

RAPPORT 2022:05



Ramverk för nationell planering

- Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige
Slutrapport mars 2022

Titel: Ramverk för nationell planering
Rapportnummer: 2022:05
Utgivare: Boverket, mars 2022
ISBN pdf: 978-91-7563-999-4
Diarienummer: 3.4.1 715/2020

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: www.boverket.se
Alternativa format kan beställas från Boverket.
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Förord

Sverige och världen står idag inför stora samhällsutmaningar. Det handlar om avgörande frågor som att ställa om energi- och transportsystemen för att undvika en klimatkatastrof och att säkerställa att vår natur och våra livsmiljöer även i framtiden kan upprätthålla en stor biologisk mångfald. Det handlar även om att uppnå en effektiv resursanvändning och ett dynamiskt och innovativt näringsliv. Det är också grundläggande att hålla ihop samhället socialt och att motverka ohälsa och otrygghet samt stärka inkludering, delaktighet och tillit i samhället. Tiden är knapp för den omfattande samhällsomställning som kommer krävas för att nå miljömålen, andra nationella mål och målen i Agenda 2030.

Många samhällsfrågor har fysisk påverkan. Hur vi formar de rumsliga strukturerna och använder mark- och vatten bidrar på olika sätt till samhällsutmaningarna. Många frågor behöver ses och hanteras utifrån ett nationellt perspektiv. Idag saknas en gemensam nationell målbild för rumsliga strukturer och antalet nationella, europeiska och globala mål som påverkar den rumsliga utvecklingen är idag många. En formaliserad tvärssektoriell samverkan saknas mellan de statliga myndigheterna och få gemensamma underlag och analyser görs utifrån ett helhetsperspektiv. Till exempel brister hänsynen till funktionella samband och sammanhang. Många planeringsaktörer uppfattar den nationella nivån i dagens planeringssystem som reaktiv och otydlig med en bristfällig samordning mellan de statliga myndigheterna och otillräcklig styrning.

Detta är bakgrunden till att Miljömålsrådet initierade programområdet ”Ramverk för nationell planering” under våren 2020. Miljömålsrådet ser behovet av nya sätt att samordna nationell planering, samverka mellan planeringsnivåerna och hantera komplexa frågor för att på så sätt bidra till en omställning och utveckling av samhället.

Målet med programområdets arbete har varit att ta fram förslag på hur en nationell planering kan utvecklas i Sverige samt former och funktioner för detta. I denna rapport föreslås en grundstruktur till ett ramverk för nationell planering, bestående av ett Råd för samhällsplanering, Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt Forum för dialog mellan planeringsaktörer.

Boverket har lett och samordnat arbetet och står som avsändare för denna rapport. Rapporten har tagits fram i nära samverkan med tio nationella myndigheter och länsstyrelserna inom Miljömålsrådet. Miljömålsrådet redovisar förslaget i den årliga rapporteringen till regeringen.

Genom detta arbete har grunden för samverkan lagts mellan de statliga myndigheter som ingått i arbetet. Nu är Boverkets förhoppning att med förslaget som grund få vidareutveckla denna samverkan och fortsätta bygga upp en nationell planering som vi kan vara stolta över i Sverige och som hjälper oss i arbetet med den omställning som är nödvändig.

Projektledare på Boverket har varit Daniel André, Caroline Stigsdotter och Jon Resmark.

Karlskrona mars 2022

Anders Sjelvgren
Generaldirektör

Innehållsförteckning

1	Förslaget i korthet	6
1.1	Ramverk för nationell planering	6
1.2	Rådet för samhällsplanering och dess funktioner	7
1.3	Konsekvenser	9
1.4	Fortsatt arbete	9
2	Inledning och läsanvisningar	10
2.1	Syftet med ramverk för nationell planering	12
2.2	Metod för programområdets genomförande	12
2.3	Läsanvisning	13
3	Samhällsplaneringen i Sverige	15
3.1	Samhällsplanering – planering med det rumsliga i fokus	15
3.2	Den nationella nivån i dagens planeringssystem	17
3.3	Komplexitet – en förutsättning att förhålla sig till i samhällsplanering	21
3.4	Problembilden – vari ligger problemet med dagens nationella nivå?	23
4	Förslag till ramverk för nationell planering	27
4.1	Rådet för samhällsplanerings uppgift	28
4.2	Rådet för samhällsplanerings funktioner	29
4.3	Organisation och styrning	43
5	Ramverkets roll i praktiken – tematiska exempel	47
5.1	Hållbar elektrifiering	47
5.2	Samhällsomvandling i norra Sverige kopplat till hållbar stadsutveckling	48
5.3	Transportsystemets omställning	50
5.4	Ytterligare tematiska exempel	51
5.5	Principiella resonemang kring nyttor, kriterier och process ..	53
6	Konsekvenser av förslaget till ramverk för nationell planering ..	56
6.2	Konsekvenser för olika planeringsaktörer	57
7	Källor	63

1 Förslaget i korthet

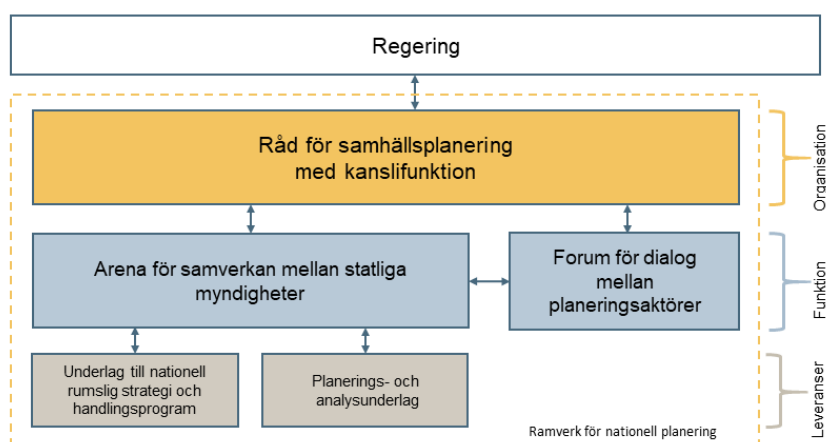
1.1 Ramverk för nationell planering

I denna rapport beskrivs grundstrukturen till ett ramverk för nationell planering som består av ett Råd för samhällsplanering, en Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt ett Forum för dialog mellan planeringsaktörer. Boverket har lett och samordnat arbetet och står som avsändare för denna rapport. Miljömålsrådet redovisar förslaget i den årliga rapporteringen till regeringen.

Miljömålsrådet föreslår att regeringen inrättar ett Råd för samhällsplanering som utgörs av myndighetschefer från de statliga myndigheter vars sakfrågor och ansvarsområden har stor betydelse för samhällsplaneringen. Regeringen utser en ordförande för rådet och formulerar de övergripande mål som rådet ska bidra till att uppnå. Regeringen utser vilka myndigheter som ska ingå i rådet och ger dessa myndigheter i uppdrag att tillsätta erforderliga resurser för samverkan och aktivt deltagande. Till rådet knyts ett kansli som hanterar rådets administrativa funktioner och bereder ärenden. Kansliet föreslås placeras på Boverket.

Rådet får i uppdrag av regeringen att formera och hålla samman två funktioner:

- Arena för samverkan mellan statliga myndigheter där deltagande myndigheter gemensamt tolkar, tydliggör och samordnar nationella mål, anspråk och intressen som direkt eller indirekt påverkar den rumsliga organiseringen av landskapet och den fysiska miljön.
- Forum för dialog mellan planeringsaktörer som möjliggör kontinuerligt dialog- och kunskapsutbyte mellan offentliga, privata och civila aktörer på olika planeringsnivåer.



Figur 1. Figuren visar grundstrukturen till ett ramverk för nationell planering som består av ett Råd för samhällsplanering, Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt Forum för dialog mellan planeringsaktörer. Arenans huvudsakliga leveranser utgörs av underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram samt nationella planerings- och analysunderlag.

1.2 Rådet för samhällsplanering och dess funktioner

Rådet för samhällsplanering och dess funktioner ska underlätta fortsatt och utökad samverkan och samhandling mellan de statliga myndigheterna och stärka relationen mellan de statliga myndigheterna och planeringsaktörer på kommunal och regional nivå. Rådets arbete ska bidra till att stärka förutsättningarna för olika aktörer att uppnå gemensamma nyttor och mål för att kunna hantera komplexa samhällsutmaningar som ingen aktör har rådighet eller förmåga att hantera ensam.

Rådet för samhällsplanering håller samman två funktioner som är beroende av varandra och ömsesidigt förstärkande:

1.2.1 Arena för samverkan mellan statliga myndigheter

I arenan deltar statliga myndigheter vars verksamhet har en tydlig rumslig koppling. Ytterligare myndigheter utöver de som ingått i programområde ramverk för nationell planering kan vara relevanta för arenans arbete. Vilka som ingår i arenan kan också komma att variera över tid. Syftet med det arbete som de statliga myndigheterna gör inom arenan är att underlätta avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen och att synliggöra målkonflikter och synergier utifrån ett rumsligt perspektiv. Ambitionen är att åstadkomma en samlad förmåga att analysera rumsliga konsekvenser av olika vägval och åtgärder. De statliga myndigheternas arbete inom arenan kan därmed bidra till att tydliggöra ramar, förutsättningar och förväntningar från den nationella nivån och bredda perspektiven inom olika processer. Arenan som funktion ska bidra till ett aktivt genomförande av nationella mål och intressen genom att bland annat samordna olika typer av investeringar, beslut och andra initiativ med rumslig påverkan. Arenans arbete föreslås resultera i två huvudsakliga leveranser:

Gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag

De statliga myndigheterna inom arenan föreslås inledningsvis ta fram en nationell lägesbild över landet utifrån myndigheternas olika perspektiv och tydliggöra vad som krävs för att nå relevanta mål i Agenda 2030 och genomföra nationell politik som medför rumsliga anspråk. En ökad nationell förståelse för rumsliga förutsättningar och en utvecklad gemensam analyskapacitet kan bidra till att synliggöra målkonflikter och synergier samt att belysa kort- och långsiktiga konsekvenser av till exempel olika framtidsscenarier eller nationella mål. Genom att lyfta olika frågeställningar och perspektiv på detta sätt kan samhällets omställning mot en hållbar utveckling ske mer effektivt och samordnat.

Gemensamma planerings- och analysunderlag gör det möjligt att regelbundet följa upp och redovisa måluppfyllelse och behov av riktade insatser samt att tydliggöra förändrade planeringsförutsättningar. Dessa

underlag görs digitala, tillgängliga och användarvänliga och ska kunna nyttjas av olika planeringsaktörer men även återkopplas till regeringen.

Nationell rumslig strategi och handlingsprogram

En politiskt antagen nationell rumslig strategi kan bidra till att ange riktning och ramar för den rumsliga utvecklingen. En strategi kan bidra till att skapa tydlighet kring nationella mål och intressen för landskapet som helhet och ett handlingsprogram kan bidra till att tydliggöra vilka åtgärder och initiativ som behöver genomföras för att bidra till måluppfyllelse. Utifrån ett uppdrag från regeringen till Rådet för samhällsplanering tar arenan fram underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram som ger förslag på prioriteringar och olika vägval samt kopplar ihop olika initiativ, åtgärder och finansiering. Detta sker i nära dialog med forumet (se nedan). Underlaget kan ligga till grund för ett politiskt beslut om framtagande av en nationell rumslig strategi och ett handlingsprogram. Arenan som funktion kan stötta regeringen i ett sådant arbete.

En nationell rumslig strategi saknas idag i Sverige och skulle kunna fungera som ett ”paraply” för olika tematiska strategier, planer och program inom olika sektorsområden som till exempel den nationella transportplanen och den nationella strategin för hållbar vindkraft. En rumsligt kopplad nationell strategi med tillhörande handlingsprogram skulle kunna ligga till grund för uppdrag och fördelning av medel till sektorsmyndigheterna och vara vägledande för kommuner och regioner.

1.2.2 Forum för dialog mellan planeringsaktörer

Forum för dialog mellan planeringsaktörer möjliggör kontinuerligt utbyte mellan offentliga, privata och civila aktörer på olika planeringsnivåer. Syftet är att stötta dialog och kunskapsbyggande kring rumsliga strukturer, dess koppling till naturgivna förutsättningar och olika samhällsprocesser. Forumet kan också bidra till en bättre förståelse för olika aktörers roller och mandat samt för hur lagstiftning och andra styrmedel påverkar viktiga planeringsrelaterade frågor. Genom forumet ges möjlighet till kunskapsspridning och kunskapsinhämtning kring behov och utmaningar som Sveriges planeringsaktörer upplever. Forumfunktionen kan bestå av såväl digitala plattformar som fysiska konferenser.

Forumet har vid framtagandet av underlag till en nationell rumslig strategi och handlingsprogram en central roll utifrån dialogen kring prioriteringar och konsekvenser av olika vägval samt att säkerställa förutsättningar kring genomförandet. Forumet har också en central roll i arbetet att genomföra och följa upp en beslutad nationell rumslig strategi och ett handlingsprogram.

1.3 Konsekvenser

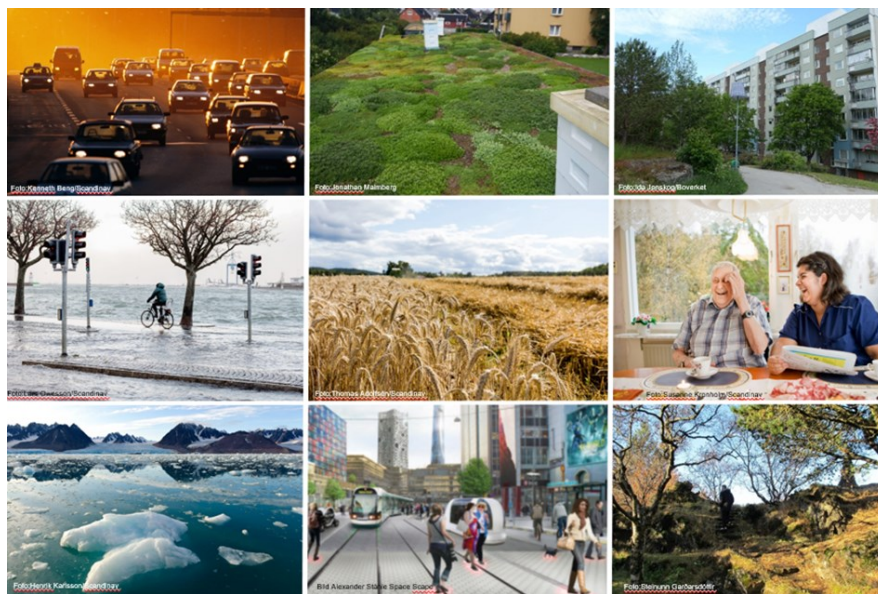
Boverket bedömer att förslaget om att införa ett råd för samhällsplanering är förenligt med dagens lagstiftning. Den organisation samt de funktioner och leveranser som har skissats upp i denna rapport möjliggör en mer samlad stat utifrån en mer aktiv, tydlig och mer samordnad nationell planering. Vilket i sin tur ger bättre förutsättningar att hantera komplexa samhällsproblem och hitta nya sätt att möta den omställning som krävs för att kunna nå politiskt antagna nationella och globala mål. Deltagande myndigheter bör få i uppdrag från regeringen att tillsätta erforderliga resurser för samverkan och aktivt deltagande.

1.4 Fortsatt arbete

Grunden för den samverkan som föreslås inom arenan är till viss del redan lagd genom det arbete som bedrivits inom Miljömålsrådet. Miljömålsrådet föreslår att regeringen ger Miljömålsrådet i uppdrag att vidareutveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna och bygga upp en gemensam nationell analyskapacitet under 2022 och 2023 i väntan på ett eventuellt regeringsbeslut att inrätta ett råd för samhällsplanering.

2 Inledning och läsanvisningar

Sverige och världen står idag inför stora samhällsutmaningar. Det handlar om avgörande frågor som att ställa om energi- och transportsystemen för att undvika en klimatkatastrof och att säkerställa att vår natur och våra livsmiljöer även i framtiden kan upprätthålla en stor biologisk mångfald. Det handlar även om att uppnå en effektiv resursanvändning och ett dynamiskt och innovativt näringsliv. Det är också grundläggande att hålla ihop samhället socialt och att motverka ohälsa och otrygghet samt stärka inkludering, delaktighet och tillit i samhället. Tiden är knapp för den omfattande samhällsomställning som kommer krävas för att nå miljömålen, andra nationella mål och målen i Agenda 2030.



Figur 2. Samhällsutmaningarna kräver omställning och ökad samverkan inom flera politikområden. Fotograf uppför vänster: Kenneth Beng/Scandinav, Jonathan Malmberg, Ida Jonskog/Boverket, Lars Owesson/Scandinav, Thomas Adolfsén/Scandinav, Susanne Kronholm/Scandinav, Henrik Karlsson/Scandinav, Alexander Ståhle Space Scape och Steinunn Garðarsdóttir.

Omställningen kan drivas på genom ökad samverkan kring den rumsliga planeringen och kring genomförandet av olika politikområden. De statliga myndigheterna behöver därför samarbeta och bli mycket snabbare på att hantera komplexa frågor på nya sätt utifrån en större helhetssyn. De rumsliga strukturerna och hur vi använder mark och vatten på olika sätt påverkar måluppfyllelsen. De utmaningar samhället står inför kan inte lösas med befintliga verktyg inom befintligt planeringssystem. Systemet behöver utvecklas på ett sätt som gör att potentialen i de rumsliga strukturerna kan nyttjas bättre. Därför behövs arbetsformer som ger stöd för att snabbare kunna göra avvägningar mellan olika intressen, men också för att möjliggöra ett kraftfullare genomförande av strategier, program och planer som syftar till omställning.

En gemensam nationell arena behöver inrättas och ges förutsättningar att hitta lösningar på gemensamma problem och hantera nya problem på ett konstruktivt sätt. För att få planeringsaktörer på samtliga nivåer att arbeta och agera mot samma målbild skulle en nationell rumslig strategi och handlingsprogram behövas. Detta skulle också hjälpa till att samordna investeringar, beslut och andra initiativ med rumslig påverkan så att ekonomiska styrmedel används så effektivt som möjligt i syfte att bidra till målpuppfyllelse. Fler och nya aktörer behöver kraftsamla och ges en tydlighet och långsiktighet för att våga investera tid och resurser. Många olika typer av aktörer måste involveras i en demokratisk anda, vilket ställer krav på ett aktivt forum för dialog mellan olika aktörer. Vi behöver skapa en helhetssyn och nå en bättre samordning över vad som sker och vad som behöver ske, för att kunna ta snabbare steg i en mer hållbar riktning mot framtiden.

Den nationella nivån i dagens planeringssystem i Sverige uppfattas av många planeringsaktörer som reaktiv och otydlig med en bristfällig samordning mellan de statliga myndigheterna och otillräcklig politisk styrning. Vårt sätt att organisera planeringen av fysisk miljö och rumsliga strukturer speglar de behov som präglade Sverige under 1900-talets senare del. Under 1960- och 1970-talet initierades den fysiska riksplaneringen som svar på samtidens utmaningar. I likhet med detta ser de statliga myndigheterna i Miljömålsrådet ett behov av ett framtidsytande arbete som leder till ett nytt sätt att samordna nationell planering, samverka mellan planeringsnivåerna och hantera komplexa frågor för att på så sätt bidra till en omställning och utveckling av samhället.

Detta utgör bakgrunden till att Miljömålsrådet initierade programområdet ”Ramverk för nationell planering” under våren 2020. Boverket har lett arbetet i nära samverkan med tio nationella myndigheter och länsstyrelserna inom Miljömålsrådet. Därutöver har ytterligare två myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) varit adjungerade i arbetsgruppen.¹ Målet med arbetet har varit att ta fram förslag på hur en nationell planering kan utvecklas i Sverige samt former och funktioner för detta. Boverket står som avsändare för denna rapport. Miljömålsrådet redovisar förslaget i den årliga rapporteringen till regeringen.

¹ Ordinarie: Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket, Länsstyrelserna. Adjungerade: Sveriges kommuner och regioner, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

2.1 Syftet med ramverk för nationell planering

I februari 2020 beslutade Miljömålsrådet att starta programområdet ”Ramverk för nationell planering” med slutleverans i mars 2022. Förslaget till ramverk för nationell planering syftar till att visa på hur en nationell planering kan utvecklas i Sverige med fokus på de statliga myndigheterna vars sakfrågor och ansvarsområden har en rumslig påverkan.

De beståndsdelar som föreslås inom ramverket för nationell planering har till syfte att underlätta och skapa tydlighet för planeringsaktörer på såväl nationell, regional som kommunal nivå genom att:

- upprätta en nationell lägesbild, dela kunskapsunderlag och tillhandahålla rumsliga nationella analyser
- synliggöra nationella målkonflikter och synergier utifrån ett rumsligt perspektiv
- identifiera behoven av och verka för samordning och samverkan mellan olika planeringsaktörer - nationellt, regionalt och kommunalt
- analysera rumsliga konsekvenser av olika alternativa vägval och åtgärder i ett nationellt perspektiv
- tydliggöra principer och förhållningssätt för nya sätt att agera för omställning
- tydliggöra den nationella styrningen och stärka förutsättningarna för de nationella målen att få genomslag på nationell, regional och lokal nivå, till exempel genom underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram

2.2 Metod för programområdets genomförande

En arbetsgrupp med ovan angivna myndigheter bildades och har träffats digitalt en gång per månad (halvdagar) under 2020 och 2021. Mellan mötena har respektive myndighet haft olika uppgifter att förbereda. Inledningsvis formulerades en projektplan och gemensamma mål utarbetades. Deltagande myndigheter genomförde därefter en gemensam behovs- och bristanalys som legat till grund för arbetets inriktning.

Till arbetsgruppsmötena har ett antal experter bjudits in för att presentera och medverka i diskussioner och olika övningar. Även deltagande myndigheter i arbetsgruppen har delat med sig av sin kunskap och erfarenheter kring olika processer, exempelvis framtagandet av den nationella vindkraftsstrategin, nationella strategin för hållbar regional utveckling, integrerad transportplanering, havsplanering och vattenresursförvaltning.

Parallellt med arbetet med programområdet arbetade Boverket under 2020 med regeringsuppdraget ”Internationell förstudie av nationella

anspråk i fysisk planering”.² I detta uppdrag ingick att lämna en historisk beskrivning av hur nationella värden och anspråk i den fysiska miljön beaktats i Sverige samt en beskrivning av ett urval av nordiska och europeiska länders system för beaktande av nationella värden och anspråk i fysisk planering. Detta underlag har varit värdefullt för arbetsgruppens arbete med att skapa en gemensam förståelse och kunskap om den nationella nivåns roll i dagens planeringssystem.

Under hösten 2021 upphandlades WSP som processtöd för arbetet, vilket bland annat innebar att genomföra ett antal tematiska exempel. Syftet med dessa exempel har varit att utforska vad de i ramverket föreslagna funktionerna kan bidra med kopplat till utvecklingsområden av nationell betydelse såsom hållbar elektrifiering och transportsystemets omställning mot minskade utsläpp. Som ett led i detta fördjupade arbete med olika exempel initierades ett särskilt samarbete med Miljömålsrådets programaktivitet ”Hållbar elektrifiering”.

Under hösten 2021 har ett antal dialoger genomförts med kommunala och regionala planerare samt med statliga myndighetsrepresentanter. Vidare har förslagen till ett ramverk för nationell planering presenterats och diskuterats på Länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets gemensamma ledningskonferens. Dessa diskussionstillfällen har stärkt arbetsgruppens arbete genom att de brister, behov och utmaningar som arbetsgruppen tagit fram och använt som utgångspunkt för förslag på funktioner har bekräftats. Arbetsgruppens arbete har kontinuerligt stämts av gentemot Miljömålsrådet.

2.3 Läsanvisning

Förslaget till ett ramverk för nationell planering beskrivs utifrån följande upplägg.

Kapitel 2 adresserar frågan VARFÖR en utvecklad nationell planering behövs genom att beskriva en problembild kopplat till dagens system och framtidens samhälle.

I kapitel 3 redogörs för frågan VAD som avses med det råd för samhällsplanering och dess funktioner som föreslås. Kapitlet redogör också för VILKA parter och samhällssektorer som ingår i ramverket samt HUR ramverket som helhet ska fungera.

I kapitel 4 fördjupas analysen av HUR:et. I detta kapitel beskrivs de funktioner som ingår i ramverket och dess praktiska tillämpning med utgångspunkt i tematiska exempel.

² Boverket 2020

I kapitel 5 beskrivs förslagets konsekvenser.

Till rapporten hör tre bilagor där bilaga 1 utvecklar kapitel två som beskriver samhällsplaneringen i Sverige, bilaga 2 som redogör för europeiska erfarenheter av nationella planerings- och analysunderlag samt bilaga 3 som fördjupar de tematiska exemplen som redogörs för i kapitel fyra.

3 Samhällsplaneringen i Sverige

I detta kapitel beskrivs de utmaningar och brister som arbetsgruppen identifierat i dagens planeringssystem. Dessa behov och brister ligger till grund för förslaget att utveckla en nationell planering i Sverige och svarar på frågan VARFÖR det finns behov av de funktioner som föreslås.

Kapitlet är uppbyggt i fyra delar som stegvis leder fram till problembeskrivningen.

1. Vad som avses med ett rumsligt perspektiv och hur det tar sig uttryck i samhällsfrågor.
2. Hur den nationella nivån fungerar i dagens planeringssystem.
3. Hur samhällsplanering kan bidra till att hantera komplexa utmaningar.
4. Vilka brister och behov som finns i dagens planeringssystem.

3.1 Samhällsplanering – planering med det rumsliga i fokus

Inom samhällsplaneringen analyseras frågeställningar och förslag till lösningar utifrån olika behov, möjligheter och förutsättningar. Analysen leder fram till sammanvägningar och avvägningar mellan olika intressen och mål. En central del i samhällsplanering är att arbeta med frågeställningar i ett rumsligt perspektiv. Det vill säga en geografisk dimension som visar vilket avtryck planeringen får i form av förändrad mark- och vattenanvändning och konsekvenser i landskapet.

3.1.1 Vad menas med ett rumsligt, fysiskt, geografiskt perspektiv?

Det rumsliga kan beskrivas i olika skalor, från storskaligt landskapsperspektiv, till stråk (transport, grönstråk, kraftledning) eller till en specifik plats. En del av det rumsliga är beskrivningen av samband, strukturer och förutsättningar. Vad ligger var? Hur förhåller sig en verksamhet som finns på en plats till andra verksamheter i närheten? Hur förhåller sig en plats till andra platser? En ort till andra orter? En stad till den omgivande landsbygden? Vad kan nås varifrån och med vilka medel? Vad är tillgängligt och för vem?

Det finns många fördelar med att, som i samhällsplaneringen, beskriva och analysera samhällsfrågor utifrån ett rumsligt perspektiv. Till de viktigaste fördelarna hör:

- Skapa gemensam lägesbild som visar de rumsliga strukturernas betydelse och bidrag till uppfyllelse av nationella mål och målen i Agenda 2030
- Identifiera konflikter och konkurrens mellan olika intressen och mål
- Visa på möjligheter till samexistens mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen
- Identifiera intressenter och aktörer med olika drivkrafter och förutsättningar att påverka
- Visa på begränsningar och möjligheter med förändrad mark- och vattenanvändning
- Tydliggöra mark- och vattenanspråk kopplat till specifika verksamheter samt beskriva påverkan och betydelse i ett större geografiskt sammanhang
- Synliggöra sakfrågors beroenden av varandra och av naturgivna förutsättningar

3.1.2 Samhällsplanering handlar om helhetsperspektiv

I landskapet samsas transportinfrastruktur, bostäder, vindkraftsparker och industriområden om utrymmet med jordbruk, skogsbruk, kulturmiljöer, friluftsliv, djur och växtlighet med mera. Dessa rumsliga strukturer har växt fram under ett långt historiskt förlopp och tar tid att förändra. Åtgärder som görs inom ett område kan få stora konsekvenser inom ett annat. Genom att planera marken rätt utifrån hur en plats fungerar i relation till sin omgivning kan olika sociala, ekologiska, kulturella och ekonomiska värden skapas. Bebyggelsens och allmänna platsers utformning och inbördes relation påverkar var människor väljer att vistas och röra sig, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för möten, verksamheter och kulturaktiviteter. Hur platsen hänger ihop med andra platser utifrån tillgängligheten har avgörande betydelse. Exempelvis kan bra kollektivtrafik ge tillgång till en större arbetsmarknad och ett bredare serviceutbud medan system av gator, torg, parker och grönområden skapar tillgång till sociala mötesplatser och ekologiska funktioner.³

Landskapskonventionen understryker helhetssynen

Den europeiska landskapskonventionen, som infördes i Sverige 2011, utgår från ett helhetsperspektiv och betonar landskapets karaktärer, snarare än de olika sektorsintressena. Landskapskonventionen kan fungera som

³ Boverket (2020), Sambanden mellan byggd miljö, teknikutveckling och hållbarhet; Legeby, A. Berghauser Pont, M. Marcus, L. (2015), Delad Stad - Stadsbyggande och segregation 1 Perspektiv och utgångspunkter; Legeby, A. Berghauser Pont, M. Marcus, L. (2015), Delad Stad - Stadsbyggande och segregation 2 Metoder: sociala stadsbyggnadsanalyser

inspiration till en yttäckande rumslig planering som beaktar såväl det värdefulla som det vardagliga och vanvårdade, problematiska, i landskapet. Landskapet har formats av naturliga processer under lång tid och av människan i form av kulturella avtryck som exempelvis skiftesreformer, utdikning, rationellt skogsbruk, styrmedel och byggande av infrastruktur och städer. Alla nya reformer och fysiska åtgärder som planeras påverkar därför ett komplext system av befintliga strukturer. De olika strukturerna representerar olika typer av värden/intressen som planeringen har att förhålla sig till för att nå beslutade mål för en hållbar utveckling inom de planetära gränserna.

3.2 Den nationella nivån i dagens planeringssystem

I Sverige finns ingen tradition av att arbeta med nationell tvärsektoriell planering på liknande sätt som görs i flera nordiska och europeiska länder. Flera av dessa länder använder sig av nationella strategier och målbilder för att samordna sektorer utifrån ett rumsligt perspektiv med utgångspunkt i övergripande strukturer och samband.⁴

I Sverige sker den statliga styrningen av samhällsplaneringen idag genom politiskt antagna mål som ska beaktas av olika aktörer och verksamheter, genom olika ekonomiska stimulansåtgärder, lagstiftning och sektorsplanering. Statlig planering av marina områden, delar av territorialhavet och ekonomisk zon, sker genom havsplaneringen. Riksentressesystemet är en viktig del av statens styrning av nationella intressen.

Sektorsplanering

Genom sektorsplanering och sektorspolitik kan regering och riksdag styra och främja olika sektorer. Detta kan ske genom lagreglerad styrning, genom ekonomiska styrmedel som anslag och program och genom styrningen av myndigheternas uppdrag. Myndigheterna ansvarar för att genomföra strategier och program och för att driva olika processer och ta fram kunskaps- och planeringsunderlag inom sin sektor. Ett exempel är nationell transportinfrastruktur där Trafikverket tar fram ett förslag till nationell transportplan som regeringen sedan beslutar om.

⁴ Läs mer om olika europeiska exempel i Boverket (2020) Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering.

Mål för samhällsplanering

Ett viktigt inslag i styrningen av samhällsplaneringen är nationella mål. Dessa mål är ofta riksdagsbundna. Det finns idag ett 100-tal nationella mål av relevans för samhällsplaneringen.⁵

Regeringens övergripande mål för samhällsplanering och boende innefattar att ”[...] ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.”⁶ Inom det målet finns tre delmål:

En tydlig roll för fysisk planering i arbetet för en hållbar utveckling av städer, tätorter och landsbygd.

Ett regelverk och andra styrmedel som på bästa sätt tillgodoser kraven på effektivitet samtidigt som rättssäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställs.

Goda förutsättningar för byggande av bostäder och lokaler, etablering av företag och för annat samhällsbyggande samtidigt som en god livsmiljö tryggas.

3.2.1 Riksintressesystemet

Ett riksintresse är ett område, en plats eller enstaka objekt som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter och som därför ska skyddas. Riksintressen innefattar områden med stora natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet som riksdagen beslutat om i 4 kap. miljöbalken. Riksintressen innefattar också områden som pekats ut av en nationell myndighet med ansvar för att ange anspråk (tolv myndigheter). Dessa utgör riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheterna har även ansvar för att sätta upp kriterier för utpekande av sina riksintresseanspråk och ta fram beskrivningar av de riksintresseområden som pekas ut.⁷ Boverket har i ansvar att samordna de så kallade riksintressemyndigheterna.

Det är i den kommunala översiktsplaneringen, den regionala fysiska planeringen samt i den nationella havsplaneringen som riksintressen

⁵ Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering – Delrapport (Boverket Rapport 2011:17 Regeringsuppdrag)

⁶ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/bostader-och-samhallsplanering/mal-for-boende-och-samhallsplanering/>

⁷ Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden - Boverket

presenteras och sätts i förhållande till andra intressen samt där avvägningar görs mellan oförenliga riksintresseanspråk enligt 3 kap PBL.⁸

Men vad är riksintressesystemet ett resultat av och hur påverkar det dagens planering? Forskaren Carl-Johan Engström har på uppdrag av Boverket tagit fram ett PM där han redovisar framväxten av riksintressesystemet.⁹ Engström beskriver ett 1960-tal karakteriserat av kraftig tillväxt. Under denna tidsperiod fanns inga planeringsformer som vare sig kunde möta trycket eller hantera storskaliga landskapsförändringar eller produktionsanläggningar. Stora projekt som kärnkraftsanläggningar hamnade på regeringens bord först som överklagade stads- eller byggnadsplaner. Som ett resultat av detta initierades i slutet av 60-talet en proaktiv statlig planering, den fysiska riksplaneringen (FRP), som byggde på identifierandet av nationella intressen. Dessa syftade till att ”hitta rätt lägen och bevara handlingsfriheten för framtida tunga produktionsanläggningar och tung infrastruktur av nationell betydelse, men också för att skydda viktiga natur- och kulturvärden från exploatering av ”hemmablind” lokal politik.”

Arbetet med avvägningar mellan lokala och nationella intressen bedrevs enligt en konsensusmodell vilken gick under benämningen ”Riksplaneormen” - ”bedömningar av exploaterings- och bevarandevärden skickades mellan departement, länsstyrelser och kommuner”. Den så kallade kommunöversikten som kommunerna tog fram blev forumet för dialogen stat-län-kommun. Inom ramen för arbetet med kommunöversikten tog kommunen ställning till ”om den ansåg de anspråk som förelåg från statens sida vara rimliga”. När meningarna skilde sig åt kring avvägningar mellan nationella och lokala intressen hade länsstyrelsen i uppdraget att hitta lösningar tillsammans med kommunen. Ursprungliga riksintressen tillkom enligt Engström i ”dynamiska och situationsberoende processer och förutsattes fortgå på detta sätt”.

Vid tiden fanns riksintressena i SOU:er och regeringspromemorior men inte i lag. Detta ändrades i och med det stora lagstiftningsarbetet som ledde fram till ÄPBL 1987 och inrättandet av naturresurslagen i vilken riksplaneringen inordnades. Resultatet av detta var enligt Engström en förstening av riksintressena vilken kulminerade när naturresurslagen inordnades i miljöbalken. Förklaringen som ges av Engström är ”den uppenbara skillnaden i beslutslogik mellan avvägningar i planlagstiftningen och beslut utifrån preciserbara gränsvärden inom miljölagstiftningen”. Han menar att riksintresseanspråk omvandlades från förhandlingsbara avvägningar till juridiska beslut.

⁸ Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden - Boverket

⁹ Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition? (boverket.se)

En konsekvens av detta är enligt Engström att många länsstyrelser idag har en 'tillsynskultur' och inte en 'planeringskultur' som innebär att länsstyrelsen "reaktivt avvaktar kommunala förslag till ställningstaganden och därefter anmärker på dem i stället för att i tidiga samråd diskutera reella handlingsalternativ och deras möjliga konsekvenser – dvs en proaktiv vägledning". En annan konsekvens Engström pekar på är att vi idag har en statlig sektorsplanering som en konsekvens av att sektorsmyndigheter utser, snarare än gör anspråk på, riksintressen.

Vad innebär då riksintressesystemet i dess befintliga form för dagens planering? I avsnitt 2.4 resonerar vi vidare kring problembilden, där en del handlar om dagens avsaknad av ett nationellt sektorsövergripande perspektiv på planering som tar hänsyn till exempelvis funktionella samband, klimataspekter etc.

3.2.2 Den nationella havsplaneringen

Vad gäller planeringen av havet så förväntas tre nationella havsplaner för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet beslutas av regeringen inom kort. Lagstiftningen har funnits på plats sedan 2014. Sverige har alltså viss erfarenhet av planering på nationell nivå även om tillämpningen inte startat skarpt ännu.

Den första havsplaneringscykeln har omfattat ett planeringsarbete som inneburit att översätta nationella mål och intressen till en rumslig vägledning kring hur havet ska användas. Den har också omfattat ett avvägningsarbete där allmänna intressen inklusive riksintresseanspråk har bedömts i fråga om möjlighet till samexistens eller behov av prioritering intressena emellan. Inom ramen för havsplaneringen har ett flertal nationella myndigheter samverkat tvärsektoriellt under flera år. Samverkan har också skett med de olika planeringsaktörer som är berörda av användningen av havet på olika nivåer. Länsstyrelserna har haft en viktig roll på den regionala nivån med att tillhandahålla planeringsunderlag och i överbryggandet mellan den kommunala och nationella planeringsnivån. Dialog och samverkan har även skett med till exempel grannländer, bransch- och intresseorganisationer, akademi och företag.

Erfarenheter från havsplaneringsprocessen hittills visar att den breda samverkan har varit avgörande för att kunna driva planeringen framåt. Erfarenheter visar också på utmaningar i att göra den rumsliga översättningen av nationella mål och intressen där det finns intressekonflikter och konkurrens om områden. En del handlar om vikten av att kunna göra avvägningar utifrån ett helhetsperspektiv där prioriteringar utifrån landperspektivet inkluderas i högre utsträckning.

3.3 Komplexitet – en förutsättning att förhålla sig till i samhällsplanering

Det rumsliga perspektivet kommer in i alla politik/samhällsområden.

Inom vissa områden, till exempel inom transporter, kulturmiljö, bebyggelse och skogsbruk, 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 landskapet genom bland annat fragmentering som påverkar gröna samband, kulturmiljö, klimat och biologisk mångfald.

Inom andra områden, till exempel regional utveckling, forskning och utbildning, folkhälsa, med mera avspeglas den rumsliga dimensionen i en samhällsutveckling med nya behov som i sin tur påverkar fysiska strukturer genom ändrad mark- och vattenanvändning. 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. Det kan också handla om att hantera klimatpåverkan utifrån att klara havsnivåhöjningar, torka, bränder och skyfall och en långsiktig livsmedelsproduktion. 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. Rumslig planering och avvägning mellan olika sektorsintressen har en tyngdpunkt på kommunal nivå. Den statliga samhällsplaneringen, nationellt och regionalt, påverkar dock i större eller mindre utsträckning förutsättningar och handlingsfrihet i den kommunala planeringen.

Samhällsplanering syftar till att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och samhällsförändringar genom att planera samhällets (rumsliga) funktioner, strukturer och processer. Vilket innefattar många olika sakområden som påverkar varandra – i vissa avseenden förstärkande, i andra motverkande. Samhällsplanering behöver ses som en bred palett av planerings- och beslutsprocesser. Samhällsplaneringens kontext är komplex både vad det gäller sakfrågor och när det gäller relationer mellan aktörer, vilket innebär att det finns såväl ömsesidiga beroenden som konfliktytor.

Formas uttrycker det på följande vis;

”Många frågor inom ramen för samhällsplanering har nära koppling till varandra, med direkta eller indirekta konsekvenser på närliggande områden. Trots detta sker planering och förvaltning i många separata processer. Det finns därför ett stort behov av att samordna processer

och lagstiftning inom samhällsplanering, både nationellt och internationellt, för att skapa förutsättningar för helhetsperspektiv.”¹⁰

Plan kontra planering

En väsentlig distinktion att göra när det kommer till samhällsplanering är att skilja mellan 'plan' och 'planering'. En plan 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. 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 inte sker. Planering handlar således både om att möjliggöra och om att undvika. Men planering används i hög grad också för att visa på viljeriktningar, entusiasmera, trigga igång utvecklingsprocesser och att ge medborgare och civilsamhället möjlighet till påverkan.

Läs om skillnaden mellan ”plan” och ”planering” i bilaga 1.

3.3.1 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.¹¹ 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. Genom samverkan kan även en mobiliserande kraft uppstå som utvecklingsarbetet kan ta avstamp i. I den svenska samhällsplaneringen används ibland begreppet flernivåstyrning för att illustrera samverkan i form av koordinerad agerande för att nå mål och resultat.

¹⁰ Formas (2021) ”Forskning för ett transformativt och hållbart samhällsbyggande - Strategisk agenda för det nationella forskningsprogrammet för hållbart samhällsbyggande”

¹¹ se till exempel: Engström (2016); Fredriksson (2011); Fredriksson (2015); Hrelja et al (2016); Tornberg (2011).

3.4 Problembilden – vari ligger problemet med dagens nationella nivå?

Mot bakgrund av hur samhället utvecklats, lagstiftning förändrats och att vi står inför stora förändringar i samhället har Miljömålsrådets arbetsgrupp identifierat tre övergripande brister och behov kopplat till den nationella nivåns roll i dagens planeringssystem. Bristerna försvårar möjligheten att snabbt kunna möta och hantera nya behov som uppstår utifrån förändringar i omvärlden. Bristerna försvårar också möjligheten att aktivt arbeta för en hållbar omställning genom att tillsammans med olika aktörer och intressenter utforska kreativa lösningar på gemensamma utmaningar.

1. En gemensam målbild behövs för att agera i en gemensam riktning

En gemensam nationell målbild för rumsliga strukturer saknas och antalet nationella, europeiska och globala mål som påverkar den rumsliga utvecklingen är idag många. De nationella målen och intressena är olika till sin karaktär och är svåra att hantera och förhålla sig till när de ska vägas mot varandra. Få av dessa mål är regionaliserade och det finns en otydlighet mellan myndigheter avseende hur olika nationella intressen ska hanteras på olika nivåer. Riksintressesystemet tydliggör inte detta i tillräcklig utsträckning. Sammantaget medför detta att det är svårt att få överblick och att koordinera olika insatser och åtgärder i en gemensam riktning samt att effektivt samordna och mobilisera aktörer för att nå beslutade mål.

2. Samverkan krävs för att lösa komplexa och nya typer av problem

Idag arbetar myndigheter i hög grad sektorsvis även om samverkan mellan myndigheter blir vanligare och är under utveckling. Ett exempel på detta är nationella strategin för hållbar vindkraft. Det är däremot inte lika vanligt att myndigheter för in sina sektorsintressen i ett större sammanhang eftersom det saknas en naturlig plats för samverkan och framtagande av nationella planerings- och analysunderlag. Det betyder även att konsekvensanalyser inte heller förs upp i ett större sammanhang. Det finns behov av att bygga upp en gemensam kunskap kring landskapet som helhet och dess utveckling och vad rumsliga strukturer bidrar till och hur de kopplar till olika mål och samhällsprocesser. För detta krävs organisering och ett strukturerat arbetssätt som gör det möjligt att identifiera målkonflikter och synergieffekterna mellan olika intressen och mål.

3. Många intressen och sektorsfrågor behöver ses i ett större sammanhang

Idag brister hänsynen till funktionella samband och sammanhang och geografiskt avgränsade intressen hanteras ofta mer ingående i planeringen. Samtidigt finns behov av att hantera samhällsutmaningar kopplat till ekosystem, biologisk mångfald, tillgänglighet, energiförsörjning,

klimat med mera över såväl administrativa gränser som över sektorsgränser. Även människors vardagsliv korsar olika administrativa indelningar. Exempel på andra frågor där ingen enskild aktör har fullt ansvar för hela planeringen och där konsekvenser i ett längre perspektiv behöver fångas och beskrivas är hur utsläppen från enskilda produktionsanläggningar ska ställas i förhållande till de samlade utsläppen i Sverige eller på EU-nivå, eller hur exploateringar ska vägas mot bevarande och säkerställande av robusta ekosystem. Detta är samtidigt frågor som illustrerar behovet av samlade bedömningar av intressen, målkonflikter och synergier med utgångspunkt i en nationell överblick och samordnade planeringsunderlag. Idag saknas en gemensam kunskap och förståelse för vilka rumsliga förutsättningar vi har.

3.4.1 Avsaknad av ett rumsligt synsätt på nationell nivå

Det rumsliga perspektivet på nationell nivå i Sverige har diskuterats under lång tid och har genomgående betraktats som förhållandevis svagt.¹²

Dåvarande Institutet för tillväxtpolitiska studier, 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 territoriellt baserade politikområden"*¹³. 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 och riksdag. På kommunal 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 hållbar samhällsutveckling utifrån en rumslig helhet.

Den svaga traditionen av rumsliga perspektiv på nationell nivå avspeglas även på regional nivå där betydelsen av geografin 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 bidra till den samhällsomställning som krävs. Vi

¹² 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>

¹³ ITPS (2005) Regionalpolitiken som tillväxtpolitik - Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken

ser också ett ökat behov och intresse för preciseringar av den rumsliga utvecklingen i regionerna, vilket tar sig olika uttryck i olika regioner. Region 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.¹⁴

3.4.2 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 stuprör. Inom ramen för Ansvarskommitténs arbete gjorde Statskontoret en särskild analys av sektorisering inom offentlig förvaltning¹⁵. 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 för statens förmåga att hantera alltmer 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 avseenden¹⁶.

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 tvärssektoriella utmaningar, samtidigt som en långt gången och snävt tillämpad resultatstyrning försvårar för olika aktörer inom

¹⁴ t.ex. 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.

¹⁵ Sektorisering inom offentlig förvaltning. Statskontoret 2005:3.

¹⁶ Bostadsplaneringskommittén slutbetänkande SOU 2015:56.

statsförvaltningen att samarbeta, dels med varandra dels med kommunsektorn.¹⁷ Rötterna till den problematik som utvecklad 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 behov.¹⁸ 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 bottnar i att mycket av beredningsarbetet i staten genomförs av sektorsmyndigheter som kan ha svårt att ha en helhetssyn på sektorsövergripande prioriteringar.¹⁹

Mycket av det beslutsunderlag som regeringen har att utgå ifrån utgörs av myndigheternas egna rapporteringar, 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 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.

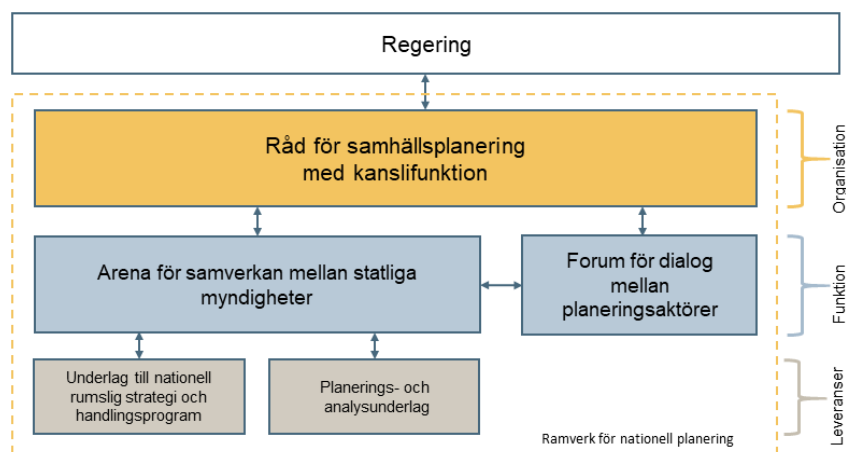
¹⁷ Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. Statskontoret 2019/65.

¹⁸ <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/helhetsperspektivet/>

¹⁹ Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Sara Forsstedt. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5.

4 Förslag till ramverk för nationell planering

Som svar på de behov och den problematik som lyfts i ovanstående avsnitt föreslår Miljömålsrådet att regeringen inrättar ett nationellt råd för samhällsplanering. Rådet består av myndighetschefer från de statliga myndigheter vars sakfrågor och ansvarsområden är centrala i samhällsplaneringen samt en ordförande som regeringen utser. Rådet bör ha en kanslifunktion med samordningsansvar som är placerad på Boverket. Kansliet hanterar rådets administrativa funktioner och bereder ärenden. Rådet bör få i uppdrag att formera och hålla samman en arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt att upprätta ett forum för dialog mellan planeringsaktörer. En viktig uppgift för arenan är att tillhandahålla relevanta nationella planerings- och analysunderlag. Vidare bör arenan, efter uppdrag från regeringen till rådet för samhällsplanering, ta fram ett underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram. Detta sker i nära dialog med forumet. Underlaget kan sedan ligga till grund för framtagandet av en nationell rumslig strategi och handlingsprogram. Ansvaret för framtagandet ligger på regeringen med stöd av rådet för samhällsplanering. Arenan bör få i ansvar att i samverkan med forumet samordna genomförandet och uppföljningen av strategin och handlingsprogrammet. Deltagande myndigheter bör få i uppdrag från regeringen att tillsätta erforderliga resurser för samverkan och aktivt deltagande. I samband med att regeringen inrättar ett nationellt råd för samhällsplanering behöver regeringen också göra det tydligt vilka mål som rådet ska arbeta mot.



Figur 3. Figuren visar grundstrukturen till ett ramverk för nationell planering som består av ett Råd för samhällsplanering, Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt Forum för dialog mellan planeringsaktörer. Arenans huvudsakliga leveranser utgörs av underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram samt nationella planerings- och analysunderlag.

Vad innebär ett råd?

Ett råd syftar till att säkerställa att det finns förutsättningar för olika aktörer inom ett område att möta varandra. Denna typ av kommittéer kan också användas om regeringen vill samla aktörer för att få råd och stöd inom ett område. Främjande kommittéer är inte tänkta att göra sådant som någon annan redan gör. De ska snarare arbeta aktörsövergripande, samordnande och i mellanrummen mellan andra aktörer.²⁰

4.1 Rådet för samhällsplanerings uppgift

Stora samhällsutmaningar kräver nya angreppssätt och en viktig uppgift för Rådet för samhällsplanering och dess funktioner är att mobilisera aktörer att driva och möta den omställning som krävs och den synvända som behövs för att kunna nå politiskt antagna nationella och globala mål.

Rådet för samhällsplanering ska fokusera på de statliga myndigheterna och hur de kan arbeta bättre tillsammans för att stödja och underlätta sammanvägningar, avvägningar och beslut på såväl nationell som regional och kommunal nivå. Rådet fokuserar också, på relationen mellan de statliga myndigheterna och planeringsaktörer på kommunal och regional nivå genom en nära samverkan med dessa. Sammantaget ska arbetet bidra till att stärka förutsättningarna för olika aktörer att gå samman och uppnå gemensamma nyttor och mål för att kunna hantera utmaningar som ingen aktör har rådighet eller förmåga att hantera ensam.

Samhällsplanering

Samhällsplaneringen omfattar både den planering som sker med stöd av PBL (regional fysisk planering, översiktsplanering och detaljplanering) och den planering som sker i den breda samhällsplaneringskontexten dit till exempel transportinfrastrukturplanering, havsplanering, regionala utvecklingsstrategier, arbetet med energiförsörjning, materialförsörjning, dricksvattenförsörjning, skydd av naturområden, kulturmiljöförvaltning, kommunernas bostadsförsörjningsprogram räknas. Därutöver sker processer och beslut som handlar om utvecklingsarbete och mål som inte nödvändigtvis har en rumslig utgångspunkt men som ger rumsliga avtryck. Det är inom de formaliserade planeringsprocesserna som den rumsliga implementeringen av nationella mål sker, och där det kan uppstå otydligheter, målkonflikter och orealiserade synergier.

²⁰ Statskontoret (2019) <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/oos36.pdf>

4.2 Rådet för samhällsplanerings funktioner

För att kunna nyttja samhällsplaneringen som ett effektivt verktyg i en hållbar samhällsomställning behöver de statliga myndigheterna börja samverka på ett bredare plan. Frågor behöver ses utifrån en större helhetsbild och den nationella nivån behöver föra en bred och aktiv dialog med planeringsaktörer på olika nivåer. Rådet för samhällsplanering skapar förutsättningar för detta genom två funktioner. Dessa funktioner är beroende av varandra och ömsesidigt förstärkande.

- Arena för samverkan mellan statliga myndigheter
- Forum för dialog mellan planeringsaktörer

Begreppen forum och arena

Begreppen ”forum” för dialog mellan planeringsaktörer respektive ”arena” för samverkan mellan statliga myndigheter syftar till att förtydliga skillnaden i uppgift och ”spelregler” för dessa respektive funktioner. Forumet är en öppen mötesplats där planeringsaktörer på alla nivåer möts såväl offentliga, privata som civila aktörer. Forumet är en kanal för kunskapsspridning och kunskapsinhämtning samt utbyte av erfarenheter och behov. Forumet är nära sammankopplat med arenan. Arenan i sin tur har i uppgift att samordna nationella mål och intressen och klargöra rumsliga förutsättningar på nationell nivå. På så vis skapas en ökad tydlighet för planeringsaktörer på samtliga nivåer samtidigt som efterföljande avvägningar och beslut underlättas.²¹

4.2.1 Arena för samverkan mellan statliga myndigheter

Kopplat till Rådet för samhällsplanering föreslås en arena (formaliserad myndighetssamverkan) där statliga myndigheter kan mötas och tillsammans arbeta med att tolka, tydliggöra och samordna nationella mål, strategier och intressen som direkt eller indirekt påverkar den rumsliga organiseringen av landskapet och den fysiska miljön. I takt med att aktörer samverkar ökar samsynen och den ömsesidiga förståelsen för varandras förutsättningar och behov liksom tilliten till varandra. En utvecklad samordning stärker förutsättningarna att få genomslag för olika strategier och initiativ och därmed kunna arbeta mer strategiskt med olika samhällsutmaningar som har en rumslig koppling. Detta innebär att det behövs en stadigvarande arena där dialog och samverkan kan ske. Idag finns många olika nationella samverkansarenor, råd och forum. Ingen tar dock det rumsliga perspektiv som arenan har ambitionen att göra. Inledningsvis kan arenan stärka upp andra typer av samverkansforum för att på sikt kunna minska behovet av nya initiativ av detta slag.

²¹ Fredriksson, C. (2011) Planning in the 'New reality'

Syftet med det arbete som de statliga myndigheterna gör inom arenan är att underlätta för avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen och att synliggöra målkonflikter och synergier utifrån ett rumsligt perspektiv. Ambitionen är att åstadkomma en samlad förmåga att analysera rumsliga konsekvenser av olika vägval och åtgärder. De statliga myndigheternas arbete kan därmed bidra till att tydliggöra ramar, förutsättningar och förväntningar från den nationella nivån. Arenan ska underlätta för rådet att aktivt bidra till att uppfylla nationella mål och intressen genom att samordna olika typer av investeringar, beslut och andra initiativ med rumslig påverkan. Arenan är nära sammankopplat med Forum för dialog mellan planeringsaktörer.

Arenans huvudsakliga uppgifter

För att kunna hantera de brister och behov som redogörs för under kapitel 2.4 föreslår tre huvuduppgifter för arenan.

Samordna nationella mål och intressen

De statliga myndigheter som ingår i arenan representerar en bred sektorövergripande kunskap. Med utgångspunkt i detta breda perspektiv ska arenan bidra med rumsliga konsekvensanalyser av olika alternativa vägval och åtgärder. De ska synliggöra målkonflikter och synergier och därmed behovet av ökad samverkan och samordning i olika frågor som berör nationella mål och intressen. På så vis kan arenan som funktion stötta hanteringen av pågående processer där det idag till exempel saknas tydliga riktlinjer eller där frågeställningarna är komplexa och av stor nationell betydelse. Som en del i detta kan arenans aktörer stötta länsstyrelsens uppdrag att på regional nivå samordna nationella mål och intressen. Ett exempel på detta är den pågående samhällsomvandlingen i olika delar av Norrbotten och Västerbotten där det finns behov av samordning och stöttning utifrån ett nationellt perspektiv (läs mer om detta exempel i kapitel 4). Den snabba samhällsutvecklingen i norra Sverige sätter fokus på den otydlighet som idag finns avseende hanteringen av olika mål och intressen i konkreta planeringssituationer. Riksintressesystemet fyller inte behoven fullt ut och har inte till syfte att göra det heller.

Arenan som funktion skapar möjlighet att lyfta och koppla riksintressena till andra nationella rumsliga intressen och mål och synliggöra målkonflikter och synergier på ett nytt sätt. De funktioner som föreslås inom ramverket för nationell planering ger möjlighet att på sikt hålla samman de nationella intressena i en process där olika mål och intressen vägs samman till en helhet med möjlighet till bästa möjliga gemensamma måluppfyllelse. De myndigheter som idag är utpekade riksintressemyndigheter bör därför ha en nära koppling till arenan så att samordning möjliggörs.

Bredda perspektiven inom olika processer

De statliga myndigheterna inom arenan kan vara regeringen behjälplig

med att analysera territoriella och rumsliga konsekvenser av politiska initiativ under beredning samt stötta sektorsplaneringen genom att belysa olika myndigheters frågor utifrån denna typ av tvärsektoriella perspektiv (läs vidare om exempel kopplat till elektrifiering och transportplanering i kapitel 4). Det handlar bland annat om att utforma nya arbetssätt för att ta sig an den omställning som krävs för att uppnå målen i Agenda 2030. Eftersom förutsättningarna för en hållbar regional utveckling varierar mellan olika delar av landet är det viktigt med en nära samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och andra aktörer. Vidare är det av strategisk betydelse att stärka kopplingen till den planeringssamverkan som bedrivs inom Östersjöregionen och EU. Exempelvis tillhandahåller Territoriella agendan 2030 ett ramverk för att främja samarbete på nationell, regional och lokal nivå utifrån funktionella samband, intressegemenskaper och platsspecifika förutsättningar.²²

Verka för samordning av investeringar, beslut och andra initiativ med rumslig påverkan

Arenan som funktion kan bidra med en överblick av vilka insatser och åtgärder som görs med rumslig påverkan. I förlängningen kan arenans aktörer bidra med att koordinera olika insatser och åtgärder i en gemensam riktning samt att effektivt samordna och mobilisera aktörer för att nå angelägna mål. Därmed kan olika typer av skattemedel och andra finansiella styrmedel nyttjas effektivare och med en tydligare koppling till måluppfyllelse både nationellt och internationellt. Det handlar bland annat om avtal och förhandlingslösningar som Viable Cities och samordning för bostadsbyggande, nationella finansieringsprogram som stadsmiljöavtalen, strategiska innovationsprogram och europeiska program och fonder som landsbygdsprogrammet och regionalfonden. Detta ger även möjlighet att stärka kopplingen till genomförandet av EU-rättsakter och -strategier, till exempel de mål som läggs fast i Gröna given.

Arenans huvudsakliga leveranser

Förutom ovan beskriven samverkan och samordning föreslås arenans arbete resultera i följande leveranser:

- gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag
- underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram

Leveranserna utgör viktiga delar för att arenan ska kunna uppfylla sina huvudsakliga uppgifter som beskrivs ovan. Rumsliga nationella planerings- och analysunderlag är en grundläggande leverans för arenans kontinuerliga arbete och sker fortlöpande i arenans arbete utifrån vissa

²² <https://territorialagenda.eu/sv/>

grundläggande data. Detta ger en grund för att ta fram underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram.

Gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag

De statliga myndigheterna inom arenan föreslås inledningsvis att ta fram en nationell lägesbild över landet utifrån myndigheternas olika perspektiv och tydliggöra vad som krävs för att nå målen i Agenda 2030. Utifrån det kan aktörerna arbeta fram gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag som stöd för de uppgifter som beskrivs ovan. Syftet är att bidra till en samordnad nationell överblick, bredda helhetsperspektivet och gemensamt klargöra rumsliga förutsättningar. En ökad nationell förståelse för rumsliga förutsättningar och en utvecklad analyskapacitet kan bidra till att målkonflikter och synergier synliggörs och att kort- och långsiktiga konsekvenser blir belysta utifrån olika frågeställningar och perspektiv för att möjliggöra omställning mot en hållbar utveckling. Det handlar även om planeringsunderlag som visar på konsekvenser, av till exempel olika scenarier eller rumsliga konsekvenser av nationella mål.

Exemplet om hållbar elektrifiering i kapitel 4 samt i bilaga 3 bygger på ett samarbete med bland annat Energimyndigheter och Tillväxtverket som syftar till att i grova drag skissera de ytanspråk som en hållbar elproduktion medför. Genom detta arbete har myndigheterna utforskat ett tillvägagångssätt för att snabbt kunna visa på hur mycket yta som behövs för att realisera olika av Energimyndigheten framtagna utbyggnadsscenarier. Markanspråken mellan olika energislag skiljer sig åt och mervärdet av arenafunktionen kan bland annat vara att skapa bättre förståelse för vilka intressen som konkurrerar eller alternativt kan samexistera med vindkraft, solceller, elledningar med mera.

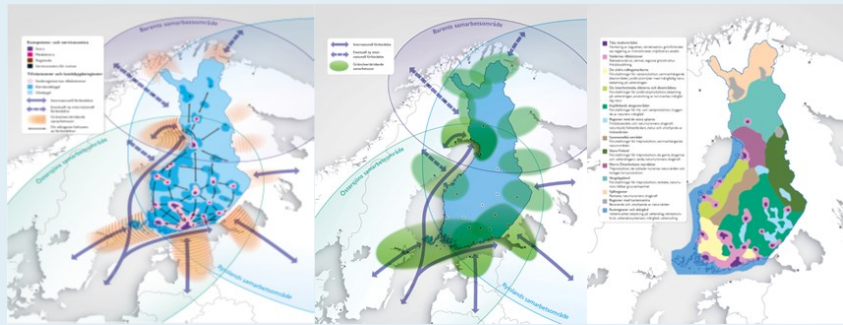
Möjlighet ges också att utifrån ett bredare planeringsunderlag diskutera tänkbara åtgärder och insatser för att hantera olika samhällsutmaningar. Arenans aktörer bör också i arbetet med analyserna beakta förutsättningarna utifrån gränsregionala, europeiska och globala kopplingar och sammanhang.

Gemensamma planerings- och analysunderlag gör det möjligt att regelbundet följa upp och redovisa måluppfyllelse och behov av justeringar samt tydliggöra förändrade planeringsförutsättningar som kan nyttjas av olika planeringsaktörer och återkopplas till regeringen. Dessa underlag görs digitala, tillgängliga och användarvänliga.

Exempel på länder med en nationell analyskapacitet

Finland och Nederländerna är exempel på länder med en nationell analyskapacitet, vilket beskrivs mer ingående i bilaga 2. Nedan beskrivs kortfattat hur dessa länder arbetar med nationella planerings- och analysunderlag.

Finlands utvecklingsbild 2050



Figur 4. I Finland ska riksomfattande mål för områdesanvändningen beaktas av och genomsyra alla statliga myndigheter så att målen främjas. Regionerna har en viktig roll i att tolka och implementera nationella värden och anspråk. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

På nationell nivå finns Finlands utvecklingsbild 2050, som är ett policydokument av visionär karaktär. Miljöministeriet ansvarar för att ta fram utvecklingsbilden som sätter hela Finland i en kontext som ger rumslig vägledning kring vart Finland är på väg. Utvecklingsbilden består av tre delar, som går att beskriva som utvecklingsutsikter, riktlinjer samt vad i regionsstrukturen och transportsystemet som eftersträvas.

Utvecklingsbilden är tänkt att vara vägledande inom flera olika samhällssektorer, och på olika förvaltningsnivåer. Det kan handla om planering av områdesanvändning, stads- och landsbygdsplanering, klimat och energipolitik, planering av trafiksystem, boende med mera.

Den första delen fokuserar på utvecklingsutsikter där Finland sätts i en internationell kontext. I denna del identifieras och belyses trender som påverkar Finland nationellt och regionalt.

Den andra delen, riktlinjer, definierar och beskriver riktlinjer för hur utvecklingen av regionstrukturen och trafiksystemet ska ske. Riktlinjerna fokuserar på förnybar närings- och företagsstruktur, att förbättra befolkningens välfärd och levnadsförhållanden samt ett koldioxidsnålt samt energi- och resurseffektivt samhälle.

Den tredje delen beskriver vilken regionsstruktur och trafiksystem som eftersträvas. Det är också i denna del som det finns mest visualiseringar som inte endast är beskrivande, utan där analys sätts på karta.

Miljöministeriet är just nu i en process med att ta fram en ny utvecklingsbild tillsammans med SYKE som är en forsknings och utvecklingscentral för miljöfrågor. Ambitionen är att arbetet i framtiden ska ske mer kontinuerligt och både utvecklingsbilden och databasen bakom ska uppdateras. Likt den förra utvecklingsbilden ska den nya innehålla tre delar, en lägesbild, en framtidsbild och en utvecklingsbild. Lägesbilden ska uppdateras

varje år medan de andra två delarna ska uppdateras vart fjärde år under slutet av mandatperioden för den sittande regeringen. Förutom att dokumentet ska uppdateras mer frekvent ska den också breddas till sitt innehåll. Tidigare låg fokus främst på trafiksystemet och regionstrukturen men nu ska hela samhällsstrukturen även vara en del av utvecklingsbilden. För att utveckla en mer beständig samverkansprocess kopplat till utvecklingsbilden planeras bland annat en webbaserad plattform för informationsutbyte, ett vetenskapligt forum samt utvecklingsdagar där aktörer ses och diskuterar utvecklingsbilden.

Faktaruta: Nederländernas nationella strategi för fysisk planering och miljö (Nationale Omgevingsvisie - NOVI)



Figur 5. Nationell tvärssektoriell strategi i Nederländerna - använder kartor för att klarlägga, visualisera och ta i beaktande sakpolitikens olika perspektiv och ställningstaganden. Därigenom synliggörs intressekonflikter och insatser identifieras för att ta sig an dessa. Bild från Nederländernas nationella strategi för fysisk planering och miljö.

Den nationella strategin för fysisk planering och miljö (Nationale Omgevingsvisie - NOVI) är ett instrument i den nya miljö- och planlagen (Omgevingswet) som för samman olika nivåer inom offentlig förvaltning, politiker och det civila samhället för att identifiera och uppfylla huvudsakliga nationella intressen i landet. Den bakomliggande principen för detta nya synsätt är att rumsliga insatser i livsmiljön inte ska ske isolerat från andra sektorsinsatser och program. NOVI är ett gemensamt förhållningssätt till hållbarhet och avser att hantera komplexa utmaningar som påverkar rumslig och fysisk livsmiljö.

NOVI ska inte förstås som ett statiskt policydokument, utan det är en handlingsplan för de kommande åren. Genom ständig diskussion- och utvärdering kommer den att analyseras, anpassas och utvecklas.

NOVI presenterar ett nytt förhållningssätt till en mängd olika samhällsutmaningar som påverkar den fysiska livsmiljön. Den är baserad på följande tre utgångspunkter:

Ett integrerat tillvägagångssätt: med tanke på komplexiteten och variationen av utmaningar som påverkar den fysiska miljön, kan många sektoriella mål inte uppnås genom ett rent sektoriellt arbetssätt. Det finns

därför ett behov av ett integrerat tillvägagångssätt som också ständigt anpassas och revideras.

En samarbetsprocess: det finns ett behov av ständigt samarbete på internationell, nationell, provinsial och kommunal nivå. Långsiktigt konstruktivt samarbete är kärnan av strategin i NOVI.

Områdesspecifika insatser: NOVI pekar ut ett antal geografiska områden där de befintliga sektoriella ramarna erbjuder otillräckliga lösningar för nuvarande eller framtida utmaningar. NOVI lägger tonvikt på de specifika egenskaperna, identiteten och historiska faktorerna för de aktuella områdena för att motverka motstridiga intressen.

NOVI är en vision som erbjuder ett ramverk, föreslår en väg att följa och, där det är möjligt, gör val. Innehållsmässigt är visionen dock inte begränsad till Nederländerna. NOVI tar upp relevanta internationella regler och överenskommelser, eftersom många frågor inom landet kräver ett gränsöverskridande förhållningssätt och samarbete. NOVI skapar ett forum där den centrala, regionala och kommunala politiska aktörer arbetar tillsammans som ett organ för nationens intressen. Den regionala nivån är den viktigaste för att implementera NOVI.

NOVI är ett delat ansvar för flera politiska nivåer. NOVI är bindande endast för den nationella regeringen och nationella myndigheter.

Underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram

En politiskt antagen nationell rumslig strategi kan bidra till att ange riktning och ramar för den rumsliga utvecklingen. En strategi kan bidra till att skapa tydlighet kring nationella mål och intressen för landskapet som helhet och ett handlingsprogram kan bidra till att tydliggöra vilka åtgärder och initiativ som behöver genomföras för att bidra till måluppfyllelse. Utifrån ett uppdrag från regeringen till Rådet för samhällsplanering tar arenan fram underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram som ger förslag på prioriteringar och olika vägval samt kopplar ihop olika initiativ, åtgärder och finansiering. Detta sker i nära dialog med forumet. Underlaget kan ligga till grund för ett politiskt beslut om framtagande av en nationell rumslig strategi med tillhörande handlingsprogram. Arenan som funktion kan stötta regeringen i ett sådant arbete.

En nationell rumslig strategi saknas idag i Sverige och skulle kunna fungera som ett ”paraply” för olika tematiska strategier, planer och program inom olika sektorsområden som till exempel den nationella transportplanen, den nationella strategin för hållbar vindkraft, livsmedelsstrategin och nationella strategin för klimatanpassning. En rumsligt kopplad nationell strategi skulle kunna ligga till grund för uppdrag och fördelning av medel

till sektorsmyndigheterna och vara vägledande för kommuner och regioner.

Idag finns ett antal nationella styrdokument med en tvärsektoriell ansats som skulle kunna bidra med utgångspunkter för framtagandet av en nationell rumslig strategi. Det finns en nära koppling till nationella strategin för hållbar regional utveckling (skr. 2020/21:133) som skulle kunna utvecklas med ett mer utvecklat rumsligt perspektiv. Det knyter även an till politiken för gestaltad livsmiljö (Prop. 2017/18:110) med dess ambition att skapa en helhetssyn på forordet av människans hela livsmiljö liksom till strategi för levande städer (skr. 2017/18:230) som har som ambition att stärka kommunernas förutsättningar för att utveckla gröna, hälsosamma och trygga städer. Både den regionala utvecklingspolitiken, politikområden för gestaltad livsmiljö och skrivelsen för hållbara städer bygger på betydelsen av det platsspecifika och behovet av att samverka mellan alla planeringsnivåer och sektorer.

Havsplanerna bidrar med flera utgångspunkter gällande framförallt de marina områdena som är viktiga för en nationell rumslig strategi. Lärdomar från havsplaneringsprocessen är viktigt att bygga vidare på i kunskapsuppbyggnaden och utvecklandet av övrig nationell planering.

Med stöd i en nationell strategi skulle rådet, genom arenan, också kunna ta fram underlag till nationellt handlingsprogram som kopplar ihop olika initiativ, åtgärder och finansiering och som regeringen sedan tar vid och beslutar om. Ett handlingsprogram kan bidra till överblick och bättre samordning av olika typer av förhandlingslösningar, avtal, finansieringsprogram och andra initiativ med rumslig påverkan och bidra till att på ett mer strukturerat sätt lyfta hänsyn till olika regionala förutsättningar runt om i landet.

Den internationella förstudien av nationella anspråk i fysisk planering (Boverket, 2020:29) redogör för hur olika länder i Europa arbetar med nationella styrdokument och vad dessa länder har valt för upplägg. En nationell strategi med rumslig utgångspunkt i Sverige måste hitta sin form som fungerar i den svenska planeringskontexten. Inom Rådet för samhällsplanering bör Arenan för samverkan mellan statliga myndigheter få i uppdrag att dra upp riktlinjerna för vad en nationell strategi av detta slag skulle kunna omfatta samt få i uppdrag att ta fram och samordna genomförandet av en sådan. Detta som en naturlig följd av det arbete som sker inom arenan med att ta fram en nationell lägesbild över landet och gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag.

Exempel på länder med nationella tvärsektoriella strategier/styrdokument

Många länder i Norden och Europa använder sig av nationella tvärsektoriella strategier/styrdokument för att samordna olika sektorer, synliggöra intressekonflikter och identifiera insatser för att ta sig an sådana.²³ Upplägget för detta liksom hur den nationella nivån styr planeringen ser olika ut i olika länder. Nedan ges exempel på några länder med olika sätt att bedriva nationell planering. Dessa exempel har bedömts som relevanta och intressanta att lyfta som inspiration även om de i vissa delar skiljer sig från en svensk kontext.

De nationella styrdokumentet inkluderar bland annat följande delar:

- Rumslig visionsbild
- Övergripande planeringsprinciper och ramar
- Rumslig tolkning och översättning av nationella mål genom exempelvis geografiska prioriteringar för policys, mål och strategier
- Prioritering av planeringsfrågor
- Synliggörande av intressekonflikter och synergier
- Tydliggörande av processer för att hantera intressekonflikter
- Handlingsprogram för genomförandet

Kännetecknande för **de nordiska länderna** är att kommunerna primärt ansvarar för den fysiska planeringen. Samtliga länder använder sig av nationella styrdokument som tydliggör nationella mål och intressen. En viktig del av framför allt de finska och norska planeringssystemen är att det sker en stegvis översättning av nationella mål och anspråk utifrån specifika regionala och lokala förutsättningar. I Danmark finns det sedan 2007 inget formellt regionalt planeringsansvar. I Norge och Danmark kan staten direkt ingripa i den fysiska miljön genom att ta över hela eller delar av kommunernas planering. I dessa länder kan staten också göra invändningar vilket i praktiken innebär att man lägger veto mot kommunala planer.

I Finland finns ett nationellt planinstrument – riksomfattande mål för områdesanvändningen – som ska beaktas i den regionala och kommunala planeringen samt av alla statliga myndigheter. Miljöministeriet bereder de riksomfattande målen för områdesanvändningen på uppdrag av ansvarigt statsråd. De riksomfattande målen för områdesanvändningen konkretiseras primärt på regional nivå där de ska beaktas i de så kallade

²³ Läs mer i Boverkets rapport ”Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering” (2020)

landskapsplanerna och samordnas med regionala mål. På kommunal nivå beaktas de riksomfattande målen genom att generalplanen (översiktsplanen) förhåller sig till landskapsplanen.

I Norge finns två nationella planinstrument som har karaktären av nationella visions- och inriktningsdokument - Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning och Statliga planeringsriktlinjer. Norge har, sedan reformen av planlagstiftningen 2008, en lagstadgad skyldighet att vart fjärde år förbereda ett dokument med nationella förväntningar på regional och kommunal planering. Detta för att främja hållbar utveckling i landet. De nationella förväntningarna har som syfte att säkerställa samordningen i planeringen både vertikalt med regionerna och kommunerna, och horisontellt mellan statliga myndigheter. De nationella förväntningarna är inte juridiskt bindande, men måste redogöras för i regionernas och kommunernas arbete med planstrategier och kommunala planer.

Förväntningarna kan ses som en slags gemensam vision för alla kommuner i hela regionen och landet. Även om de är på en övergripande nivå kan det bidra till att stärka samarbetet med kommuner och regioner över tid när det finns gemensamma mål att arbeta mot.

Statliga planeringsriktlinjer används för att konkretisera de nationella förväntningarna i den fysiska planeringen och markera nationellt politiskt viktiga områden för densamma. Riktlinjerna levererar sektoriella frågor in i planläggningen men är inte juridiskt bindande. De kan liknas vid svenska riksintressen av nationellt betydelsefulla områden.

Det norska Kommunal- och moderniseringsdepartementet har en samordnande funktion när dessa dokument ska tas fram samt när de ska följas upp.

Danmark har tre nationella planinstrument där ett är av mer strategisk karaktär - Nationella planredogörelser. Den nationella planredogörelsen tas fram vart fjärde år av ansvarig minister, dvs Näringsministern. De andra arealministerierna och deras ministrar i processen involveras i processen.

Planredogörelsen är inte juridisk bindande utan snarare visionärt och strategiskt orienterad och kan på så sätt bidra till att underlätta för kommunerna i deras strategiska val över frågor som rör markanvändningen. Det finns formellt sett inga krav på vad redogörelsen ska innehålla eller omfatta, förutom en skrivelse om att den ska redovisa särskilda förhållanden av betydelse för planeringen i huvudstadsområdet. Den nationella planredogörelsen berör frågor som rör hela landet, och som kommunerna har svårigheter att lösa själva, såsom energi och transport. Andra frågor

som vanligtvis ingår är behov av bostadsbyggande, befolkningstillväxt och landsbygdsfrågor.

Planredogörelsen ses av kommunerna som ett planeringsunderlag som underlättar förståelsen av statens prioriteringar.

Skottland tar fram ett nationellt planeringsramverk, National planning framework, NPF4, som är ett visionärt inriktat dokument och en långsiktig strategisk plan för Skottland fram till år 2050. Planen fungerar som ett ramverk och lyfter fram utvalda principer som planeringen på regional eller kommunal nivå kan använda sig av. NPF4 är inte en del av det bindande planeringssystemet men har fått en viss formell påverkan på den lokala planeringen. Detta genom kopplingen till den skotska planeringspolicyn (SPP), som lokala planeringsmyndigheter förväntas följa vid utarbetandet av sina utvecklingsplaner och vid beslut om planeringsansökningar. Det innebär att planeringen inte får strida emot NPF4:s principer. Planen tas fram på regeringsnivå och stor vikt läggs på governance och samspelet mellan olika aktörer. Bland annat deltar planeringsmyndigheter i frivilliga regionala grupper som ska utarbeta vägledande regionala rumsliga strategier som stöd för NPF. NPF används bland annat som utgångspunkt för diskussioner med parlamentet, olika sakdepartement och allmänheten.

Det finns inga direkta finansiella medel för implementering av den nationella planeringen i Skottland. För att genomföra de ambitioner som uttrycks i planen arbetar man istället med att etablera synergier med program och politikområden som har finansiella medel. De projekt som kan visa på att de följer idéerna i NPF4 får märkningen ”NPF-projekt” vilket ger status och kan på sikt generera mer medel. Skottland tydliggör kopplingen mellan olika nationellt finansierade projekt och satsningar som leder till genomförandet av planen genom att redovisa detta på kartor.

Irland har en vision/strategisk plan, Projekt Irland 2040, som har till syfte att forma en framtida bild av landets tillväxt och utveckling fram till år 2040. Visionen är tänkt att fungera som ett ramverk för beslut inom fysisk planering på olika nivåer samt i andra politikområden. Ansvar för framtagandet ligger hos ett sakdepartement och vid framtagandet av strategin fanns en tydlig plan för deltagandet av olika aktörer. Projekt Irland 2040 består av två delar där genomförandet av planen stöds av regeringens investeringsstrategi. Det nationella planeringsramverket, National Planning Framework (NPF), lägger fast visionen och strategin för landet som sedan knyts till den nationella utvecklingsplanen, National Development Plan (NDP), som utgör en investeringsplan med ett tioårs perspektiv. Det krävs att investeringar bidrar till visionen vilket har ändrat Irlands sätt att fördela nationella medel.

Nederländerna har en nationell strategi, National Strategy on Spatial Planning and the Environment (NOVI), ett visionsdokument som ska fungera som ett ramverk för beslut inom fysisk planering. Dokumentet vägleder regioner och kommuner kring planeringens innehåll och process. Idag ligger det nationella planeringsansvaret på en rad olika departement i Nederländerna. Strategin NOVI arbetades fram parallellt med att ändringar gjordes i plan-och bygglagen. Arbetet innebar ett större fokus på miljö- och klimatpolitik samt hållbarhetsmålen. Vid framtagandet av strategin har samarbete skett mellan olika administrativa nivåerna främst med kommuner, provinser och vattenmyndigheter.

Nederländerna gör, i arbetet med strategin, försök till mer proaktiva avvägningar av motstående intressen utifrån en helhetsbedömning. De tar fram kartor av olika sektorsers markanvändningsanspråk i syfte att synliggöra intressekonflikter. Det är dock inte meningen att kartorna ska lösa dessa. Det handlar snarare om att skapa en arena för diskussion, att lyfta fram betydelsefulla konfliktområden och identifiera insatser för att ta sig an dessa.

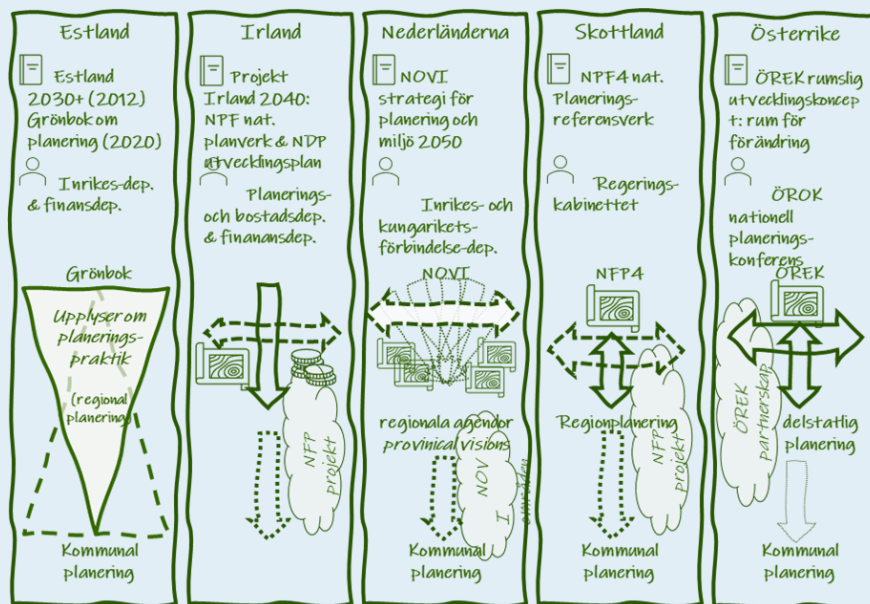
I Estland finns det två nyckeldokument som är viktiga för den strategiska nationella planeringen, Estland 2030+ och en grönbok om planering i Estland (Green paper on Estonian spatial planning). Estland 2030+, är en vision och långsiktig strategisk plan för den rumsliga utvecklingen i landet. Den har fokus på att säkra att det går att leva och bo i alla bebyggda delar av landet. En grönbok om planering syftar till att hjälpa alla som är involverade i utarbetandet av planer att bättre förstå och axla sina roller för att utveckla goda rumsliga lösningar i olika typer av planeringsförfaranden. Ansvaret för den nationella planeringen i Estland ligger på regionaldepartementet (som är del av inrikesdepartementet). I Estland är även finansdepartementet aktiv i planeringen.

Estlands grönbok om planering är intressant ur det perspektivet att den berör planeringens roll för att avväga olika intressen och lyfter vikten av att sektorsspecifika planer tar hänsyn till intressen utanför den egna sektorn. Den pekar på möjligheten att prioritera sektorsintressen som planeringen ska ta hänsyn till vilket ger utrymme för politiskt inflytande utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv.

Den rumsliga planeringen i **Frankrike bygger på ett system av regionplaner** för hållbar utveckling och sammanhållning mellan territorierna (SRADDET). Nationella intressen definieras i lag och i förhandling med regionerna. Ett statligt dekret definierar nationella principer för framtagandet och genomförandet av regionplanerna och ger vägledning till regioner och kommuner kring planeringens innehåll och process. De regionala planerna är bindande för kommunerna att ta hänsyn till i sin planering. Sakpolitiken på nationell nivå måste vara delaktig i utarbetandet av

regionplanerna och ska förhålla sig till det så kallade SRADDET när de tar fram olika sektorsstrategier.

Staten ingår i fleråriga investeringsavtal med regionerna (CPER). De regionala prefekterna, som genomför nationell planeringspolitik i regionen, förhandlar med ett regionalt råd om ett CPER. CPER följer de viktigaste målen som definieras i SRADDET och EU:s politiska mål. Staten kan också ingå avtal med relevanta aktörer när det gäller nationella intressen (CIN). I dessa avtal åtar sig staten att bidra till finansiering och genomförande av större projekt inom strategiskt viktiga områden. Avtalen är operativa partnerskapsavtal mellan staten, en region eller en grupp kommuner och offentliga och privata aktörer.



Figur 6. Schematisk bild över Estlands, Irlands, Nederländernas, Skottlands och Österrikes nationella styrdokument. Bild framtagen av Spatial Foresight.

4.2.2 Forum för dialog mellan olika planeringsaktörer

Ett forum för dialog mellan planeringsaktörer upprättas med syfte att stärka samverkan och gemensamt lärande mellan offentliga, privata och civila aktörer. Forumet upprätthålls av arenan för samverkan mellan statliga myndigheter med stöd av kansliet. Arenan och forumet är nära sammankopplade och stärker varandra. Forumet kan ses som ett nätverk av olika aktörer som de deltagande myndigheterna inom arenan kan föra dialog med kopplat till olika frågeställningar och situationer.

Genom forumet ges möjlighet till kunskapsspridning och kunskapsinhämtning kring behov och utmaningar som Sveriges planeringsaktörer upplever. Genom forumet kan också ett kontinuerligt kunskapsbyggande kring rumsliga strukturer och dess koppling till olika samhällsprocesser

på olika nivåer ske. Forumet kan på så vis bidra till en bättre förståelse för olika aktörers roller och mandat samt för hur lagstiftning och andra styrmedel påverkar viktiga planeringsrelaterade frågor.

Forumet har vid framtagandet av underlag till en nationell rumslig strategi och handlingsprogram en central roll utifrån dialogen kring prioriteringar och konsekvenser av olika vägval samt att säkerställa förutsättningar kring genomförandet. Forumet har också en central roll i arbetet att genomföra och följa upp en beslutad nationell rumslig strategi och ett handlingsprogram. Forumet utgör ett viktigt stöd för arenan i arbetet med att skapa nationella visualiseringar och analyser utifrån vilka perspektiv som är viktiga, i vilken kontext samt utifrån vad som ska förmedlas och varför.

Inspiration har hämtats från Österrike som har en lång tradition av att arbeta med flernivåssamverkan där planeringsaktörer från olika nivåer gemensamt kommer överens om vilka prioriteringar som är viktigast att samordna sig kring.

Exempel på flernivåssamverkan

I Österrike har man en lång tradition av att arbeta med samverkan mellan flera nivåer och den så kallade österrika konferensen, ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz), är ansvarig för den nationella planeringen. ÖROK har inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna gemensamt för att samordna den rumsliga utvecklingen på nationell nivå och driva gemensamma frågor. Här ges möjlighet att lyfta olika konfliktområden och identifiera insatser som krävs för att ta sig an dessa. Som ett resultat av ÖROK tas det österrikiska rumsliga utvecklingskonceptet (Österreichisches Raumentwicklungskonzept, ÖREK) fram, ungefär vart tionde år. ÖREK som utarbetas i en bred process tillhandahåller övergripande principer och mål för landets rumsliga utveckling. Större delen av landets planeringskår på såväl nationell, regional och kommunal nivå, involveras. En viktig del i genomförandet av ÖREK är frivilliga projektpartnerskap, de så kallade ÖREK-partnerskapen. I dessa partnerskap samarbetar intresserade ÖROK-medlemmar och andra relevanta aktörer kring tematiska frågeställningar. Syftet är att utveckla eller genomföra en rad uppgifter för ÖREK och ta sig an viktiga frågor såsom motstridiga markanvändningsintressen.

4.3 Organisation och styrning

4.3.1 Råd och kansli för samhällsplanering

Rådet för samhällsplanering utses av regeringen med uppdrag att utveckla ramverket för nationell planering i Sverige. Rådet utgörs av myndighetschefer från de statliga myndigheter vars sakfrågor och ansvarsområden är centrala i samhällsplaneringen. Rådet fattar beslut, kommunicerar med Regeringskansliet kring leveranser och uppdrag och gör prioriteringar för arbete på årsbasis samt ser till att arbetet reurssätts.

Rådet stöttas av ett kansli med en administrativ funktion som placeras på Boverket. Kansliets uppgifter är att kalla till arenans gemensamma möten, ta emot förfrågningar från forumet och Regeringskansliet, kalla myndighetschefer till rådsmöten och bistår med underlag inför beslut etc. Kansliet administrerar också forumet för dialog mellan planeringsaktörer och ordna webinarier och konferenser etc. På kansliet ligger också uppgiften att publicera och tillgängliggöra framtagna underlag.

Rådet behöver en långsiktig och stadigvarande finansiering från regeringen för arbetet inom arenan och forumet. Omkostnader finns för konferenser, möten och förvaltning av webbplats och inköp av bearbetning av data för rumsliga analyser.

Grunden för den samverkan som föreslås inom arenan är till viss del redan lagd genom det arbete som bedrivits inom Miljömålsrådet. I väntan på ett eventuellt regeringsbeslut att inrätta ett råd för samhällsplanering föreslås att regeringen ger Miljömålsrådet i uppdrag att vidareutveckla formerna för samverkan mellan myndigheterna och bygga upp en gemensam nationell analyskapacitet under 2022 och 2023.

Rådet för samhällsplanering fokuserar på den rumsliga påverkan, direkt och indirekt, som utvecklingen inom olika sakfrågor medför. En stor mängd statliga myndigheter kommer därför beröras. Vilka dessa är skiljer beroende på tema, likaså på omfattningen och graden av interaktion beroende på sammanhanget. Detta innebär att olika myndigheter kommer att medverka i Arenan för samverkan mellan statliga myndigheter i olika utsträckning beroende på myndighetens koppling till de frågor som är i fokus.

4.3.2 Arena för samverkan mellan statliga myndigheter

De frågor som hanteras inom arenan för samverkan mellan statliga myndigheter kan komma som regeringsuppdrag, lyftas av enskilda sektorsmyndigheter eller som resultat av dialogen inom forum för dialog mellan planeringsaktörer. I kapitel 4 exemplifieras kriterier för vilka frågor som arenan skulle kunna hantera. Frågor inom arenan som kräver en

övergripande diskussion avseende inriktning och vägval lyfts till rådet och dess myndighetschefer för beslut om hantering. Ansvar för enskilda sakfrågor ligger på ansvarig sektorsmyndighet som idag. Arenan har här en stöttande funktion för att synliggöra målkonflikter och synergier och andra perspektiv som är viktiga för planeringen med hjälp av bland annat tvärsektoriella planerings- och analysunderlag. Arenan tar fram underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram samt andra beslutsunderlag som sedan via Rådet för samhällsplanering lyfts till regeringen som beslutar. Rådet leder arenans arbete avseende inriktning, prioritering och resurssättning. Arenan bemannas av sakkunniga representanter från flera olika myndigheter för att säkerställa gemensamt ägarskap och för att skapa grund för att bygga upp tillitsfulla relationer över tid.

4.3.3 Forum för dialog mellan planeringsaktörer

Forum för dialog mellan planeringsaktörer avser att etablera regelbundna träffar mellan såväl offentliga, privata som civila aktörer på samtliga planeringsnivåer som till exempel akademien, näringslivet och intresseorganisationer. Idag finns olika typer av forum där olika planeringsaktörer träffas och utbyter erfarenheter och kunskap. Oftast sker dock dessa forum utifrån att en viss grupp av aktörer träffas. Forumet kan både ske genom en digital plattform som genom fysiska möten, konferenser. Arenan kan också vid behov samla grupper av aktörer inom forumet. Idag finns en digital plattform kopplat till Rådet för hållbara städer, "Hållbar stad" som forumet skulle kunna hämta inspiration från. Eventuellt skulle denna kunna breddas och utvecklas.

4.3.4 Rådets legitimitet hos andra planeringsaktörer

En nära relation med planeringsaktörer på kommunal och regional nivå är avgörande för att uppnå syftet med förslaget att inrätta ett råd för samhällsplanering. Aktörerna är självständiga, men samtidigt ömsesidigt beroende. Detta leder till att ansvarsrelationerna inom samhällsplaneringen är komplexa. Det saknas i flera avseenden direkt möjlighet för en part att styra en annan, i stället handlar det om att synka, samordna och samverka. Det som betraktas som former av mjuk styrning.

Genom rådet för samhällsplanering kommer relationer och tillit mellan aktörer att stärkas i takt med att den gemensamma kunskapen kring planeringsutmaningar och vägar framåt ökar. Rådets arbete kommer på sikt att kunna leda till en ökad tydlighet från statens sida kring nationella mål och intressen. En nationell rumslig strategi och handlingsprogram kommer också kunna bidra till det.

4.3.5 Relationen till befintliga samverkansplattformar

Myndigheterna samverkar redan i dag inom ramen för ett flertal projekt, beredningar, plattformar och nätverk. En del av dessa är av övergripande karaktär, andra med fokus på sakfrågor. En del är temporära andra mer

stadigvarande. Miljömålsrådet och Rådet för hållbara städer är särskilt relevanta i detta sammanhang. Boverkets bedömning är att det finns en viss överlappning mellan de olika rådens ansvarsområden. Andra exempel på råd är Skogsprogrammet som hanterar det rumsliga i skogslandskapet ur flera perspektiv, till exempel produktion av skogsråvara, grön infrastruktur, kulturlandskapet, sociala värden, lokal utveckling och klimatnytta. Nuvarande råd innehåller dock inte de funktioner som föreslås inom Rådet för samhällsplanering och inte heller den breda ansats där ett helhetsperspektiv på samhällsplaneringen tas. På sikt kan inrättandet av Rådet för samhällsplanering minska behovet av nya initiativ av detta slag. Regeringen borde i samband med att Rådet för samhällsplanering inrättas se över antalet råd med rumslik koppling och eventuellt ta ställning till om de kan inordnas i Rådet för samhällsplanering eller om de på sikt borde få ett ändrat uppdrag.

Rådet för hållbara städer

Rådet för hållbara städer är ett myndighetssamarbete som ska stärka kommunernas förutsättningar att utveckla levande och hållbara städer och samhällen. Rådet för hållbara städer inrättades av regeringen i december 2017 och verkar till och med maj 2022. Utgångspunkterna i Rådets arbete utgörs av

- Mål 11 i FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030
- Regeringens Strategi för levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling
- Propositionen Politik för gestaltad livsmiljö.

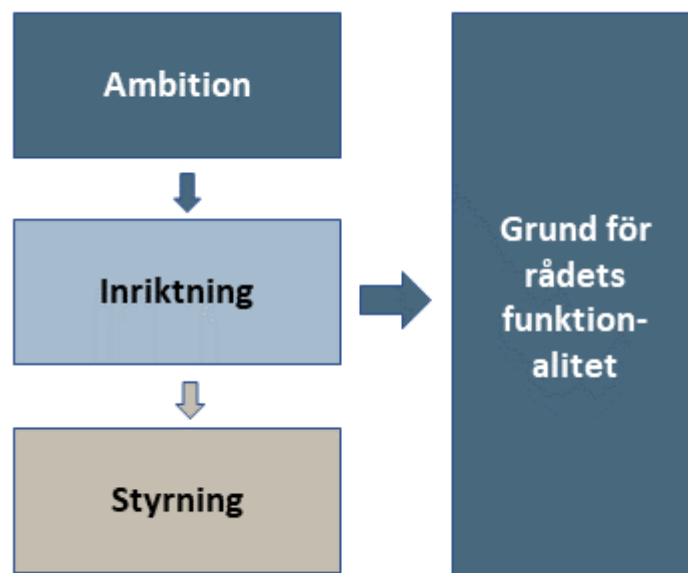
Enligt regeringsuppdraget ska Rådet för hållbara städer ta tillvara erfarenheter och relevant kunskap inom hållbar stadsutveckling och föra dialog, samverka och involvera aktörer på nationell, regional och lokal nivå. På så sätt skapas möjligheter att utveckla nya samarbetsformer mellan myndigheter, regioner, kommuner, näringsliv och civilsamhälle

Miljömålsrådet

Miljömålsrådet inrättades av regeringen år 2014. Miljömålsrådet är en plattform för fler åtgärder och ett intensifierat arbete på alla nivåer i samhället för att nå Sveriges miljömål. Rådet består av chefer för 18 myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen Miljömålsrådet presenterar 1 mars varje år åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. Under våren 2022 förlängdes Miljömålsrådets uppdrag i ytterligare fyra år.

4.3.6 Att komma överens om ambition, inriktning och styrning

All samverkan kräver tydliga gemensamma spelregler och agendor. Det ställer krav på att förstå vilka aktörer som behöver involveras och på vilket sätt de kan/bör involveras. Att reda ut ansvarsfördelningen, och därmed förväntningarna på respektive aktör, är därför centralt. En förutsättning för att de funktioner som föreslås inom Rådet för samhällsplanering ska få genomslag är att de finner "acceptans" hos nyckelaktörer och nyckelpersoner. Det handlar om att komma överens om ambition, inriktning och styrning av föreslagna funktioner. Dessa tre principer är inbördes beroende; det går inte att definiera styrning utan att vara överens om ambition och inriktning.



Figur 7. Att komma överens om ambition, inriktning och styrning. Illustration Boverket.

Det arbete som har skett inom programområdet "Ramverk för nationell planering" har lagt en grundstruktur för hur en nationell planering kan utvecklas och samverkan ske. Frågor kvarstår att lösa som behöver göras inledningsvis när arenan och forumet etableras. En viktig del vid etableringen handlar om att definiera ambitionsnivå och inriktning för såväl rådet för samhällsplanering som dess två föreslagna funktioner. Det är också viktigt att arbetet kan utvecklas över tid utifrån en gemensam kunskap och ett gemensamt lärande mellan de aktörer som ingår i arenan. Det ger möjlighet för deltagande aktörer att kunna vara med och forma såväl innehåll som process.

5 Ramverkets roll i praktiken – tematiska exempel

I detta kapitel beskrivs behoven av en samordnad samhällsplanering. Detta görs utifrån följande tre tematiska exempel som lyfter fram den rumsliga kopplingen.

- Hållbar elektrifiering
- Samhällsomvandling i norra Sverige kopplat till hållbar stadsutveckling
- Transportsystemets omställning

Gemensamt för de tematiska exemplen är att de är tvärsektoriella i sin natur samt att de är av nationellt och politiskt intresse. Hållbar elektrifiering kopplar an till Miljömålsrådets arbete kring elektrifiering. Transportsystemets omvandling kopplar i sin tur till bland annat Transportplanering 2.0, ett initiativ från Miljömålsrådet 2017, där behovet av en bredare ansats än dagens infrastrukturplanering undersöktes för att öka möjligheterna att nå målen för en hållbar utveckling. Samhällsomvandling i norra Sverige är en exceptionell förändring som ritar om den nationella kartan. Inom dessa tre tematiska områden skulle ramverk för nationell planering kunna bidra till ett strukturerat arbete med fokus på den rumsliga dimensionen. Nedan följer en summering av de tematiska exemplen, de återfinns i sin helhet i bilaga 3. Det finns även en stor mängd andra tematiska exempel som skulle kunna gynnas av ramverket, vilket också redogörs för i detta kapitel. Med stöd i de tematiska exemplen summeras avslutningsvis vilka nyttor som kan antas uppstå genom rådet för samhällsplanerings arbete.

5.1 Hållbar elektrifiering

Sverige befinner sig i en elektrifieringsvåg i ljuset av högt satta klimatmål – år 2045 ska Sverige vara klimatneutrala. El pekas ut som nyckeln till samhällets omställning och konsumenterna efterfrågar hållbar el för att dra sitt strå till stacken, och i flertalet verksamheters fall även för att bli konkurrenskraftiga.

Men utmaningarna är många. Sverige har ett av Europas äldsta stamnät och våra regionala och lokala nät har många år på nacken.²⁴ Parallellt behöver nya anläggningar för produktion av förnybar energi anläggas, liksom behövs robusta distributionssystem. Infrastruktur för distribution av el till transportsektorn i form av elvägar och laddstolpar kommer sannolikt även behöva byggas och batterier behöver produceras som kan lagra

²⁴ Fossilfritt Sverige, Färdplan el – för ett fossilfritt samhälle

el. I ljuset av elektrifieringen kommer nya industrier att anläggas och med detta kommer nya bostäder och infrastruktur behöva rustas upp, kompletteras eller tillkomma. Vilka i sin tur kommer att konsumera el.

I och med ökad produktion genom förnybara källor som sol, vind och vatten blir energisystemet mer decentraliserat och även ”fysiskt” till sin karaktär. Elektrifiering möter samhällsplaneringen genom hela ledet från produktion via distribution till konsumtion. Anspråken på mark förväntas öka för en rad olika användningsområden och mål- och intressekonflikterna är många. Elektrifiering kommer att få en allt större betydelse för hur vi planerar och använder mark och vatten.

De förändrade förutsättningarna ställer högre krav på ett rumsligt såväl som strategiskt ”tänk” när det kommer till elektrifiering. Det kommer att krävas en förståelse för hur förutsättningar ser ut i olika delar av landet och en förmåga att ”zooma in och ut” mellan nivåer. Vad innebär större energikrävande etableringar i norr för södra Sverige? För att uppnå målen kommer ökad produktion av hållbar energi att krävas; var ska den nödvändiga utbyggnaden av vindkraftsproduktion, solceller etcetera rent geografiskt placeras? Vilka markanspråk innebär det? Vad kan samexistera med elproduktionen och när uppstår krockar till exempel kopplat till skyddsavstånd? Frågeställningar av denna karaktär illustrerar behovet av en nationell helhetssyn liksom behov av nationell samordning. Ett råd för samhällsplanering skulle kunna bidra genom att fylla en lucka kring de rumsliga aspekterna av elektrifieringsfrågan. Dels genom rådets två funktioner; Arena för samverkan mellan statliga myndigheter och Forum för dialog mellan planeringsaktörer. Dels genom rådets två leveranser; underlag till nationell strategi och handlingsprogram samt gemensamma nationella planerings- och analysunderlag. Det handlar bland annat om att samverka och föra dialog i frågor som rör mål- och intressekonflikter kopplat till elektrifiering och planering samt att ta fram gemensamma planeringsunderlag i form av till exempel scenarier som illustrerar dessamma. Nyttor som skulle kunna uppstå kopplat till dessa funktioner och leveranser beskrivs i avsnitt 4.5

5.2 Samhällsomvandling i norra Sverige kopplat till hållbar stadsutveckling

I dag pågår en storskalig omställning av Sveriges industrilandskap inom grön produktion. En stor del sker i Västerbottens och Norrbottens län, både hos redan etablerade industrier samt planerade industrier. I skuggan av dessa stora etableringar står en samhällsomvandling på regional och lokal nivå med stor betydelse för Sveriges omställning till fossilfria, konkurrenskraftiga och innovativa industrier. Den samhällsomvandling som nu sker kommer innebära stora förändringar i såväl näringslivet som i Sveriges demografi och kan på vissa sätt komma att skaka om den svenska kartan. De nationella intressena är därför stora i den omvandling

som sker i norra Sverige samtidigt som den höga takten i denna omvandling medför stora utmaningar för samhällsplaneringen på flera nivåer och för många aktörer.

Bland de samhällsplaneringsfrågor som aktualiseras av samhällsomvandlingen är några särskilt framträdande: behov av bostäder och stadsutveckling, kompetensförsörjning, transport samt tillgång till fossilfri el. På grund av tillskottet av nya industrier och verksamheter kommer efterfrågan på arbetskraft och ny kompetens att öka. Detta medför i sin tur ett stort behov av bostadsbyggande både kortsiktigt för att klara den omedelbara försörjningen av arbetskraft till det växande näringslivet, och mer långsiktigt för att möta den bredare samhällsutveckling som följer i det expanderande näringslivets kölvatten. Det senare är särskilt viktigt för att minska risken för ”fly-in-fly-out” karaktär på regionens orter. Av det skälet handlar bostadsbyggandet inte bara om att producera bostäder utan i hög grad också om stadsutveckling i bred bemärkelse. Utan kringfunktioner som offentlig och kommersiell service, fritidsutbud, attraktiva livsmiljöer, med mera ökar risken för fly-in-fly-out betydligt.

Med de omfattande privata och offentliga investeringarna följer samtidigt en rad målkonflikter, exempelvis kring markanvändningen på de platser som utvecklas. Bland de mest påtagliga markanvändningskonflikterna finns exempelvis frågor som rör intrång i och bevarandet av natur- och kulturmiljövärden i samband med byggandet av ny infrastruktur, nya vindkraftverk, mm. En liknande konflikt rör också rennäringen som påverkas i hög grad av de pågående förändringarna. Förutom motstridiga intressen i marken i regionen aktualiserar samhällsomvandlingen även konflikter kopplat till resurser som det också finns en efterfrågan på i andra delar av landet, exempelvis konkurrensen om den svenska elen. Denna konflikt rör förhållandet mellan olika delar av Sverige och kan inte hanteras på regional nivå utan får konsekvenser för landet som helhet.

Samhällsomvandlingen i norr är därför ett mycket illustrativt exempel på behovet av en samordnad samhällsplanering där frågor som bostäder, stadsutveckling, kompetensförsörjning, transporter och inte minst säkerställandet av en god tillgång till fossilfri el behöver hanteras i ett gemensamt sammanhang och där staten behöver agera som en aktör med ett helhetsperspektiv. I det sammanhanget finns det anledning att stärka förutsättningarna för intern samordning inom staten och att komplettera länsstyrelsernas och sektorsmyndigheternas ordinarie processer med ett bredare perspektiv och rumsliga sammanhang. Här skulle ett råd för samhällsplanering kunna fylla en viktig funktion, framför allt genom att underlätta den statliga samordningen, exempelvis genom framtagandet av gemensamma underlag för att bedöma var storskaliga industrietablerings är lämpliga att lokaliseras samt vilka konsekvenser det får ur olika perspektiv.

5.3 Transportsystemets omställning

Som ett led i arbetet mot det långsiktiga klimatpolitiska målet har regeringen angett som klimatpolitiskt etappmål att utsläppen från inrikes transporter (utom flyg) ska minska med 70% till 2030 från 2010 års nivåer. Transportsektorn står för en knapp tredjedel av dagens utsläpp och är därigenom en viktig nyckel till hela den klimatpolitiska måluppfyllelsen. Sedan 2010 har utsläppen från transportsektorn minskat men, liksom för det långsiktiga klimatmålet, sker det inte i en takt som behövs för att nå målet till 2030.

Klimatmålen har stöd i Sveriges klimatpolitiska ramverk men transportplaneringen styrs samtidigt i första hand av de transportpolitiska målen, där det klimatpolitiska etappmålet för inrikes transporter utgör en del i en större målhierarki. Den transportpolitiska målstrukturen medför potentiella målkonflikter inom transportsektorn, exempelvis mellan enskilda hänsynsmål och kravet på samhällsekonomisk effektivitet eller mellan ökad tillgänglighet och ökade utsläpp. Samtidigt medför transportsektorns omställningsbehov också en rad målkonflikter gentemot andra politikområden, till exempel när det kommer till såväl elektrifieringen av fordonsflottan som en ökad användning av biodrivmedel.

Såväl regeringen som ett flertal myndigheter har poängterat behovet av ett helhetsgrepp om de insatser och åtgärder som behöver vidtas för att möjliggöra en omställning av transportsystemet i enlighet med klimatmålen. Många av de åtgärder som krävs ligger utanför den traditionella transportplaneringen och under flera aktörers rådighet, inklusive flera myndigheter. Det handlar om styrmedel, informationsåtgärder, samhällsplanering, forskningsinsatser, etc. – ofta i kombination och i stort behov av samordning.

Rådet för samhällsplanering föreslås ha flera funktioner som på olika sätt har potential att vara ett stöd i den omställning av transportsystemet som är nödvändig för att nå klimatmålen. Den arena för samverkan mellan statliga myndigheter som föreslås utgöra en av funktionerna i Rådet för samhällsplanering skulle kunna ta vid där tidigare tidsbegränsade uppdrag och samverkansinitiativ för att främja en omställning av transportsystemet slutar. Det skulle ge den breda samverkan en långsiktighet och ett institutionellt sammanhang som ger legitimitet åt den breda ansats som omställningen av transportsystemet behöver utgå från. Ett tvärsektoriellt och rumsligt perspektiv i effekt- och konsekvensbedömningar skulle kunna utgöra ett stöd som underlättar avvägningar av de transportpolitiska målen i relation till mål inom andra politikområden, något som rådet skulle kunna bidra till att stärka. I den mån den bredd av åtgärder som i olika sammanhang har lyfts fram förutsätter anpassning efter lokala och regionala förutsättningar behöver det göras i samråd med de aktörer som har bäst insyn i dessa förutsättningar och i det sammanhanget har den föreslagna forumfunktionen potential att vara av stort värde.

5.4 Ytterligare tematiska exempel

Utöver de tre tematiska exemplen som beskrivs ovan och i bilaga 3 finns givetvis ett flertal andra teman som är av nationellt intresse. Nedan lyfts i övergripande termer ytterligare några exempel på teman där ett råd för samhällsplanering skulle kunna bidra med fokus på den rumsliga dimensionen.

5.4.1 Försörjning av samhällsviktiga råvaror

Sverige har, som majoriteten av världens länder, ett stort behov av råvaror och material. Likt byggstenar formar dessa grunden till de moderna samhällen vi lever i genom industriverksamhet och bearbetningsprocesser. Metaller och mineraler, ballast, sand/grus, livsmedel, vatten, skog, drivmedel och kemikalier är exempel på områden där råvarubehovet är fortsatt stort. De råvaror som är ekonomiskt viktigast och har hög försörjningsrisk kallas kritiska råvaror.²⁵ Trygg tillgång till dessa bygger på robusta värdekedjor, cirkulär användning, ökad produktion/bearbetning och diversifierad anskaffning nationellt och över landsgränser. Olika typer av råvarubehov resulterar i både positiva och negativa konsekvenser för de samhällen de förs in i eller utvinns ifrån.

På EU-nivå uttrycks tillgång till resurser av kritiska råvaror som en strategisk säkerhetsfråga i ambitionen att förverkliga den gröna omställningen och nya industristrategin.²⁶ Tillgången är också kopplad till Europas konkurrenskraft och autonomi. En stor del av den ökade efterfrågan är kopplad till energiomställningen och digitaliseringen. Inom flera områden ökar utmaningar kontinuerligt, då nära geografisk produktion är låg eller obefintlig och bidrar till importberoende från ett fåtal, ofta icke-demokratiska och konfliktdrabbade, länder. I dagsläget konsumerar Europa ungefär en fjärdedel av världens råvaror och producerar tre procent.²⁷ Systemet är därför känsligt för störningar, konkurrensutsatt och föremål för etiska och moraliska konsekvenser om miljömässiga och sociala aspekter åsidosätts.²⁸ Ett stort förändringstryck sker och kan väntas framåt för att säkra hållbar råvaruförsörjning på den svenska marknaden.

Försörjning av råvaror och material är i grunden rumsligt förankrade då de utvinns ur/produceras på icke-flyttbara naturresurser och mark. Om man tar hänsyn till de produkter och hela samhällen som i sin tur är beroende av råvaror är den rumsliga kopplingen ännu starkare. Utan tillgång till råvaror på kort sikt stannar samhället och samhällsbyggandet upp, och utan hållbar produktion, distribution och konsumtion på lång sikt finns inte tillräckligt med råvaror att tillgå. Eftersom råvarumarknaden i hög grad är global utspelar sig detta vidare på olika skalor och i komplexa

²⁵ Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21:FPM52 Meddelande om kritiska råvaror

²⁶ Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21:FPM52 Meddelande om kritiska råvaror

²⁷ <https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/>

²⁸ SGU – PM inspel till ramverk för nationell planering

nätverk av aktörer. Inte sällan uppstår målkonflikter och avvägningsbehov vid olika typer av markanspråk och konkurrerande intressen. Behovet av samhällsråvaror är således inte bara en regional, utan även i hög grad en nationell och internationell fråga, som har tydliga rumsliga anspråk. För att förstå och strategiskt planera och styra vad och hur mark och vattenresurser nyttjas behöver hela komplexiteten kunna belysas och analyseras, inte minst ifråga om intressekonflikter. Här skulle ett råd för samhällsplanering kunna fylla en viktig funktion, dels genom att tillhandahålla analysunderlag som visar på förutsättningar men också kan belysa potentiella konflikter, dels genom att en arena för samverkan mellan statliga aktörer som kan hantera målkonflikter. Därtill skulle forumet för dialog mellan planeringsaktörer kunna bidra till att stärka den kedja nationell-regional-lokal som är högrelevant för frågan.

5.4.2 Skog

Skogsråvaror är en av Sveriges viktigaste naturtillgångar och skogen breder ut sig över hela 69 procent av landets yta (58 % av Sveriges landareal utgörs av produktiv skogsmark). Skogsråvaran ska leverera många nyttor till samhället till exempel byggnadsmaterial, papper, substitution av fossila bränslen och andra material som inte är förnyelsebara. Avverkningen av skogsråvara ökar men är fortfarande i nivå med den högsta hållbara avverkningsnivån.²⁹ En hållbar avverkningsnivå är bara ett av flera kriterier för att förvaltningen av skogen ska betraktas som hållbar. Ibland krockar intresset av skogsråvara med andra värden som skogen också erbjuder. Som exempel kan nämnas biologisk mångfald, friluftsliv, attraktiva livsmiljöer, hälsa, kulturella värden och rennäring. Vad gäller den senare uppstår en markrelaterad konflikt mellan skog och renskötsel, inte minst i relation till det kumulativa trycket på betesmarker. Såväl renskötsel som samiskt kulturarv är i högsta grad beroende av landskapets rumsliga utformning inom renskötselområdet. En genomtänkt planering byggd på kunskap och dialog minskar risken för konflikt.

Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs vilket framgår i Skogsvårdslagen 1§. Det vill säga att skogens långsiktiga produktionsförmåga ska bibehållas samtidigt som skogens roll för biologisk mångfald behålls och hänsyn också tas till andra intressen. Här uppstår planeringskopplingar (synergier resp. potentiella konflikter) till exempelvis transporter och lokal och regional utveckling. Oavsett vilket intresse som ställs i relation till skogen måste hänsyn alltså tas till flera komplexa processer vid utvinning och tillförsel av skogsråvaror, med en förankrad helhetssyn av påverkan i olika områden. Detta arbete pågår idag inom ramen för det nationella skogsprogrammet; ett råd för samhällsplanering skulle kunna bidra med att fördjupa samhällsplaneringsperspektivet.

²⁹ Skogsvårdslag 1979:429

5.4.3 Och listan växer...

Potentiella samhällsteman som ett råd för samhällsplanering kan hantera kan exemplifieras ytterligare med:

- Kulturella värden i samhällsbyggnadsprocessen
- Risk och samhällsberedskap
- Hållbar vattenresurshushållning utifrån ett mark- och vattenanvändningsperspektiv
- Klimatförändringar. Dels i termer av ett resiliensperspektivet och fysisk planering som verktyg för att hantera effekter av klimatförändringar. Dels i termer av omställning i relation till klimatmål, t.ex. rumsliga frågor kopplat till reducering av utsläpp och anpassning, kolinlagring etc.
- Planering i kustzoner och särskilt länken mellan nationella havsplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen samt kommunala översiktsplaneringen.
- Grön infrastruktur med fokus på funktionalitet, relationen mellan gröna värden och andra samhällsvärden. Särskilt fokus på de rumsliga aspekterna i fråga om överbryggningen mellan nationell, regional och lokal nivå.

5.5 Principiella resonemang kring nyttor, kriterier och process

Med stöd i de tematiska exemplen summeras i detta avsnitt vilka nyttor som kan antas uppstå genom att inrätta ett råd för samhällsplanering med förslagna funktioner. Dessutom lyfts förslag på generella kriterier som behöver uppfyllas för att ett tema ska vara aktuellt att lyfta till rådet.

5.5.1 Nyttor och planeringspoänger

De tre fördjupade tematiska exemplen hållbar elektrifiering, samhällsomvandling i norr samt transportsystemets omställning visar på hur det finns uppenbara rumsliga aspekter av breda samhällsfrågor. Det handlar dels om de rumsliga konsekvenserna som elektrifiering eller samhällsomvandling ger upphov till, exempelvis att mark tas i anspråk, eller att konflikter om ytor uppstår när verksamheter inte kan samexistera. Dels om hur förutsättningar i rummet påverkar utvecklingen, till exempel var förutsättningar för vissa verksamheter är särskilt gynnsamma (till exempel goda vindförutsättningar) eller var det finns förutsättningar som begränsar eller omöjliggör vissa verksamheter (till exempel säkerhetsavstånd till bostäder). Det som de tematiska exemplen också visar på är att flera viktiga samhällsfaktorer i dagsläget inte nödvändigtvis beaktas och behandlas som om de vore rumsliga. En grundläggande uppgift för ett råd för

samhällsplanering skulle därför vara att bidra just med att belysa breda samhällsfrågor utifrån ett rumsligt perspektiv. Nyttorna/poängerna med att angripa samhällsfrågor/samhällsutmaningar utifrån ett rumsligt perspektiv är bland annat följande:

- En insikt om att, såsom de tematiska exemplen visar, de flesta samhällsutmaningar är förenade med markanspråk.
- En förståelse för att detta i sin tur kan innebära målkonflikter och konkurrerande intressen. Målkonflikterna kan uppstå å ena sidan på den konkreta platsen, till exempel när infrastruktur ska anläggas och när olika intressen står i konflikt med varandra. Men målkonflikter kan också uppstå mellan platser, till exempel visar elektrifieringsfrågan på konkurrens mellan södra och norra Sverige. Erfarenheter från den nationella infrastrukturplaneringen visar också på hur konkurrenssituationer uppstår mellan stråk och mellan olika delar av landet.
- En förståelse för att varje plats medför att aktörer har relationer till varandra – offentliga aktörer på olika nivåer, privata aktörer (till exempel fastighetsägare, trafikoperatörer), medborgare etcetera. Dessa har olika intressen i frågan, påverkas på olika sätt och har också olika typer av ansvar och rådigheter att påverka utvecklingen. Erfarenheten från decenniernas svensk och internationell planeringsforskning är att detta inte sällan är förenat med konflikter och motstridigheter.

5.5.2 Nyttor i relation till föreslagna funktioner

Baserat på dessa ”planeringspoänger” ser vi att nyttan med ett råd för samhällsplanering med föreslagna funktioner är att bringa tydlighet i ”planeringssystemet”. I de tematiska exemplen lyfts behov som kan mötas av de två funktioner som föreslås inom ramverket (se vidare kap. 3):

- Arena för samverkan mellan statliga myndigheter
- Forum för dialog mellan planeringsaktörer

I exemplet Hållbar elektrifiering efterfrågar vissa intervjupersoner (se vidare bilaga 3) ett råd som ”går längre” och formulerar gemensamma viljeriktningar, mål och strategier. I detta avseende bör lyftas fram att rådet inte utgörs av ett politiskt organ (se vidare kap. 3). Efterfrågan om att gå längre skulle därför kunna omdefinieras som ett förslag om att rådet tar en funktion att driva på staten genom att identifiera behov av politiska viljeriktningar. Likaså skulle en funktion för ett råd som ”går längre” kunna vara att identifiera och lyfta fram behov av regelöversyn.

De tematiska exemplen visar att de funktioner som föreslås inom rådet för samhällsplanering till stor del är sammanflätade. I vissa fall kan framtagandet av analysunderlag bidra till att behov av statlig samordning uppstår, i andra fall kan en konsekvens av statlig samordning vara att behov av att ta fram analysunderlag identifieras.

5.5.3 Kriterier för att lyfta frågor/teman till Rådet för samhällsplanering

Vilka är de generella kriterier som bör uppfyllas för att en frågeställning eller tema ska vara aktuellt att lyfta till arenafunktionen inom rådet? Nedan följer ett, icke komplett, förslag:

- Det ska röra en samhällsfråga av betydande nationellt intresse som inte går att hantera på grund av motstridiga eller avsaknad av mål eller för många mål.
- Det ska röra en sektorsövergripande samhällsfråga där många frågor och perspektiv behöver vägas samman och där flera myndigheter berörs.
- Det ska röra en sektorsövergripande samhällsfråga som berör flera nivåer (nationellt, regionalt, lokalt).

Genom rådet för samhällsplanering belyses och hanteras dessa frågor med utgångspunkt i ett rumsligt perspektiv.

6 Konsekvenser av förslaget till ramverk för nationell planering

6.1.1 Rådet för samhällsplanering och dess funktioner

Upprättandet av ett råd för samhällsplanering med föreslagna funktioner kan bidra till stärkta förutsättningar för olika aktörer att gå samman för att uppnå gemensamma nyttor och mål, men även att kunna hantera utmaningar som ingen ensam aktör vare sig har rådighet eller förmåga att hantera ensam. Rådets arbete sker genom ett stöttande och vägledande arbetssätt som bidrar till att bygga kunskap och främja dialog. Det kan vara att förmedla kunskap till planeringsaktörer men också att fånga in deras perspektiv, behov och utmaningar. Det kan också vara att lyfta fram målkonflikter och motsättningar som underlag till beslut och ge inspel på hur dessa kan lösas. Detta följer svensk förvaltningstradition; vägledande snarare än bindande strategiska planer är den gängse modellen för översiktlig planering i Sverige. En liknande logik i rådet för samhällsplanering ger kontinuitet och förutsägbarhet i arbetssätt och processer.

Ett vägledande förhållningssätt möjliggör dessutom för situationsanpassning, dvs. ger utrymme för avvägningar som är anpassade för specifika sammanhang och sakfrågor. Det ger också utrymme för myndigheterna att utveckla nya arbetssätt och att tydliggöra ramarna för vad som krävs för att nå nationella och globala mål.

6.1.2 Konsekvenser av en nationell rumslig strategi och nationella planerings- och analysunderlag

Den nationella rumsliga strategin med tillhörande handlingsprogram tydliggör inriktningen för rumslig utveckling inom viktiga frågor och kommer tillsammans med nationella planerings- och analysunderlag att leda till ett helt annat stöd i samhällsplaneringen för olika planeringsaktörer. Strategin ger möjlighet för regeringen att prioritera vissa mål och intressen inom samhällsplaneringen, exempelvis genom uppdrag till myndigheter eller genom statliga utredningar, samt formulera övergripande principer och förhållningssätt/ramar för samhällsplaneringen. Strategin utgör också vägledning för statlig, regional och kommunal planering. Utöver den nationella rumsliga strategin kan Rådet för samhällsplanering också ges i uppdrag att ta fram andra underlag, till exempel inom särskilda sakområden. Det kan handla om planeringsunderlag som kan nyttjas direkt av planeringsaktörerna, eller om underlag som ska bearbetas vidare av sektorsmyndigheter.

I nuvarande planeringssystem finns det flera olika aktörer som har i uppgift att ta fram planeringsunderlag. Det finns också exempel på forum för samordning av nationella mål och intressen, som också kan ha i uppdrag att ta fram underlag. Förslaget innebär inte några förändringar av detta

system, utan snarare ett komplement som ska stötta det befintliga systemet.

Den nationella rumsliga strategin ger stöd åt myndigheter, regioner och kommuner i olika avvägningsfrågor på strategisk och lokal nivå. Detta underlättar arbetet med statliga intressen i flera olika sammanhang. Genom att statliga myndigheter deltar när strategin tas fram utvecklas även kunskapen hos myndigheterna om nationella, rumsliga perspektiv i samhällsbyggandet. Strategin och arbetet med att ta fram denna visar alltså för planeringsaktörerna hur de uppgifter och utmaningar som finns oftast har ett rumsligt perspektiv och är förenat med markanspråk. Det gäller både på nationell och lokal nivå.

6.2 Konsekvenser för olika planeringsaktörer

Rådet för samhällsplanerings arbete omfamnar samhällsplaneringen i bred mening och är inte avgränsat till fysisk planering enligt PBL. Aktörer som i första hand berörs av rådet samt av arbetet inom arenan och forumet är länsstyrelserna, kommunerna, regionerna och sektorsmyndigheter. Även Regeringskansliets arbete påverkas genom att regeringen får möjlighet att vända sig direkt till en samlad arena med statliga myndigheter i olika frågor som berör rumslig utveckling. Detta ställer krav på att Regeringskansliet samordnar sig i relation till rådet.

6.2.1 Länsstyrelser

Länsstyrelserna företräder staten regionalt med särskilt ansvar för att:

- verka för att nationella mål får genomslag med hänsyn till länens förutsättningar,
- verka för att samordna olika samhällsintressen och statliga insatser,
- vara kontaktlänk mot kommunerna,
- driva flera främjandeuppdrag, miljömål, energi/klimat, Agenda 2030 med flera,
- ansvara för regional uppföljning och utvärdering,
- vara förvaltnings- och tillsynsmyndighet inom miljöskydd, samhällsplanering med flera områden.

Länsstyrelsen har tillsyn över kommunens detaljplanering och är samrådspart under både översikts- och detaljplaneringen. Länsstyrelsen ska också genom ett planeringsunderlag redovisa mellankommunala och statliga intressen som kan ha betydelse för kommunernas översiktsplanering. De ska också tillhandahålla planeringsunderlag enligt 3 kap. 11–14 §§ MB.

Tillsynen över detaljplaneringen är begränsad till ett antal ingripande- grunder, som utgör ramen för den statliga tillsynen. I den statliga

tillsynen ingår bland annat frågor om mellankommunal samordning, miljö kvalitetsnormer, riksintressen och frågor som rör risk för människors liv och hälsa, till exempel risker kopplat till översvämning (11 kap. 10–11 §§ PBL). Tillsynen innebär endast en rätt för länsstyrelsen att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som omfattas av någon av dessa ingripandegrunder. Länsstyrelsen har alltså till skillnad från kommunen inte någon aktiv planeringsroll och kan exempelvis inte kräva att en detaljplan antas eller att en lagakraftvunnen plan upphävs. Att länsstyrelsen har tillsyn över vissa frågor påverkar inte kommunens ansvar för bedömningen av dessa frågor vid till exempel planläggning.

Länsstyrelsen har också andra roller som rör samhällsplanering, till exempel krisberedskap, social hållbarhet, trafik och infrastruktur, kulturmiljö samt ansvar som följer av miljöbalken. Till exempel är länsstyrelsen samrådspart när en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. Det gäller även när statliga myndigheter planerar, till exempel när Trafikverket ska anta en vägplan.

Arbetet inom det föreslagna rådet för samhällsplanering och inom arenan innebär på kort sikt att länsstyrelsen kan antas få tillgång till ett bättre underlag för bedömning av de statliga frågorna, både i sin tillsynsroll och sin samordnande roll. Det statliga underlaget kan bidra till förutsebarhet för både kommuner och länsstyrelser och underlätta dialogen. I fall där andra statliga myndigheter berörs kan rådets arbete bidra till att viktiga statliga frågor lyfts i ett tidigt skede och att länsstyrelsen får bättre stöd i sin rådgivande roll.

Eftersom länsstyrelsen förutsätts delta i rådets arbete på olika sätt innebär arenan en viss begränsad arbetsinsats. Arbetet kommer kräva kompetens inom flera olika områden, som samhällsplanering, fysisk planering, miljöskydd, mm. Det kan också finnas behov av kompetensutveckling för att kunna utnyttja den nationella strategin samt andra underlag på ett effektivt sätt. Samtidigt är det sannolikt att det gemensamma arbetet med den nationella strategin i sig innebär en kunskapshöjning inom rumsliga aspekter av breda samhällsfrågor.

Boverket bedömer i detta sammanhang att rådets arbete, eller länsstyrelsens deltagande i detta, inte står i konflikt med länsstyrelsens tillsynsroll enligt PBL. Rådet eller den nationella rumsliga strategin innebär inte att några lokala bedömningar görs på förhand som skulle binda upp vare sig kommunens planering eller länsstyrelsens tillsyn över denna. Strategin och övrigt underlag kan dock bidra till bättre förutsebarhet i tillsynen, något som både kommuner och länsstyrelser efterfrågar.

6.2.2 Kommuner

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Det betyder att det är kommunens uppgift att på lokal nivå fatta beslut om översiktsplaner, detaljplaner och olika genomförandebeslut utifrån PBL, framför allt lovbeslut. I denna uppgift ligger ett ansvar att göra avvägningar mellan berörda enskilda och allmänna intressen enligt andra kapitlet PBL. När det kommer till genomförandet av enskilda projekt och åtgärder som prövas genom detaljplan eller lovbeslut är det därför kommunen som gör avvägningen mellan de allmänna intressen som berörs. Kommunen arbetar också med frågor kring transporter och trafik, turism, landsbygdsutveckling, bostadsfrågor med mera där de allmänna intressena berörs.

Förslaget påverkar inte kommunens planeringsansvar. Däremot kan Rådet för samhällsplanering stötta kommunens arbete på flera olika sätt och skapa ökad tydlighet från den statliga nivån. Kommunens planering sker på lokal nivå men hanterar samtidigt ofta frågor av mellankommunal eller nationell dignitet. De nationella planerings- och analysunderlagen ger en överblick av de mål och prioriteringar som gjorts på statlig nivå och ger stöd åt planeringen. Som nämnts ovan skapar den också en förutsebarhet i länsstyrelsens tillsynsroll, vilket underlättar inte bara för kommunens planläggning utan för alla som berörs av planer, till exempel exploitörer, byggherrar och fastighetsägare. Det demokratiska inflytandet över planeringen säkerställs även fortsatt genom kommunens ansvar att samråda med de som berörs av översikts- och detaljplaner. Rådets arbete skapar förutsättningar för att analysera rumsliga konsekvenser och synliggöra målkonflikter och synergier och diskutera hanteringen av dessa. Sammantaget leder detta till att kommunen får ett bättre underlag för att göra bedömningar och avvägningar som rör nationella mål och intressen.

Kommunerna kan tänkas bidra till rådets arbete i viss begränsad omfattning, till exempel genom sitt frivilliga deltagande i forumet. Kommunernas arbetsinsats och behovet av riktade kompetensinsatser bedöms därför i detta sammanhang vara lågt. Rådets arbete innebär att kommunernas möjligheter till en gemensam kompetens- och kunskapsutveckling ökar. Det innebär också att kommunerna får en direkt kanal via Forumet för dialog mellan planeringsaktörer att lyfta utmaningar och behov till de statliga myndigheterna.

6.2.3 Regioner

Regionerna ansvarar för samhällsviktiga frågor inom framför allt hälso- och sjukvård, transport- och kollektivtrafikplanering och regional utvecklingsplanering. Den regionala utvecklingsplaneringen stöttar kommunernas planering och behov av samordning. Regionerna i Stockholms och Skåne län har också ansvar för regional fysisk planering enligt PBL och ska ta fram regionplaner (7 kap. 1 § PBL).

Boverket kan konstatera att värdet och betydelsen av regional utvecklingsplanering ökar. Människor lever och rör sig idag oberoende av kommungränser, och många samhällsstrukturer och utmaningar behöver lyftas i större regionala sammanhang. Därmed finns en tydlig koppling mellan samhällsplaneringen och det regionala utvecklingsarbetet. Det kan också antas att fler regioner i framtiden kommer omfattas av kravet på att ta fram regionplaner.

Rådet för samhällsplanering och den nationella rumsliga strategin kan ge stöd för bedömningen av rumsliga aspekter inom regionernas arbetsområden. På samma sätt som för kommunernas och länsstyrelsernas arbete ger underlaget bättre möjligheter att göra avvägningar och prioriteringar. I takt med att rådets arbete synliggör eventuella målkonflikter och synergier som finns inom de nationella målsättningarna blir också regionernas roll viktigare, eftersom det ofta är på regional, strategisk nivå som konflikter kan lösas och synergier kan stärkas.

6.2.4 Sektorsmyndigheter

De nationella sektorsmyndigheterna är Rådets för samhällsplanerings huvudsakliga målgrupp och är därmed de aktörer som primärt kommer att påverkas av Rådets införande. En målsättning med förslaget är att rumsliga aspekter av nationellt viktiga samhällsfrågor ska lyftas fram i större utsträckning än vad som görs idag. Detta innebär att förslaget kan antas beröra så gott som alla statliga myndigheter, även sådana som idag normalt inte arbetar aktivt med samhällsplanering. Den nationella rumsliga strategin föreslås bli styrande för alla statliga myndigheter, även myndigheter som inte deltar i Rådet för samhällsplanering.

En viktig konsekvens för sektorsmyndigheterna är att deras verksamheters rumsliga dimension kommer att behöva uppmärksammas i större utsträckning. För vissa myndigheter sker detta redan naturligt idag medan det för andra sker mer indirekt och mer eller mindre uttalat och medvetet. Sektorsmyndigheter behöver bli bättre på att förstå och ta hänsyn till olika regionala och lokala förutsättningar vilket kan innebära behov av kompletterande kompetenser till den sektorsexpertis som myndigheterna har idag. Rådet och dess funktioner kan bidra med stöd till att utveckla myndigheternas arbetssätt.

För att alla myndigheter ska kunna delta på lika villkor är det viktigt att hitta former så att myndigheter kan utbyta information och underlag sinsemellan. Frågor som bland annat berör sekretess, GDPR och informationssäkerhet behöver kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

6.2.5 Koppling till befintlig lagstiftning

Boverket bedömer att förslaget om att införa ett råd för samhällsplanering är förenligt med dagens lagstiftning. De strategier och underlag som rådet tar fram aktualiseras framför allt i den fysiska planeringen. Det är

Boverkets uppfattning att det finns stöd för detta i dagens lagstiftning. I 3 kap. 5 § 2 PBL anges att kommunen i sin översiktsplan ska redogöra för hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Översiktsplanen är inte bindande men ger vägledning åt den följande detaljplaneringen. Vidare deltar länsstyrelsen i kommunens samråd för såväl översikts- som detaljplanering och har då till uppgift att samordna och ta tillvara statens intressen (3 kap. 10 § samt 5 kap. 14 § PBL).

Kommunernas arbete inom den fysiska planeringen görs utifrån de allmänna och enskilda intressen som berörs. När kommunen planlägger enligt PBL ska kommunen analysera vilka intressen som berörs och på vilket sätt, samt göra en avvägning. I andra kapitlet PBL räknas allmänna intressen som kommunen ska beakta upp. Uppräkningen är inte uttömmande, vilket innebär att det kan finnas fler allmänna intressen som behöver beaktas. Att göra tolkningar och avvägningar utifrån dessa allmänna intressen möter ofta svårigheter. Inom vissa sakområden finns det omfattande underlag och arbetssätt att ta stöd i, medan det inom andra områden finns mycket begränsat underlag. Kommunen har som lokal aktör givetvis begränsade möjligheter att fylla i kunskapsluckor eller göra övergripande avvägningar av intressen med mellankommunal eller nationell innebörd, till exempel miljö kvalitetsnormer.

Rådet kan bidra till en ökad tydlighet från statligt håll hur olika berörda intressen kan hanteras och avvägas i planeringen. Även om den slutliga bedömningen och avvägningen fortsatt ligger hos kommunen kan de nationella underlagen och strategin skapa bättre förutsättningar för planeringen. Exakt vilken tyngd eller betydelse sådant underlag får i det enskilda fallet kommer vara beroende av vilket sakområde som avses, hur det omhändertas och regleras i lagstiftningen och vilket underlag som i övrigt finns tillgängligt.

Delar av den utvecklade nationella planeringen har beröringspunkter med riksintressesystemet enligt tredje och fjärde kapitlet miljöbalken. Riksintressen är statligt beslutade geografiska anspråk inom vissa sakområden, till exempel infrastruktur, kulturmiljö eller naturmiljö. Som framgått ovan täcker dock riksintressesystemet inte upp hela det behov av nationell styrning och samordning som finns idag. Arenan för samverkan mellan statliga myndigheter skapar möjlighet att lyfta och koppla riksintressena till andra nationella rumsliga intressen och mål och synliggöra målkonflikter och synergier på ett nytt sätt. Därmed kan åtgärder och konsekvenser av olika alternativa vägval och åtgärder belysas. Den grundstruktur som föreslås inom ramverket för nationell planering ger möjlighet att på sikt hålla samman de nationella intressena i en process där olika mål och intressen vägs samman till en helhet med möjlighet till bättre gemensam måluppfyllelse. På lite längre sikt kan det uppfattas som ineffektivt eller

onödigt att ha två olika system för att hantera rumsliga frågor av nationell betydelse. Det kan då tänkas att Rådet ges en mer utvecklad roll, vilket skulle kunna innebära att riksintressesystemet behöver ses över. Det skulle i sin tur kunna kräva lagändringar.

7 Källor

- Boverket, *Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering*, 2020
- Boverket, *Sambanden mellan byggd miljö, teknikutveckling och hållbarhet*, 2020
- Boverket, *Översyn kriterier riksintressen Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk*, 2020
- Boverket, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, 2011
- Cars, G. et.al. *Sverigeförhandlingen och sedan? Slutrapport från följeforskningen*, 2017
- Conklin, J. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, 2006
- Ekonomistyrningsverket, Få ett helhetsperspektiv på myndighetens verksamhetsutveckling med systemsynsättet, <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/helhetsperspektivet/> hämtad 2022-01-31
- Emmelin, L. & Lerman, P. *Styrning av markanvändning och miljö*, 2006
- Engström, C-J. *Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition? Ett diskussionsunderlag i essäform kring formandet av nationella intressen i rumslig planering*, 2020
- Engström, C-J. (red), *Den Attraktiva Regionen – Antologi III – Resultat, reflektioner och rekommendationer*, 2016
- ESPON, COMPASS - *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, 2018
- Formas, *Forskning för ett transformativt och hållbart samhällsbyggande - Strategisk agenda för det nationella forskningsprogrammet för hållbart samhällsbyggande*, 2021
- Forsberg, H. & Loftsson, E. *Planeringskris och politisk styrning - den fysiska riksplaneringens introduktion i Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 92, Nr 2, sid 113-123, 1989
- Forsstedt, S. *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018:5

- Fossilfritt Sverige, *Färdplan el – för ett fossilfritt samhälle*, 2020
- Fredriksson, C. *En processmodell för strategisk samhällsplanering*, 2015
- Fredriksson, C. *Planning in the 'New reality'*, 2011
- Healey, P.; Cars, C.; Mandanipour, A. & de Hagalhaes, C. (red), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, 2002
- Hrelja, R., Pettersson, F. & Westerdahl, S. *Dömd till samverkan! En kunskapsöversikt*, 2016
- ITPS, *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik - Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*, 2005
- Legeby, A. Berghauser Pont, M. Marcus, L., *Delad Stad - Stadsbyggande och segregation 1 Perspektiv och utgångspunkter*, 2015
- Legeby, A. Berghauser Pont, M. Marcus, L., *Delad Stad - Stadsbyggande och segregation 2 Metoder: sociala stadsbyggnadsanalyser*, 2015
- Nordregio, *Nationellt inflytande i den fysiska planeringen*, 2020
- Nordregio, *Sverigestudier 1996 - 1998. En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?*, 2001
- Prop. 2017/18:163, Nationell strategi för klimatanpassning
- Prop. 2017/18:110, Politiken för gestaltad livsmiljö
- Prop. 2016/17:104, En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet
- Prop. 2019/20:65: En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.
- Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21: FPM52 Meddelande om kritiska råvaror
- Regeringskansliet, *Mål för boende och samhällsplanering*,
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/bostader-och-samhallsplanering/mal-for-boende-och-samhallsplanering/> hämtad 2022-01-31
- Skr. 2020/21:133, Nationell strategi för hållbar regional utveckling
- Skr 2018/19:117, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna
- Skr. 2017/18:230, Strategi för levande städer
- SOU 2015:56, Bostadsplaneringskommittén slutbetänkande
- Spatial Foresight, *Internationell översikt av nationella planer*, 2020

Statens Energimyndighet, *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, 2021

Statskontoret, *Udda fåglar i kommittéväsendet - En studie av otraditionella kommittéer*, 2019

Statskontoret, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, 2005:3.

Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, 2019:65

Sveriges geologiska undersökning, Kritiska råvaror,
<https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/> hämtad 2022-01-31

Tarschys, D & Lemne, M. (red) *Vad staten vill - mål och ambitioner i svensk politik*, 2013

Tornberg, P. *Making Sense of Integrated Planning: Challenges to Urban and Transport Planning Processes in Sweden*, 2011

Trafikverket, *Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*. Tankepapper. 2018:227.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

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