



Ramverk för nationell planering

Övergripande konsekvensanalys

2026-02-18



Övergripande konsekvensanalys

Denna analys ger en övergripande beskrivning av konsekvenserna som kan inträffa om ingen utveckling sker mot en nationell sektorsövergripande planering i Sverige. Den nationella planeringsnivån fortsätter fungera som idag med relativt stort fokus på sektorsplanering, avsaknad av politisk sektorsövergripande vägledning och bristande systemförståelse på nationell nivå.

Analysen fokuserar i huvudsak på de steg som föreslås mot en utvecklad nationell sektorsövergripande planering; utveckla bättre planeringsunderlag och stärka analysförmågan på nationell- och regional nivå samt fortsätta utveckla myndighetsgemensamt arbete och utveckla en flernivåsamverkan där länsstyrelsens samordnande roll kan stödjas och stärkas.

Konsekvenserna beskrivs utifrån ett **nollalternativ** som innebär att steg mot en fullt utvecklad nationell sektorsövergripande planering inte tas, i och med att det föreslagna samlade uppdraget uteblir. Nollalternativet innebär därmed att nuläget i form av brister och behov som kunnat konstateras genom arbetet under programperioden består. Nollalternativet innebär också att den myndighetssamverkan som utvecklats under programperioden avslutas utan att ny samverkan initieras.

Kort redogörs också för vad som kan komma att krävas för att göra en förflyttning i riktning mot en nationell sektorsövergripande planering. Fokus är på vilka resurser som kan komma att behövas initialt och vid ett genomförande.

Om steg mot en utvecklad nationell planering inte tas

Syftet med Miljömålsrådets förslag till regeringen om att ge ett samlat uppdrag till relevanta myndigheter och länsstyrelsen är att ta steg mot att utveckla en nationell planering. Förslaget fokuserar på:

- att ta fram, samordna och kvalitetssäkra information som kan ligga till grund för rumsliga analyser och planeringsunderlag på nationell nivå,
- att fortsätta utveckla myndighetsövergripande samverkan och arbetssätt kring nationella planeringsunderlag och utvecklad analysförmåga
- att etablera en strukturerad flernivåsamverkan som stöd i arbetet med att fortsätta utveckla underlag och analysförmåga.

Nedan redogörs för konsekvenser om detta inte genomförs.

Konsekvenser kopplat till bristande nationell överblick och systemförståelse

Om myndigheterna inte ges i uppdrag att ta fram en nationell färdplan för utveckling, samordning och kvalitetssäkring av geografisk information kan konsekvensen bli att ett helhetsgrepp, långsiktig samordning och ansvar för nationell geodata även fortsättningsvis brister. Detta skulle begränsa myndigheterna vad gäller såväl kompetens som verktyg för att förstå och analysera rumsliga konsekvenser, systemeffekter och kumulativa effekter.

Den brist på tillförlitlig, ensad och heltäckande data av rumslig karaktär som är tillämplig på nationell nivå riskerar att kvarstå. Detsamma gäller bristen på sektorsövergripande och myndighetsgemensamma rumsliga underlag på nationell nivå. Gapet mellan behov och tillgång till tillförlitliga underlag kommer således även fortsättningsvis att vara stort. Det kommer fortsatt att vara svårt att synliggöra landskapets förutsättningar och nationella rumsliga samband. De underlag som finns kommer inte utgöra tillräckligt stöd för att förstå målkonflikter, olika konsekvenser och effekter av beslut. Inte heller hur olika beslut samverkar och påverkar varandra. Underlagen kommer inte i tillräcklig omfattning ge stöd för strategiska frågor och politiska beslut, som kräver prioriteringar mellan konkurrerande nationella intressen och långsiktiga mål för klimat, energi, miljö, infrastruktur och regional utveckling. Det finns risk för att beslut som har systemeffekter fattas enbart utifrån ett enskilt sektorsperspektiv.

Avsaknaden av nationella planeringsunderlag och nationell analysförmåga får som konsekvens att den nationella förutsägbarheten brister, detsamma gäller systemperspektivet och en sektorsövergripande helhetssyn. Detta leder till att frågor även fortsättningsvis kommer att hanteras sektorsvis och avvägningsfrågor kring statliga intressen kan behöva avgöras i domstol, i enskilda tillståndsprocesser eller genom omfattande kommunalt planeringsarbete. Utan stöd av nationella analyser som sätter olika frågor i ett större geografiskt perspektiv och sammanhang kommer regioner och kommuner fortsatt behöva hantera komplexa avvägningar baserat på underlag av skiftande kvalitet. Sverige kommer inte kunna bidra med nationell kunskap och nationella sektorsövergripande prioriteringar på vare sig EU-nivå, nationellt eller till nytta för regional och kommunal planering.

Konsekvenser för länsstyrelserna är att deras samordnande roll försvåras av avsaknad av sektorsövergripande och myndighetsgemensamma underlag på nationell nivå, vilket bidrar till längre och mer resurskrävande planerings- och tillståndsprocesser.

Konsekvenser kopplat till avsaknad av sektorsövergripande myndighetssamverkan

Utan ett samordnat uppdrag till myndigheterna att fortsätta utveckla myndighetsövergripande samverkan och arbetssätt i enlighet med Miljömålsrådets förslag, finns en risk att de nyttor som uppstått genom programperiodens fleråriga myndighetssamverkan försvagas eller helt går förlorade. Det momentum kring nationell sektorsövergripande planering och den motivation som idag finns hos myndigheterna att fortsätta samverka kring rumsliga frågor på nationell nivå riskerar att tappas.

Sannolika konsekvenser av att samverkan från programperioden inte tas vidare är också att myndigheternas möjlighet och förmåga att tillvarata och vidareutveckla gemensam kunskap, kompetens, verktyg och arbetssätt inom rumslig analys begränsas. Det kommer att saknas ett sammanhang där myndigheterna gemensamt kan bygga kompetens och kunskap. De kartbaserade arbetssätt och metoder som börjat utvecklas, exempelvis levande och dynamiska planeringsverktyg kopplat till framtagande av nationella lägesbilder, riskerar att inte tas vidare utan går förlorade.

Utan tydligt uppdrag och resurser för samverkan, i form av ett gemensamt konkret arbete mellan statliga myndigheter, riskerar också andra värden som byggts upp under programperioden att förloras. Exempel på sådana värden är breddade perspektiv, relationer och tillit, samt ökad förståelse för andra myndigheters förutsättningar, styrning och arbetssätt. Myndigheterna har även arbetat upp former för informationsdelning och omvärldsbevakning sinsemellan som också riskerar att förloras.

Om myndighetssamverkan i den form som utvecklats under programperioden upphör kommer det att saknas ett formaliserat sammanhang för sektorsövergripande arbete mellan statliga myndigheter kring rumsliga frågor. Utan den långsiktighet, kontinuitet och de tydliga ramar och mandat som ett uppdrag innebär riskerar samverkan att bli fragmenterad, tillfällig och personberoende, vilket gör den känslig för personalförändringar, förändringar i organisationsstrukturer etcetera eftersom strukturer för kunskapsöverföring saknas. En samverkan utan uppdrag får troligtvis konsekvensen att myndigheter deltar på olika villkor och med varierande ambitionsnivå och utan gemensam driv- och styrförmåga. Det skapar ojämna förutsättningar som i förlängningen bromsar gemensamma processer.

Konsekvenser kopplat till avsaknaden av fungerande former för dialog och samordning mellan planeringsnivåer

En del av det samlade uppdraget handlar om att etablera en strukturerad flernivåsamverkan mellan nationell, regional och kommunal nivå som stöd i arbetet med att fortsätta utveckla underlag och analysförmåga. Om detta inte etableras får det till konsekvens att nuvarande avsaknad av fungerande former för dialog och samordning i planeringsfrågor som spänner över flera nivåer kvarstår. I regeringsuppdraget om regional strategisk planering (LI2024/01013) som pågår under perioden 2024-2027 har en mer aktiv samverkan börjat byggas upp mellan regionerna och statliga myndigheter, framförallt Tillväxtverket, Boverket, Trafikverket och länsstyrelserna.

Om en strukturerad flernivåsamverkan inte etableras blir konsekvensen att statliga myndigheter även fortsättningsvis kommer att sakna formaliserade sektorsövergripande kanaler för att strukturerat och långsiktigt ta del av regioners och kommuners behov och förutsättningar i ett tidigt skede. Därmed finns en risk att viktiga behov och brister som behöver förstås utifrån en kontextuell kunskap inte fångas upp i tid, vilket blir särskilt tydligt i perioder av snabb omställning.

Det finns en risk att nationella planeringsunderlag utvecklas utan tillräcklig förankring i den kommunala och regionala nivån. Detta ökar risken för att beslut på nationell nivå inte i tillräcklig omfattning bygger på förståelse för lokala eller regionala förutsättningar och därför ifrågasätts i efterhand.

För regioner och kommuner innebär avsaknaden av en strukturerad flernivåsamverkan att staten även fortsättningsvis uppfattas som fragmenterad och svår att förhålla sig till, utifrån att de möter olika tolkningar, bedömningsgrunder och krav. Samverkan mellan nationella myndigheter och regioner och kommuner sker sektorsvis.

Konsekvenser kopplat till om en fullt utvecklad sektorsövergripande nationell planering uteblir

Det har under programperioden framkommit att de förändringar som krävs för att möjliggöra en fullt utvecklad nationell planering inte ryms inom nuvarande lagstiftning. Det behövs därför ett fortsatt arbete kring att fastställa vad en sektorsövergripande nationell planering kan vara samt hur den bör regleras och organiseras. Det behövs i förlängningen också tydliga ramar, gemensamma former samt tydlig politisk målbild och vägledning som samhällsplaneringen kan förhålla sig till.

Förutsättningarna för en fullt utvecklad nationell sektorsövergripande planering har inte varit i fokus under programperioden och konsekvenserna av om den inte förverkligas beskrivs därför mer övergripande.

Övergripande beskrivning av konsekvenser

Sammantaget blir konsekvensen av avsaknad av en utvecklad nationell sektorsövergripande planering att **planeringssystemet inte förmår möta stora, långsiktiga och akuta samhällsutmaningar.**

Utan en utvecklad nationell planering saknas **ändamålsenliga former för myndighetssamverkan** kring rumsliga frågor som spänner över flera sektorer och geografier. Utan en formaliserad struktur för att samla ”alla sektorer runt bordet” försvåras myndigheternas förmåga att bygga upp och ajourhålla en gemensam förståelse av komplexa rumsliga förutsättningar och samband.

När en **nationell överblick över och samlad systemförståelse för hela Sveriges geografi** saknas finns risk för att olika myndigheters intressen och sektorsfrågor hanteras var för sig, utan tillräcklig samordning mellan sektorer och geografiska nivåer. Myndigheternas processer riskerar att bli parallella och sektorsvisa. Statens förmåga att agera samlat och proaktivt i frågor som kräver systemperspektiv och långsiktiga avvägningar riskerar därmed att brista. Risken för motstridiga ställningstaganden kvarstår. Frågor av nationell karaktär riskerar fortsatt att hamna på kommunal nivå eller i enskilda planerings- eller tillståndsprocesser, där utrymmet för strategiska helhetslösningar är begränsat. En utvecklad hantering av kopplingar mellan land och hav utifrån ett samlat

systemperspektiv riskerar att utebli. Havsplaneringen riskerar att få begränsade förutsättningar att relatera havets användning till övergripande prioriteringar och systemanalyser för både land och hav. Detta riskerar sammantaget att leda till ökade mark- och vattenanvändningskonflikter, längre processer och försvåra långsiktiga hållbara lösningar.

Konsekvenserna av att en **nationell rumslig målbild** inte utvecklas är att samordning mellan politikområden försvåras och att mål- och intressekonflikter inte kan hanteras samlat. Därmed saknas den tydlighet som kan bidra till mer kraftfullt genomförande av strategier, planer och program för omställning, och därigenom öka måluppfyllelsen i förhållande till bland annat Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

Utan en utvecklad nationell planering möter **regionala och lokala planeringsaktörer** även fortsättningsvis en fragmenterad statlig nivå. Tydliga nationella underlag och prioriteringar att förhålla sig till kommer också fortsättningsvis att saknas. Planeringsförutsättningarna riskerar att fortsatt vara otydliga och med bristande förutsägbarhet. Avvägningar mellan nationella, storregionala, regionala och lokala intressen riskerar att bli mer konfliktfyllda och resurskrävande. Utöver längre processer och ökade samhällskostnader är en konsekvens också minskad tillit till planeringssystemet.

Avsaknaden av en utvecklad nationell planeringsnivå har också konsekvenser för Sveriges medverkan till mål och strategier i ett **EU-sammanhang**, där medlemsländerna förutsätts ha en nationell planeringsnivå.

Utan ett uppdrag till myndigheterna kopplat till nationell planering kvarstår otydligheter i fråga om **uppdrag, roller och mandat**, vilket försvårar gemensamt agerande. Skillnader mellan myndigheter i kultur, kompetens och arbetssätt förblir ett hinder, istället för en tillgång i samverkan. Otydligheter kring uppdrag och mandat innebär också att myndigheter saknar incitament och möjlighet att avsätta tillräckliga resurser för gemensamt arbete. Myndigheternas incitament och möjligheter att ta gemensamt ansvar för komplexa, sektorsövergripande frågor begränsas.

Budgetära konsekvenser kopplat till ett genomförande av det samlade uppdraget att ta steg mot en utvecklad nationell planering

Analysen ovan fokuserar på ett nollalternativ där ett samlat uppdrag att ta steg mot en nationell planering uteblir. Nedan resoneras kortfattat kring budgetära konsekvenser om Miljömålsrådets förslag till regeringen faktiskt blir av.

Det skulle krävas rätt så omfattande resurser för att ta fram färdplan, fortsätta bygga effektiv myndighetssamverkan och utveckla en flernivåsamverkan. Det behöver även avsättas resurser för att inrätta en funktion som stödjer myndigheterna och som bistår med administration, kartstöd och samordning. Såväl initial som långsiktig finansiering kommer dock att kunna räknas hem i de vinster som kan erhållas genom ett mer fungerande och verkningsfullt planeringssystem. Vinsterna och nyttorna med att ta steg mot en nationell sektorsövergripande planering genom att ta fram, samordna och kvalitetssäkra geografisk information, utveckla myndighetsövergripande samverkan och etablera en strukturerad flernivåsamverkan är flera, vilket arbetet i delleveranserna och de summerande slutsatserna av arbetet visar på. Dessa nyttor beskrivs utförligt i huvudrapporten samt delleveransernas respektive slutrapporter.

Att bedöma kostnader och att tidssätta det samlade uppdraget har inte varit en del av uppgiften till myndigheterna under programperioden. Budgetära konsekvenser av förslaget kan därför preciseras först i samband med en eventuellt kommande uppdragsdialog mellan berörda myndigheter och Regeringskansliet där exempelvis tidsaspekter och resurser kan preciseras närmare. Resursbehovet kommer exempelvis att vara kopplat till ambitionsnivå och tidshorisont.

Bedömning av budgetära konsekvenser av förslaget kommer också att kräva samordning med Geodatarådet, Lantmäteriet och DIGG. Exempelvis för att identifiera hur resurser kan samordnas relativt Geodatarådets arbete med den nationella strategin för geodata och Lantmäteriets färdplan för en digital samhällsbyggnadsprocess.

Vad som kan sägas idag är att för att klara planering, utveckling och genomförande av det samlade uppdraget behöver deltagande myndigheter varaktig finansiering över tid. Finansieringen kommer att behövas för personella resurser, men också för investeringar kopplat till datahantering, GIS och analysverktyg. Över tid kommer också finansiering krävas för långsiktig förvaltning av etablerade arbetssätt, verktyg och strukturer. Ytterligare kostnader som inte identifierats idag kan tillkomma som resultatet av det utvecklingsarbete som sker inom ramen för det samlade uppdraget.