

Bilaga 1

Samhällsplaneringen i Sverige

Innehållsförteckning

1	Planeringsprocesser och aktörer	5
1.1	Den kommunala- och regionala planeringsnivån	6
1.2	Komplexitet – en förutsättning att förhålla sig till i samhällsplaneringen	9
1.3	Problembilden – vari ligger problemet med dagens nationella planeringsnivå?	14
2	Källor	22

Bilaga 1 - Samhällsplaneringen i Sverige

Denna bilaga utvecklar kapitel två i huvudrapporten som beskriver samhällsplaneringen i Sverige.

1 Planeringsprocesser och aktörer

Inom ramen för dagens planeringssystem bedrivs olika planerings- och beslutsprocesser. De är av olika slag, och de tar sin utgångspunkt i olika lagstiftningar och direktiv. De rör olika geografiska skalor - från den specifika platsen (bostadsområdet, torget) till arbetsmarknadsregioner och infrastrukturstråk och de har olika sakfrågefokus. De planer som processerna resulterar i har också olika syften och olika konkretiseringsgrad och grad av styrning - från till exempel detaljplanens formella reglering till mer vägledande styrdokument som översiktsplanen, olika sakområdesstrategier eller regionala utvecklingsstrategier.

De offentliga aktörer som har betydelse för samhällsplaneringen agerar på olika samhällsnivåer och har flera olika roller. Statliga aktörer är såväl myndigheter och affärsverk med ansvar för särskilda anläggningar i den fysiska miljön (exempelvis Trafikverket, Svenska Kraftnät, Försvarsmakten, Swedavia etcetera) som myndigheter med ansvar för de regelverk, riktlinjer med mera som styr samhällsplaneringen (exempelvis Boverket, MSB, Energimyndigheten, mm). Många myndigheter har en viktig funktion som kunskapsspridare inom sina sakområden, och flera myndigheter ansvarar för att peka ut riksintressen inom sina respektive ansvarsområden. I samhällsplaneringens kontext befinner sig också offentliga aktörer utan uppdrag som uttalat rör samhällsplaneringen, men vars verksamhet på olika sätt ändå har rumslig påverkan och därmed berör samhällsplaneringen. Exempel på det är områden som regional utveckling, forskning och utbildning, kultur med mera där verksamheten i sig inte alltid berör fysiska anläggningar i landskapet men där den rumsliga utvecklingen påverkas på sätt som i förlängningen kan kräva geografiskt skilda insatser. Ett exempel är iakttagelsen att smittspridningen under pandemin går olika fort i olika delar av landet och att det därför kan krävas olika åtgärder på olika platser för att dämpa smittspridningen. Hur direkt och tydlig den rumsliga dimensionen är varierar mellan politikområden men oavsett område finns det alltid någon form av rumslig dimension som påverkar platser på olika sätt.

Det finns också helt andra typer av aktörer som påverkar planeringen, till exempel påverkanskonstellationer, storregionala nätverk/sammanslutningar, universitet/högskolor, organisationer (NGOs), transportörer, trafikoperatörer, näringslivsaktörer, fastighetsägare etcetera. och inte minst medborgarna. Planering sker således genom en bred palett av aktörer som agerar på olika skalor. Vissa agerar på en överstatlig nivå, andra på en regional eller lokal/kommunal nivå. Vissa aktörer är politiskt styrda medan andra är intresseorganisationer eller medlemsstyrda. Vissa aktörer är

idédrivna, andra agerar utifrån kommersiella drivkrafter. Vissa aktörer driver en specifik fråga, medan andra har ett bredare ansvar.

I de två kommande avsnitten beskrivs den kommunala och regionala planeringsnivån samt samhällsplanering utifrån det nationella perspektivet.

1.1 Den kommunala- och regionala planeringsnivån

Nedan redogörs för offentliga aktörer på kommunal och regional nivå i dagens samhällsplaneringssystem. Kommunerna har genom sitt kommunala planeringsansvar en särställning när det gäller den fysiska samhällsplaneringen.

1.1.1 Kommunen och planmonopolet

Kommunen ansvarar för planläggning av mark- och vatten inom de egna kommungränserna. Kommunen är en politiskt styrd organisation. Det kommunala uppdraget kopplat till samhällsplanering styrs av Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Fysisk planering regleras i PBL, som betonar kommunernas starka position. Det kommunala planeringsansvaret innebär att kommunen ansvarar för planering av mark- och vattenområden inom kommunens yta. De lagstadgade fysiska planer som tas fram av kommunen är översiktsplan, detaljplan, planprogram och områdesbestämmelser.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 § PBL). Planförslaget ska samrådas med länsstyrelsen, regionen och berörda kommuner (3 kap. 8 § PBL). Översiktsplanen ska även samordnas med nationella och regionala mål, strategier och program av betydelse för en hållbar utveckling såsom regionala utvecklingsstrategier och länsplaner för transportinfrastruktur (3 kap. 5 § 2 PBL).

Detaljplaner upprättas av kommunen för att möjliggöra ny bebyggelse eller när en befintlig bebyggelse ska förändras och reglerar var nya byggnader får placeras och hur de ska utformas. Detaljplanen är bindande och ger byggrätt. Under samrådet ska kommunen samråda med länsstyrelsen och Lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs. Kommunen ska ge tillfälle till samråd med kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs (5 kap. 11 § PBL).

Kommunen kan ange mål och utgångspunkter för planarbetet i ett planprogram i syfte att underlätta detaljplanearbetet. I de fall detta görs gäller samma regler för samråd som för detaljplanering (5 kap. 10 § PBL).

Enligt 2 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun genom framtagande av riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser samt hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Regionen och länsstyrelsen ges i regel möjlighet att yttra sig över kommuners bostadsförsörjningsprogram.

De flesta kommuner har en kommunal, och politiskt antagen, trafikstrategi/plan i vilken strategier/riktlinjer som kommunens arbete med trafik och resor ska genomsyras av. En trafikstrategi kan vara en del av översiktsplanen eller tas fram separat.¹ I regel tas hänsyn till regionala målsättningar och inriktningar i regionala planer/strategier, såsom Regionalt trafikförsörjningsprogram och Länstransportplan, samt projekt och arbeten som pågår på regional nivå.

1.1.2 Regionen – regionplanering, regional utvecklingsplanering och transportplanering

Regionen har det regionala utvecklingsansvaret (RUA) och därmed till uppgift att skapa förutsättningar för en utveckling ”som leder till en hållbar tillväxt i länet som utgår från lokala och regionala förutsättningar”².

Regioner är politiskt styrda organisationer med en skattebas. Det innebär en föränderlighet om vad som anses viktigt att prioritera i utvecklingsarbetet.

Regionens uppdrag som kopplar till samhällsplanering regleras i huvudsak i Förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583), Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630), Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och PBL.

I Förordningen om regionalt tillväxtarbete tydliggörs att det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet ska genomsyras av ett perspektiv på rums- och fysisk planering. De planer/program som ska tas fram utgörs av Regional utvecklingsstrategi (RUS), Länsplan för transportinfrastruktur och Regionalt trafikförsörjningsprogram.³ Utöver dessa styrdokument kan ytterligare tematiska planer/program tas fram. Den regionala utvecklingsstrategin ska utgöra ”en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet som innehåller mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet” (8 §). Den regionala utvecklingsstrategin ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över

¹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/klimatpaverkan-och-oversiktsplanering/minska-transportsystemets-klimatpaverkan/trafikstrategi/>

² Regionalt utvecklingsansvar | SKR

³ Region Stockholm (2020). <https://www.sll.se/om-regionstockholm/uppdrag-och-ansvar/>

läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter” (9 §). I den regionala utvecklingsstrategin ska utöver andra regionala styrdokument kommunala översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning beaktas (11 §).

Ett flertal regioner bygger vidare sina regionala utvecklingsstrategier (RUS) till så kallade (rumsliga) strukturbilder.^{4 5} Två regioner (Stockholm och Skåne) har dessutom i uppgift att bedriva regional fysisk planering i enlighet med PBL och ska ta fram regionplaner som anger grunddrag för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse med betydelse för länet.⁶ Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmer. Regionplanen är inte bindande.

Länsplanen för regional transportinfrastruktur utgör en del av den statliga infrastrukturplaneringen och behandlar investeringar i det regionala transportsystemet. Planen är regionens verktyg att planera transportinfrastrukturen inom länet, som en del i arbetet med den nationella planen.⁷

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska bland annat innehålla mål och grundläggande principer för kollektivtrafikens framtida utveckling, styra den upphandlade trafiken och vara vägledande för den kommersiella trafiken och redogöra för behovet av regional kollektivtrafik i länet⁸. Regionen och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för att ta fram programmet.

I enlighet med Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ansvarar regionen och kommunerna inom ett län gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Regionen och kommunerna får dock komma överens om vem som ska bära ansvaret⁹. I praktiken innebär detta att kommunerna i regel har en stor roll i arbetet med framtagande av ett regionalt trafikförsörjningsprogram.

1.1.3 Länsstyrelsen – statens förlängda arm

Länsstyrelsen är statens förlängda arm och regeringens företrädare i länet. Således är länsstyrelsen en statlig aktör, men behandlas i detta avsnitt utifrån sin lokala och regionala närvaro. Länsstyrelserna ska samordna statens intressen och har som övergripande ansvarsområden att verka som

⁴ <https://skr.se/samhallspaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html>

⁵ fråga om regional utveckling regleras regionens uppdrag i huvudsak av Förordningen om regionalt tillväxtarbete, Lagen om regionalt utvecklingsansvar och Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

⁶ 7 kap. 1 § PBL.

⁷ Förordning om länsplaner för regional transportinfrastruktur, SFS (1997:263) och Lag om regionalt utvecklingsansvar.

⁸ 2 kap. 10 § lagen om kollektivtrafik.

⁹ 2 kap. 1 § lagen om kollektivtrafik.

en länk mellan det nationella och det regionala/lokala arbetet. Länsstyrelsen ska säkerställa att de mål som riksdagen och regeringen slagit fast uppnås samtidigt som hänsyn tas till länets förutsättningar.¹⁰

Länsstyrelsens uppdrag och uppgifter styrs av Förordningen (SFS 2017:868) med länsstyrelseinstruktion och regeringens årliga regleringsbrev. Före 1 januari 2019, då regeringen beslutade att Sveriges Regioner skulle tilldelas det regionala utvecklingsansvaret, ansvarade länsstyrelsen (och i vissa fall regionförbund) för regionalt tillväxtarbete och den regionala transport- och kollektivinfrastrukturen.¹¹

Länsstyrelsens planeringsrelaterade uppgifter består av att delta i samråd, granska och yttra sig om kommunens planförslag.¹² Länsstyrelsen har vidare i uppgift att identifiera behov av samordning i fråga om planering med andra kommuner eller med andra insatser, ge underlag och råd i frågor om bland annat allmänna intressen, riksintressen, miljö kvalitetsnormer och landsbygdsutveckling i strandnära lägen.¹³ Därutöver består Länsstyrelsens uppgift i att samordna planeringsunderlag och analyser tillsammans med andra statliga myndigheter och aktörer kopplade till länsstyrelsens ansvarsområden (3 kap §26 PBL). Bland dessa kan nämnas Regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet, Regionalt skogsprogram/-strategi¹⁴, Åtgärdsprogram inom miljömål¹⁵, Regional handlingsplan för grön infrastruktur¹⁶, Regional handlingsplan för klimatanpassning¹⁷.

1.2 Komplexitet – en förutsättning att förhålla sig till i samhällsplaneringen

Samhällsplaneringens kontext är komplex. Utifrån samhällsplaneringens syfte att planera samhällets (rumsliga) funktioner, strukturer och processer så omfattas ett myller av sakområden som påverkar varandra - i vissa avseenden förstärkande, i andra motverkande. Det är inte ovanligt att de frågor som aktualiseras genom ett planeringsarbete skär över sakområden, och över flera parter ansvar och rådighet. Samhällsutmaningarna är

¹⁰ Regeringens skrivelse 2018/19:117. Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

¹¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/03/landstingen-overtar-det-regionala-utvecklingsansvaret/>

¹² <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/04/statlig-forvaltning-i-sverige/>

¹³ Förordningen med länsstyrelseinstruktion

¹⁴ <https://www.lansstyrelsen.se/sodermanland/samhalle/planering-och-byggande/regionalt-skogsprogram.html>

¹⁵ <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/miljo-och-vatten/miljomal/atgardsprogram-inom-miljomal.html>

¹⁶ <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/gron-infrastruktur/>

¹⁷ <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/samhalle/planering-och-byggande/klimatanpassning.html>

bedrivs och berör en mångfald av aktörer - inom, mellan och utanför olika administrativa nivåer. Det är således en komplexitet som berör sakområden, lagrum, flernivåsamverkan etcetera.

Samhällsplaneringen sker således i en kontext som präglas av komplexitet och svåröverskådlighet. Dessutom är samhällsplaneringen en verksamhet präglad av osäkerhet. Nedan fördjupas resonemanget kring detta.

1.2.1 Plan kontra planering – planeringens funktioner

Planeringens essens är att det handlar om framtiden. Detta innebär att det finns en inbyggd osäkerhetsfaktor, man kan aldrig vara helt säker på att det man tror/vill/inte vill ska inträffa faktiskt inträffar, sannolikt blir det snarare mer eller mindre på ett annat sätt. Inom ramen för planering används verktyg såsom scenarier, prognoser, mål och visioner för att kartlägga framtida förutsättningar, och skissera möjliga eller till och med troliga framtider både önskvärda och oönskade sådana. En central del av planeringen handlar om att reda ut vad som kan inträffa och vad som får inträffa, och därmed också att reglera att sådant som man vill undvika faktiskt inte sker. Planering handlar således både om att möjliggöra och om att undvika.¹⁹ Men planering används i hög grad också för att visa på viljeriktningar, entusiasmera, trigga igång utvecklingsprocesser. Samhällsplaneringen behöver därför ses i skenet av att den fyller flera olika funktioner kopplat till dessa tre principer möjliggöra, undvika och trigga.

En väsentlig distinktion att göra när det kommer till samhällsplanering är att skilja mellan 'plan' och 'planering'. En plan är ett ting. Den tas fram med syfte att ligga till grund för fortsatta beslut kring användningen av mark och vatten. Som sådan kan den ha en vägvisande eller en koordinerande funktion. Men den kan också ha en styrande eller reglerande funktion.

Planering (samhällsplanering) å andra sidan är en process, och som sådan fyller den flera funktioner:

- Planeringens politiska funktion i egenskap av att visa på en viljeriktning eller målbild
- Planeringens funktion att analysera och beskriva konsekvenser av dessa viljeriktningar eller målbilder
- Planeringens funktion att beskriva förutsättning genom att ta fram olika underlag, statistik, kartor etc.
- Planeringens funktion att göra avvägningar mellan mål och mellan intressen

¹⁹ Healey, P.; Cars, C.; Mandanipour, A. & de Hagalhaes, C. (red), Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux, 2002

- Planeringens funktion som dialogforum eller mötesplats.
 - Genom att ett planeringsarbete/planeringsprocess drar igång skapas en ”anledning” till att prata kring ett specifikt tema, en särskild utmaning eller en viss geografisk plats, dvs. att sätta fokus på temat/platsen.
 - Dialogen utgör i sin tur grogrund för att forma en gemensam bild av förutsättningar och mål, det vill säga dialogen har en samsynskapande funktion, och ibland också en mobiliserande funktion.
 - Dialogen utgör också grunden för att bygga relationer och tillit.
- Planeringen kan fylla en länkande funktion om planen sätts i ett strategiskt sammanhang. Den länkande funktionen handlar om relationen till andra planer/strategier.

Det är dock relevant att bredda perspektivet på ’samhällsplanering’ utanför den formella fysiska planering som bedrivs inom ramen för PBL. Samhällsplanering handlar i detta avseende även om andra formella planeringsprocesser med rumslig påverkan. Men det handlar också om att hitta en systematik att fånga rumsliga aspekter av andra utvecklingsprocesser, till exempel kopplat till klimat, energi, eller samhällsomvandling i norra Sverige. Det finns nämligen alltid ett ”före” och ett ”efter”; ofta också ett ”utanför”. Alla planeringsprocesser har en historik i tidigare planeringsarbeten eller andra utvecklingsdiskussioner och beslut. Planeringsprocesser och utvecklingsarbeten av olika slag sker även delvis parallellt, ibland överlappande och kompletterande, men ofta utan att de potentiella (nödvändiga) kopplingarna görs.

1.2.2 Planeringens geografier och rumsliga gränssnitt

Utöver den komplexitet som uppstår till följd av att många sakfrågor oftast berörs, uppstår en komplexitet också med anledning av dess fysiska, rumsliga, geografiska gränssnitt. All planering handlar om platser och relationer mellan platser. Fysiska planeringsprojekt har vanligtvis en tydlig fysisk avgränsning – det handlar om att planera för utvecklingen inom ett specifikt område - alltifrån avstyckningen av en tomt i ett villaområde till relationen mellan orter i ett stråk. Men all planering behöver ses utifrån att det sker i en samhällkontext. Vägar och järnvägar fortsätter bortom enskilda projekts avgränsningar. Funktionerna inom planområdet används av personer som bor eller verkar utanför. Kommunen gränsar till en annan kommun, länet (regionen) gränsar till ett annat län. Planering har alltså en geografisk planeringskontext, ett innanför och ett utanför, att förhålla sig till. Samhällsplaneringen handlar därmed om att hålla flera geografier i fokus samtidigt. Exempelvis behöver utvecklingen av ett stationsområde givetvis ses i skenet av hur den specifika platsen ska ordnas. Men det behöver också ses i relation till de flöden som människorna som ska använda stationen rör sig i - för att ta sig till stationen med kollektivtrafik eller bil - och vidare med tåget i ett regionalt eller nationellt

omland. En station är således både en lokal och en regional plats samtidigt. Den samhällsomvandling som just nu sker i norra Sverige har till exempel stor påverkan på de lokala orterna där bostäder ska byggas, infrastruktur fungera, och fabriker uppföras. Men likaväl har den en regional (och i viss mån till och med nationell) påverkan i termer av kompetensförsörjning, flöden och inomregional samt mellanregional dynamik.

Covid-pandemin har visat att ojämlikheten och socio-ekonomiska skillnader mellan platser och mellan människor har nått kritiska nivåer. För att säkerställa positiva framtidsutsikter för alla människor, samhällen och platser i Sverige behövs samordnade åtgärder på alla beslutsnivåer. Det finns behov av att bättre förstå och hantera de rumsliga effekterna av sektorspolitiken. Detta på flera administrativa och geografiska nivåer - från den lokala platsen/orten och den kommunala nivån, till den funktionella geografin som kräver en samordning/samverkan mellan kommuner och regioner, till de större stråken och den storregionala geografin.

1.2.3 Governance som förklaringsmodell

Inom planeringsteorin brukar "governance" användas för att beskriva komplexiteten med att det är många parter och intressen inblandade i planerings- och utvecklingsarbete.²⁰ Figuren nedan illustrerar aktörerna som delar av ett kugghjul som gemensamt bidrar till samhällets utveckling. Kugghjulstanken tydliggör också det ömsesidiga beroendet, dvs. att varje aktör behöver förhålla sig till andra aktörer, deras uppdrag, ansvarsområden, mandat, bevekelsegrunder och drivkrafter. Samtidigt är det också viktigt att se att parterna är självstyrande, autonoma.



Figur 2. Samhällsutvecklingens kugghjul beskriver hur en mångfald av aktörer gemensamt skapar förutsättningar för utveckling. (Källa WSP).

²⁰ Exempel på referenser: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011)

Det ömsesidiga beroendet medför att samordning och/eller samverkan är nödvändigt för att driva samhällsutvecklingen framåt. Om parterna inte samverkar finns risk för suboptimering och konkurrens. Om parterna å andra sidan samverkar kan synergier uppstå och skaleffekter skapas. Genom samverkan får parterna möjlighet att påverka sådant de inte har rådighet över utifrån de egna ansvarsområdena vilket kan innebära att respektive parts handlingsutrymme ökar. Genom samverkan kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i.

1.3 Problembilden – vari ligger problemet med dagens nationella planeringsnivå?

Myndigheterna i Miljömålsrådets arbetsgrupp har i en gemensam brist- och behovsanalys identifierat brister i nuvarande planeringssystem. Nedan ges en bild av denna analys.

1.3.1 En gemensam nationell målbild saknas

Den statliga nivån har en viktig roll för att skapa förutsättningar för situationsanpassade avvägningar i den fysiska planeringen, men idag saknas en gemensam målbild på nationell nivå för rumsliga strukturer och målfloren är spretig och otydlig. Detta medför ett antal problem i dagens system:

- Otydligheter i många och svårhanterliga mål och nationella intressen medför svårigheter i tolkningen när intressen ska vägas mot varandra i olika planeringssammanhang. Samhällsplaneringen styrs i praktiken av ett hundratal mål²¹ - nationella och globala mål såväl som på EU-nivå - varav få är regionaliserade. Hur de ska översättas till rumslig form är ofta oklart. Sektorsmyndigheter saknar incitament och arena för att förhandla, samordna och jämka anspråk och intressen sinsemellan. Frågor som borde klargöras på nationell nivå tenderar att skjutas nedåt till regioner och kommuner, med följderna att helhetsperspektivet försvagas.
- Det är idag oklart vilken tyngd olika allmänna intressen på olika nivåer ska ha, vilket medför svårigheter för länsstyrelserna att anpassa nationella anspråk och intressen utifrån regionala förhållanden. Riksintresseanspråkens successiva omvandling ”från förhandlingsbara

²¹ Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering – Delrapport (Boverket Rapport 2011:17 Regeringsuppdrag)

avvägningar till juridiska beslut”²² har medfört att allt för omfattande nationella anspråk skapar otydlighet och tidskrävande processer.

- Det finns brister i den samlade bedömningen av intressen, målkonflikter och synergier. Olika intressen värderas olika tungt beroende på om de kan kvantifieras och om de kan relateras till en direkt kostnad/inkomst. Konsekvenser i ett längre perspektiv är svåra att fånga och beskriva.
- I den mån det finns otydligheter i den statliga målstrukturen och en avsaknad av en gemensam målbild saknas idag en samlad plattform för hantering av sådana otydligheter.

1.3.2 Samverkan krävs för att lösa komplexa och nya typer av problem

Det krävs samverkan för att lösa komplexa och nya typer av problem, men myndigheterna arbetar sektorsvis och saknar arena för samverkan och planering- och analysunderlag liksom konsekvensanalyser är bristfälliga. Den fysiska planeringen är i grunden reaktiv i meningen att andras initiativ i regel utgör förutsättningar för att en förändring ska komma till stånd. I det sammanhanget har den statliga nivån en viktig roll att stimulera och samordna offentligt initiativtagande. Förutsättningarna för detta brister dock i ett antal avseenden:

- Det är oklart hur nationella mål ska översättas till rumslig form och påverka strukturförändringar. Det försvårar mobiliseringen och samordningen av olika typer av investeringar, beslut och andra initiativ med rumslig påverkan.
- Det saknas tydliga nationella mål för rumslig utveckling. Sektorsverksamheter med stor betydelse för mark- och vattenanvändningen har sina utgångspunkter inom respektive sektor snarare än utifrån en förståelse för, och hänsyn till, landskapet som helhet.
- Många regioner saknar förutsättningar att samordna mellankommunala intressen.
- Många kommuner använder inte översiktsplaneringen som ett aktivt verktyg för att avväga allmänna intressen.
- Det saknas överblick och samordning av alla de sektorer som med åtgärder, program, strategier, restriktioner, bidrag och så vidare gör anspråk på mark och miljö. Detta leder till att exempelvis utbyggnad av

²² Riksintrasse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition? Ett diskussionsunderlag i essäform kring formandet av nationella intressen i rumslig planering. Carl-Johan Engström, 2020-09-11

infrastruktur, lokalisering av bostadsområden, beslut om externa köpcentra med mera inte nödvändigtvis bidrar i en gemensam riktning.

- Det saknas kunskap om konsekvenserna av förhandlingsplanering, dels ur ett jämlikhetsperspektiv avseende tillgång till kompetens och resurser, dels ur ett demokratiskt perspektiv avseende inflytande och ansvarsutkrävande.

1.3.3 Många intressen och sektorsfrågor ses utifrån en större helhet

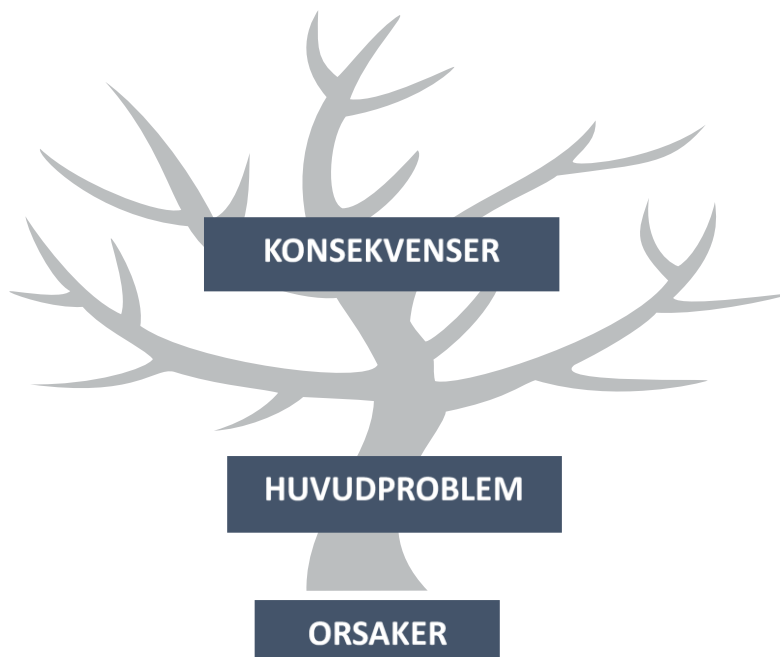
Många intressen och sektorsfrågor behöver ses utifrån en större helhet, men idag brister hänsynen till funktionella samband och sammanhang. Den fysiska planeringen i Sverige utgår från värden, anspråk och behov i administrativt avgränsade mark- och vattenområden. Allt fler frågor har dock en gränsöverskridande karaktär och det är svårt att avgränsa en frågas hemvist till en viss formellt administrativt indelad nivå, geografi eller myndighet. Bristen på hänsyn till funktionella samband och sammanhang innebär i praktiken bland annat:

- I samhällsplaneringen tas inte tillräcklig hänsyn till värden som inte har en tydlig geografisk avgränsning. Exempel på detta är hur utsläppen från enskilda produktionsanläggningar bidrar till de samlade utsläppen i Sverige eller på EU-nivå. Andra exempel är skogens, havens och jordbruksmarkens betydelse för goda livsmiljöer och robusta strukturer, bibehållande och icke förbrukande av de reproduktiva systemen samt utbyggnaden av energiinfrastrukturen där ingen enskild aktör har fullt ansvar för hela planeringen.
- Svårigheter att ta tillvara synergieffekter genom att planera utifrån funktionella områden där mycket dynamik och interaktion idag sker kopplat till bland annat bostäder, arbetsplatser, service med mera.

1.3.4 Brister i dagens system kan ses som symtom på underliggande problem

Den problembild som beskrivs ovan bottnar i sin tur i olika faktorer som kan förstås på flera plan, där det som betraktas som problem på en nivå samtidigt kan ses som symptom på problem på andra nivåer. Sett ur detta perspektiv kan bristerna i dagens system ses som konsekvenser av mer djupgående underliggande problem. För att hantera bristerna i dagens system och motverka deras negativa konsekvenser finns det anledning att synliggöra orsakerna och säkerställa att åtgärder genomförs med beaktande av, och en förståelse för, orsakerna.

Ett sätt att utveckla denna problembild är med hjälp av ett så kallat ”problemträd”. Ett problemträd kan beskrivas schematiskt med följande skiss:



Figur 3. Problemträdet illustrerar det övergripande problemet (stammen), problemets underliggande orsaker (rötterna) och de konsekvenser problemet leder till (grenarna) (Källa WSP).

Syftet med ett problemträd är att sortera ut vad som är det övergripande problemet (stammen), problemets underliggande orsaker (rötterna) och de konsekvenser problemet leder till (grenarna). I den mån problembilden så som den tecknats ovan bottenar i underliggande problem kan den förstås som grenarna i detta problemträd.

Problem kan placeras på olika nivåer och listan över dess orsaker kan göras lång. Problemträdet kan därmed hjälpa oss att avgränsa vilka problem, konsekvenser, orsaker som är möjliga och rimliga att åtgärda. Problem inom tvärssektoriella frågor såsom samhällsplanering är oftast komplexa, mångbottnade, involverar många aktörer och är svåra att både förstå och att lösa. Det som ser ut som lösningar utifrån ett perspektiv kan utifrån andra perspektiv vara kontraproduktiva.²³ Förståelsen för stammen och rötterna är därför central för att problemanalysen ska ge vägledning kring det nationella ramverkets funktion och organisation. Förslaget till ett ramverk för nationell planering som redogörs för i huvuddokumentet bygger på en ödmjukhet inför denna uppgift. Förslaget bottenar i en förståelse för den djupare problematiken (stammen) och dess rötter, men riktar sig mot avgränsade områden (grenar).

Om problembilden ovan utgör trädets grenar följer här en diskussion om stam och rötter. I praktiken är sällan gränsen mellan dessa nivåer skarp. Syftet med denna uppdelning är därför snarare att belysa den principiella

²³Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems. Jeff Conklin, 2006.

skillnaden mellan problem på olika nivåer där vissa kan härledas till andra.

1.3.5 Stammen – Avsaknad av ett rumsligt synsätt på nationell nivå

Alla politikområden har rumslig påverkan. Inom vissa områden, till exempel transporter, kulturmiljö, bebyggelse, med mera är de rumsliga avtrycken påtagliga i landskapet. Ett exempel som ligger nära till hands är transportinfrastrukturen som binder ihop områden och tillgängliggör platser och bidrar därigenom till regionförstoring, men skapar samtidigt barriärer och ändrar den fysiska landskapsbilden, potentiellt med stor påverkan på gröna samband, kulturmiljön med mera. Inom andra områden, till exempel regional utveckling, forskning och utbildning, folkhälsa, med mera avspeglas den rumsliga dimensionen i en samhällsutveckling som i sin tur påverkar fysiska strukturer genom ändrade behov av markanvändning. Det kan handla om befolkningsutveckling som ger upphov till behov av ökat bostadsbyggande, ökat resande till och från koncentrationer av arbetsplatser, förändrade demografiska strukturer som ändrar behovet av offentlig service etcetera. Hur direkt och tydlig den rumsliga dimensionen är varierar mellan politikområden men oavsett område finns det alltid någon form av rumslig dimension som påverkar platser på olika sätt. Ansvar för samhällsplaneringen har sin tyngdpunkt på kommunal nivå i Sverige men förutsättningarna för denna planering skapas således i hög grad av staten.

I den nationella strategin för hållbar regional utveckling pekar regeringen på en mängd mål och utgiftsområden av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitiken och därmed av stor betydelse för landets rumsliga utveckling. Regeringen betonar vikten av ett territoriellt perspektiv inom dessa områden för att skapa mer ändamålsenliga insatser både för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken och andra mål. Regeringen framhåller således betydelsen av ett territoriellt perspektiv för att statliga myndigheter ska kunna beakta regionala förutsättningar och prioriteringar inom sina verksamhetsområden.

Frågan om det rumsliga perspektivets närvaro på nationell nivå i Sverige har diskuterats under lång tid och har genomgående betraktats som förhållandevis svagt²⁴. Dåvarande ITPS konstaterade exempelvis 2005 att Sverige aldrig har ”utvecklat en politisk tradition eller administrativ praxis som på ett tydligt sätt tar fasta på olikheterna i förutsättningarna för att arbeta med utvecklingsfrågor inom sektoriellt respektive

²⁴ Se t.ex. Sverigestudier 1996 - 1998. En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen? Nordregio 2001:3; Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering, Boverket 2020:29. Se även det arbete Tillväxtverket driver kring kunskapsutveckling om landsbygder: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder/kunskap-om-landsbygder.html>

territoriellt baserade politikområden”²⁵. Den breda systemkunskapen om planeringssystemet och övergripande rumsliga strukturer återfinns ofta på individnivå snarare än en organisatorisk nivå och initiativ som tagits för att stärka det rumsliga helhetsperspektivet har ofta initierats eller drivits av myndigheter snarare än av regeringen. På lokal nivå är den fysiska planeringen stark men på nationell nivå tenderar samhällsplanering därmed att ses som en sektoriell verksamhet snarare än ett verktyg för att hantera en rumslig helhet.

Den svaga traditionen av rumsliga perspektiv på nationell nivå avspeglas även på regional nivå där geografins relevans blir än mer påtaglig. Det gäller inte minst frågor som har att göra med individers vardagsgeografi och deras rörelsemönster på arbetsmarknad, utbildningsmarknad och bostadsmarknad. Behovet av regional samsyn kring kommunernas gemensamma utveckling ökar och regionerna blir allt viktigare som samverkansarenor för hållbar samhällsplanering med rollen att samla, summera, mobilisera, och i viss mån leda utvecklingen. Vi ser också ett ökat behov och intresse för preciseringar av den rumsliga utvecklingen i regionerna, vilket tar sig olika uttryck i olika regioner. Skåne är nu inne i en process att ta fram en regionplan, i likhet med Region Stockholm som under ett flertal decennier bedrivit regionplanering inom ramen för RUFs-arbetet. Med inspiration från Skåne och Stockholm har flera andra regioner genomfört eller påbörjat arbete med att ta fram så kallade regionala strukturbilder som en rumslig konkretisering av den regionala utvecklingsstrategin. Den regionala fysiska/rumsliga planeringen är således under framväxt, men har hittills i hög grad byggt på att regionerna var och en själva har funnit formerna, även om det har gjorts ett flertal försök att stödja detta till exempel genom utvecklingsprojektet Den Attraktiva Regionen som initierades av Trafikverket och Tillväxtskapande samhällsplanering som Tillväxtverket drivit i många år, samt Reglab som plattform för lärande om regional utveckling i mötet mellan regioner, myndigheter, forskare och andra.

1.3.6 Rötterna – En sektoriserad förvaltning

Statskontoret har i en rad rapporter beskrivit och diskuterat den svenska förvaltningsmodellens för- och nackdelar och ofta återkommit till frågan om förvaltningens sektorisering, eller det som i dagligt tal ofta benämns i termer av stuprör. Ett stort arbete om detta gjordes inom ramen för Ansvarskommitténs arbete då en särskild analys av Sektorisering inom offentlig förvaltning gjordes av Statskontoret²⁶. Där konstaterades att sektorisering i sig inte innebär ett problem, framför allt därför att det hänger nära samman med behovet av specialisering - något som är nödvändigt

²⁵ ITPS, Regionalpolitiken som tillväxtpolitik - Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken, 2005

²⁶ Sektorisering inom offentlig förvaltning. Statskontoret 2005:3

för statens förmåga att hantera allt mer komplexa samhällsproblem. Problem med sektorisering uppstår däremot kring situationer och frågor som berör flera sektorer eller politikområden och som därför kräver sektorsövergripande lösningar. I planeringssammanhang har detta uppmärksamats av exempelvis Bostadsplaneringskommittén som bland annat beskrev det statliga agerandet gentemot kommuner som präglade av ”sektoriseringens makt” och därmed bristande helhetssyn i flera avseenden²⁷.

En sektoriserad förvaltning kan motiveras med behovet av specialisering i offentlig verksamhet och även förklaras av att antalet sektorer ökar i takt med samhällsutvecklingen. Statskontoret har också gjort bedömningen att en bidragande faktor till en ökad sektorisering är en relativt snäv syn på styrning från regeringen, med betoning på resultat i stället för på organisation, processer och procedurer. En slutsats som dragits är att regeringen behöver stärka sin förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och tvärsektoriella utmaningar, samtidigt som en långt gången och snävt tillämpad resultatstyrning försvårar för olika aktörer inom statsförvaltningen att samarbeta, dels med varandra dels med kommunsektorn²⁸. Rötterna till den problematik som ramverk för nationell planering syftar till att hantera står därmed, åtminstone delvis, att finna i den svenska förvaltningsmodellen.

Detta talar för att möjligheterna att stärka det sektorsövergripande och rumsliga perspektivet i myndigheternas verksamheter är beroende av att styrningen utgår från en helhetsbild, eller det Ekonomistyrningsverket kallar för ett ”systemsynsätt” där fokus ligger på verksamheters syfte och målgruppers behov²⁹. Förutsättningarna för det påverkas av det faktum att analyser och uppföljning i huvudsak görs inom respektive sektor. I en ESO-rapport om konsekvensanalyser av offentliga beslut drogs slutsatsen att avsaknaden av en övergripande helhetssyn i förvaltningen bottenar i att mycket av beredningsarbetet i staten genomförs av sektorsmyndigheter som kan ha svårt att ha en helhetssyn på sektorsövergripande prioriteringar³⁰.

Mycket av det beslutsunderlag som regeringen har att utgå ifrån utgörs av myndigheternas egen rapportering, vilket ger goda förutsättningar att utveckla den specifika sektorn men som samtidigt kan förväntas försvaga möjligheterna att anpassa styrningen efter tvärsektoriella behov och prioriteringar. Detta talar för att breda konsekvensanalyser i tidiga skeden från externa analysfunktioner genomförs utifrån sektorsövergripande

²⁷ Bostadsplaneringskommittén slutbetänkande SOU 2015:56.

²⁸ Statskontoret, Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. 2019/6-5.

²⁹ <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/helhetsperspektivet/>

³⁰ Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Sara Forsstedt. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.

perspektiv som komplement till det underlag som annars blir starkt präglad av specifika sektorsperspektiv. Detta behov aktualiseras särskilt av att myndigheternas utredningsresurser är asymmetriskt fördelade, något som är en fullt naturlig följd av myndigheternas olika verksamheter.

2 Källor

Se källor i huvudrapporten.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se