

Kommittédirektiv



Regional planering och bostadsförsörjning

Dir.
2013:78

Beslut vid regeringssammanträde den 8 augusti 2013.

Sammanfattning

En parlamentarisk kommitté ska tillsättas 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.

Kommittén ska utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och hur detta förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier respektive länsplaner för transportinfrastruktur som regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, dels regionala trafikförsörjningsprogram enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Vidare ska kommittén utvärdera hur samordningen av hanteringen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag. Som en följd av utvärderingen ska kommittén analysera behovet av förändringar i berörda regelverk.

Kommittén ska även bl.a. utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå och i detta sammanhang särskilt analysera behovet av att på regional nivå avväga nationella och regionala mål, planer och program.

Kommittén ska lämna de förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som behövs. Kommitténs uppdrag ska inte omfatta den i budgetpropositionen för 2013 aviserade utredningen att se över riksintressesystemet.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2015.

Bakgrund

På kommunal nivå bedrivs i dag ett arbete med bl.a. fysisk planering, bostadsförsörjning och hållbar utveckling. På regional nivå finns dessutom ett antal organ som arbetar med frågor om fysisk planering, transportinfrastruktur, kollektivtrafikförsörjning och regionalt tillväxtarbete. Med regional nivå avses arbete som utförs exempelvis av länsstyrelser, regionplaneorgan eller samverkansorgan. I det följande beskrivs översiktligt dels regelverket kring de fyra sorters planer, program och strategier som direkt eller indirekt har betydelse för den fysiska planeringen samt bostadsförsörjningen, dels lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Regionplanering med stöd av plan- och bygglagen

Bestämmelserna i 7 kap. plan- och bygglagen erbjuder ett system för regionplanering som ett alternativ till kommunal samverkan i andra former. Det är regeringen som beslutar om det under en viss tid eller tills vidare ska finnas ett regionplaneorgan. Ett sådant beslut förutsätter dock en bred uppslutning från berörda kommuners sida. Regeringens beslut innebär att ett regionplaneorgan utses inom ett bestämt geografiskt område med uppgift att utreda frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller flera kommuner och som behöver utredas gemensamt. Om det behövs ska regionplaneorganet även samordna kommunernas översiktsplanering. Regionplaneorganet kan, men måste inte, anta en regionplan. Beslut om regionplanering har – med tillämpning av bestämmelserna i 7 kap. plan- och bygglagen – endast meddelats i ett fall, nämligen för kommunalförbundet Göteborgsregionen, varvid Göteborgsregionens kommunalförbund är ett regionplaneorgan.

I Stockholms län är landstinget regionplaneorgan till följd av bestämmelserna i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Denna lag reglerar enbart formerna för regionplaneringen. De avvikelser från 7 kap. plan- och bygglagen som lagen innehåller är föranledda av att landstinget är regionplaneorgan.

I sin allmänna översyn av plan- och bygglagen gjorde PBL-kommittén (SOU 2005:77 s. 399 f.) bedömningen att bestämmelserna om regionplanering bör behållas även om de har fått begränsat genomslag. Kommittén gjorde vidare bedömningen att en regionplan skulle kunna fylla en viktig funktion både som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen och för arbetet i övrigt på regional nivå. Slutligen påpekade kommittén att bestämmelserna rymmer en potential för en stärkt koppling mellan kommunernas fysiska planering och det regionala utvecklingsarbetet.

Regionalt tillväxtarbete

Inom det regionala tillväxtarbetet ingår två uppgifter som till sin karaktär har nära samband med regional planering enligt plan- och bygglagen, nämligen framtagande av regionala utvecklingsstrategier och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Ansvar för att ta fram dessa program och planer är fördelat på olika organ i olika delar av landet.

Strategier för länens utveckling

Strategier för länens utveckling ska utarbetas och fastställas av aktörer med samordningsansvar för det regionala tillväxtarbetet, enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen samt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. De regionala utvecklingsstrategierna ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Med tillväxtarbete avses insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Utvecklingsstrategierna ska binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen.

I den regionala utvecklingsstrategin ska mål, inriktningar och prioriteringar i arbetet anges. Strategin ska innehålla en plan för uppföljning och utvärdering. I arbetet med strategin ska såväl länsstyrelse, landsting och berörda kommuner medverka. Samråd bör i arbetet också ske med näringsliv och organisationer. Strategin ska ligga till grund för fortsatt samverkan mel-

lan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.

När den regionala utvecklingsstrategin har fastställts ska den aktör som ansvarar för programmet samordna insatserna för genomförandet. Samordningen ska ske i samverkan med kommuner och landsting. Samordning bör även ske med näringsliv, organisationer och statliga myndigheter.

Den aktör som har samordningsansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska löpande följa upp den regionala utvecklingsstrategin och se till att det utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

När en regional utvecklingsstrategi har fastställts eller ändrats ska den ges in till regeringen.

Länsplaner för regional transportinfrastruktur

Länsplanernas funktion och samband med den nationella infrastrukturplaneringen framgår av regeringens proposition Investeringar för ett starkt och hållbart infrastrukturensystem (prop. 2012/13:25, s. 85–87). Innehållet i länsplanerna framgår av förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Av förordningens 3 § framgår bl.a. att länsplanerna ska avse tolv år och förutom investeringar i vägnätet omfatta åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Länsplanerna fastställs regionalt, men Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa hur länsplanerna har genomförts. Redovisningen ska göras länsvis och bl.a. omfatta uppgifter om genomförda åtgärder och uppnådda effekter.

Regionala trafikförsörjningsprogram

Enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ansvarar landstinget och kommunerna inom ett län gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I de län där antingen kommunerna och landstinget gemensamt eller kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska myndigheten organiseras som ett kommunalförbund.

Den regionala trafikförsörjningsmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Samråd ska bl.a. ske med motsvarande myndigheter i angränsande län och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Lagen om kollektivtrafik innehåller vidare närmare bestämmelser om innehållet i de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

Kommunal bostadsförsörjning

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen regleras i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen). Av lagen framgår att kommunerna ska planera bostadsförsörjningen i kommunen och anta riktlinjer för bostadsförsörjning under varje mandatperiod. Vidare framgår att länsstyrelsen ska lämna kommunerna råd, information och underlag för deras planering.

I propositionen En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (prop. 2012/13:178) föreslår regeringen ett antal ändringar av bostadsförsörjningslagen i syfte att förtydliga kommunernas bostadsförsörjningsansvar. De föreslagna ändringarna innebär att det i lagen dels preciseras vad som ska framgå av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning, dels tydliggörs att kommunerna som en del i det kommunala bostadsförsörjningsansvaret ska redovisa hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Vidare föreslås att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska vara ett allmänt intresse i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen och att de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid planläggning av detta allmänna intresse. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Utredningsbehov

Regeringen kan konstatera att det sker en snabb urbanisering i Sverige och att städer har fått en allt viktigare roll som region-

ala tillväxtmotorer. Bostadsmarknaden liksom arbetsmarknaden är inte längre begränsad till den egna kommunen utan sträcker sig ofta över ett större område. Samtidigt ökar behovet av en hållbar samhällsplanering utifrån demografiska faktorer liksom med anledning av nationella och regionala mål, planer och program.

I Sverige är det kommunerna som ansvarar för planläggning av mark- och vattenområden. Det är också ett kommunalt ansvar att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet. Sedan 2011 ska kommunerna vid sin planläggning ta hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Regeringen kan konstatera att denna planläggning förutsätter en tydlig samordning och samverkan såväl mellan olika aktörer på regional nivå som mellan dessa och aktörer på lokal nivå i olika frågor med koppling till fysisk planering.

I dag finns viss regionplanering genom att kommunalförbundet Göteborgsregionen är regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen. Regionplaneorganet har dock inte utarbetat någon formell regionplan. Även Stockholms läns landsting är regionplaneorgan enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Landstinget har utarbetat ett antal regionplaner och den senaste antogs under 2010. Det är dock oklart vilken effekt dessa planeringsinsatser har dels på det kommunala planläggnings- och bostadsförsörjningsarbetet, dels på möjligheten för tillväxtområden att växa på ett hållbart sätt. Det är också oklart på vilket sätt regionplanering enligt plan- och bygglagen är ett stöd för mellankommunal samordning samt om bestämmelserna om regionplanering har ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå samt mellan regional och lokal nivå. Detta bör utvärderas.

Det finns även behov av att mera allmänt studera om regionplaneringsinstrumentet i plan- och bygglagen och andra regionala eller mellankommunala planeringsinstrument bör utvecklas. I detta sammanhang kan bl.a. de krav som gäller för regional planläggning och innehållet i de regionala planeringsinstrumenten behöva ses över.

Uppdraget

Regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla, effektiva och ändamålsenliga planprocesser som möjligt. En del i detta är att på olika sätt stödja det kommunala planläggningsarbetet och vid behov genom ett effektivt regionplaneringsinstrument visa vilka hänsyn som bör tas vid den kommunala fysiska planläggningen från ett nationellt och regionalt perspektiv.

Med syftet att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet ska kommittén därför utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och hur detta förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier och länsplaner för transportinfrastruktur som regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, dels regionala trafikförsörjningsprogram enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Vidare ska kommittén utvärdera hur samordningen av hanteringen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag. I detta sammanhang ska kommittén utvärdera hur de ovan nämnda reglerna förhåller sig till bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Som en följd av utvärderingen ska kommittén analysera behovet av förändringar i berörda regelverk.

Kommittén ska särskilt

- utvärdera vilken effekt dagens regionala planering har för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en hållbar utveckling i alla delar av landet,
- utreda hur fysisk planering enligt plan- och bygglagen bör förhålla sig till planer som tas fram inom det regionala tillväxtarbetet och i det regionala trafikförsörjningsarbetet,
- utreda vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå och i detta sammanhang särskilt analysera behovet av att på regional nivå avväga nationella och regionala mål, planer och program,
- analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier och kommunernas översikts-

planer samt de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning,

- studera hur den regionala fysiska planeringen fungerar i övriga nordiska länder,
- utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras.

Kommittén ska överväga om det finns andra frågor av regional karaktär där en ökad samordning bör komma till stånd till ledning för den kommunala planläggningen.

Kommittén ska lämna de förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som behövs. Kommitténs uppdrag ska inte omfatta den i budgetpropositionen för 2013 aviserade utredningen att se över riksintressesystemet.

Utgångspunkter för utredningen

Kommittén bör bl.a. utvärdera om regionplanering enligt plan- och bygglagen är ett stöd för mellankommunal samordning och om bestämmelserna om regionplanering har ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå samt mellan regional och lokal nivå. Kommittén bör särskilt studera erfarenheterna från Göteborg och Stockholm, som har formella regionplaneorgan, i dessa avseenden.

Om utvärderingen exempelvis visar att regionplaneinstrumentet i plan- och bygglagen och övriga regionala planeringsinstrument har en otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen utifrån ett bostadsförsörjningsbehov och behov av en hållbar utveckling bör kommittén utreda och överväga om och i så fall hur dessa planeringsinstrument och genomförandet av dem kan stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen. Även hur samarbetet mellan olika berörda regionala aktörer kan förbättras behöver ses över. I detta sammanhang bör särskilt utredas hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna kan utvecklas i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor.

I syfte att minimera de hinder för kommunal planläggning som konflikter mellan bostadsbyggande och andra intressen kan

leda till bör övervägas om kopplingen mellan sådana nationella och regionala mål, planer och program som avses i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen och den fysiska planeringen på regional nivå bör utvecklas. Även frågan om på vilken plannivå redovisning bör ske av sådana riksintresseområden och områden av särskild betydelse som avses i 3 kap. miljöbalken samt andra allmänna intressen som t.ex. bostadsbyggande bör övervägas. I detta sammanhang ska kommittén beakta de förslag som lämnas av den utredning som i budgetpropositionen för 2013 aviserades att se över riksintressesystemet.

Regeringen gör bedömningen att det är viktigt att se över behovet av att samordna frågor på regional nivå med effekt på den fysiska planeringen. Kommittén bör exempelvis överväga hur arbetet för en positiv socioekonomisk utveckling i områden med utbrett utanförskap och boendesegregation bör samordnas med frågor om bostadsbyggande och den fysiska miljön i övrigt samt om behovet av bostäder för olika grupper, t.ex. studenter, äldre personer, nyanlända invandrare, soldater och andra som av olika skäl har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden, bör preciseras på regional nivå.

Kommittén bör också överväga behovet av bättre samordning på regional nivå mellan frågor om bostadsbyggande, trafikinfrastruktur och kollektivtrafikförsörjning. Kommuner påtalar ofta att en god trafikinfrastruktur är avgörande för en fortsatt tillväxt och bostadsförsörjning. I dag finns det ingen formell koppling mellan de underlag som används inom infrastrukturplanering och kollektivtrafikförsörjning och de planer som tas fram i form av regionplaner och strategier för länens utveckling eller i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Påverkan på bostadsbyggandet av tillkommande infrastrukturinvesteringar m.m. hanteras inte heller på ett konsekvent sätt i alla delar av landet. Kommittén bör därför analysera behovet av ökad samordning dels mellan regionala planer, program och strategier, dels mellan dessa och kommunernas översiktsplaner samt de kommunala riktlinjerna för bostäder.

Kommittén bör också i övrigt studera behovet av samordning av bestämmelserna i plan- och bygglagen och andra lagar ur ett regionalt planeringsperspektiv.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om några av förslagen påverkar ansvarsfördelningen såväl mellan statlig och kommunal nivå som inom statlig och kommunal nivå, exempelvis om sådana uppgifter som har en styrande inverkan på den kommunala planprocessen flyttas från länsstyrelser till landsting, ska förslagens konsekvenser ur ett konstitutionellt perspektiv särskilt redovisas.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen ska kommittén särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvenserna ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Kommittén ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på regional nivå i övriga nordiska länder och några andra länder inom EU. Kommittén ska inhämta synpunkter från Boverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Statskontoret, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Trafikverket och Trafikanalys, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter liksom Sveriges Kommuner och Landsting. Kommittén ska även föra en dialog med berörda branschorganisationer och andra intresseorganisationer och samhällsaktörer.

Kommittén ska ta hänsyn till andra initiativ som regeringen har beslutat om och som kan vara relevanta för uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2015.

(Socialdepartementet)