



Ramverk för nationell planering

Samlade budskap och förslag till uppdrag

2026-02-18



Bakgrund och syfte

Under perioden 2022–2026 har Miljömålsrådet drivit programområdet *Ramverk för nationell planering*. Inriktningen har varit att fördjupa och konkretisera de former och funktioner som rådet föreslog i Förslag till ramverk för nationell planering (2022) som betydelsefulla för en utvecklad nationell sektorsövergripande planering. Arbetet har fokuserat på att utforska myndigheternas förmåga att – genom sektorsövergripande samverkan – förstå och tydliggöra rumsliga planeringsförutsättningar, konsekvenser och kumulativa effekter ur ett nationellt perspektiv. Detta har skett inom ramen för befintlig lagstiftning och gällande mandat. Rådet har kunnat dra flera viktiga lärdomar och slutsatser om behov och förmågor kopplade till utvecklingen av en nationell planering.

Miljömålsrådet vill här betona vikten av att ta ett helhetsgrepp kring nationell planering i Sverige, särskilt inför den av regeringen aviserade översynen och utredningen om en samlad nationell planering. Rådet bedömer att det finns betydande behov av att stärka förutsättningarna för territoriell överblick och fördjupad systemförståelse på nationell nivå. Syftet är att skapa möjligheter till analyser av sektorsövergripande och komplexa rumsliga samband och frågeställningar. Detta skulle ge en bättre grund för en utvecklad nationell planering i Sverige, oavsett om en förändring av lagstiftningen blir aktuell eller inte.

Samlade budskap

- **Sverige saknar idag en sektorsövergripande planering som omfattar både land och hav.** Statliga myndigheter pekar ut olika anspråk för nationellt allmänna intressen via riksintressesystemet men att peka ut riksintressen är inte nationell planering.
- **Sektorsövergripande nationell planering är aktuell, efterfrågad och nödvändig.** Behoven av en mer ensad statlig nivå är kända och förstärks alltmer över tid. Exempelvis vid implementering av ny EU-lagstiftning.
- **Nuläget är sämre än väntat.** Analysförmågan brister då det saknas kvalitativa underlag för den nationella nivån.
- **Nyttorna är stora** av att sektorsövergripande förstå och tydliggöra rumsliga planeringsförutsättningar, konsekvenser och kumulativa effekter på nationell nivå.
- **Förflyttningar kan göras** utifrån befintlig lagstiftning och planeringssystem genom att samordna och kvalitetssäkra information, fortsätta utveckla myndighetsgemensamt arbete och utveckla en flernivåsamverkan där länsstyrelsens samordnande roll stärks. Men ett tydligt uppdrag behövs.
- **Potentialen och motivationen** är stor bland deltagande myndigheter att fortsätta arbeta tillsammans för att samskapa och kvalitetssäkra gemensamma underlag och utveckla analysförmågan.
- **MEN...det blir alltmer uppenbart** att de förändringar som krävs för att fullt ut möjliggöra en nationell sektorsövergripande planering inte rymms inom nuvarande lagstiftning.
- **Regeringen bör därför ta initiativ** så att formerna för en nationell sektorsövergripande planering utreds vidare med syfte att skapa tydligare ramar, en tydligare politisk målbild och vägledning som samhällsplaneringen kan förhålla sig till.

Behoven är kända

Det finns ett **tydligt behov** av en samlad nationell sektorsövergripande planering, vilket har identifierats i flera utredningar och rapporter. Förutom i Förslaget till Ramverk för nationell planering 2022 tas det även upp i Förstudie om nationell fysisk planering 2023, Produktivitetskommissionens delbetänkande 2024 och Rådet för levande städers årsrapport 2024. Förslagen till lösningar som lyfts ser olika ut. Flera initiativ har även tagits i syfte att effektivisera planerings- och prövningsprocesser till exempel för att öka takten i energiomställningen.

Den nationella nivån i dagens svenska planeringssystem uppfattas av många aktörer, inte minst kommuner och regioner, som **reaktiv, otydlig**, med en **bristfällig samordning** mellan de statliga myndigheterna och med **otillräcklig politisk styrning**. Dagens förvaltningssystem och styrning bidrar till **stuprör som försvårar** överblick, effektivitet och proaktivitet och gör att frågor ofta hanteras separat i stället för samlat. Detta leder också till en bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan.

Många frågor av internationellt och nationellt intresse som **kräver ett ökat systemperspektiv och en större helhetssyn** hanteras ofta sektorsvis och avvägningsfrågor kring statliga intressen avgörs i domstol, i enskilda tillståndsprocesser eller genom omfattande kommunalt arbete. Detta **försvårar hanteringen av mål- och intressekonflikter**, förlänger formella processer och minskar möjligheten att lösa aktuella och långsiktiga samhällsutmaningar. I de **EU-initiativ** där medlemsländerna förutsätts ha en samlad regional och nationell planeringsnivå blir avsaknaden av en sådan extra tydlig. Särskilt för de frågor som avser miljö och klimat, energiomställning, säkerhet och beredskap men även utifrån ökat behov av trygghet och inkludering i samhället.

Samhällsplaneringen är komplex och processorienterad till sin karaktär och måste därför utgå från en dialog mellan en rad företrädare för skilda politikområden. Det **saknas idag en nationell tydlighet och målbild**. En sådan tydlighet skulle kunna bidra till ett mer **kraftfullt genomförande** av strategier, program och planer för omställning, och därigenom öka måluppfyllelsen i förhållande till bland annat Agenda 2030 och de nationella miljömålen. Staten använder i dag lagstiftning (till exempel riksintressen, sektorsplanering), mål och finansiella system för att styra och påverka, men det finns ingen samlad nationell planering som omfattar alla sektorer. Statliga myndigheter pekar ut olika anspråk för nationellt allmänna intressen via riksintressesystemet. Områden av riksintresse avser unika värden utifrån naturresurshushållning, både bevarande- och exploateringsintressen, som olika aktörer i den fysiska planeringen ska tillgodose. Men **att peka ut områden av riksintresse är inte nationell planering**.

Nuläget sämre än väntat

Den nationella planeringsnivån måste kunna **tydliggöra rumsliga planeringsföresättningar** av nationell betydelse. Den behöver också kunna **förstå hur olika sakfrågor hänger ihop** utifrån ett sektorsövergripande perspektiv och kunna **analysera de rumsliga effekterna** av olika ställningstaganden, vägval och förändringstryck. Detta är avgörande för att möta samhällsutmaningarna och det är brådskande att en sådan utveckling sker. Det är också avgörande för att staten ska kunna **agera mer samlat och proaktivt** till nytta för den regionala och kommunala planeringsnivån och för att effektivare kunna ge stöd i hanteringen av olika mål- och intressekonflikter.

För att kunna arbeta med gemensamma analyser på en nationell nivå **krävs relevanta och aktuella planeringsunderlag och geografisk information**. Från det att arbetet med ramverket startade har deltagande myndigheter fått en ökad insikt om hur **bristfälliga** underlagen och viss geografisk information är tillämpbara för den nationella nivån. De är inte ensade, tillförlitliga, heltäckande eller tillämpliga för nationella analyser, vilket är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva en nationell sektorsövergripande planering. Det finns ett **stort gap mellan behoven och tillgången till tillförlitliga underlag**. Situationen är betydligt sämre än väntat samtidigt som behoven är omfattande. Det finns också en **viss utmaning** med att genomföra analyser eftersom det saknas en samlad nationell målbild för den rumsliga utvecklingen. Därmed saknas också en tydlighet kring vilka planeringsfrågor som är av vikt att hantera på den nationella nivån. Idag sker inget arbete kopplat till denna frågeställning inom de uppdrag som Geodatarådet, Lantmäteriet eller DIGG har ansvar för.

De nationella myndigheter som har deltagit under programperioden ser **samtliga ett tydligt behov av, och ett mervärde med**, ett gemensamt och sektorsövergripande arbete kopplat till nationella underlag och för den nationella nivån användbar geografisk information. Syftet är att skapa en bättre grund för nationell sektorsövergripande planering inom nuvarande planeringssystem. I ett sådant samarbete kan myndigheterna **bidra med sina olika sektorsperspektiv** och därigenom skapa en mer heltäckande bild. Arbetet har också visat att **länsstyrelserna kan få bättre stöd** i och stärka sin samordnande roll genom en mer samordnad nationell nivå, men att de behöver fler resurser och bättre möjligheter att utveckla sin avvägningsroll.

Steg mot en utvecklad nationell planering

Regeringen tar flera initiativ i riktning mot en utvecklad nationell planering, vilket är bra. Samtidigt sker en ökad sektorisering och fragmentisering utifrån ett territoriellt perspektiv genom olika direktiv och uppdrag. Fragmentiseringen försvårar möjligheten att se olika frågor samlat liksom effekterna av dem.

Miljömålsrådets arbete har visat på **en betydande potential och att förflyttningar kan göras utifrån befintlig lagstiftning och system** genom att utveckla bättre planeringsunderlag och stärka analysförmågan på nationell- och regional nivå. Men också genom att fortsätta utveckla myndighetsgemensamt arbete och utveckla en flernivåsamverkan där länsstyrelsens samordnande roll stärks. **Arbetet har gett viktiga erfarenheter och gemensam kunskap** inför en fortsatt utveckling av nationell planering och en stor vilja finns hos deltagande myndigheter att göra detta tillsammans och att långsiktigt samverka kring rumsliga frågor på nationell nivå. **Idag saknas dock ett tydligt mandat, villkor och förutsättningar** för ett brett, sektorsövergripande planeringsarbete som omfattar både land och hav. Delvis saknas även kunskap för ett gemensamt och samskapande arbete med att ta fram underlag och genomföra analyser.

Miljömålsrådet föreslår därför att regeringen ger ett **samlat uppdrag** till relevanta nationella myndigheter och länsstyrelsen om att arbeta gemensamt på den nationella nivån med att utveckla analysförmåga och planeringsunderlag utifrån befintlig lagstiftning. Detta i syfte att bygga de grundfundament som behövs för nationell sektorsövergripande planering, bidra till regional utveckling och verkningsfulla processer.



Det samlade uppdraget att arbeta gemensamt på den nationella nivån med att utveckla analysförmåga och planeringsunderlag kan utformas som deluppdrag. Miljömålsrådet föreslår regeringen:

- **att ta fram en färdplan för att utveckla (geografisk) information**

Ge uppdrag till relevanta myndigheter att ta fram, samordna och kvalitetssäkra information som kan ligga till grund för rumsliga analyser och planeringsunderlag på nationell nivå. Ett första steg är att ta fram en färdplan för arbetet. Detta kräver att Geodatarådet, Lantmäteriet samt DIGG involveras i nära samverkan med relevanta myndigheter och baserat på de behov som finns kopplat till nationell planering. En sådan färdplan behöver kopplas till Sveriges digitaliseringsstrategi 2025-2030, Geodatarådets arbete med den nationella strategin för geodata och samordnas med Lantmäteriets färdplan för en digital samhällsbyggnadsprocess.

- **att fortsätta utveckla gemensamma arbetssätt, analysförmåga och planeringsunderlag**

Ge relevanta myndigheter samt länsstyrelsen ett tydligt gemensamt uppdrag att fortsätta utveckla samverkan och arbetssätt kring nationella planeringsunderlag och utvecklad analysförmåga. Programperiodens arbete med nationella lägesbilder kan tas vidare i syfte att bidra med kunskap och perspektiv till färdplanen för geografisk information. Samtidigt kan den analysförmåga som behövs på nationell nivå fortsätta att utforskas och utvecklas. Den modell som arbetet med nationella lägesbilder under programperioden resulterat i kan ligga till grund för arbetet. Det behöver avsättas resurser för att inrätta en funktion som stödjer myndigheterna och som bistår med administration, kartstöd och samordning.

- **att etablera en strukturerad flernivåssamverkan**

Ge uppdrag till myndigheterna att etablera en strukturerad flernivåssamverkan tillsammans med länsstyrelserna. Ett första steg bör vara att etablera en sådan samverkan tillsammans med aktörer på den regionala nivån och representanter från Sveriges kommuner och regioner, SKR, som stöd i arbetet med att fortsätta utveckla underlag och analysförmåga.

Fullt utvecklad nationell planering

Det har under programperioden blivit **uppenbart** att de förändringar som krävs för att möjliggöra en nationell planering inte ryms inom nuvarande lagstiftning. Det behövs ett fortsatt arbete kring att fastställa vad en **nationell sektorsövergripande planering är och kan vara** samt hur den bör regleras och organiseras.

Det behövs i förlängningen också **tydligare ramar liksom en tydligare politisk målbild och vägledning** som samhällsplaneringen kan förhålla sig till. Det behövs även lagstöd för nationell planering, tydliga uppdrag, nya arbetssätt, processer och mandat som möjliggör detta utifrån resurser, kompetens och tillgängliga underlag.

Utifrån genomfört arbete inom Miljömålsrådets ramar konstaterar myndigheterna att denna form inte räcker till för att göra verkstad av nationell planering utifrån ett gemensamt och proaktivt arbetssätt. **Formen i sig det vill säga hur en nationell planering kan organiseras behöver därför utredas vidare** kopplat till departements- och myndighetsnivån. Det behövs också en annan typ av dialog mellan de statliga myndigheterna och regeringen kring rumsliga nationella frågor. För att arbeta med en nationell sektorsövergripande planering behöver dessutom fler myndigheter och perspektiv finnas med.

Nyttorna som kan genereras av en utvecklad nationell sektorsövergripande planering är flera. Myndigheterna ökar sin förmåga att **tillsammans beskriva och förstå** konsekvenser och kumulativa effekter, vilket ökar möjligheten till konstruktiva lösningar, att se synergier, samexistenslösningar och proaktiva förslag på kompensatoriska åtgärder. Men de ökar också sin förmåga att **identifiera vad som krävs** för ett proaktivt genomförande i syfte att effektivisera och korta efterföljande planerings- och tillståndprocesser.

Det genererar i sin tur **användbara nationella underlag** som stöd för politiska avvägningar på nationell, regional och kommunal nivå och gör det lättare att möta kommuners och regioners behov i den strategiska planeringen. Nationella underlag efterfrågas från den regionala nivån men också en ökad förmåga hos myndigheterna att utgå ifrån regionala rumsliga förutsättningar och bidra i det regionala utvecklingsarbetet. Genom att staten blir bättre på att hantera de frågor och logiker som kopplar till den nationella nivån ges också förutsättningar för regioner och kommuner att tillsammans med den nationella nivån hantera utvecklingsfrågor.

Detta resulterar i att staten blir mer **samordnad och samlad** på nationell nivå och via länsstyrelsen, till nytta för efterföljande planläggnings- och tillståndprocesser. Det leder också till **bättre användning** av statens resurser och möjligheter att skapa mervärden som annars skulle gå förlorade.

Tillsammans ökar då både förmågan att kunna **agera mer proaktivt och effektivt** i relation till EU:s olika rättsakter och förmågan att se Sveriges utveckling i ett större perspektiv kopplat till pågående strategi- och samverkansarbete inom EU.