

# En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning

*Betänkande av Bostadsplaneringskommittén*

*Stockholm 2015*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2015:59

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

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

*Svara på remiss – hur och varför.*

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24312-1

ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Mehmet Kaplan

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

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

Kommittén har antagit namnet Bostadsplaneringskommittén.

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

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

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

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

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

Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

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

Vårt uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm juni 2015

Rose-Marie Frebran

Lars Eriksson

Lotta Finstorp

Roger Hedlund

Nina Lundström

Eva Nypelius

Ewa Thalén Finné

Tomas Hansson

Clara Lindblom

Johan Löfstrand

Karolina Skog

/Sara Jendi Linder

Bengt Nyman

Åsa Johansson

# Sammanfattning

## Kommitténs uppdrag

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

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

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

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

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

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

## Våra studier och utvärderingar

### *Samordning och samverkan inom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning*

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

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

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

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

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

### *Regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet*

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



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

Vår utvärdering har syftat till att besvara två frågor.

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

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

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

Erfarenheterna visar att planerna fyller en funktion som gemensamma plattformar, viljeinriktningar och utgångspunkter, vilket talar för att planerna utgör ett stöd för mellankommunal samverkan. Samarbetet konkretiseras och ger en dokumentation av hur det är tänkt att regionen ska utvecklas. Däremot anses genomförandet av planerna vara oreglerat. Svagheter med planeringen har i båda fallen 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 förfarandereglererna i 7 kap. PBL.

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

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

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

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

### *Regelverken för de olika planeringslagen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning*

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

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

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

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

## Vilka är problemen?

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

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

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

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

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 företagets agerande. I samtalen kommer det även fram att byggbranschen känner att de inte tillräckligt blir involverade i planeringsprocessen. Resultatet kan då bli att kommunerna planerar för områden där det saknas ett intresse från byggbranschen att utveckla.

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

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

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

Under utredningsarbetet har det blivit alltmer tydligt att statens agerande i samhällsplaneringen generellt, och särskilt i fysisk planering, lämnar en del att önska avseende sammanhållning, effektivitet, tydlighet och strategiskt agerande. Vi har lyft fram problemen på bostadsmarknaden och att en del av problembilden är en svåröverskådlig samhällsplanering, särskilt avseende processer för fysisk planering. En bidragande orsak till detta tycks vara statens agerande. Det statliga agerandet gentemot kommuner kännetecknas av sektoriserings 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 planeringslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Bättre samordning mellan olika planeringslag bör kunna leda till en mer långsiktig och effektiv samhällsplanering, vilket kan bidra till bättre bostadsförsörjning och en hållbar utveckling.

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

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

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

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

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

Den ansvarige aktören ska ha i uppgift att

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Följande uppgifter för länsstyrelsen upphävs.

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

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

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

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

för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala översiktsplaner.

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

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

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

Vi föreslår att förslagen genomförs den 1 januari 2019.

## Förslagets konsekvenser

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

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

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

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

Problembilden kring bostadsförsörjningssituationen ingår i sig som en del i ett större 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 mellan-kommunala mönster och till förutsättningar kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.

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

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

Enligt vårt direktiv ska vi särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt våra förslag påverkar det kommunala självstyret. Den kommunala självstyrelsen gäller för all verksamhet inom kommuner och landsting. Våra förslag påverkar de berörda landstingen och samverkansorganen på så sätt att de får nya obligatoriska 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.