Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-10-21

LS 2015-0943

Landstingsstyrelsen

Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att överlämna yttrande till Näringsdepartementet över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet "En ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59". Landstinget anser att betänkandet i sin helhet är intressant och ger en bra beskrivning, både av hur den regionala planeringen idag fungerar, och vilka problem som finns kring de frågor som betänkandet berör, bland annat kring dåligt fungerande bostadsförsörjning, svagt genomförande av strategiska planer med mera. Landstinget är i huvudsak positivt till de förslag som betänkandet lägger fram men vill dock framhålla att förslagen som de nu är formulerade sannolikt inte är tillräckliga för en stärkt bostadsförsörjning, ett stärkt genomförande av strategisk planering, eller för en långsiktigt hållbar utveckling.

- Förslaget om regional fysisk planering som omfattar hela landet är positivt liksom att kraven på att samordningen mellan olika planeringsslag ökar.
- Det är acceptabelt att det blir en ny lagstiftning för den regionala fysiska planeringen men att de allmänna intressena bör sammanvägas i den regionala fysiska planeringen och sedan ligga till grund för fysisk planering på lägre geografisk skala.
- Den regionala fysiska planeringen bör ha ett långt tidsperspektiv.

- Det är viktigt att den samordning som föreslås sker med utgångspunkt i att regional fysisk planering är en samordnande planering och inte en sektorsplanering och att det är viktigt att regionala utvecklingsfrågor och regional fysisk planering integreras på samma sätt som Stockholms läns landsting gör i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS.
- Övrig planering av sektorskaraktär, såsom transportinfrastrukturplanering, kollektivtrafikplanering, planering för bostadsförsörjning, och regional utveckling bör i första hand samordnas med den långsiktiga regionala fysiska planeringen. Samordning bör också ske mellan regional fysisk planering och kommunal översiktsplanering som båda är långsiktiga och sammanvägande planeringar, men i olika geografisk skala.
- Förslagen om en nationell strategi och ett nationellt forum för fysisk planering och bostadsförsörjning är positiva men behöver integreras med befintlig nationell strategi för regional utveckling och forum för regional tillväxt och attraktionskraft för att skapa synergier mellan den fysiska planeringen och tillväxtfrågorna.

Stockholms läns landsting vill även framhålla att det finns flera regelverk som gör att tiden från projektering till byggstart blir ohållbart lång. Ett exempel är överklagningsprocessen vid byggprocesser som behöver förändras. Ett annat regelverk är strandskyddets utformning och ansvaret för dess tillämpning och tolkning som behöver reformeras. Intentionerna i dagens strandskyddslagstiftning är viktiga och angelägna för vår natur, den biologiska mångfalden och allemansrätten, men tyvärr är lagen idag alltför oflexibel vilket gör att den kan få en negativ inverkan på utvecklingen för såväl kärn-öar i skärgården som på stadsutvecklingen i Stockholmsregionen. Lagen ska vara ändamålsenlig, men flexibel.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 28 september 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning
Tillväxt- och regionplanenämndens protokollsutdrag den 22 september 2015 med S, MP och V-ledamöterna anmälde muntlig reservation
Tillväxt- och regionplaneförvaltningens tjänsteutlåtande den 9 september 2015

Torbjörn Rosdahl

Gustav Hemming

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-09-28

LS 2015-0943

Handläggare:
Clara Wahren

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -10- 12
Dnr LS 2015-0943
Rotel IX

Landstingsstyrelsen

Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 28 september 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning
Tillväxt- och regionplanenämndens protokollsutdrag den 22 september 2015 med
S, MP och V-ledamöterna anmälde muntlig reservation
Tillväxt- och regionplaneförvaltningens tjänsteutlåtande den 9 september 2015

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna yttrande till Näringsdepartementet över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Landstingsstyrelsens förvaltning föreslår att till Näringsdepartementet överlämna förslag på yttrande över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Bakgrund
Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59).

Bostadsplaneringskommittén föreslår en ny regional planering för ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. Kommittén, som tillsattes hösten 2013, har haft i uppdrag att utreda och 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.

Kommittén lämnar tre huvudförslag:

- Krav på ökad samordning mellan ett antal utpekade planeringsslag (regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning).
- En regional fysisk planering.
- En nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen har tagit fram ett förslag till yttrande som tillväxt- och regionplanenämnden godkänt och som förvaltningen ställer sig bakom.

Överväganden
Tillväxt- och regionplaneförvaltningen anser i huvudsak att:

- Förslaget om regional fysisk planering som omfattar hela landet är positivt liksom att kraven på att samordningen mellan olika planeringsslag ökar.
- Det är acceptabelt att det blir en ny lagstiftning för den regionala fysiska planeringen men att de allmänna intressena bör

sammanvägas i den regionala fysiska planeringen och sedan ligga till grund för fysisk planering på lägre geografisk skala.
- Den regionala fysiska planeringen bör ha ett långt tidsperspektiv.
- Det är viktigt att den samordning som föreslås sker med utgångspunkt i att regional fysisk planering är en samordnande planering och inte en sektorsplanering och att det är viktigt att regionala utvecklingsfrågor och regional fysisk planering integreras på samma sätt som Stockholms läns landsting gör i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS.
- Övrig planering av sektorskaraktär, såsom transportinfrastrukturplanering, kollektivtrafikplanering, planering för bostadsförsörjning, och regional utveckling bör i första hand samordnas med den långsiktiga regionala fysiska planeringen. Samordning bör också ske mellan regional fysisk planering och kommunal översiktsplanering som båda är långsiktiga och sammanvägande planeringar, men i olika geografisk skala.
- Förslagen om en nationell strategi och ett nationellt forum för fysisk planering och bostadsförsörjning är positiva men behöver integreras med befintlig nationell strategi för regional utveckling och forum för regional tillväxt och attraktionskraft för att skapa synergier mellan den fysiska planeringen och tillväxtfrågorna.

Förslag till yttrande är framtaget i sammarbete med tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2015-11-03

LS 2015-0943

Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Stockholms läns landsting har bjudits in att lämna svar på remiss över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. Svaret har beretts utifrån landstingets uppdrag som regionplaneorgan.

Inledning

Stockholms läns landsting har lång erfarenhet av fysisk regionplanering och samverkan mellan olika aktörer, både inom den regionala nivån och mellan den statliga, regionala och lokala nivån, liksom av samordning i olika sakfrågor. Landstinget har också tagit ett frivilligt ansvar för tillväxt/utvecklingsfrågor och den nu gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, har antagits som regionalt utvecklingsprogram av Länsstyrelsen i Stockholms län. Behovet av samverkan i storstadsregionen har varit drivkraften för den regionala planeringen i Stockholmsregionen och den har bedrivits även när det inte har varit obligatoriskt. Det har av tradition funnits en stark koppling mellan den fysiska utvecklingen av transportinfrastruktur och bebyggelsestruktur, och behovet av bostäder och kollektivtrafik på grund av regionens befolkningstillväxt och behov av utveckling. Allt mer har också processen för samverkan stärkts, i både framtagande och genomförande, mellan regionens aktörer.

Synpunkter

Stockholms läns landsting vill sammanfattningsvis anföra nedanstående synpunkter på betänkandet, resonemangen fördjupas därefter:

- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om regional fysisk planering i hela landet och anser att det är mycket positivt.
- Stockholms läns landsting accepterar en ny lag om regional fysisk planering om det är den framkomliga vägen för att förslaget ska nå

enighet, men vill samtidigt påtala den nytta som finns med att regionplaneringen sker enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, med dess kopplingar till kommunal fysisk planering. Stockholms läns landsting delar kommitténs förslag att kopplingen till 2 kap PBL ska behållas.

- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att lägga ansvaret för regional fysisk planering på den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret eller landstinget i de län där länsstyrelsen fortfarande har kvar ansvaret för regionala utvecklingsfrågor och accepterar att länsstyrelsen även fortsättningsvis har kvar rollen som granskare.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att flytta ansvaret för bostadsförsörjningsfrågorna till den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering. Landstinget delar kommitténs bedömning att inte ändra ansvarsfördelningen avseende riktlinjer för bostadsförsörjning, då kommunerna är bäst lämpade att ta fram dessa.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att varje län ska upprätta ett regionalt fysiskt program men vill framhålla att processen och förankringen inför det kommande genomförandet är att betrakta som lika viktiga som innehållet. Landstinget vill därtill även lyfta behovet av att den regionala fysiska planeringen har ett långt tidsperspektiv, vilket bör förtydligas i lagstiftningen. Landstinget förordar dessutom att den fysiska planeringen integreras med tillväxt- och utvecklingsplaneringen på samma sätt som redan görs i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen.
- Stockholms läns landsting är enig med kommitténs syn på vikten av ökad samordning mellan olika planeringsslag, men vill samtidigt understryka att den regionala fysiska planeringen bör vara det system inom vilken samordning och avvägning sker.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning och förslaget om att regeringen bör inrätta ett nationellt forum som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering. Landstinget anser dock att dessa bör integreras med den befintliga nationella strategin och det nationella forumet för regional utveckling för att kopplingen mellan den fysiska strukturen och utvecklingsfrågorna ska synliggöras[1].

[1] Nu gällande nationell strategi för regional utveckling ”*En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*” och nyligen inrättade

Allmänt

Landstinget anser att betänkandet i sin helhet är intressant och ger en bra beskrivning, både av hur den regionala planeringen idag fungerar, och vilka problem som finns kring de frågor som betänkandet berör, bland annat kring dåligt fungerande bostadsförsörjning, svagt genomförande av strategiska planer med mera. Landstinget är i huvudsak positivt till de förslag som betänkandet lägger fram men vill dock framhålla att förslagen som de nu är formulerade sannolikt inte är tillräckliga för en stärkt bostadsförsörjning, ett stärkt genomförande av strategisk planering, eller för en långsiktigt hållbar utveckling.

Regional fysisk planering i hela Sverige

Landstinget har i Stockholms län redan uppdraget att bedriva regional fysisk planering, men ser det som mycket positivt att uppdraget föreslås omfatta alla län. Inom Stockholmsregionen har regionplaneringen bidragit till en gemensam samsyn i många regionala frågor vilket har varit positivt när diskussioner förts med statliga myndigheter. Det gynnar också den storregionala planering som redan sker i östra Mellansverige. Och det talar också för behovet av att integrera den regionala fysiska planeringen med de regionala utvecklingsfrågorna på regional nivå.

En ny lag om regional fysisk planering

Landstinget accepterar förslaget om en ny lag för regional fysisk planering. Eftersom Stockholms läns landsting redan idag bedriver strategisk regionplanering inom ramen för PBL och inte kan se att en ny lag bidrar till några avsevärda förbättringar, är det dock svårt att se mervärdet med en ny lagstiftning. Genom en ny lag försvinner kopplingen till den mer lokala strategiska planeringen (översiktsplaneringen) och efterföljande exploateringsinriktad planering (detaljplanering och bygglov), vilket riskerar att försvaga trovärdigheten för regionplaneringen i Stockholms län. Med det sagt kan landstinget ändå acceptera förslaget om att flytta regional fysisk planering från PBL till en egen lagstiftning, som förslaget nu formuleras. Utvärderingen av den regionplanering som har bedrivits i Stockholms län under lång tid visar att efterlevnaden och tilltron till processen som gemensam regional överenskommelse är stor i regionen. Landstinget hoppas att en överflyttning till en ny lag inte nämnvärt kommer att påverka detta förtroende och anser att förslaget kan vara motiverat om det underlättar för att införa regional fysisk planering i hela landet. Utifrån att en ny lagstiftning ändå utförmas bör den i så fall även inkludera eller samordnas med de befintliga lagarna och förordningarna

---

nationellt forum för regional tillväxt ”*Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*”.

om regionalt tillväxtarbete så att den regionala fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet förstärker varandra.

Aktör för den regionala fysiska planeringen
Landstinget ser positivt på att ansvaret läggs på den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, utom när det är länsstyrelsen då det läggs på landstinget. Det stämmer överens med den utveckling som går mot att det är en parlamentarisk regional nivå som är mest lämpad att hantera de strategiska regionala frågorna och samordningen kring detta.

Landstinget accepterar att länsstyrelsen föreslås behålla uppgiften att lämna granskningsyttrande. Stockholms läns landsting har goda erfarenheter av att samverka med länsstyrelsen och kan se att samverkan mellan landsting och länsstyrelse även fortsättningsvis kan vara till nytta samt att programmet belyses ur länsstyrelsens perspektiv. Landstinget vill dock betona att det granskningsyttrande som lämnas, mycket tydligare än idag, måste läsas och förstås av samtliga parter som det kontrakt som också binder de statliga aktörerna till den regionala planeringen och att detta bör tydliggöras så att inte granskningsyttrandet blir ett ensidigt riktat dokument från den statliga till den regionala nivån. Det är relevant att uppgiften att avväga mellan allmänna intressen enligt 2 kap PBL åligger den som ansvarar för den regionala fysiska planeringen, för att sedan kunna ligga till grund för fysisk planering på lägre geografisk skala. Landstinget anser att det, för den regionala fysiska planeringens trovärdighets skull, är viktigt att behålla kopplingar till PBL när regionplaneringen föreslås regleras i en egen lagstiftning. Detta för att det är på kommunal nivå som rådighet över genomförandet av byggande och utveckling av fysiska strukturer finns. Ska kommunerna känna tilltro till den regionala fysiska planeringen och ha nytta av den är det relevant att kopplingen till den lagstiftning som styr deras arbete och planering kvarstår.

Förändrat ansvar för bostadsförsörjningsfrågor
Landstinget ser positivt på förslaget att flytta länsstyrelsens ansvar för bostadsförsörjningsfrågor till ansvarig aktör för regional fysisk planering, under förutsättning att även tillräckliga resurser för dessa frågor följer med ansvaret. Ett nära samspel mellan lokal och regional nivå är nödvändigt för en fungerande bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning, något som redan idag finns i Stockholms län där bland annat landstingets underlag om det regionala demografiska bostadsbehovet används som utgångspunkt i kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Redan idag finns här också en stark samverkan mellan länsstyrelsen och landstinget kring bostadsfrågor.

Landstinget instämmer i förslaget om att ansvarsfördelningen avseende riktlinjer för bostadsförsörjning, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, inte bör ändras. Kommunerna är bäst lämpade att ta fram dessa. En stor vinst med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning är den lokala dialogen med en rad olika aktörer om olika målgruppers behov och efterfrågan på bostadsmarknaden. Det är viktigt, även för landstingets del, att kommunerna har utrymme att bedriva den processen på ett bra sätt.

Det regionala fysiska programmet

Landstinget anser att förslaget om ett regionalt fysiskt program är acceptabelt utifrån den nya lagstiftning som föreslås. Landstinget vill dock påpeka att ett långsiktigt tidsperspektiv är centralt för ett sådant program, vilket bör förtydligas i förslaget om ny lag för regional fysisk planering. Utvärdering har visat att det långa tidsperspektivet på 20-40 år är en styrka för den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS). Eftersom tidsperspektiven för annan sektorsplanering, även när den anses långsiktig, sällan är längre än tio år anser landstinget att det är viktigt att utgå ifrån att det regionala fysiska programmet ska ha en längre tidshorisont, samt sträva efter att hantera frågor så att ett långsiktigt hållbart perspektiv kan ligga till grund för beslut i både närtid och på längre sikt. Landstinget anser också att det regionala fysiska programmet bör integreras med den regionala utvecklingsstrategin, något som redan skett i RUFS, eftersom den långsiktiga fysiska utvecklingen är en förutsättning för den långsiktiga tillväxten.

Den regionala samordningen

Landstinget delar kommitténs bedömning att det krävs en ökad samordning mellan olika planeringsslag för att klara en långsiktigt hållbar utveckling. Förslagen om krav på ökad samordning är ett steg framåt, men är fortfarande otydliga i den mening att det inte framgår vad samordningen ska förhålla sig till.

Landstinget vill anföra att den regionala fysiska planeringen inte bör ses som en sektorsplanering av flera, utan som den process där flera andra mycket viktiga sektorsplaneringar förs samman med syfte att göra relevanta regionala fysiska avvägningar utifrån en långsiktig tidshorisont. I Stockholms län sker planeringen delvis så redan idag när till exempel landstinget för dialog med Sverigeförhandlingen och länsstyrelsen i infrastrukturplaneringen, men framför allt i processen med att ta fram en ny regional utvecklinsplan (RUFS). Landstinget anser därför att programmet förutom att vara vägledande för översiktsplanering,

detaljplanering och områdesplanering även bör vara vägledande för kollektivtrafikplanering, transportinfrastrukturplanering, regionala utvecklingsfrågor och bostadsförsörjning, vilket bör vara en naturlig följd av att programmet både blir ett regionalt fysiskt program och ett regionalt utvecklingsprogram.

Nationell strategi för fysisk planering

Landstinget anser att förslaget om att inrätta en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning är utmärkt och att den bör utformas så att den tydligt hanterar de målkonflikter som finns i de nationella målen och hur staten prioriterar mellan dessa samt att den också integreras med den nationella strategin för regional tillväxt[2]. Att de statliga målen samordnas och prioriteras är avgörande för att utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart samhälle ska kunna genomföras på regional och lokal nivå, och för att beslut i genomförandeperspektivet inte ska tyngas av olösliga målkonflikter. Landstinget anser också att förslaget om att inrätta ett nationellt forum för bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering är mycket positivt, men att det bör integreras med det nationella forumet för regional tillväxt[3] för att ytterligare förstärka kunskapen om och synergierna mellan den fysiska utvecklingen och den regionala tillväxten. Landstinget bidrar gärna med kunskap och erfarenheter inför upprättandet av ett sådant forum.

[2] En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020
[3] Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -07- 02
Dnr. LS 2015-0943

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 särlagstiftning 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. Svagheten med planeringen har i båda fallen angetts 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 planeringsslagen

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 bostadförsörjning. 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 byggstarter 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 företagens 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 sektoriseringens makt 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 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.

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, exempelvis kollektivtrafik. Med en regional fysisk planering som samverkar med andra planeringsslag 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.

Förslagens konsekvenser

Ambitionen för vårt arbete med en konsekvensanalys har varit att identifiera, kvantifiera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av främst föreslaget 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 föreslagen 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 samhällelig 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 mellankommunala 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 företag.

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.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -09- 30
Dnr LS 2015-0943

§ 76
Remiss – Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

TRN 2015-0145

Beslutsunderlag
Förvaltningens tjänsteutlåtande 2015-09-09
Förslag till yttrande 2015-09-09
Betänkandet i sin helhet på regeringskansliets hemsida:
http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/en-ny-regional-planering--okad-samordning-och-battre-bostadsforsorjning-sou-201559/.

Förslag och yrkanden

På sammanträdet föreligger följande förslag.
Förvaltningens tjänsteutlåtande 2015-09-09
Förvaltningens förslag till yttrande 2015-09-09, *bilaga 1*.

Ordföranden m fl yrkar att nämnden beslutar godkänna förvaltningens förslag till yttrande, samt att därutöver anföra i enlighet med *bilaga 2*.

S-, MP- och V-ledamöterna yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Ordföranden ställer yrkandena under proposition och finner sitt yrkande med övervägande ja besvarad.

Tillväxt- och regionplanenämndens beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar i enlighet med ordförandens m fl förslag att föreslå landstingsstyrelsen besluta

att godkänna förslag till yttrande i enlighet med *bilaga 1*, samt

att därutöver anföra i enlighet med *bilaga 2*.

S-, MP- och V-ledamöterna anmälde *reservation* till förmån för sitt yrkande.

Landstingsstyrelsen
Tillväxt- och regionplanenämnden

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2015-09-09

LS 2015-0943
TRN 2015-0145
Bilaga 1

Näringsdepartementet
Dnr N2015/5036/PUB

n.registrator@regeringskansliet.se

Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Stockholms läns landsting har bjudits in att lämna svar på remiss över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. Svaret har beretts utifrån landstingets uppdrag som regionplaneorgan.

Inledning

Stockholms läns landsting har lång erfarenhet av fysisk regionplanering och samverkan mellan olika aktörer, både inom den regionala nivån och mellan den statliga, regionala och lokala nivån, liksom av samordning i olika sakfrågor. Landstinget har också tagit ett frivilligt ansvar för tillväxt/utvecklingsfrågor och den nu gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, har antagits som regionalt utvecklingsprogram av Länsstyrelsen i Stockholms län. Behovet av samverkan i storstadsregionen har varit drivkraften för den regionala planeringen i Stockholmsregionen och den har bedrivits även när det inte har varit obligatoriskt. Det har av tradition funnits en stark koppling mellan den fysiska utvecklingen av transportinfrastruktur och bebyggelsestruktur, och behovet av bostäder och kollektivtrafik på grund av regionens befolkningstillväxt och behov av utveckling. Allt mer har också processen för samverkan stärkts, i både framtagande och genomförande, mellan regionens aktörer.

Synpunkter

Stockholms läns landsting vill sammanfattningsvis anföra nedanstående synpunkter på betänkandet, resonemangen fördjupas därefter:

- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om regional fysisk planering i hela landet och anser att det är mycket positivt.
- Stockholms läns landsting accepterar en ny lag om regional fysisk planering om det är den framkomliga vägen för att förslaget ska nå enighet, men vill samtidigt påtala den nytta som finns med att regionplaneringen sker enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, med dess kopp-

lingar till kommunal fysisk planering. Stockholms läns landsting delar kommitténs förslag att kopplingen till 2 kap PBL ska behållas.

- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att lägga ansvaret för regional fysisk planering på den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret eller landstinget i de län där länsstyrelsen fortfarande har kvar ansvaret för regionala utvecklingsfrågor och accepterar att länsstyrelsen även fortsättningsvis har kvar rollen som granskare.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att flytta ansvaret för bostadsförsörjningsfrågorna till den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering. Landstinget delar kommitténs bedömning att inte ändra ansvarsfördelningen avseende riktlinjer för bostadsförsörjning, då kommunerna är bäst lämpade att ta fram dessa.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att varje län ska upprätta ett regionalt fysiskt program men vill framhålla att processen och förankringen inför det kommande genomförandet är att betrakta som lika viktiga som innehållet. Landstinget vill därtill även lyfta behovet av att den regionala fysiska planeringen har ett långt tidsperspektiv, vilket bör förtydligas i lagstiftningen. Landstinget förordar dessutom att den fysiska planeringen integreras med tillväxt- och utvecklingsplaneringen på samma sätt som redan görs i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen.
- Stockholms läns landsting är enig med kommitténs syn på vikten av ökad samordning mellan olika planeringsslag, men vill samtidigt understryka att den regionala fysiska planeringen bör vara det system inom vilken samordning och avvägning sker.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning och förslaget om att regeringen bör inrätta ett nationellt forum som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering. Landstinget anser dock att dessa bör integreras med den befintliga nationella strategin och det nationella forumet för regional utveckling för att kopplingen mellan den fysiska strukturen och utvecklingsfrågorna ska synliggöras[1].

Allmänt

Landstinget anser att betänkandet i sin helhet är intressant och ger en bra beskrivning, både av hur den regionala planeringen idag fungerar, och vilka problem som finns kring de frågor som betänkandet berör, bland annat

[1] Nu gällande nationell strategi för regional utveckling *"En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020"* och nyligen inrättade nationellt forum för regional tillväxt *"Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020"*.

kring dåligt fungerande bostadsförsörjning, svagt genomförande av strategiska planer med mera. Landstinget är i huvudsak positivt till de förslag som betänkandet lägger fram men vill dock framhålla att förslagen som de nu är formulerade sannolikt inte är tillräckliga för en stärkt bostadsförsörjning, ett stärkt genomförande av strategisk planering, eller för en långsiktigt hållbar utveckling.

Regional fysisk planering i hela Sverige

Landstinget har i Stockholms län redan uppdraget att bedriva regional fysisk planering, men ser det som mycket positivt att uppdraget föreslås omfatta alla län. Inom Stockholmsregionen har regionplaneringen bidragit till en gemensam samsyn i många regionala frågor vilket har varit positivt när diskussioner förts med statliga myndigheter. Det gynnar också den storregionala planering som redan sker i östra Mellansverige. Och det talar också för behovet av att integrera den regionala fysiska planeringen med de regionala utvecklingsfrågorna på regional nivå.

En ny lag om regional fysisk planering

Landstinget accepterar förslaget om en ny lag för regional fysisk planering. Eftersom Stockholms läns landsting redan idag bedriver strategisk regionplanering inom ramen för PBL och inte kan se att en ny lag bidrar till några avsevärda förbättringar, är det dock svårt att se mervärdet med en ny lagstiftning. Genom en ny lag försvinner kopplingen till den mer lokala strategiska planeringen (översiktsplaneringen) och efterföljande exploateringsinriktad planering (detaljplanering och bygglov), vilket riskerar att försvaga trovärdigheten för regionplaneringen i Stockholms län. Med det sagt kan landstinget ändå acceptera förslaget om att flytta regional fysisk planering från PBL till en egen lagstiftning, som förslaget nu formuleras. Utvärderingen av den regionplanering som har bedrivits i Stockholms län under lång tid visar att efterlevnaden och tilltron till processen som gemensam regional överenskommelse är stor i regionen. Landstinget hoppas att en överflyttning till en ny lag inte nämnvärt kommer att påverka detta förtroende och anser att förslaget kan vara motiverat om det underlättar för att införa regional fysisk planering i hela landet. Utifrån att en ny lagstiftning ändå utförmas bör den i så fall även inkludera eller samordnas med de befintliga lagarna och förordningarna om regionalt tillväxtarbete så att den regionala fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet förstärker varandra.

Aktör för den regionala fysiska planeringen

Landstinget ser positivt på att ansvaret läggs på den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, utom när det är länsstyrelsen då det läggs på landstinget. Det stämmer överens med den utveckling som går mot att det

är en parlamentarisk regional nivå som är mest lämpad att hantera de strategiska regionala frågorna och samordningen kring detta.

Landstinget accepterar att länsstyrelsen föreslås behålla uppgiften att lämna granskningsyttrande. Stockholms läns landsting har goda erfarenheter av att samverka med länsstyrelsen och kan se att samverkan mellan landsting och länsstyrelse även fortsättningsvis kan vara till nytta samt att programmet belyses ur länsstyrelsens perspektiv. Landstinget vill dock betona att det granskningsyttrande som lämnas, mycket tydligare än idag, måste läsas och förstås av samtliga parter som det kontrakt som också binder de statliga aktörerna till den regionala planeringen och att detta bör tydliggöras så att inte granskningsyttrandet blir ett ensidigt riktat dokument från den statliga till den regionala nivån. Det är relevant att uppgiften att avväga mellan allmänna intressen enligt 2 kap PBL åligger den som ansvarar för den regionala fysiska planeringen, för att sedan kunna ligga till grund för fysisk planering på lägre geografisk skala. Landstinget anser att det, för den regionala fysiska planeringens trovärdighets skull, är viktigt att behålla kopplingar till PBL när regionplaneringen föreslås regleras i en egen lagstiftning. Detta för att det är på kommunal nivå som rådighet över genomförandet av byggande och utveckling av fysiska strukturer finns. Ska kommunerna känna tilltro till den regionala fysiska planeringen och ha nytta av den är det relevant att kopplingen till den lagstiftning som styr deras arbete och planering kvarstår.

Förändrat ansvar för bostadsförsörjningsfrågor

Landstinget ser positivt på förslaget att flytta länsstyrelsens ansvar för bostadsförsörjningsfrågor till ansvarig aktör för regional fysisk planering, under förutsättning att även tillräckliga resurser för dessa frågor följer med ansvaret. Ett nära samspel mellan lokal och regional nivå är nödvändigt för en fungerande bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning, något som redan idag finns i Stockholms län där bland annat landstingets underlag om det regionala demografiska bostadsbehovet används som utgångspunkt i kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Redan idag finns här också en stark samverkan mellan länsstyrelsen och landstinget kring bostadsfrågor.

Landstinget instämmer i förslaget om att ansvarsfördelningen avseende riktlinjer för bostadsförsörjning, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, inte bör ändras. Kommunerna är bäst lämpade att ta fram dessa. En stor vinst med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning är den lokala dialogen med en rad olika aktörer om olika målgruppers behov och efterfrågan på bostadsmarknaden. Det är viktigt, även för landstingets del, att kommunerna har utrymme att bedriva den processen på ett bra sätt.

Det regionala fysiska programmet
Landstinget anser att förslaget om ett regionalt fysiskt program är acceptabelt utifrån den nya lagstiftning som föreslås. Landstinget vill dock påpeka att ett långsiktigt tidsperspektiv är centralt för ett sådant program, vilket bör förtydligas i förslaget om ny lag för regional fysisk planering. Utvärdering har visat att det långa tidsperspektivet på 20-40 år är en styrka för den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS). Eftersom tidsperspektiven för annan sektorsplanering, även när den anses långsiktig, sällan är längre än tio år anser landstinget att det är viktigt att utgå ifrån att det regionala fysiska programmet ska ha en längre tidshorisont, samt sträva efter att hantera frågor så att ett långsiktigt hållbart perspektiv kan ligga till grund för beslut i både närtid och på längre sikt. Landstinget anser också att det regionala fysiska programmet bör integreras med den regionala utvecklingsstrategin, något som redan skett i RUFS, eftersom den långsiktiga fysiska utvecklingen är en förutsättning för den långsiktiga tillväxten.

Den regionala samordningen
Landstinget delar kommitténs bedömning att det krävs en ökad samordning mellan olika planeringsslag för att klara en långsiktigt hållbar utveckling. Förslagen om krav på ökad samordning är ett steg framåt, men är fortfarande otydliga i den mening att det inte framgår vad samordningen ska förhålla sig till.

Landstinget vill anföra att den regionala fysiska planeringen inte bör ses som en sektorsplanering av flera, utan som den process där flera andra mycket viktiga sektorsplaneringar förs samman med syfte att göra relevanta regionala fysiska avvägningar utifrån en långsiktig tidshorisont. I Stockholms län sker planeringen delvis så redan idag när till exempel landstinget för dialog med Sverigeförhandlingen och länsstyrelsen i infrastrukturplaneringen, men framför allt i processen med att ta fram en ny regional utvecklinsplan (RUFS). Landstinget anser därför att programmet förutom att vara vägledande för översiktsplanering, detaljplanering och områdesplanering även bör vara vägledande för kollektivtrafikplanering, transportinfrastrukturplanering, regionala utvecklingsfrågor och bostadsförsörjning, vilket bör vara en naturlig följd av att programmet både blir ett regionalt fysiskt program och ett regionalt utvecklingsprogram.

Nationell strategi för fysisk planering
Landstinget anser att förslaget om att inrätta en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning är utmärkt och att den bör utformas så att den tydligt hanterar de målkonflikter som finns i de nationella målen och hur staten prioriterar mellan dessa samt att den också integreras med den

nationella strategin för regional tillväxt[2]. Att de statliga målen samordnas och prioriteras är avgörande för att utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart samhälle ska kunna genomföras på regional och lokal nivå, och för att beslut i genomförandeperspektivet inte ska tyngas av olösliga målkonflikter. Landstinget anser också att förslaget om att inrätta ett nationellt forum för bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering är mycket positivt, men att det bör integreras med det nationella forumet för regional tillväxt[3] för att ytterligare förstärka kunskapen om och synergierna mellan den fysiska utvecklingen och den regionala tillväxten. Landstinget bidrar gärna med kunskap och erfarenheter inför upprättandet av ett sådant forum.

[2] En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020
[3] Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020

Tillväxt- och regionplanenämnden

Sammanträde 2015-09-22

Ärende 4 Bilaga 2

Gustav Hemming (C)

Charlotte Broberg m.fl. (M)

Mattias Lönnqvist (FP)

Lennart Nilsson (KD)

Betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Förslag till beslut

att godkänna förslaget till yttrande enligt bifogat förslag

att därutöver anföra

Bostadsplaneringskommittén har haft i uppdrag att utreda och föreslå förändringar i regelverk för att säkra en långsiktigt hållbar utveckling av bostadsförsörjningen i alla delar av landet.

Förvaltningens tjänsteutlåtande föreslår bl.a. att aktören ska verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder tillgodoses och för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

Vid bygglovsansökan kan exempelvis överklagningsprocessen bli ohållbart lång. Den långa tid denna process tar bör motverkas för att ge bästa möjliga förutsättningar för att öka bostadsbyggandet och på så sätt säkra bostadsförsörjaningen. Vi ser med fördel på att överklagningsprocessen förändras.

När det gäller strandskyddet så kan mycket göras för att förbättra den rådande situationen, i Stockholm och resten av landet. Ändamålet att skydda natur, friluftsliv och vattenmiljö är viktigt och behjärtansvärt, men dagens strandskydd är i många fall kontraproduktivt, sätter äganderätten på undantag och försvårar möjligheterna att balansera och optimera behovet av utveckling och bevarande i såväl stad som landsbygd i vårt län. Därför behöver strandskyddets utformning och ansvaret för dess tillämpning och tolkning en omfattande reformering.

Det grundläggande strandskyddet är idag 100 meter men kan i vissa fall röra sig om 300 meter. Länsstyrelsen tolkar lagen hårdare än vad kommuner gör och väljer ofta att besluta kring ett strandskydd om 300 meter.

Vissa områden är olämpliga att bebygga av både strandskydds- och klimatanpassningsskäl, det kan röra sig om viktiga kultur- och naturmiljöer som behöver värnas från yttre påverkan, samtidigt som allmänhetens rätt till stränder och strandmiljön tas i beaktande. Men på det stora hela får dagens enhetliga och stelbenta strandsydd stora konsekvenser.

Stockholm har särskilda förhållanden och ligger till stora delar i kustområden med många öar och i direkt anslutning till Mälaren. Därför påverkas Stockholm avsevärt av strandskyddet, exempelvis i kärnöarnas skärgårdssamhällen för vars livskraft strandskyddets utformning idag är det största hindret. Kärnöarna har pekats ut som platser där särskilda satsningar bör ske för att bibehålla skärgårdens livskraft, men det innebär också att de måste tillåtas att bebyggas med fler bostäder i strandnära miljöer.

Dagens system är i högsta grad binärt där det antingen blir bifall eller avslag och det krävs en mer flexibel inställning till strandskyddet utifrån en enskild plats förutsättningar. Det finns många kustnära områden i vårt land utan särskild attraktionskraft där tillskott i form av bebyggelse faktiskt möjliggör för en ökad kontakt med vår kust och skärgård. Vi vill därför utvidga möjligheten att inrätta så kallade LIS-områden också i Stockholms skärgård och längs Mälarens stränder. LIS-områden (Landsbygdsutveckling i strandnära lägen) är en slags frizoner, som kommuner kan inrätta där strandskyddet lättas avsevärt. Idag är detta förbjudet längs kusten från Forsmark till Strömstad och längs de fyra stora sjöarna.

Det bör också vara möjligt att erbjuda kompensatoriska åtgärder vid strandnära bebyggelse, vilket ett flexibelt regelverk kan möjliggöra. Detta kan exempelvis vara åtgärder som tillgängliggör platsen för en bredare allmänhet eller som tillför naturmiljön något, exempelvis bryggkonstruktioner som möjliggör för fisklek och därmed gynnar Östersjöns och Mälarens fiskbestånd.

Utöver detta är strandskydd i redan exploaterade stadsmiljöer absurt och något som kan medföra stora konsekvenser i en växande region där det råder bostadsbrist och redan är svårt att finna mark i många områden. Det är tyvärr inte det enda exemplet på hur Länsstyrelsen hindrar en snabb och lättförståelig planprocess. Länsstyrelsens roll i plan- och byggfrågor bör ändras från beslutande till rådgivande för att på lokal och regional nivå förenkla den fysiska planeringen och framtagandet av planeringsunderlag.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-09-09

LS 2015-0943
TRN 2015-0145

punkt 4

Handläggare:
Ulrika Palm

Landstingsstyrelsen
Tillväxt och regionplanenämnden

Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade i augusti 2013 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att utreda och vid behov föreslå sådana ändringar i 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). Kommittén (kallad Bostadsplaneringskommittén) har i juni i år överlämnat betänkandet ”En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning” till regeringen och betänkandet (SOU 2015:59) har remitterats till Stockholms läns landsting. Remissvar ska lämnas till Näringsdepartementet senast den 30 oktober 2015, Stockholms läns landsting har fått uppskov till den 4 november.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2015-09-09
Förslag till yttrande 2015-09-09
Betänkandet i sin helhet finns att ladda ner på regeringskansliets hemsida: http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/en-ny-regional-planering--okad-samordning-och-battre-bostadsforsorjning-sou-201559/.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts på Tillväxt- och regionplaneförvaltningen. Samråd har skett med Länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges Kommuner och Landsting, Region Skåne och Göteborgsregionen samt de kommuner i Stockholms län som också fått ärendet på remiss. Inom landstinget har SLL Juridik tillfrågats om synpunkter.

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att godkänna förslaget till yttrande enligt bifogat förslag.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Bostadsplaneringskommittén, som tillsattes hösten 2013, har haft i uppdrag att utreda och 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. Kommittén föreslår en ny regional planering för ökad samordning och bättre bostadsförsörjning med huvudförslagen:

- En regional fysisk planering på lika villkor för hela landet med länet som administrativ grund.
- Krav på ökad samordning mellan ett antal utpekade planeringsslag.
- En nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning.

Kommittén anser att förslagen bör genomföras den 1 januari 2019 genom bland annat en ny lag om regional fysisk planering.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen anser i huvudsak att:

- Förslaget om regional fysisk planering som omfattar hela landet är positivt liksom att kraven på att samordningen mellan olika planeringsslag ökar.
- Det är acceptabelt att det blir en ny lagstiftning för den regionala fysiska planeringen men att de allmänna intressena bör sammanvägas i den regionala fysiska planeringen och sedan ligga till grund för fysisk planering på lägre geografisk skala.
- Den regionala fysiska planeringen bör ha ett långt tidsperspektiv.
- Det är viktigt att den samordning som föreslås sker med utgångspunkt i att regional fysisk planering är en samordnande planering och inte en sektorsplanering och att det är viktigt att regionala utvecklingsfrågor och regional fysisk planering integreras på samma sätt som Stockholms läns landsting gör i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS.
- Övrig planering av sektorskaraktär, såsom transportinfrastrukturplanering, kollektivtrafikplanering, planering för bostadsförsörjning, och regional utveckling bör i första hand samordnas med den långsiktiga regionala fysiska planeringen. Samordning bör också ske mellan regional fysisk planering och kommunal översiktsplanering som båda är långsiktiga och sammanvägande planeringar, men i olika geografisk skala.
- Förslagen om en nationell strategi och ett nationellt forum för fysisk planering och bostadsförsörjning är positiva men behöver integreras med befintlig nationell strategi för regional utveckling och forum för

regional tillväxt och attraktionskraft för att skapa synergier mellan den fysiska planeringen och tillväxtfrågorna.

Bakgrund

Uppdraget

Kommitténs uppdrag (dir. 2013:78) har varit att utreda och vid behov föreslå förändringar i de regelverk[1] som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som tillgodoser bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Det har bland annat inneburit att systemet med regionplanering enligt 7 kap plan- och bygglagen (2010:900), PBL, liksom den särlagstiftning (1987:147) som gäller för Stockholms län[2] har utvärderats, liksom hur de förhåller sig till regionala utvecklingsstrategier, länsplaner för transportinfrastruktur och regionala program för trafikförsörjningen. Det har också inneburit att samordningen av bostadsförsörjningsfrågor på regional och kommunal nivå har utvärderats, liksom samarbetet mellan olika regionala aktörer. Direktivet har också angett att kommittén ska överväga om de regionala planeringsinstrumenten behöver stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen, särskilt kopplat till bostadsförsörjningsfrågor.

Problembilden

Kommittén har genom studier och utvärdering identifierat följande som grund till förändringar av nuvarande regelverk:

- Det finns behov av större samordning och samverkan inom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning, inklusive behov av större insatser på regional nivå i bostadsplaneringsfrågor särskilt i storstadsregionerna.
- Erfarenheter från nuvarande regionplanering i Stockholms län och Göteborgsregionen är i stort sett positiva. Det är positivt med en utpekad regional aktör och med en regional fysisk planering som gemensam plattform, viljeinriktning och utgångspunkt. Svagheten ligger i genomförandet.
- Regelverken för planeringsfrågor med koppling till den fysiska planeringen, såsom kollektivtrafikplanering, regionala utvecklingsfrågor och transportinfrastrukturplanering, omfattar idag olika geografiska indelningar, olika tidsperspektiv, och har olika styrning, liksom olika krav på samordning. Det finns också en stark sektorisering mellan de olika planeringsslagen, och en asymmetri i hur fördelningen av ansvar och upp-

[1] I betänkandet lyfts regelverk för fem planeringsslag; mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt samt bostäder.
[2] Lag om planering för de 26 kommunerna i Stockholms län som anger att regionplanering är obligatorisk och ska bedrivas av landstinget.

gifter är organiserade som leder till bristande effektivitet och sämre avvägningar.
- Det saknas en statlig bostadspolitik vilket gör det svårt för länsstyrelsen att hantera frågan på regional nivå.

Kommitténs problemanalys pekar på att samhällets utveckling har gjort att frågorna om fysisk planering och bostadsförsörjning/bostadsbyggande har förändrats. Ingen enskild aktör har i dag ansvar för hela bostadsfrågan; kommunerna ansvarar för att planera för bostadsförsörjning samt att planlägga mark- och vattenanvändning, men inte för att egentligen bygga bostäder. Samtidigt är det många faktorer utanför kommunernas rådighet som påverkar bostadsförsörjningsfrågorna, bland annat påverkar många statliga beslut direkt regional befolkningstillväxt och befolkningssammansättning, och därmed indirekt bostadsbehoven. Samtidigt försvårar bristen på underlag från kommunerna de regionala och nationella analyser som görs. Samhällsplaneringen har blivit mer komplex, med ett växande antal intressen och aktörer, samtidigt som staten allt mindre gör avvägningar mellan olika intressen och istället fokuserar på sektorsvisa krav, mål och synpunkter.

Kommittén menar att kommunerna i högre utsträckning måste planera utifrån de marknadsmässiga villkor som gäller i dagens samhälle och vara medvetna om att planering kan påverka marknadens agerande. Kommittén anser inte heller att staten har tagit sitt ansvar vad gäller att förmedla en helhetssyn och viljeriktning, vilket har lett till att kommunerna får olika och ofta motstridiga synpunkter och mål att förhålla sig till i planeringen.

Förslagen i betänkandet
- Det ska bedrivas regional fysisk planering i hela landet med länet som geografisk indelningsgrund, vilket ska ge bättre förutsättningar för en lokal planering för bostadsförsörjning, och med ökade krav på samordning mellan den planeringen och regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning.
- Bestämmelser om regional fysisk planering ska regleras i en ny lag om regional fysisk planering som ska ersätta 7 kap i PBL samt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.
- Ansvarig aktör för att bedriva regional fysisk planering ska vara den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i varje län, utom i de län där det fortfarande är länsstyrelsen som har kvar det ansvaret där det istället ska vara landstinget som ska ha uppgiften. I vårt län är det i

nuläget Stockholms läns landsting som skulle få uppgiften. Uppgifter för den regionala aktören blir:

- Utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö.
- Upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet (se nedan).
- Föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt.
- 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.
- Yttra sig enligt 3 kap 15 § PBL över förslag till översiktsplaner inom länet under den tid de är utställda.
- Verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder tillgodoses.
- Verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

- Länsstyrelsen föreslås bli fråntagna uppgifterna om att verka för samordning, och att yttra sig över frågor om mark- och vattenanvändning som angår två eller flera kommuner, vid samråd och granskning av förslag till översiktsplaner och detaljplaner. De föreslås också bli fråntagna möjligheten att överpröva desamma.
- Den regionala aktören föreslås från länsstyrelsen ta över uppgiften att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjning, att verka för samordning mellan kommunerna i fråga om bostadsförsörjning, samt att årligen upprätta en bostadsmarknadsanalys för länet. Kommunerna ska lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjning, med uppgifter om hur kommunen har tagit hänsyn till och samordnat med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram samt kommunala översiktsplaner, till den regionala aktören i länet.
- I varje län ska upprättas ett regionalt fysisk program, som ska avse regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö.
  - Programmet ska inte vara bindande, utan vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.
  - Programmet ska visa hur hänsyn har tagits till riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken (1998:808), MB, samt hur hänsyn har tagits till och samordning skett med planeringen för transportinfrastruk-

tur, regional tillväxt, kollektivtrafik, kommunernas bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet. Relevanta aktörer som berörs ska också lämna underlag och den information som behövs till den ansvariga aktören för regional fysisk planering.
    - Programmet ska aktualitetsprövas en gång per mandatperiod.
    - Programmet ska under upprättande eller ändring samrådas med relevanta aktörer som berörs. Länsstyrelsen ska då ta tillvara statens intressen, inklusive att bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt 2 kap PBL och riksintressen enligt 3 och 4 kap MB, samt övriga relevanta nationella intressen.
    - Länsstyrelsen ska avge ett granskningsyttrande efter samrådet över programmet där det framgår 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 beslut fattas av statlig myndighet som avviker från granskningsyttrandet ska det framgå hur och varför.
    - Regeringen ska inte ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program.
- Alla planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom såväl regional fysisk planering, regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med annan planering. Detta för att stärka samordningen mellan de sektorsvisa planeringarna på regional nivå för en bättre samhällsplanering, bostadsförsörjning och långsiktigt hållbar utveckling.
- Regeringen bör minst en gång per mandatperiod besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning, den bör behandla frågor med tydligt nationellt strategiskt värde och som syftar till hållbar utveckling i hela landet och redovisas i skrivelse till riksdagen.
- Regeringen bör inrätta ett forum för bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering med syfte att införa framtidsperspektiv, kunskap och internationellt sammanhang. Forumet bör bestå av representanter för den regionala och kommunala nivån samt andra aktörer som regeringen anser är berörda av fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor i landet. Om möjligt ska detta forum samordnas med Forum för regional tillväxt och attraktionskraft 2014-2020.
- Förslagen föreslås bli genomförda den 1 januari 2019.

Överväganden

Allmänt

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen är i stora delar enig med den problembild som läggs fram i betänkandet. Förvaltningen kan inte se att den nya lagen och de föreslagna förändringarna kommer att betyda omfattande förändringar, jämfört med idag, för hur arbetet med regionplanering redan bedrivs inom landstinget. Det är dock några frågor som är viktiga att framhålla eftersom de har stor påverkan på hur de regionala fysiska frågorna utifrån förvaltningens erfarenhet kan bedrivas eller för hur resurserna bäst används inom vår organisation såväl som inom andra i betänkandet nämnda aktörers organisationer.

Regional fysisk planering i hela Sverige

Förvaltningen ser stora fördelar med att en regional fysisk planering föreslås omfatta hela landet. Det storregionala arbete som idag bedrivs mellan Stockholms län och de kringliggande länen inom ramen för ÖMS (östra Mellansverige) är ett arbete som kommer att vinna på detta. Samordning av strukturella frågor, diskussion om gemensamma utmaningar samt ökade incitament för satsningar och investeringar över länsgränserna är sannolikt sådant som kan komma att underlättas i och med förslaget.

En ny lag om regional fysisk planering

Givet den starkt strukturerande effekt som olika rumsliga och fysiska element har, och med de långsiktiga konsekvenser som fysiska förändringar får, är det självklart att regional fysisk planering har en roll att spela i utvecklingen av en långsiktigt hållbar region. Det fysiska planeringssystemet finns idag inom ramarna för PBL. Förvaltningen ser många fördelar med att finnas i PBL-systemet – bland annat för att kopplingen till den mer lokala strategiska översiktsplaneringen och efterföljande exploateringsinriktad planering (detaljplanering och bygglov) kan hållas tydlig, vilket sannolikt också påverkar trovärdigheten för den regionala planeringen hos kommunerna. Förvaltningen är därför i grunden tveksamt till överflyttningen från PBL till en ny lag, men anser att det kan vara motiverat om det är en förutsättning för att förslaget ska gå igenom.

Aktör för den regionala fysiska planeringen

Betänkandets förslag till aktör för regional fysisk planering påverkar inte Stockholms län, där landstinget redan idag har ansvaret för den regionala planeringen. En framtida eventuell regionbildning kan dessutom innebära att även det regionala utvecklingsansvaret och ansvaret för transportinfrastrukturplaneringen läggs på samma aktör. Det som förändras för Stockholmsregionen är däremot länsstyrelsens roll i och med att den föreslås

förlora sin roll för mellankommunal planering samt sin roll för samordning gällande bostadsförsörjningsfrågor.

Förvaltningen accepterar att länsstyrelsen även fortsättningsvis föreslås lämna ett granskningsyttrande, eftersom det även fortsättningsvis behövs en samordning kring de statliga intressena. Ett granskningsyttrande bör därför i lika hög grad vara det regionala fysiska programmets kontrakt för de statliga åtagandena i regionen. Förvaltningen tror samtidigt att det är viktigt att behålla kopplingar till PBL när regionplaneringen föreslås regleras i en egen lagstiftning.

Förändrat ansvar för bostadsförsörjningsfrågor
Vad gäller bostadsförsörjningsfrågan innebär förslaget att samordningsansvaret och ansvaret för att ta fram en årlig bostadsmarknadsenkät faller på landstinget vilket förvaltningen anser är positivt. Dock anser förvaltningen att det trots det som anförs i betänkandet är tveksamt till om föreslagna förändringar i slutändan kommer att leda till en mer effektiv hantering av bostadsförsörjningsfrågan. Precis som betänkandet anger så är det många andra faktorer som styr hur mycket bostäder som byggs.

Det regionala fysiska programmet
Betänkandet anger att ett regional fysiskt program ska aktualitetsprövas vart fjärde år, men det finns inte angivet hur ofta ett nytt program ska tas fram eller hur lång planeringshorisont det bör ha. Förvaltningens erfarenhet är att ett långt tidsperspektiv är helt centralt och en av den regionala planeringens utgångspunkter. Tidshorisonterna i de, i betänkandet, andra nämnda sektorsplaneringarna har kortare tidsperspektiv, och kan i ett regionalt planeringsperspektiv ses som mer genomförandeinriktade planeringar med syfte att uppnå den regionala fysiska planeringens långsiktiga mål. Förvaltningen framhåller vikten förslaget möjliggör att de regionala utvecklingsfrågorna kan integreras i den regionala fysiska planeringen på samma sätt som i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS, eftersom den fysiska strukturen är grundläggande för regional tillväxt och utveckling.

Den regionala samordningen
Det behov av samordning som beskrivs så omfattande bör enligt förvaltningen därför bedrivas med den regionala fysiska planeringen som samlande process, såsom det redan nu delvis bedrivs i processen för den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS. För att ökad samordning ska generera mer och bättre resultat måste det vara tydligt för alla parter inom vilken process ansvaret för att göra regionala avvägningar återfinns. Bättre samverkan mellan samtliga parter, i samtliga processer, är

alltid eftersträvansvärt. Men övrig planering som transportinfrastrukturplanering, kollektivtrafikplanering, planering för bostadsförsörjning, regional utveckling och kommunal översiktsplanering bör i första hand samordnas inom ramen för den långsiktiga regionala fysiska planeringen. En strategisk och strukturbildande regional fysisk planering är, enligt förvaltningens mening, inte att betrakta som ytterligare en sektorsplanering, utan bör ses som ett medel för att såväl samordna som att avväga långsiktiga frågor.

Nationell strategi för fysisk planering
Förvaltningen är mycket positiv till att det föreslås tas fram en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning och att det länge har saknats en nationell långsiktig vision i dessa frågor, och det är även positivt med ett nationellt forum för dessa frågor enligt förvaltningen. För att synergier ska uppnås mellan utvecklingsfrågor och fysisk planering anser förvaltningen att dessa ska samordnas med befintlig nationell strategi för regional utveckling och befintligt forum för regional tillväxt och attraktionskraft[3].

Ekonomiska konsekvenser av beslutet
Beslutet medför i sig inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Hanna Wiik
Förvaltningschef
Tillväxt- och regionplaneförvaltningen

Ulrika Palm
Regionplanerare

[3] Nu gällande nationell strategi för regional utveckling är *"En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020"* och nyligen inrättade Regeringen ett nationellt forum för regional tillväxt kallat *"Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–20.*

Landstingsstyrelsen
Tillväxt- och regionplanenämnden

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2015-09-09

LS 2015-0943
TRN 2015-0145

Näringsdepartementet
Dnr N2015/5036/PUB

n.registrator@regeringskansliet.se

Betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Stockholms läns landsting har bjudits in att lämna svar på remiss över betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. Svaret har beretts utifrån landstingets uppdrag som regionplaneorgan.

Inledning

Stockholms läns landsting har lång erfarenhet av fysisk regionplanering och samverkan mellan olika aktörer, både inom den regionala nivån och mellan den statliga, regionala och lokala nivån, liksom av samordning i olika sakfrågor. Landstinget har också tagit ett frivilligt ansvar för tillväxt/utvecklingsfrågor och den nu gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, har antagits som regionalt utvecklingsprogram av Länsstyrelsen i Stockholms län. Behovet av samverkan i storstadsregionen har varit drivkraften för den regionala planeringen i Stockholmsregionen och den har bedrivits även när det inte har varit obligatoriskt. Det har av tradition funnits en stark koppling mellan den fysiska utvecklingen av transportinfrastruktur och bebyggelsestruktur, och behovet av bostäder och kollektivtrafik på grund av regionens befolkningstillväxt och behov av utveckling. Allt mer har också processen för samverkan stärkts, i både framtagande och genomförande, mellan regionens aktörer.

Synpunkter

Stockholms läns landsting vill sammanfattningsvis anföra nedanstående synpunkter på betänkandet, resonemangen fördjupas därefter:

- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om regional fysisk planering i hela landet och anser att det är mycket positivt.
- Stockholms läns landsting accepterar en ny lag om regional fysisk planering om det är den framkomliga vägen för att förslaget ska nå enighet, men vill samtidigt påtala den nytta som finns med att regionplaneringen sker enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, med dess kopp-

lingar till kommunal fysisk planering. Stockholms läns landsting delar kommitténs förslag att kopplingen till 2 kap PBL ska behållas.

- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att lägga ansvaret för regional fysisk planering på den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret eller landstinget i de län där länsstyrelsen fortfarande har kvar ansvaret för regionala utvecklingsfrågor och accepterar att länsstyrelsen även fortsättningsvis har kvar rollen som granskare.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget att flytta ansvaret för bostadsförsörjningsfrågorna till den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering. Landstinget delar kommitténs bedömning att inte ändra ansvarsfördelningen avseende riktlinjer för bostadsförsörjning, då kommunerna är bäst lämpade att ta fram dessa.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att varje län ska upprätta ett regionalt fysiskt program men vill framhålla att processen och förankringen inför det kommande genomförandet är att betrakta som lika viktiga som innehållet. Landstinget vill därtill även lyfta behovet av att den regionala fysiska planeringen har ett långt tidsperspektiv, vilket bör förtydligas i lagstiftningen. Landstinget förordar dessutom att den fysiska planeringen integreras med tillväxt- och utvecklingsplaneringen på samma sätt som redan görs i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen.
- Stockholms läns landsting är enig med kommitténs syn på vikten av ökad samordning mellan olika planeringsslag, men vill samtidigt understryka att den regionala fysiska planeringen bör vara det system inom vilken samordning och avvägning sker.
- Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning och förslaget om att regeringen bör inrätta ett nationellt forum som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering. Landstinget anser dock att dessa bör integreras med den befintliga nationella strategin och det nationella forumet för regional utveckling för att kopplingen mellan den fysiska strukturen och utvecklingsfrågorna ska synliggöras[1].

Allmänt

Landstinget anser att betänkandet i sin helhet är intressant och ger en bra beskrivning, både av hur den regionala planeringen idag fungerar, och vilka problem som finns kring de frågor som betänkandet berör, bland annat

[1] Nu gällande nationell strategi för regional utveckling *"En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020"* och nyligen inrättade nationellt forum för regional tillväxt *"Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020"*.

kring dåligt fungerande bostadsförsörjning, svagt genomförande av strategiska planer med mera. Landstinget är i huvudsak positivt till de förslag som betänkandet lägger fram men vill dock framhålla att förslagen som de nu är formulerade sannolikt inte är tillräckliga för en stärkt bostadsförsörjning, ett stärkt genomförande av strategisk planering, eller för en långsiktigt hållbar utveckling.

Regional fysisk planering i hela Sverige

Landstinget har i Stockholms län redan uppdraget att bedriva regional fysisk planering, men ser det som mycket positivt att uppdraget föreslås omfatta alla län. Inom Stockholmsregionen har regionplaneringen bidragit till en gemensam samsyn i många regionala frågor vilket har varit positivt när diskussioner förts med statliga myndigheter. Det gynnar också den storregionala planering som redan sker i östra Mellansverige. Och det talar också för behovet av att integrera den regionala fysiska planeringen med de regionala utvecklingsfrågorna på regional nivå.

En ny lag om regional fysisk planering

Landstinget accepterar förslaget om en ny lag för regional fysisk planering. Eftersom Stockholms läns landsting redan idag bedriver strategisk regionplanering inom ramen för PBL och inte kan se att en ny lag bidrar till några avsevärda förbättringar, är det dock svårt att se mervärdet med en ny lagstiftning. Genom en ny lag försvinner kopplingen till den mer lokala strategiska planeringen (översiktsplaneringen) och efterföljande exploateringsinriktad planering (detaljplanering och bygglov), vilket riskerar att försvaga trovärdigheten för regionplaneringen i Stockholms län. Med det sagt kan landstinget ändå acceptera förslaget om att flytta regional fysisk planering från PBL till en egen lagstiftning, som förslaget nu formuleras. Utvärderingen av den regionplanering som har bedrivits i Stockholms län under lång tid visar att efterlevnaden och tilltron till processen som gemensam regional överenskommelse är stor i regionen. Landstinget hoppas att en överflyttning till en ny lag inte nämnvärt kommer att påverka detta förtroende och anser att förslaget kan vara motiverat om det underlättar för att införa regional fysisk planering i hela landet. Utifrån att en ny lagstiftning ändå utförmas bör den i så fall även inkludera eller samordnas med de befintliga lagarna och förordningarna om regionalt tillväxtarbete så att den regionala fysiska planeringen och det regionala tillväxtarbetet förstärker varandra.

Aktör för den regionala fysiska planeringen

Landstinget ser positivt på att ansvaret läggs på den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, utom när det är länsstyrelsen då det läggs på landstinget. Det stämmer överens med den utveckling som går mot att det

är en parlamentarisk regional nivå som är mest lämpad att hantera de strategiska regionala frågorna och samordningen kring detta.

Landstinget accepterar att länsstyrelsen föreslås behålla uppgiften att lämna granskningsyttrande. Stockholms läns landsting har goda erfarenheter av att samverka med länsstyrelsen och kan se att samverkan mellan landsting och länsstyrelse även fortsättningsvis kan vara till nytta samt att programmet belyses ur länsstyrelsens perspektiv. Landstinget vill dock betona att det granskningsyttrande som lämnas, mycket tydligare än idag, måste läsas och förstås av samtliga parter som det kontrakt som också binder de statliga aktörerna till den regionala planeringen och att detta bör tydliggöras så att inte granskningsyttrandet blir ett ensidigt riktat dokument från den statliga till den regionala nivån. Det är relevant att uppgiften att avväga mellan allmänna intressen enligt 2 kap PBL åligger den som ansvarar för den regionala fysiska planeringen, för att sedan kunna ligga till grund för fysisk planering på lägre geografisk skala. Landstinget anser att det, för den regionala fysiska planeringens trovärdighets skull, är viktigt att behålla kopplingar till PBL när regionplaneringen föreslås regleras i en egen lagstiftning. Detta för att det är på kommunal nivå som rådighet över genomförandet av byggande och utveckling av fysiska strukturer finns. Ska kommunerna känna tilltro till den regionala fysiska planeringen och ha nytta av den är det relevant att kopplingen till den lagstiftning som styr deras arbete och planering kvarstår.

Förändrat ansvar för bostadsförsörjningsfrågor

Landstinget ser positivt på förslaget att flytta länsstyrelsens ansvar för bostadsförsörjningsfrågor till ansvarig aktör för regional fysisk planering, under förutsättning att även tillräckliga resurser för dessa frågor följer med ansvaret. Ett nära samspel mellan lokal och regional nivå är nödvändigt för en fungerande bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning, något som redan idag finns i Stockholms län där bland annat landstingets underlag om det regionala demografiska bostadsbehovet används som utgångspunkt i kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Redan idag finns här också en stark samverkan mellan länsstyrelsen och landstinget kring bostadsfrågor.

Landstinget instämmer i förslaget om att ansvarsfördelningen avseende riktlinjer för bostadsförsörjning, enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, inte bör ändras. Kommunerna är bäst lämpade att ta fram dessa. En stor vinst med att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning är den lokala dialogen med en rad olika aktörer om olika målgruppers behov och efterfrågan på bostadsmarknaden. Det är viktigt, även för landstingets del, att kommunerna har utrymme att bedriva den processen på ett bra sätt.

Det regionala fysiska programmet
Landstinget anser att förslaget om ett regionalt fysiskt program är acceptabelt utifrån den nya lagstiftning som föreslås. Landstinget vill dock påpeka att ett långsiktigt tidsperspektiv är centralt för ett sådant program, vilket bör förtydligas i förslaget om ny lag för regional fysisk planering. Utvärdering har visat att det långa tidsperspektivet på 20-40 år är en styrka för den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS). Eftersom tidsperspektiven för annan sektorsplanering, även när den anses långsiktig, sällan är längre än tio år anser landstinget att det är viktigt att utgå ifrån att det regionala fysiska programmet ska ha en längre tidshorisont, samt sträva efter att hantera frågor så att ett långsiktigt hållbart perspektiv kan ligga till grund för beslut i både närtid och på längre sikt. Landstinget anser också att det regionala fysiska programmet bör integreras med den regionala utvecklingsstrategin, något som redan skett i RUFS, eftersom den långsiktiga fysiska utvecklingen är en förutsättning för den långsiktiga tillväxten.

Den regionala samordningen
Landstinget delar kommitténs bedömning att det krävs en ökad samordning mellan olika planeringsslag för att klara en långsiktigt hållbar utveckling. Förslagen om krav på ökad samordning är ett steg framåt, men är fortfarande otydliga i den mening att det inte framgår vad samordningen ska förhålla sig till.

Landstinget vill anföra att den regionala fysiska planeringen inte bör ses som en sektorsplanering av flera, utan som den process där flera andra mycket viktiga sektorsplaneringar förs samman med syfte att göra relevanta regionala fysiska avvägningar utifrån en långsiktig tidshorisont. I Stockholms län sker planeringen delvis så redan idag när till exempel landstinget för dialog med Sverigeförhandlingen och länsstyrelsen i infrastrukturplaneringen, men framför allt i processen med att ta fram en ny regional utvecklinsplan (RUFS). Landstinget anser därför att programmet förutom att vara vägledande för översiktsplanering, detaljplanering och områdesplanering även bör vara vägledande för kollektivtrafikplanering, transportinfrastrukturplanering, regionala utvecklingsfrågor och bostadsförsörjning, vilket bör vara en naturlig följd av att programmet både blir ett regionalt fysiskt program och ett regionalt utvecklingsprogram.

Nationell strategi för fysisk planering
Landstinget anser att förslaget om att inrätta en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning är utmärkt och att den bör utformas så att den tydligt hanterar de målkonflikter som finns i de nationella målen och hur staten prioriterar mellan dessa samt att den också integreras med den

nationella strategin för regional tillväxt[2]. Att de statliga målen samordnas och prioriteras är avgörande för att utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart samhälle ska kunna genomföras på regional och lokal nivå, och för att beslut i genomförandeperspektivet inte ska tyngas av olösliga målkonflikter. Landstinget anser också att förslaget om att inrätta ett nationellt forum för bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering är mycket positivt, men att det bör integreras med det nationella forumet för regional tillväxt[3] för att ytterligare förstärka kunskapen om och synergierna mellan den fysiska utvecklingen och den regionala tillväxten. Landstinget bidrar gärna med kunskap och erfarenheter inför upprättandet av ett sådant forum.

[2] En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020
[3] Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020