad som är tillräcklig tillgänglighet för varje område kan inte utredas i varje enskild detaljplan utan att det finns ett gemensamt övergripande förhållningssätt som utgår från platsen. Målsättningar för ett transporteffektivt samhälle måste därför finnas i de planeringsunderlag som detaljplanerna ska förhålla sig till.

Statlig styrning

Klimatpolitiska rådet pekade i sin årsrapport 2019² på den konflikt som det innebär att många kommuner har ambitioner att minska biltrafiken och att främja mer hållbara resor medan staten förväntar sig att kommunerna ska anpassa vägnätet till de trafikökningar som indikeras av Trafikverkets basprognos. Länsstyrelsen ställer sig bakom den analysen av intressekonflikten.

Vi vill understryka behovet av att staten, i dialogen med kommunerna, agerar samordnat även i förhållande till frågor som rör bebyggelsestruktur. Vi ser därför även att Trafikverket som sektorsmyndighet behöver omfattas av mobilitetsfrågan. Vi ser även ett behov av att se över de transportpolitiska målen utifrån målsättningar kopplat till ett transporteffektivt samhälle.

Kartläggning av mobilitetsåtgärder

Åtgärden omfattas inte av remissförfarandet.

Vi vill dock understryka att till skillnad från rådigheten över energi- och klimatåtgärder, så är fastighetsägares rådighet över mobilitet avsevärt mindre. Busslinjer kan dras in eller förändras, cykelbanor saknas eller kan vara undermåliga i standard och struktur utanför den egna fastigheten.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, med handläggare Johanna Stenberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har länsarkitekten och funktionschefen Andreas Lidholm deltagit.

I handläggningen har även planhandläggaren Anna Hendén Wedin, bostadsstrateg Christian Jönsson Hammenfors och energi- och klimatstrateg Jonas Åker medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför nammunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

² [Klimatpolitiska rådets rapport 2019](#)