



Diarienummer: KS.2015.223

Datum: 2015-11-04

Utvecklingschef Gunilla Dörner Buskas

E-post: gunilla.dorner-buskas@ale.se

Kommunstyrelsen

## Remissvar: En ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

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. I uppdraget har vidare ingått att utvärdera hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag

Ale kommuns syn på förslagen i en ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning är:

- Problemet är felformulerat
- Att lägga ansvaret på landsting/regioner kommer inte att lösa problemen med bostadsförsörjningen
- Det bästa sättet att arbeta för att förbättra bostadsförsörjningen är att arbeta med alla aktörer som är aktuella i en funktionell region

### Förvaltningens beslutsförslag till kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen beslutar att godkänna remissyttrandet

Kommunstyrelsen ger kommunstyrelsens ordförande Paula Örn och kommunchef Björn Järbur i uppdrag att underteckna yttrandet.

Björn Järbur  
Kommunchef

Gunilla Dörner Buskas  
Utvecklingschef KS

### Beslutsunderlag

- Tjänsteutlåtande, 2015-11-04.
- Remissyttrande

**Ärendet expedieras efter beslut till:**

För vidare hantering  
Alexandra von Schéele

## Bakgrund

Under bakgrunden följer en kort sammanfattning av de viktigaste delarna i utredningen.

### 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.

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).

Som skäl för behovet av bättre samordning mellan olika planeringsslag ligger ett antagande om att dessa kan stödja och främja ett ökat bostadsbyggande.

### Tidigare erfarenheter och aktörernas synpunkter

Seminarier som kommittén har arrangerat med företrädare för grupper på kommunal och regional nivå som berörs av planeringen för bostads- försörjningsfrågor, översiktsplanering, regional utvecklingsplanering samt transportinfrastruktur- och kollektivtrafikfrågor bekräftar bilden av att Bostadsförsörjningsfrågorna i liten utsträckning samordnade med övrig planering.

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.

Kommittén har haft i uppgift att studera erfarenheterna från Stockholm och Göteborg som är de enda regioner som arbetat med dessa områden, men med olika lagstiftning som grund. 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.

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.

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.

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.

#### Länsstyrelserna

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

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.

#### Framtiden

Kommittén 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.

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.

#### Kommunerna

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 till- baka 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 bostads- försörjning och för fysisk planering, om detaljplanerna inte sedan leder till fler bostäder.

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 kommuner 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.

#### Kommitténs förslag i huvuddrag

Kommittén föreslår att regional fysisk planering ska vara ett uppdrag i hela landet och att landstinget/regionen skall ha uppdraget

Uppgifterna skall vara 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 klimat- påverkan.

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.

#### **Förvaltningens bedömning**

1. Ale kommun anser att det finns grundläggande problem i det fokus som kommittén lagt i sina förslag. Huvudproblemet är inte den strukturella samordningen mellan olika ansvarsområden. Enligt kommunens mening är bristen på klar gemensam målbild, vilket resulterar i mållkonflikter mellan aktörer på de olika nivåerna huvudproblemet. Av särskild vikt är hur samma frågeställning bedöms helt olika på den statliga nivån representerad av länsstyrelsen och den lokala nivån i vårt fall Göteborgsregionens kommunalförbund samt Ale kommun.
2. Brist på bostäder är ett huvudproblem för aktörer på alla nivåer. Det hade varit tydligt

bättre om utgångspunkten varit framtagande av en gemensam lägesbild och analys av densamma. Utifrån Ales perspektiv är situationen följande:

- Infrastrukturen är god
- Ambitiös bostadsförsörjningsplan finns
- Antalet färdigplanerade bostäder är stort
- Efterfrågan på marknaden är inte tillräckligt stark för att bostadsexploatörerna skall sätta igång med de planer som är färdiga
- När planer kommer igång är det stora problem med att kombinera att bygga hållbart på sikt i pendeltågsnära lägen med de tolkningar som länsstyrelse och trafikverket gör av det gällande regelverk. Enligt kommunens uppfattning tillåter inte länsstyrelsen i Västra Götaland projekt som skulle godkännas i andra delar av landet.

Sammanfattningsvis är exploatörerna inte intresserade att starta beroende på att produktionskostnaden är för hög i relation till vad kunderna är beredda att betala. Regelverket är ett påtagligt hinder för att producera bostäder i önskvärd takt. Ale kommun tror inte att de föreslagna åtgärderna och hur ansvaret har lagts, till i vårt fall Västra Götalandsregionen (VGR) löser de problem som utredningen har arbetat med.

3. Kommunen anser vidare att det arbete som genomförts med den gemensamma strukturbilden för Göteborgsregionen är ett modernt sätt att arbeta tillsammans med de intressenter som gemensamt äger en fråga. En mer formell struktur med ett tydligt ansvar för regionen (VGR) som omfattar tre arbetsmarknadsregioner kommer att innebära nödvändiga kompromisser och skapa avstånd som medför att framdriften i arbetet kommer att bli sämre. I dagsläget kan vi se tydliga exempel på detta när det gäller att hitta bra kollektivtrafiklösningar för expanderande samhällen. Västra Götalandsregionen vill att de goda vanorna att åka kollektivt skall etableras först innan man är bredd att satsa på nya linjer. Styrningen utgår från att få ut mesta möjliga kollektivtrafik för varje krona. Detta är en tydlig målkonflikt till att etablera goda resevanor när man flyttar in i ett nybyggt bostadsområde.

I det lokala funktionella arbetet bör också andra intressenter involveras som exploatörer, fastighetsägare och finansiärer.