



Till Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM
Diarienummer Fi2021/01486
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar från Riksorganisationen Hela Sverige ska leva

2021-09-15

Remissvar från Riksorganisationen Hela Sverige ska leva av betänkandet **Stärkt planering för en hållbar utveckling (2021:23)**

Vi är en riksorganisation vars syfte är att ge allmännyttan genom att verka för goda villkor i hela landet, en god landsbygdsutveckling och en god balans mellan stad och land. Vi företräder byarörelsen och stöts av medlemsorganisationer som vill att Hela Sverige ska leva.

Hela Sverige ska leva har av Finansdepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på den statliga offentliga utredningen Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23). Generellt är Hela Sverige positiv till de förändringar som föreslås i betänkandet. Det behövs också kontinuerlig bevakning och stimulans för att hålla tempo i den nödvändiga omställningen till ett mer transporteffektivt och hållbart samhälle.

Hållbarhetsarbetet behöver påskyndas och det är nödvändigt med en normförskjutning i samhället om vi ska nå de nationella målen. Samtidigt vet vi att en förändring, oavsett vilken, är en trög process och att få hela befolkningen att förstå sin egen roll i hållbarhetsarbetet ser vi som den största utmaningen. Utifrån behov av omställning av samhället för att möta klimatutmaningar bedömer Hela Sverige ska leva dock att förslaget är ett steg i rätt riktning.

Planering av bebyggelse och transporter sker i alltför stor utsträckning fortfarande i olika sektoriella spår baserade på olika rationaliteter. En del av det utredaren synes vilja åstadkomma finns redan i dagens PBL men utredaren har önskat en normförskjutning.

Hela Sverige ska leva tycker att begreppet mobilitetsåtgärd är bra och kan bidra till en önskad normförskjutning. Delar av förslagen som gäller mobilitetsåtgärder förstärker endast möjligheter som kommunerna redan upplever att vi har.

Hela Sverige ska leva anser att utredningen är väl genomarbetad och på ett bra sätt beskriver mobilitetsfrågans komplexitet samt hur mobilitetsområdet tas om hand i ”Plan- och Bygglagen”. Vidare är det mycket positivt att bilens särställning i lagstiftningen ersätts med likvärdig tillgänglighet till olika mobilitets- och transportlösningar.

Hela Sverige ska leva är generellt positiva till utredningens förslag, men anser att utredningens perspektiv enbart fokuserar på planering i storstad och större städers olika delar. Att förändra PBL enbart för stadens behov och helt bortser från landsbygdens behov är inte acceptabelt. Vi behöver inte fler utredningar där vi bortser från en stor del av landet och har inte tid att ta en fråga i taget, eftersom klimatfrågan inte kan vänta.

Förslagets effekter och konsekvenser

Utredningens bedömning är att lagförslagen på lång sikt ska bidra till en hållbar bebyggelseutveckling med minskad klimatpåverkan. Föreslagna lagändringar blir dock inte styrande utan mer vägledande. Kommunen ges stort utrymme för att ta fram strategier för mobilitetseffektivisering och mobilitetsåtgärder vid planering.

Hela Sverige ska leva stödjer problembeskrivningarna och ambitionerna i betänkandet men ställer sig frågande till vilka effekter förslagen kommer få.

Rent organisatoriskt kommer de nya lagkraven innebära att alla kommuner behöver arbeta mer koncentrerat med mobilitetsfrågorna i flera olika skeden. Det är i grunden bra, men för att lagförslagen inte ska mötas av motstånd hos kommuner som inte har resurser att tillsätta för att arbeta med frågorna, kan det vara bra att förtydliga hur kompetensen ska kunna säkerställas, samt vilken omfattning man bedömer är aktuell beroende på kommunstorlek.

Förslag om författningsändringar i PBL

Inledningsvis anser Hela Sverige ska leva att ambitionen med utredningen och författningsändringarna är goda och vi ser det som viktigt att PBL stödjer arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Hela Sverige ska leva vill dock lyfta avsaknaden av kopplingar till övergripande, strategiska dokument. Det är av Hela Sveriges uppfattning att en enskild detaljplan inte kan hantera frågan om transporteffektivitet i ett helhetsperspektiv. Ett helhetsperspektiv anpassat efter den aktuella regionen och dess lokala förutsättningar är snarare en förutsättning för att frågan ska kunna hanteras i ett senare skede i detaljplan. Att enbart ställa krav på transporteffektivitet i detaljplaner utan koppling till översiktsplaner, regional fysisk planering, kollektivtrafikplanering och infrastrukturplanering utifrån platsens förutsättningar, bedöms ge en mycket liten effekt.

Vidare konstaterar Hela Sverige ska leva att förslagen förutsätter att kommunen har rådighet över frågorna, vilket de inte har då beslut och genomförande i hög grad ligger hos andra aktörer, exempelvis regionen och Trafikverket. Återigen vill Hela Sverige därför poängtera vikten av en strategisk planering och framför allt en horisontell samverkan mellan ansvariga aktörer. Det gör det även tydligt att den önskvärda normförskjutningen inte enbart kan utgå från de kommunala planeringsprocesserna.

Hela Sverige ska leva menar därför att en transporteffektiv samhällsplanering endast kan uppnås med insikten om att ingen aktör ensam äger frågan. En samordning mellan planinstrumenten är därför nödvändig.

Tydlig ansvarsfördelning ger bäst resultat och lika förutsättningar

Kommunala, regionala och statliga planeringsstrategier som bygger på utredningens beskrivning av begreppet transporteffektivitet välkomnas därför. Samordning av strategier för planering av statliga, regionala och kommunala mobilitetsåtgärder är enligt Hela Sverige ska leva ett viktigt instrument för att ställa om till det transporteffektiva samhälle som krävs för ett långsiktigt klimatneutralt samhälle.

Hela Sverige ska leva håller med om att tydligare kopplingar mellan olika aktörer måste ges för att kunna bidra till en effektiv planering. Detta går inte att utföra solitärt utan den stärkta kopplingen mellan olika aktörer anses positiv. Även om strategiska dokument är en viktig bidragande faktor till

den här förutskickade omställningen så saknas fortfarande viktiga verktyg för förändring. Uppsättandet av mål och strategier finns redan och kommer fortsatt att införlivas, men det leder inte per automatik till måloppfyllelse. Istället krävs tydligare politiska ställningstaganden för starkare medel för dessa förändringar. Mindre kommuner kommer sannolikt ha sämre förutsättningar till att handlägga nya mobilitetsåtgärder. I utredningen står på sidan 200 att förslagen successivt kommer att påverka berörda kommuner och aktörer genom planeringen av nya stadsdelar och förtätningen av befintliga. Vidare presenteras ett förslag om att via en normförskjutning, ska dessa förändringar naturligt implementeras, något som förhoppningsfullt normaliseras och underlättas med förslagen. Vi ser att detta kan bli problematiskt i mindre kommuner där dessa resurser och möjligheter ibland inte finns och att det inte finns den tid att successivt förändra som tankarna om normalisering för med sig. Klimatsituationen gör att vi snabbt bör förändra mobiliteten.

Vi behöver en stärkt planering för en hållbar utveckling i hela Sverige, såväl stad som land.

Trots en stor angelägenhet att minska utsläppen av växthusgaser snabbt är Hela Sverige ska leva tveksam till flera av de föreslagna förändringarna i plan- och bygglagen. Hela Sverige ska leva anser att utredningen har inriktning på storstads- och tätortsutveckling och inte en inriktning för hela Sverige. För många kommuner kan det dock vara angeläget med landsbygdsutveckling då det finns ett ömsesidigt beroende mellan stad och land. Om utredningens förslag genomförs anser Hela Sverige ska leva det väldigt angeläget att formuleringarna inte hindrar exempelvis etablering av service på landsbygden. Om landsbygden fortsatt ska kunna leverera efterfrågade omställningstjänster är det viktigt att transporteffektivitet inte blir ett hinder. Det är positivt med en utredning om transporteffektivitet men Hela Sverige är inte säker att en omfattande del av Sverige helt skall förbises.

Utredningen anger inte exakt hur gränsen mellan stadsmiljö och glesare bebyggelse ska dras. Hela Sverige ska leva efterlyser därför en tydlighet i hur kommunerna ska kunna göra denna gränsdragning, i synnerhet för områden utan kollektivtrafik där transporteffektivitet är svårt att nå med andra medel än via den egna bilen.

Vi anser att utredningen har ett utpräglat storstadsfokus, och kanske är det riktigt då det förmodligen är i städerna de största vinsterna med miljöanpassning görs.

Förslagen i utredningen uppmanar till en förtätning av städerna, fler bostäder kan byggas på en mindre yta då kravet på parkeringsplatser till samtliga lägenheter minskar. Med pandemins effekter i färskt minne och de effekter som detta har inneburit väcks funderingen om det är en genomtänkt. För pandemin har förändrat den allmänna tendensen och trycket på att förtäta alla städer kanske håller på att bromsas upp. Coronan har ändrat förutsättningarna. Det som vi trodde var en kort tillfällighet har visat tydligt samhällets skörhet och sårbarhet. Nu ett år senare kan vi se tydliga tecken på stora samhällsförändringar. Det som tidigare var självklart ruckas nu. Frågan är om vi har den beredskap att ställa om. Tidigare ideal om den urbana miljön har kompletterats med drömmen om naturen, lugnet, överblickbarheten. Landsbygden har på kort tid gått från att vara en plats som ska "räddas" till en plats fylld med möjligheter. Under det första halvåret 2021 ökade befolkningen i 206 av 290 kommuner. Betydligt fler kommuner ökade sin befolkning första halvåret 2021 än 2020. Då var det 30 kommuner mindre som ökade sin befolkning: samma mönster i Norrland där 25 kommuner minskade första halvåret 2021 mot 36 kommuner 2020. Ett nytt inslag kan skönjas:

Ett antal högskoleorter minskade under 2021 som Umeå, Linköping, Skövde Trollhättan, Luleå, Örebro och Lund med ganska stora tal. Utflyttningen från Stockholm till övriga landet var fyra gånger fler år 2020 och tendensen fortsätter år 2021. Stockholm och västra Götaland tappar till övriga riket. Vi ser början till en förändring hälften av de yrkesarbetande som kan vill fortsätta att

arbeta på distans. Nio av tio vill fortsätta jobba hemifrån och bostadspriserna har kraftigt ökat under de senaste 2-3 åren över hela landet.

Att underlätta för inflyttning på landsbygden och i Sveriges småorter genom god tillgång till kollektivtrafik, ekonomiska incitament för att välja elbil och robust bredband för distansarbete kan förmodligen bidra till hållbar utveckling i lika stor grad som förtätning av stadskärnorna.

Hela Sverige ska leva anser vidare att de förslag som lyfts i betänkandet på sikt kommer att bidra till ett mer hållbart samhällsbyggande. Ett ytterligare förslag, skulle kunna vara att öppna upp för att ställa krav om fungerande småorter. Till exempel genom att verka för ett ökat incitament att utöver den gängse samhällsservicen (så som skola, förskola och äldreboende) även att få till en utökad service i form av vårdcentral, apotek och livsmedelsaffär, särskilt i mindre orter och på landsbygden som idag har långt till servicen. I SOU:n refereras detta som ”15- minuters städer”, något som nu arbetas med i t.ex. Paris. Detta är lika relevant i hela Sverige i våra mindre städer och orter, stick i stäv mot den rådande regionalpolitiska normen om ”ökad regionförstoring. På så vis minimeras ytterligare behovet av biltransporter. Förändringen som utredningen föreslår är bra, men innebär större utmaningar för mindre kommuner att etablera mobilitetslösningar, i våra mindre kommuner, orter och landsbygder.

Att enbart fokusera på nybyggnation är ett alltför snävt sätt att se på planering och hållbar utveckling. I majoriteten av landets kommuner kommer förändringen troligen bara komma till stånd om förslagen inte bara appliceras på nybyggnation utan även på befintliga geografiska områden och landsbygder. Annars kommer omställningen att ta alldeles för lång tid och de effekter som utredningen efterfrågar kommer bli marginella.

Hela Sverige ska leva anser att det är angeläget att ändringar i plan- och bygglagen inte läggs fast för tidigt för att inte påverka en ogynnsam framtida utveckling. Vi står kanske inför ett skifte? Hur vill människor leva och bo i framtiden? Hur har pandemin påverkat oss alla? Hur påverkar digitaliseringen oss? Kommer vi att vilja bo mer på landsbygden om det finns större möjlighet att arbeta hemifrån? Eller kommer frågan om transporteffektivitet att bli ett hinder för en trend att flytta ut och leva och bo i våra mindre orter eller på landsbygden? Hela Sverige ska leva anser att förslaget troligen är svårt att genomföra förrän kriterier för transporteffektivitet är på plats. Begreppet ”främja transporteffektivitet” som återfinns som förslag i 2 kap 5 § PBL behöver även det preciseras för att kunna fungera vid byggnadsnämndernas lokaliseringsprövning

Hela Sverige ska leva vill särskilt lyfta fram att det är centralt att den befintliga bebyggelsen måste förändras samtidigt och inte endast nybyggnations och/eller nya exploateringsområden. Detta gäller även mobilitetssystemet där vi behöver förändra befintliga strukturer och inte endast nya.

Nationell strategi

Hela Sverige ska leva vill dock understryka att det inte går att isolera hållbarhetsarbetet till stadsmiljöerna. Precis som utredningen föreslår behövs en nationell strategi med utgångspunkt i landets olika förutsättningar, en strategi som vägleder och underlättar arbetet för kommunerna att uppnå dels en normförändring och en transporteffektivitet i hela samhället.

Hela Sverige anser att en nationell strategi är nödvändig för att få de små kommunerna att mäta med omställningen. Vi anser dessutom att någon form av statligt stöd krävs för genomförandet av strategin i många mindre kommuner med begränsade resurser för fysisk planering.

Det behövs också åtgärder i relation till den nationella planeringen av transportinfrastruktur, där det fortsatt finns betydande glapp i relation till markanvändningsplanering på kommunal nivå, såväl processuellt som innehållsmässigt, och där hållbarhetsmål och klimathänsyn behöver stärkas i den nationella transportplaneringen och även omsättas praktiskt, utöver politiska målsättningar. I den senaste nationella planen finns ett gynnande av biltrafik som står i kontrast med detta förslags inriktning.

En alltmer osäker planering

Balanserade och hållbara strategier för 15-minutersstaden och liknande utgår från att relationen mellan markanvändning och transporter består under överskådlig tid. Tendenser visar att i takt med ökad online-handel så omstruktureras den befintliga handeln så att lokalitet och plats minskar i betydelse till förmån för nya leveranssystem direkt till kund. Detta utmanar ett transport- och energieffektivt transportsystem vad gäller varor och gods så länge inte kravställningar läggs på hur handel på internet sker. Detta är utmanande inte minst eftersom transportgeografin går mot ökad skullöshet, dvs den är i ökad utsträckning storregional och global genom internationella produktions-, distributions- och konsumtionskedjor. Genom denna globalisering blir effekterna på lokal markanvändnings- och bebyggelsestrukturplanering i relation till transportbeteende alltmer slumpartat, vilket pekar på att planeringen måste hantera genuin osäkerhet i än större utsträckning.

Utredningen förbiser också delvis betydelsen av digitalisering och automatisering i planering och platsutveckling som faktorer som ökar komplexitet och oförutsägbarhet vad gäller transport- och bebyggelseystemets framtida utveckling. Framtidens mobilitet kan medföra radikalt annorlunda anspråk på samordning av städers och regioners olika delsystem för markanvändning, bebyggelse och transporter, vilket bör belysas genom ett mer systematiskt utforskande av alternativa framtider i strategiska skeden i planeringen.

Det finns ett par utmaningar som i stor utsträckning berör mindre kommuner i landsbygd som vi tror behöver bearbetas ytterligare för att nå en hållbar utveckling: - Komplexiteten som uppstår när digitaliseringen i form av e-handeln ”vinner” över den lokala handeln och skapar fler transporter, både nationella och lokala. - Vägnätet på landsbygden i allmänhet och i norra Sverige i synnerhet är i stort behov av underhåll för att klara de transporter som i dagsläget är nödvändiga eftersom alternativ saknas, kontra de investeringar som städerna kräver för att bygga ny och hållbar infrastruktur. Hur ska infrastrukturpotten fördelas för att ge mest hållbar utveckling?

Kompetens och resurser

För att hantera detta enligt subsidiaritetsprincipen och för att uppnå portalparagrafen och övriga krav på en hållbar utveckling i PBL behöver kommunerna också få fler och starkare verktyg för att samlade och strategiskt inriktade helhetsbedömningar i planeringen när det gäller ökad transporteffektivitet och att kunna kontrollera den rumsliga utvecklingen av sin geografi och transportmönster.

Samverkan kommuner emellan, men också med regioner och Trafikverket och trafikplanerare kan vara en god hjälp för kunskapsinhämtning men kräver också ett aktivt och kreativt arbetssätt, och gott om tid, vilket ofta är en bristvara i de mindre kommunerna.

Hela Sverige ska leva anser att tillgång till kompetens och resurser, men även införande av nödvändig reglering i annan författning blir avgörande för att få önskad effekt. Länsstyrelsen anser även att PBL i sin nuvarande utformning redan täcker in mycket av lagförslaget, men att det finns stort utrymme för tolkning. Föreslagna specificeringar ska stärka förutsättningarna som främjar transporteffektivitet och ge bättre stöd för genomförande av åtgärder som bidrar till minskad klimatpåverkan. Betänkandet redogör mål och effekter av lagförslaget utifrån ett stadsperspektiv vi saknar motsvarande utifrån landsbygdsperspektiv.

Kommunernas resurser är begränsade och för att förslagen ska ha en realistisk genomförandepotential behövs stärkning av de kommunala planeringsresurserna som komplement. Kommunernas möjligheter att kompetensmässigt och ekonomiskt rusta för en sådan planering bör främjas genom att befria snarare än belasta kommunerna med en ökande mängd enskilda krav på detaljplanering. Detta gäller inte minst i mindre kommuner där det ofta saknas separata funktioner för översiktlig och andra former av långsiktig och strategisk planering. Betydelsen av digitalisering och automatisering i planeringen. Utredningen tar inte höjd för effekter av digitalisering. Diskursen

om smarta städer och smarta villages existerar parallellt med det transportparadigm som länge har uppfattats som det generella problemet i stadsutvecklingen, d v s den bilbaserade stadsutvecklingen.

Kravet på mobilitetskartläggning och de ökande kraven på planerande aktörer. Det är positivt att krav införs på mobilitetskartläggning. En kartläggning innebär dock i praktiken ingenting om den inte kopplas till politiska beslut, skarpa styrmedel och genomförande. Kartläggningar beställs, genomförs eller hanteras i praktiken av tjänstemän, som med allt mindre resurser och ökad komplexitet i vardagen ska utföra allt fler uppgifter och ta hänsyn till fler aspekter.

Avslutning

Hela Sverige ska leva stödjer ambitionerna och problemskrivningen i betänkandet. För att vända utvecklingen och klara klimatkrisen är planering för ett transporteffektivt samhälle en mycket viktig byggsten i det långsiktiga arbetet. Att plan- och bygglagen, PBL, ska kunna bidra till planeringen av ett fungerande, effektivt och hållbart transportsystem i större omfattning än idag är bra och en viktig förutsättning för ett hållbart samhälle.

Utredningen måste komplettera och beakta Hela Sveriges behov av planering för hållbarhet och inte enbart de stora städernas behov. Likaså att utgå från hela den byggda miljön och inte enbart nybyggnation.

Förslagen är otillräckliga för att uppnå det som anges som eftersträvansvärt. Det saknas bindande styrmedel för att säkerställa att transporteffektivitet enligt förslaget tillägg i 2 kap PBL verkligen beaktas i planering och genomförande. I alltför stor utsträckning förlitar sig utredningen på frivillighet och gemensam kunskapsutveckling för att förslagen ska få avsedd effekt. Motiven för att uppnå ökad transporteffektivitet, bland annat klimatneutralitet, har för snäv tidsram för att anse det tillräckligt att förlita sig i så hög utsträckning på frivilliga åtaganden utan ytterligare stimulanser. Kontentan är att frågor om samordning av markanvändning/målpunkter, bebyggelseutveckling och transportsystem inte hanteras med hållbarhetsmål och transporteffektivitet som prioriterad inriktning och att andra hållbarhetsmål riskerar att inte beaktas på ett balanserat sätt när åtgärderna koncentreras till detaljplaneskedet utan tydliga, skarpa och bindande krav i tidigare planeringsskeden.

Här finns, med hänsyn till hur angeläget behovet av klimatomställning är, inte längre utrymme för att ta försiktiga steg utan radikala åtgärder krävs i lagstiftning och styrmedel. Utredningens förslag är alltså positiva men otillräckliga.

Staffan Nilsson
Ordförande

Peter Eklund
Styrelseledamot

HELA SVERIGE.

Tel växel: 010-489 13 50

Stortorget 7, 2 tr

111 29 STOCKHOLM

www.helasverige.se

info@helasverige.se

