

Karin Björklind, Regionutvecklare
karin.bjorklind@borasregionen.se
Telefon: 0766-08 41 12

Yttrande till Västra Götalandsregionen
Regional fysisk planering PBL, RS 2021-01146

Regional fysisk planering enligt PBL- VGR som regionplaneorgan

Sammanfattning

Västra Götalandsregionen (VGR) har skickat en remiss till kommuner och kommunalförbund för att få en samlad bild över hur respektive organisation ställer sig till att VGR hemställer till regeringen om att ansvara för regional planering enligt PBL. Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund har fått i uppdrag att sammanfatta medlemskommunernas yttranden till ett gemensamt och att detta ska antas av Direktionen. Sista dagen att lämna yttrandet till VGR är den 30 september.

Boråsregionens synpunkter

Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund anser inte att VGR ska hemställa till regeringen om att få statens uppdrag att bedriva regional fysisk planering enligt PBL. För att kunna ta ställning i frågan behöver en rad frågor klargöras; vilka områden som ska ingå i planen, vilka resurser som krävs och hur arbetet ska organiseras.

Det finns redan i dag bra samverkansformer för regional utveckling utanför PBL, tex stråksamverkan Göteborg – Borås och samverkan över vattenvårds- och avrinningsområden. Att bygga vidare på samverkan som bygger på kommunöverskridande utmaningar ger förutsättningar för att uppnå önskade effekter.

Boråsregionens yttrande i korthet baserat på frågeställningarna i remissen

Vilken betydelse kan en samlad planering på regional nivå ha för att stärka Västra Götaland?
Övergripande kan en regional planering ge förutsättning för att öka takten på utvecklingen mot ett hållbart samhälle. I sakfrågor kan den ge stöd till frågor som är av mellankommunal karaktär, såsom kollektivtrafik, infrastruktur av olika slag och grön/blå infrastruktur. En regionplan kan ge tyngd i frågor om regionens prioriteringar och viljeinriktning i frågor som involverar den statliga sektorn, såsom Länsstyrelsen och Trafikverket.

Hur resonerar ni kring hur den regionala fysiska planeringen kan stödja den kommunala fysiska planeringen?

Den kan stödja förvaltning/kommun där lokal kompetens och expertis saknas. Den kan också underlätta för kommunerna genom att bidra med underlagsmaterial för översiktlig planering i form av data, analyser mm.

För att en regional fysisk planering ska vara ett stöd behöver den utformas så att den omhändertar kommunernas skilda behov och ger utrymme för de olika förutsättningar som råder inom Västra Götalandsregionen och dess 49 kommuner. Det finns en risk att planen blir allt för generell för att ge stöd åt kommunerna. Utöver det finns det risk för ökad formalisering och byråkratisering av planprocessen.

Vilka frågor/områden inom fysisk planering ser ni att det finns ett behov av att samverka kring på regional nivå?

Det finns ett stort behov av att arbeta tillsammans för att främja en hållbar samhällsutveckling. I detta sammanhang rör det frågor såsom hållbar mobilitet över hela regionen, omställning till en fossilfri region och hur vi bäst bevarar och utvecklar viktiga grön/blå strukturer. Redskapen för detta är exempelvis arbete med transportinfrastruktur, kollektivtrafik, laddinfrastruktur, jordbruksmarkens användning, vind och vattenfrågor.

Vilka samverkansformer tror ni skulle behövas?

Former för samverkan behöver anpassas till sakfrågan och kan se olika ut beroende på sakområde. Det viktigaste är att samverkan upplevs effektiv, relevant, transparent och lyhörd för samtliga inblandade. Det är även viktigt att det kommunala självstyret och det kommunala planmonopolet upprätthålls.

Det finns välfungerande och välstrukturerade samarbeten idag och efterfrågan är fortsatt stor gällande samverkan över regiongränserna samt över funktionella samband i stället för geografiska områden där arbetsmarknadsregioner är ett exempel på ett funktionellt område.

Sammanfattande syn på frågan om VGR ska hemställa till regeringen om att ansvara för regional planering enligt PBL

Samtliga kommuner inom Boråsregionen lyfter att en gemensam viljeriktning över regionens fysiska struktur kan stödja planeringsprocesser och ger tydlighet och styrka i det regionala och kommunala. Eftersom det inte framgår i remisshandlingen hur arbetet ska organiseras eller vilka områden den ska omfatta, behöver frågan utredas vidare. Nyttan för medborgarna och enskilda kommuner behöver belysas och likaså hur hänsyn ska tas till de olika förutsättningar som råder i regionens 49 kommuner.

Yttrande

I och med att reviderad Plan- och bygglag började gälla den 1 januari 2019 fick Region Stockholm och Region Skåne ett obligatoriskt uppdrag att bedriva regional fysisk planering enligt PBL för respektive område. Riksdagen gjorde utöver detta ett tillkännagivande om att regeringen ska se till att fler län omfattas av reformen. Ytterligare län kan därmed komma att omfattas när behov och förutsättningar finns. Västra Götalandsregionen har under 2019 och 2020 fått frågan av Finansdepartementet om regionen bedömer att det finns förutsättningar för att omfattas av lagen och bli ansvarig för den regionala planen enligt PBL.

Västra Götalandsregionen är positiv till att bereda och utreda frågan om en hemställan till regeringen om att ansvara för regional fysisk planering, under förutsättning att det finns stöd från kommunerna, då planeringen behöver göras genom samverkan. Ett sådant stöd är en viktig förutsättning för att nå framgång i denna typ av planering. I remissvaren på den nyligen antagna strategin VG2030 efterfrågades också en utökad och tydligare regional fysisk planering.

Frågan om regionens ansvar för regional planering enligt PBL har lyfts på beredningen för hållbar utveckling (BHU). BHU:s ordförande har bett om synpunkter från kommunerna och kommunalförbunden om deras inställning till frågan. Frågan har diskuterats i kommunalförbunden som återkom med önskemål om en formell remiss, samt att VGR tydliggör sin inställning. Remissen är nu utskickad till kommuner och kommunalförbund med sista svarsdatum den 30 september 2021.

Boråsregionen har fått i uppdrag av Direktionen att skriva ett samlat yttrande för förbundet med utgångspunkt i kommunernas yttrande till VGR, sista svarsdag för medlemskommunerna att skicka in yttrande till förbundet sattes till den sista juli.

I remissens ingår följande frågeställningar:

Vilken inställning har ni till att Västra Götalandsregionen hemställer om att få ansvar för regional fysisk planering enligt PBL i Västra Götaland?

- Vilken betydelse kan en samlad planering på regional nivå ha för att stärka Västra Götaland?
- Hur resonerar ni kring hur den regionala fysiska planeringen kan stödja den kommunala fysiska planeringen?
- Vilka frågor/områden inom fysisk planering ser ni att det finns ett behov av att samverka kring på regional nivå?
- Vilka samverkansformer tror ni skulle behövas?
- Sammanfattande syn på frågan om VGR ska hemställa till regeringen om att ansvara för regional planering enligt PBL.
- Övriga synpunkter

Boråsregionens synpunkter

Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund anser inte att VGR ska hemställa till regeringen om att få statens uppdrag att bedriva regional fysisk planering enligt PBL.

I den utsända remissen från Västra Götaland saknas adekvata frågeställningar att ta ställning till vilket gör att kommunalförbundet inte i detta skede kan ställa sig bakom en hemställan från VGR om att bli regionplaneorgan. Förbundet ser att frågan om vilka områden en framtida regionplan ska omfatta och hur en framtida organisation ska se ut behöver utredas mer. Det behövs en beskrivning över roller, mandat och ansvarsområdet för att en framtida regionplan ska ge önskade effekter. En viktig fråga är vad en regionplan inom PBL ger för värde för kommunerna.

Det finns redan idag bra samverkansformer för regional utveckling utanför PBL, tex stråksamverkan Göteborg – Borås och samverkan över vattenvårds- och avrinningsområden. Att bygga vidare på samverkan som bygger på kommunöverskridande utmaningar ger förutsättningar för att uppnå önskade effekter.

En regionplan är, likt en översiktsplan, vägledande och inte juridiskt bindande, men kommunen ska motivera de avsteg som görs från regionplanen. Vad detta innebär i frågan om styrning av utvecklingsmedel från regionen eller andra verksamhetsstöd framgår inte. Inte heller vem som kommer att ha tolkningsföreträde, om kommunens planering inte stämmer med regionens plan, gentemot statliga verk och myndigheter.

Den kommunala planeringen sker nära medborgarna och det är där dialogen sker, inte bara i framtagandet av översiktsplaner och detaljplaner utan även i den dagliga kommunikationen i kommunala frågor. Det finns en risk att en regionplan bildar ett större avstånd mellan medborgare och beslutsfattare jämfört med idag. Det finns också en risk att redan långa processer kommer att ta ännu längre tid.

Ett annat frågetecken är vilken resursförstärkning som följer med uppdraget. Det kommer att behövas förstärkning både i tid och kompetens i kommunerna, inom kommunalförbunden och inom regionen. De mindre kommunerna lyfter frågan om resurssättning och uppger att det redan i dag är svårt att rekrytera personal inom samhällsbyggnad och att kommunerna har svårt att

avsätta tid för ett aktivt deltagande i att ta fram en regionplan. För att de mindre kommunerna inte ska missgynnas av regionplanen måste deras behov och förutsättningar väga lika tungt som de större kommunernas. Vidare är det viktigt att utöver att lyfta huvudorter även ge utrymme till landsbygd och mindre tätorter.

1. Vilken betydelse kan en samlad planering på regional nivå ha för att stärka Västra Götaland?

För Västra Götalandsregionen bör en egen samlad bild av den fysiska planeringen inom det geografiska området ge bättre förutsättningar för den egna verksamhetsplaneringen. Regionens prioriteringar och viljeinriktningar kan tydliggöras i relation till staten och andra aktörer. Samtidigt bedrivs det fysisk planering redan idag, som belyser regionala prioriteringar och intressen, till stöd för kommunerna och dialog med staten. Därför är det inte säkert att fördelarna med en regional fysisk planering beror på kopplingen till lagstödet i plan- och bygglagen utan mer handlar om hur tydligt en region kommunicerar sina prioriteringar mot andra parter.

2. Hur resonerar ni kring hur den regionala fysiska planeringen kan stödja den kommunala fysiska planeringen?

Samtliga kommuner inom Boråsregionen lyfter att en gemensam viljeriktning över regionens fysiska struktur kan stödja planeringsprocesser och ge tydlighet och styrka i det regionala och kommunala arbetet. Samhällsplanering över tid blir alltmer komplext och behovet av en kommunöverskridande hantering av frågor som exempelvis klimat och miljö, energiförsörjning, regional bostadsförsörjning och kollektivtrafik ökar. Regional fysisk planering kan även stödja samverkan i länsöverskridande frågor. Flera av medlemskommunerna är dock tveksamma till att detta behöver ske under PBL.

Det är oklart vad vinsten är av att formalisera den regionala fysiska planeringen på bekostnad av det egna kommunala självbestämmandet. Delar av den regionala fysiska planeringen genomförs redan idag. Denna är oberoende av PBL och bygger på kommunernas egna engagemang. I dessa väljs hur arbetet ska bedrivas och vilka parter som ska bjudas in att delta, vilket ger hög grad av självbestämmande. Detta kan skapa samhörighet mellan kommunerna och ett driv där kommunerna tillsammans tar fram en tydlig viljeinriktning som de kan stå bakom.

Fysisk planering med flera parter kan leda till otydlighet om vilka frågor som ska hanteras i den regionala planen, vilken kommun som ska hantera frågan samt vem invånarna ska kontakta. Detta gäller särskilt mellankommunala frågor där de berörda kommunerna kanske tycker olika. Risken är att regionplanen måste vara så generell att den inte kommer att ge det planeringsstöd som är tänkt för kommunens planering utan enbart blir ytterligare ett filter.

Långsiktigt kan regionen och dess kommuner gynnas ekonomiskt av en mer samlad regional planering enligt PBL. Detta bland annat för att det i framtagandet av regionplanen tas fram underlagsmaterial i form av data och analyser som sedan kommunerna kan använda i sin översiktsplanering. Det finns även en möjlighet att den underlättar processen mellan kommun och stat.

3. Vilka frågor/områden inom fysisk planering ser ni att det finns ett behov av att samverka kring på regional nivå?

Det finns mellankommunala frågor där samverkan på regional nivå ger mervärde. Dessa omfattar till stor del olika typer av infrastruktur såsom vägar, järnväg, elförsörjning, fiber, vindkraft, fordonsladdning, vatten och avlopp samt grön infrastruktur. Ett annat viktigt område är exploateringen av jordbruksmark där en regional nivå behövs så att kriterier för bedömning blir

enhetliga inom regionen. Skydd av natur är också viktigt om markanvändningen påverkar i en intilliggande kommun.

Redan i dag samarbetar kommun och region kring en rad områden, däribland kollektivtrafik och infrastruktur, där regionen har ansvar. Kommunala angelägenheter som bostads- och vattenvårdsfrågor har stark koppling till regionens ansvarsområden inom exempelvis transportinfrastruktur, kollektivtrafik och gemensamma avrinningsområden. Bättre samordning av dessa frågor är ett steg närmare en effektivare, mer långsiktigt hållbar samhällsplanering. Att samverka kring fysisk planering på regional nivå är bra av många anledningar men detta kan ske som idag, utanför PBL.

Nedan ges några exempel på områden där samverkan är viktig

- Nödvändig infrastruktur eller verksamhet där det bara behöver finnas enstaka; då kan ett regionalt perspektiv vara till hjälp vid lokalisering och helhetslösning.
- En kommunspecifik satsning kan vara till gagn för flera kommuner och hela regionen såsom utbyggnad av verksamhetsområden, infrastrukturprojekt och kombiterminal.
- Att stärka den lokala arbetsmarknaden genom näringslivsinsatser och förbättrade kommunikationer till andra arbetsmarknader är viktigt för en god tillväxt i hela regionen och då kan kommungränser vara ett hinder.
- En fråga kan vara så komplex och unik att den ställer särskilda krav på spetskompetens som inte finns inom den egna kommunala organisationen.

4. Vilka samverkansformer tror ni skulle behövas?

Regional fysisk planering kräver samverkan mellan kommuner, regioner och kommunalförbund och det finns ett behov av ökad samverkan för att tydliggöra hur geografi påverkar tillväxt och utveckling. Detta exempelvis genom stärkt koppling mellan den kommunala översiktsplaneringen och bostadsförsörjningen och det regionala kollektivtrafik-, infrastruktur- och tillväxtarbetet.

Då kommunerna redan idag har svårt att bemanna forum kring regional fysisk planering måste en framtida organisation avlasta kommunerna i deras arbete. Här kommer kommunalförbunden att ha en fortsatt viktig roll.

Regionens nyckelfråga är att binda ihop regionen genom bättre regional planering och infrastruktur. Ett intressant sätt att arbeta är i naturligt funktionella kluster med gemensamma behov för utveckling, infrastruktur och andra områden som ett komplement till planering inom kommunalförbunden. Bra exempel på mellankommunal infrastrukturplanering är samverkan utmed E20, Västra Stambanan, vattenvårds- och avrinningsområden, samhällsplanering i stråket Göteborg - Borås och arbetet med Ny stambana Göteborg-Borås.

Regionalplanering enligt PBL kan innebära mer byråkrati än de självvalda arbetssätt som finns idag, särskilt om regionplaneringen ska hantera alla de regler om riksintressen och allmänna intressen som finns i PBL. Den regionala planeringen riskerar därmed att missa sitt syfte att underlätta för den efterföljande planeringen inom VGR och kommunerna.

Inom medlemskommunerna finns ett önskemål att skapa samverkan mellan kommuner inom och utanför Västra Götalandsregionen som utgår från funktion och inte administrativa gränser, till exempel baserat på arbetsmarknadsregioner eller kommunspecifika förutsättningar. Kommunerna i randen mot andra län betonar även hur viktigt det är att samverkan stärks mot grannregioner.

5. Sammanfattande syn på frågan om VGR ska hemställa till regeringen om att ansvara för regional planering enligt PBL.

Regionplanering enligt PBL har potential att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling med ökad samsyn och dialog kring nyckelfrågor som infrastruktur i vid bemärkelse och bostadsbebyggelse.

Det finns ett antal aspekter som behöver belysas innan det är möjligt att ta ställning till regionplanering enligt PBL, exempelvis

- Vilka fördelar ger en regional fysisk planering för kommunerna?
- Vem och hur kommer det att beslutas vilken fråga som bör ingå i regionplanen och vilken fråga som kommunen bör hantera?
- Riskerar lagändringarna att försvaga kommunernas rådighet över hur mark och vatten ska användas?
- Hur förhåller sig regionplanen kring specifika frågor som är viktiga för kommunerna? Kommer den att vara ett filter mot staten?
- Hur kommer mindre kommuners förutsättningar och behov tas omhand?
- Vem kommer att ha tolkningsföreträde, om kommunens planering inte stämmer med regionens plan, mot statliga verk och myndigheter?
- Vad händer om kommunerna är oense i en mellankommunal fråga, tar regionen beslut då?
- Demokrati och representation/mandat gräsrotskraft. Hur ska invånarna förstå och göra sin röst hörd? Finns det en risk att avståndet mellan medborgarna och Västra Götalandsregionens beslutsfattare blir för stort?

Behovet av att samplanera finns och det behöver skapas forum för mer dialog mellan de olika planeringsnivåerna kommun, kommunalförbund och Västra Götalandsregionen. Frågan kommunerna ställer sig är om det finns det möjligheter att nå ett likvärdigt resultat utan regionplanering enligt PBL.