



Ramverk för nationell planering

Slutrapportering av programperioden 2022–2026

2026-02-18



**Ramverk för nationell planering; Slutrapportering av programperioden
2022–2026 (2026:5)**

ISBN pdf: 978-91-90033-04-3

Dnr: 439/2026

Redaktör: Caroline Stigsdotter, Boverket

Omslagsbild och illustrationer: Annika Carlsson, DESIGNANNIKACARLSSON

Grafisk form: Infab

Webbplats: www.boverket.se

Publikationen finns att ladda ner som pdf på www.boverket.se

Publikationen kan på begäran beställas i alternativt format som Daisy, inläst på kassett med mera.

Boverket 2026

Förord

Klimatförändringar, geopolitisk osäkerhet och behov av att ställa om i mer hållbar riktning ställer krav på hur Sverige planerar sin framtid. Anspråken på mark och vatten är flera. Många av de nödvändiga åtgärderna påverkar våra gemensamma resurser och samhällsstrukturer och berör flera sektorer och nivåer – från lokal till internationell. För att möta dessa utmaningar krävs stärkt nationell framförhållning, bättre systemförståelse och en mer sammanhållen planering.

Miljömålsrådet tog därför 2019 initiativ till att starta programområdet Ramverk för nationell planering med syfte att ge förslag på hur en nationell planering i Sverige skulle kunna organiseras och utvecklas. Ett förslag presenterades för regeringen 2022.

Under perioden 2022-2026 förnyade Miljömålsrådet programområdet med syftet att fördjupa förslaget. Fokus har legat på att utforska förmågor, arbetssätt och metoder för dels sektorsövergripande myndighetssamverkan, dels framtagande av gemensamma rumsliga analyser och planeringsförutsättningar på nationell nivå.

Under programperioden har dessa frågor arbetats med kopplat till tre delleveranser – Nationella lägesbilder, Kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur samt Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark. Dessa presenteras som tre enskilda delrapporter.

Denna slutrapport sammanfattar arbetets genomförande, lärdomar och slutsatser samt ger viktiga medskick till regeringens arbete med att utreda en mer samlad nationell planering i Sverige.

Göran Enander
Ordförande Miljömålsrådet

20260218

Sammanfattning

Inledning och bakgrund

Sverige står inför stora samhällsutmaningar såsom klimatförändringar och ökad osäkerhet i omvärlden. En robust samhällsomställning är nödvändig. Många av åtgärderna har fysisk och rumslig påverkan och berör flera samhällsområden och planeringsnivåer. Frågornas komplexitet ställer krav på en förbättrad nationell systemförståelse och framförhållning liksom interaktion mellan den internationella, nationella, regionala och kommunala nivån.

Detta motiverade Miljömålsrådet att 2019 starta programområdet Ramverk för nationell planering i syfte att ta fram ett förslag på hur en nationell planering i Sverige skulle kunna organiseras – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige¹. Förslaget slutrapporterades våren 2022. Under perioden 2022–2026 har Miljömålsrådet, med utgångspunkt i förslaget, arbetat med att fördjupa och konkretisera former och funktioner för en nationell sektorsövergripande planering. Arbetet har samordnats av Boverket och bedrivits i samverkan mellan 13 nationella myndigheter och länsstyrelserna.

Miljömålsrådet och deltagande myndigheter som medverkat i programområdet är huvudsaklig målgrupp för slutrapporteringen av arbetet. Slutrapporten ger även slutsatser och medskick till regeringen som inspel till den aviserade översynen och utredningen om en samlad nationell planering. Den vänder sig även till aktörer på regional och kommunal nivå. Rapporten redovisar hur arbetet har bedrivits samt lärdomar, slutsatser och medskick med fokus på nationell myndighetssamverkan och analysförmåga samt nationella planeringsunderlag. Slutsatserna och medskicken syftar till att bidra till den fortsatta utvecklingen av en effektiv och samordnad nationell sektorsövergripande planering i Sverige.

Syfte och mål

Syftet med arbetet under programperioden har varit att undersöka hur statliga myndigheter, genom bättre samverkan, kan bli mer proaktiva och skapa ökad förutsägbarhet för olika aktörer. Detta genom att bidra till en gemensam nationell överblick och bättre systemförståelse. Fokus har varit att undersöka hur myndigheterna gemensamt kan tydliggöra rumsliga planeringsförutsättningar, synliggöra konsekvenser och beskriva samlade effekter ur ett nationellt perspektiv.

¹ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05.

Arbetet har också syftat till att identifiera vilka förutsättningar som krävs för en sådan samverkan, till exempel gemensamma arbetssätt, underlag och metoder. Tre konkreta delleveranser har genomförts: Nationella lägesbilder, Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur samt Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark. Dessa redovisas i tre separata delrapporter.

Det finns behov av en nationell sektorsövergripande planering för land och hav

Den brist- och behovsanalys som arbetades fram i förslaget till Ramverk för nationell planering överensstämmer med andra efterföljande utredningar där stora brister i dagens planeringssystem för mark och vatten har påtalats. Systemet uppfattas som reaktivt, otydligt, med bristande samordning mellan myndigheter och bristfällig politisk styrning. Detta leder till svårigheter att hantera de komplexa samhällsutmaningar Sverige står inför. Detta försvårar också hanteringen av målkonflikter och förlänger processer, särskilt när frågor hanteras sektorsvis eller på kommunal nivå. Kopplat till olika EU-initiativ förutsätts medlemsländerna ha en samlad regional och nationell planeringsnivå. En nationell sektorsövergripande planering som omfattar både land och hav, med tydligare ramar är efterfrågad och förändringar i omvärld och politisk kontext har under åren ytterligare förstärkt detta behov.

Arbetet under programperioden

Arbetet under programperioden har organiserats genom samverkan mellan fyra nivåer: Miljömålsrådets myndighetschefsgrupp (beställare), en styrgrupp (resursägare), arenagruppen (drivansvarig) och tematiska arbetsgrupper (delleverantörer). I huvudsak två delar från förslaget till Ramverk för nationell planering har utforskats: arenan för samverkan (arenagruppen), samt gemensamma planerings- och analysunderlag (delleveranser). Miljömålsrådet har fungerat som beställare och styrgruppen har säkrat resurser och förankring. Arenagruppen har varit navet i arbetet, utvecklat samverkansformer och byggt gemensam kunskap.

Arbetet har varit iterativt och lärande, med årliga utvärderingar och anpassningar av arbetsformer och mål. Samverkan och det gemensamma kunskapsbyggandet har varit centralt för arbetet. Delleveransen Nationella lägesbilder har haft en strategisk och överblickande ansats på rumsliga förhållanden och samband utifrån hela Sveriges geografi, medan Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur samt Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark har varit mer av temafördjupningar. Delleveranserna har utvecklat metoder för datainsamling, analys och visualisering och bidragit till ökad förståelse kring förutsättningar för att kunna synliggöra till exempel målkonflikter, synergier och regionala skillnader.

Textruta 0.1 Förtydligande: Delleveranser genomförda 2024–2025 inom programområde Ramverk för nationell planering

Nationella lägesbilder: Syftet med arbetet har varit att gemensamt utforska metoder och arbetssätt samt att undersöka vad som krävs för att kunna ta fram nationella lägesbilder som bygger på nationella sektorsövergripande kunskapsunderlag.

Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur.: Syftet med arbetet har varit att sammanställa en överskådlig rumslig bild av renens föredragna landskap utifrån samarbete med Statens lantbruksuniversitet, SLU, och dialog med projekt Norrbottniabanan.

Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark: Syftet med projektet har varit att undersöka vilka möjligheter och målkonflikter som finns för en expansion av stora solcellsparker på mark och vilka eventuella lösningar som finns på principiell nivå.

Lärdomar och slutsatser

Följande lärdomar och slutsatser kan kortfattat summeras utifrån arbetet under programperioden:

Nationell planering ska vara ett stöd

Arbetet under programperioden visar att förmågan till nationell överblick och samordning idag brister, vilket leder till svårigheter att hantera till exempel målkonflikter och kumulativa effekter. De statliga myndigheterna behöver tillsammans skapa en förmåga till en samlad överblick och systemförståelse för att bättre hantera komplexa frågor som spänner över flera sektorer och geografiska nivåer. Det finns därför behov av att stärka myndigheternas gemensamma analyskapacitet, och utveckla sektorsövergripande arbetssätt som kan synliggöra konsekvenser, potentiella synergier och samexistensmöjligheter mellan olika intressen.

Målet är att frågor ska hanteras samlat – inte var för sig – och att nationella analyser och underlag ska stödja politiska avvägningar och bidra till effektivare planerings- och tillståndprocesser på alla nivåer. Nationell planering ska vara ett stöd för regional och lokal nivå, inte en ersättning. För detta krävs tydliga mandat, samverkan och långsiktigt kunskapsbyggande. Den nationella nivån måste också utveckla egna metoder och underlag.

Nationell analysförmåga ett grundfundament i nationell planering som kräver tillförlitliga och ensade underlag

Arbetet under programperioden visar att det idag finns stora brister vad det gäller geografisk information och underlag tillämpliga för analyser på den nationella nivån – och att läget är sämre än väntat. Data är ofta av varierande kvalitet, inaktuellt eller icke heltäckande. Det är också svårt att använda regionala och lokala data direkt på nationell nivå.

För en utvecklad nationell planering och analysförmåga krävs ett helhetsgrepp kring geografisk information avseende ansvarsfördelning, samordning och löpande uppdatering. Det behövs levande och dynamiska analysverktyg. Myndigheternas kompetens inom rumslig analys och GIS måste stärkas. Sekretessfrågor måste hanteras för att alla myndigheter ska kunna bidra. Långsiktig utveckling av nationella rumsliga analyser kräver tydligare uppdrag, mål och finansiering samt samarbete med flera aktörer, till exempel Geodatarådet och Lantmäteriet. Gemensamt framtagna och kvalitetssäkrade nationella underlag och analyser kan ge bättre överblick, stödja och effektivisera efterföljande planeringsprocesser samt ge bättre underlag för beslut.

Sektorsövergripande samverkan är avgörande

Arbetet under programperioden visar att sektorsövergripande samverkan mellan myndigheter är avgörande för att hantera komplexa samhällsutmaningar och skapa en gemensam systemförståelse. Samverkan i sig löser inte målkonflikter men kan resultera i att konsekvenserna av olika vägval synliggörs. Myndigheterna har viljan och förmågan till samverkan, men det behövs även tydligare ramar, lagstöd liksom en tydligare politisk målbild och vägledning som samhällsplaneringen kan förhålla sig till.

Samverkan tar tid att utveckla och måste vara kontinuerlig, flexibel och bygga på ömsesidig förståelse för olika myndigheters förutsättningar och roller. Samverkan inom programområdet har genererat flera mervärden, såsom ökad kunskap och förståelse, bättre arbetsformer och starkare relationer. Arbetet har visat på att länsstyrelsernas roll kan stärkas genom fortsatt myndighetssamverkan, och att det finns ett behov av att utveckla former för dialog och samarbete mellan nationell, regional och lokal nivå (flernivåsamverkan) för att bättre hantera samhällsfrågor och målkonflikter.

Medskick och budskap

Arbetet har visat att nationell sektorsövergripande planering är nödvändig och att det finns ett tydligt och växande behov vilket också påpekats i flera utredningar och rapporter de senaste åren. Förflyttningar kan göras utifrån befintlig lagstiftning och system genom att samordna och kvalitetssäkra information tillämpliga för nationella analyser, fortsätta utveckla myndighetsgemensamt arbete och utveckla en flernivåsamverkan där länsstyrelsens samordnande roll stärks. Men ett tydligt uppdrag behövs.

Miljömålsrådet föreslår därför som ett första steg regeringen att ge 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.

Ett samlat uppdrag kan utformas som deluppdrag utifrån följande:

- **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.

Stora förflyttningar kan göras utifrån ett samlat uppdrag i enlighet med ovanstående men det blir alltmer uppenbart att de förändringar som krävs för att fullt ut möjliggöra en nationell sektorsövergripande planering inte ryms inom nuvarande lagstiftning eller planeringssystem. 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 och lagstöd liksom en tydligare politisk målbild och vägledning som samhällsplaneringen kan förhålla sig till.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Innehåll	9
1. Inledning och bakgrund	12
1.1. Behovet av en ökad robusthet ställer krav på en utvecklad nationell planering i Sverige	12
1.2. Ett förnyat uppdrag för programperioden 2022–2026	14
1.3. Mål, syfte och övergripande frågeställning	15
1.4. Avgränsning och kopplingar till andra uppdrag och initiativ	17
1.5. Medverkande myndigheter	17
1.6. Rapportens målgrupp och upplägg	18
2. Arbetet under programperioden	21
2.1. Ramverk för nationell planering – 2022 års förslag i korthet	21
2.2. Miljömålsrådet har haft rollen som beställare	25
2.3. Styrgruppen har varit resursägare	26
2.4. Arenagruppen har drivit arbetet framåt	27
2.5. Det utforskande arbetet har bedrivits i två spår	36
3. Det finns behov av en sektorsövergripande nationell planering för land och hav	47
3.1. Dagens planeringssystem räcker inte till	48
3.2. Förändrade omvärldsförutsättningar och dagens policykontext	52
4. Vad nationell planering kan handla om	63
4.1. Många intressen och sektorsfrågor behöver ses i ett större sammanhang – en nationell överblick och systemförståelse är nödvändig	64
4.2. Vad nationell rumslig planering innebär behöver fortsatt utforskas med ledning i det arbete som skett under programperioden	72

5. Nationella rumsliga data, planeringsunderlag och rumsliga analyser	82
5.1. Rumsliga data och rumsliga underlag på nationell nivå behöver synliggöra och ge stöd för att förstå förutsättningar och konsekvenser	84
5.2. Ett systemorienterat perspektiv på mark- och vattenanvändningen som strävar efter att fånga skeenden i både tid och rum kräver levande och dynamiska planeringsverktyg	90
5.3. Myndigheters kompetens inom rumslig analys och GIS behöver generellt stärkas för att kunna utveckla den nationella planeringsnivån	95
5.4. Sekretessfrågan måste lösas för att alla myndigheter ska kunna bidra med sina perspektiv	99
5.5. Förutsättningar för nationell sektorsövergripande planering behöver finnas som grund för ett mer långsiktigt arbete med rumsliga analyser på den nationella nivån	100
6. Sektorsövergripande samverkan	104
6.1. Myndighetssamverkan kring hela Sveriges geografi med "alla sektorer runt bordet" behöver utvecklas	105
6.2. Samverkan behöver vara kontinuerlig men kunna förändras över tid	111
6.3. Samverkan under programperioden har genererat flera mervärden eller nyttor som bör hållas levande	113
6.4. Ändamålsenlig och välfungerande myndighetssamverkan kräver tydlighet i fråga om uppdrag, mandat, resurser och organisering	116
6.5. Länsstyrelsens särskilda roll skulle kunna stärkas av en nationell myndighetssamverkan	128
6.6. Nationella nivån i relation till flernivåsamverkan behöver utvecklas	131
7. Medskick och budskap	137
7.1. Steg mot en utvecklad nationell planering	137
7.2. Fullt utvecklad nationell planering	139



Inledning och bakgrund

1. Inledning och bakgrund

1.1. Behovet av en ökad robusthet ställer krav på en utvecklad nationell planering i Sverige

En omfattande omställning av grundläggande samhällsstrukturer är nödvändig för att möta och hantera de stora samhällsutmaningarna som till exempel ett förändrat klimat och behov av att säkra våra livsmiljöer. Osäkerheten i omvärlden innebär att behovet ökar av att kunna förebygga och agera i händelse av kris och krig. Kriminalitet, polarisering och ohälsa ökar behovet av trygghet och inkludering i samhället. Miljömålen (se textruta 1.1) och målen för hållbar utveckling behöver fortsatta insatser.

Många av de åtgärder som behövs har en fysisk, eller rumslig, påverkan och berör många olika samhällsområden, sektorer och nivåer i planeringssystemet. Komplexiteten ställer krav på en förbättrad nationell överblick och systemförståelse, samordning och framförhållning. Det krävs också en bättre fungerande planeringskedja, där internationella, nationella, regionala och lokala perspektiv bättre relateras till varandra och samspelar. Detta blir än viktigare när allt fler överstatliga beslut ska hanteras och kraven på snabbare beslutsprocesser ökar.

Anspråken på mark och vatten är många och det behövs effektivare sätt för att hantera mål- och intressekonflikter, identifiera synergier och finna lösningar för samexistens. Sedan 2022 har Sverige en nationell sektorsövergripande planering till havs men saknar detta för land. Det finns idag ingen tydlig politisk styrning av den rumsliga planeringen genom nationella målbilder. Inte heller finns tydliga ramar i form av en nationell rumslig strategi. Beslut rörande markanvändning fattas enligt rådande ansvarsfördelning och praxis till största delen i en regional eller lokal kontext. Den rumsliga planering som finns idag på nationell nivå är den sektorsövergripande havsplaneringen och den nationella planen för transportinfrastruktur.

Detta var bakgrunden till att Miljömålsrådet 2019 beslutade att inrätta ett programområde, Ramverk för nationell planering, i syfte att ta fram ett förslag på hur en nationell planering skulle kunna organiseras i Sverige, bland annat genom en formaliserad samverkan mellan statliga myndigheter samt en förbättrad förmåga att ta fram sektorsövergripande planerings- och analysunderlag. En grundläggande utgångspunkt för programområdet har varit att utforska hur staten ska kunna arbeta mer proaktivt, förutsägbart och samlat för att därigenom underlätta avvägningar på regional och lokal planeringsnivå.



Anspråken på mark och vatten är många. Detta i kombination med komplexiteten i dagens samhällsutmaningar ställer krav på en förbättrad nationell överblick, samordning och framförhållning.

Textruta 1.1 Förtydligande: Nationell planering – ett programområde inom Miljömålsrådet

Sedan 1999 styrs den svenska miljöpolitiken genom miljömålssystemet. Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Miljömålsrådet, bestående av 19 nationella myndigheter, är en plattform för myndigheterna som ska intensifiera arbetet med att nå miljömålen. Miljömålsrådet har sedan 2019 organiserat arbetet i form av strategiskt utpekade programområden. Ett av dessa är Ramverk för nationell planering. Förslaget om hur ett sådant ramverk skulle kunna organiseras presenterades i en rapport i mars 2022 (Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05). Förslaget sammanfattas i avsnitt 2.1 och återges utförligt i Bilaga 1 till denna rapport.

1.2. Ett förnyat uppdrag för programperioden 2022–2026

Miljömålsrådet beslutade 2022 att arbetet med Ramverk för nationell planering skulle fortgå under Miljömålsrådets programperiod 2022 till 2026. Arbetet har vägletts av en programförklaring och en arbetsplan som godkändes av Miljömålsrådet i februari 2023 (se textruta 1.3). Dessa uppdaterades i december 2023 och har därefter legat till grund för arbetet fram till slutredovisningen. Denna rapport utgör slutrapporteringen till Miljömålsrådet för programperioden tillsammans med tre delrapporter – Nationella lägesbilder, Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur och Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark – samt ett Budskaps-PM och en övergripande konsekvensanalys.

Under programperioden har fokus legat på:

- att utveckla arbetssätt och metoder för *samverkan och kunskapsutbyte* mellan statliga myndigheter
- att undersöka förutsättningarna för, samt utveckla arbetssätt och metoder för, att ta fram sektorsövergripande rumsliga analyser och planeringsunderlag
- att utforska förutsättningar för stärkt dialog mellan aktörer på olika nivåer i planeringssystemet.

Dessa områden är viktiga fundament för planering på nationell nivå. Målsättningen har varit att de lärdomar, slutsatser och medskick som arbetet genererat ska komma till nytta i en fortsatt utveckling av en nationell planering i Sverige.

I sin styrning av programområdet har Miljömålsrådet lagt tonvikt på att deltagande myndigheter ska utveckla arbetssätt och metoder för samverkan. En viktig del av arbetet har varit att myndigheterna, med kartan som verktyg, har undersökt hur olika förutsättningar, målkonflikter, synergier och konsekvenser av olika insatser, handlingsalternativ och framtidsbilder kan beskrivas, förstås och synliggöras ur ett nationellt rumsligt perspektiv. Miljömålsrådet har även betonat vikten av ett fokus på ramverkets nytta i praktisk handling med utgångspunkt i konkreta, aktuella planeringsfrågor och situationer med tydlig nationell koppling. Miljömålsrådet ville även se en koppling till förändrade EU-direktiv som hittills presenterats under EU:s Gröna giv (se textruta 1.2).

Textruta 1.2 Förtydligande: EU:s Gröna giv

Den europeiska gröna given är EU:s tillväxtstrategi som lanserades 2019. Den utgörs av ett paket med politiska initiativ som banar väg för en grön omställning i EU, med klimatneutralitet senast 2050 som slutmål.

1.3. Mål, syfte och övergripande frågeställning

Arbetet under programperioden har i huvudsak fokuserat på att konkretisera och vidareutveckla de förslag som rör ramverkets funktioner och leveranser och som presenterades i slutrapporten för programperioden 2020–2022.²

De övergripande frågor som utforskats är:

- Hur kan staten, genom bättre samverkan, öka förutsägbarheten för olika aktörer och bidra till en nationell överblick och systemförståelse?
- Vilka förutsättningar behövs för en sådan samverkan och förmåga i form av arbetssätt, underlag och metoder?

Frågorna utforskades i tre delleveranser, som definierades i programområdets arbetsplan som togs fram under 2023:

- Nationella lägesbilder
- Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur
- Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark.

² Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05 (Karlskrona: Boverket, mars 2022).
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2022/ramverk-for-nationell-planering.pdf>

Genom delleveranserna har olika arbetssätt och metoder för samverkan och samordning mellan deltagande myndigheter kunnat testats, liksom utmaningar och möjligheter att arbeta med olika planeringsunderlag och analyser på nationell nivå. Se mer om detta i kapitel 2. Vissa delar av 2022 års förslag – såsom organisationsformen i form av ett råd och forumfunktionen – har det inte funnits utrymme att fördjupa sig i under arbetets gång. En nationell rumslig strategi och handlingsprogram kräver att vissa grundläggande förutsättningar finns på plats för nationell planering (se kapitel 4), varför denna leverans inte har utvecklats närmare under programperioden.

Arbetet har varit utforskande och lärande till sin karaktär med regelbundna uppföljningar och utvärderingar som viktiga beståndsdelar för att kunna justera, testa och utveckla arbetssätt och metoder under arbetets gång.

Textruta 1.3 Utdrag ur den reviderade arbetsplanen för programområdet: Mål och önskvärda förflyttningar under programperioden

I den reviderade arbetsplanen för programområdet, som antogs av Miljömålsrådet i december 2023, beskrevs mål i form av följande önskvärda förflyttningar:

- Myndigheterna har börjat bygga upp en gemensam förmåga att med kartan som verktyg förstå, synliggöra och visualisera rumsliga mål- och intressekonflikter och beskriva rumsliga konsekvenser av olika alternativa framtidsbilder.
- Myndigheterna har börjat bygga upp en gemensam beredskap och förmåga att kunna agera samlat utifrån att kunna sätta in till exempel olika politiska initiativ, förändrade EU-direktiv eller andra omvärldsfaktorer i en nationell helhetskontext och beskriva vad dessa kan betyda.

Dessa förflyttningar beskrevs som nödvändiga för att framöver kunna möjliggöra för gemensamma bedömningar eller framtagande av gemensamma principer på den nationella nivån som en grund för att kunna agera mer samlat. Mer långsiktigt möjliggörs att ta fram underlag till en nationell rumslig strategi och handlingsprogram som kan underlätta för aktörer på alla planeringsnivåer att samverka utifrån en gemensam målbild.

För att göra förflyttningarna beskrevs i arbetsplanen att deltagande myndigheter tillsammans behöver utveckla ett arbetssätt som bygger på:

- att arbetet sker iterativt och med fokus på gemensamt lärande och erfarenhetsutbyte
- att sätta sig i en ny kontext utanför sektorsplaneringens ramar och ha den långsiktiga utvecklingen i fokus som kan bidra till omställning
- att det iterativa arbetssättet innebär att arbetet utvärderas efterhand och att nya insikter leder till en utveckling av arbetsprocesserna framåt.

1.4. Avgränsning och kopplingar till andra uppdrag och initiativ

Parallellt med arbetet inom Miljömålsrådets programområde har regeringen initierat en Förstudie om nationell fysisk planering, som slutrapporterades i september 2023.³ Förstudien skulle bland annat föreslå lagförändringar och se över riksintressesystemet, vilket skiljer sig mot arbetet inom programområdet som har utgått från myndigheternas nuvarande instruktioner och mandat och genomförts inom ramen för befintlig lagstiftning. Förstudien bygger på liknande beskrivning av behov och brister som Miljömålsrådets programområde, och ett visst kunskaps- och erfarenhetsutbyte har skett under arbetets gång.

I budgetpropositionen för 2025 aviserade regeringen en översyn av befintliga system och regelverk i syfte att upprätta en mer sammanhållen ordning för nationell fysisk planering. Detta baserat på en samlad samhällsekonomisk analys. Översynen ska syfta till att förbättra förutsättningarna att väga olika intressen mot varandra, ge ökad nationell likvärdighet, ökad rättssäkerhet och bättre samordning mellan offentliga aktörer. I budgeten för 2026 föreslår regeringen att länsstyrelserna tilldelas medel för att bidra till översynen (se vidare avsnitt 3.2). Slutsatser och medskick från programområdet i denna slutrapport utgör erfarenheter som den kommande översynen kan dra nytta av.

Behovet av en utvecklad nationell planering är också sedan tidigare beskrivet i andra utredningar och rapporter, så som Produktivitetskommissionens delbetänkande⁴ och Rådet för levande städer uppföljningsrapport 2024 (Dnr 3100/2023).⁵

1.5. Medverkande myndigheter

De myndigheter inom Miljömålsrådet som ingått i arbetet ansvarar för områden som har stor påverkan och betydelse för nationell rumslig planering. Boverket har samordnat och varit drivansvarig för arbetet som helhet. Övriga myndigheter är Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket och Trafikverket.

Utöver dessa har Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (numera Myndigheten för civilt försvar) och Svenska kraftnät varit adjungerande myndigheter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap valde att utgå ur arbetet under hösten 2024.

³ Erixon, L. *Nationell fysisk planering*, Ds 2023:28, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Regeringskansliet, 2023, <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/09/ds-202328/>

⁴ Produktivitetskommissionen. *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*. Delbetänkande. SOU 2024:29.

⁵ Rådet för hållbara städer. *Verksamhetsplan 2024 – Rådet för hållbara städer*, 2024. <https://www.hallbarstad.se/wp-content/uploads/2024/03/Verksamhetsplan-2024-Radet-for-hallbara-stader.pdf>

1.6. Rapportens målgrupp och upplägg

Miljömålsrådet är beställare och huvudsaklig målgrupp för slutrapportering av rapporten. Rapporten ger även slutsatser och medskick till regeringen som inspel till den aviserade översynen av nationell fysisk planering. Även aktörer på regional och kommunal nivå är målgrupper för rapporten liksom statliga myndigheter. För de statliga myndigheter som deltagit i arbetet är kunskapsåterföring till myndigheten av central betydelse.

Denna slutredovisning redogör både för genomförandet och för de resultat i form av lärdomar och slutsatser som arbetet lett fram till.

Kapitel 2 redovisar hur arbetet har bedrivits under programperioden och vilka metoder och arbetssätt som testats.

Kapitel 3 summerar problembilden och beskriver de förändringar som skett i policylandskapet sedan förslaget om ett ramverk för nationell planering presenterades 2022.

I kapitel 4, 5 och 6 summeras slutsatser från arbetet under programperioden. Slutsatserna berör både former och funktioner för nationell rumslig planering och grundläggande förutsättningar och förmågor som behövs för utvecklingen av en nationell planeringsnivå. Slutsatserna bygger på erfarenheter och lärdomar från arbetet under programperioden, inte minst det konkreta arbetet i delförslagen.

De tre kapitlen speglar tre teman. I kapitel 4 förs ett resonemang om *vad nationell planering kan handla om* samt vilka grundläggande förmågor som därigenom blir nödvändiga. Kapitel 5 fokuserar på *nationella planeringsunderlag och analyser*. Kapitel 6 fokuserar på *samverkan*; dels myndighetssamverkan kring hela Sveriges geografi, dels nationella nivån i relation till flernivåsamverkan. Fokus ligger på myndighetssamverkan utifrån att utforska vad som krävs för en fungerande samverkan. Slutsatserna kring dessa tre teman utgör grund för de budskap och förslag som förs fram i rapportens avslutande kapitel 7.

Kapitel 7 redogör för medskick och viktiga budskap kopplat till behov, förutsättningar och förmågor som behöver finnas för utvecklingen av en nationell sektorsövergripande planering.

Till rapporten hör en bilaga och tre separata delrapporter. Bilaga 1 återger sammanfattningen av förslaget från 2022. Delrapporterna redogör för arbetet i de tre dellevrakterna samt lärdomar och slutsatser från respektive arbete.⁶ I ett PM redogörs för samlade budskap och förslag till uppdrag och i ett separat dokument beskrivs de övergripande konsekvenserna.

Löpande i rapporten är textrutor integrerade.

Gröna textrutor är begreppsförklaringar, förtydliganden eller fördjupningar.

Blå textrutor är exempel från arbetet men även från andra relevanta sammanhang.

Gula textrutor är utdrag ur främst Boverkets rapport från 2022⁷ men även utdrag ur eller sammanfattningar av andra utredningar.

⁶ Delrapport 1: *Nationella lägesbilder*. Delrapport 2: *Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur*. Delrapport 3: *Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark*.

⁷ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05.



Arbetet under programperioden

2. Arbetet under programperioden

Arbetet under programperioden har organiserats genom samverkan mellan fyra nivåer: Miljömålsrådets myndighetschefsgrupp (beställare), en styrgrupp (resursägare), arenagruppen (drivansvarig) och tematiska arbetsgrupper (delleverantörer). Miljömålsrådet har fungerat som beställare och styrgruppen har säkrat resurser och förankring. Arenagruppen har varit navet i arbetet, utvecklat samverkansformer och byggt gemensam kunskap. I detta kapitel beskrivs metodik och arbetssätt i dessa fyra nivåer samt samverkan dem emellan, som bakgrund till lärdomar och slutsatser i kapitel 4–6 samt till de medskick som presenteras i kapitel 7.

I avsnitt 2.1 ges en bakgrund till arbetet med utgångspunkt i förslaget till Ramverk för nationell planering från 2022. I avsnitt 2.2 beskrivs Miljömålsrådets arbete i dess roll som beställare, och i avsnitt 2.3 redogörs för styrgruppens arbete. Avsnitt 2.4 beskriver huvuddragen i arenagruppens arbete och avsnitt 2.5 redogör för arbetet i delleveranserna.⁸

2.1. Ramverk för nationell planering – 2022 års förslag i korthet

Slutrapporten från det arbete som bedrevs 2020–2022 (Boverkets rapport 2022:05) ger förslag på hur en nationell planering kring rumsliga frågor kan organiseras i ett ramverk för nationell planering.⁹ Förslaget utgår från en organisationsform som bygger på att ett Råd för samhällsplanering bildas underställt regeringen. Detta råd har ansvar för två viktiga funktioner: dels en arena för samverkan mellan statliga myndigheter, dels ett forum för flernivåsamverkan. Dessa funktioner, som är nära beroende av varandra, utgör bärande delar i en organisationsstruktur för nationell planering. Rådet har, via arena- och forumfunktionen, förmågan att ta fram sektorsövergripande planerings- och analysunderlag samt, på uppdrag av regeringen, underlag till nationell rumslig strategi och handlingsprogram. Ambitionen är att åstadkomma en nationell förmåga att förstå territoriella förutsättningar, synliggöra målkonflikter och synergier utifrån ett rumsligt perspektiv, och att analysera rumsliga konsekvenser av olika vägval och åtgärder.

⁸ Delrapport 1-3 innehåller fördjupade redogörelser för arbetet i de tre delleveranserna.

⁹ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05.

Textruta 2.1 Begreppsförklaring: Landskap, rumsligt perspektiv och territoriell inriktning

I denna rapport används begreppen med följande betydelse:

Landskap. Syftar i sin mest grundläggande betydelse på en politiskt, kulturellt eller estetiskt definierad yta eller geografiskt område. Landskap, eller landskapsperspektiv, har som begrepp också använts för att tvärvetenskapligt beskriva interaktionen mellan företeelser inom ett större eller mindre geografiskt område.

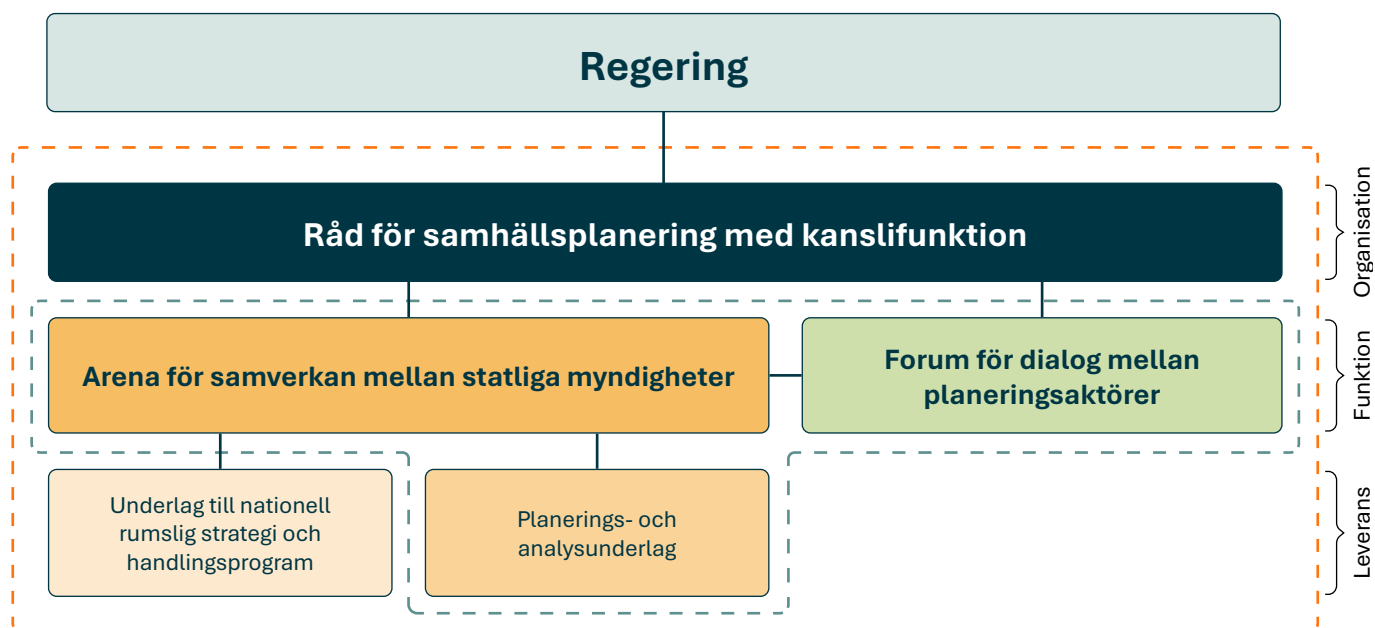
Kulturgeografen Torsten Hägerstrand beskriver landskapet som en helhet, ett slags ekosystem, som överskrider ämnesmässiga och sakmässiga avgränsningar. ”Den enda totalitet som uppfyller villkoret om alla komponenternas närvaro, men som ändå är begränsat, är ett stycke befolkat landskap. Med landskap menas då inte bara vad man ser omkring sig utan *allt som är närvarande inom den lagda geografiska gränsen, inklusive allt som rör sig in och ut över gränsen under perioden man väljer*”.¹⁰

Rumsligt perspektiv. Ett betraktelsesätt som utgår från samband mellan olika objekt och funktioner i fråga om till exempel förekomst, spridning eller samexistens. Med objekt avses då till exempel fysiska företeelser, sociala mönster, individer eller populationer. Med funktioner avses exempelvis servicefunktioner, boendefunktioner, mobilitetsfunktioner. Rumsliga perspektiv kan anläggas både på objekt/funktioner av samma slag och på objekt/funktioner tillhörande skilda tematiska områden. Vad finns var, hur hänger de ihop, hur löper flöden? Ett rumsligt perspektiv tar ofta empirisk utgångspunkt i ett avgränsat geografisk rum men kan också handla om att undersöka, analysera eller beskriva generella rumsliga mönster. Rumsliga perspektiv kan även inbegripa olika rumsliga skalor.

Territoriell inriktning. Inriktning eller avgränsning som tar utgångspunkt i den specifika platsens, geografins, territoriets förutsättningar och avser hur olika objekt, funktioner eller aktörer samspelar inom detta specifika område. Såväl rumsliga som organisatoriska förutsättningar och samband kan beskrivas, exempelvis relationen mellan olika rumsligt avgränsade planerings- eller sakintressen. Territoriet avser då det rum över vilket en viss entitet, till exempel en myndighet eller en politiskt vald församling, har rådighet i en given situation. Ur ett politiskt perspektiv kan begreppet syfta på uppdelningen i olika politiskt definierade territorier, till exempel en kommun eller en nation.

¹⁰ Källa: Hägerstrand (1993), s.26, kursivering enligt originaltexten.

Ramverkets uppbyggnad och dess funktioner var ett förslag till organisering för att hitta nya lösningar på sektorsövergripande problem. De föreslagna funktionerna och förmågorna utgör grundfundament för en nationell planering, oavsett om andra åtgärder genomförs, exempelvis förändrad lagstiftning. En utgångspunkt för det föreslagna ramverket är att det krävs en gemensam ansträngning mellan de statliga myndigheterna, liksom mellan planeringsnivåerna, för att bemöta komplexiteten i samhällsutmaningarna. Samverkan är nödvändigt – ingen aktör har ensam rådighet.



Figur 2.1. Ramverk för nationell planering. Källa: Boverket, Ramverk för nationell planering, rapport 2022:05.

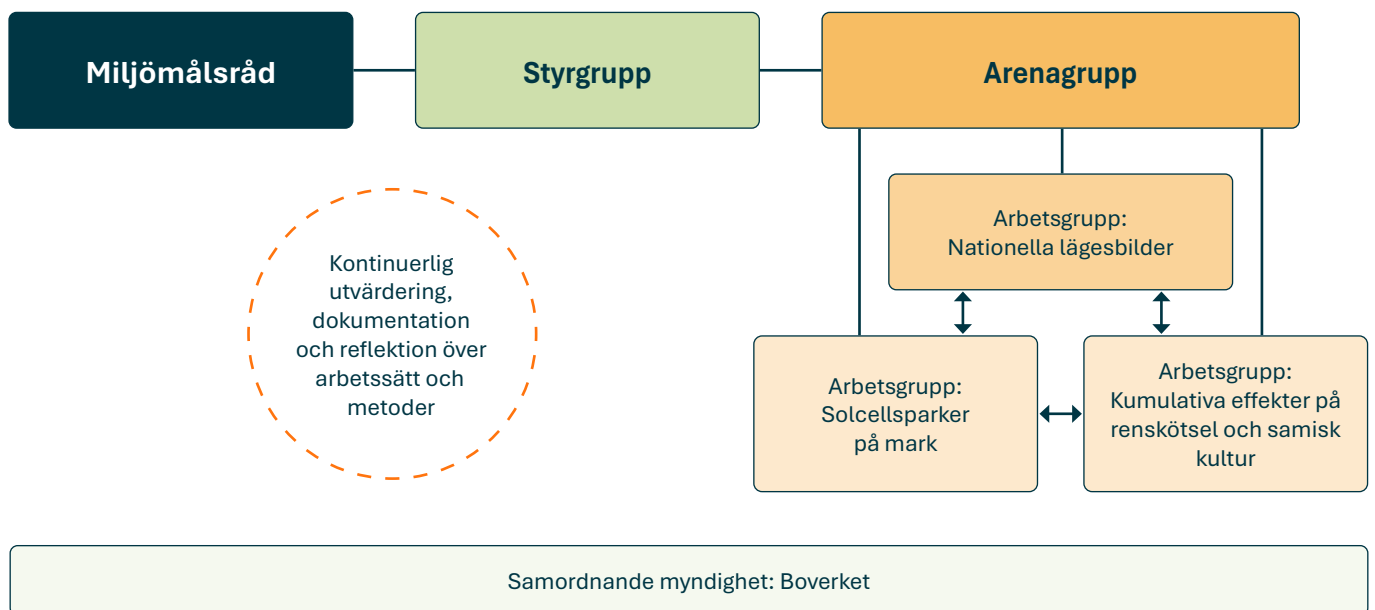
2. Arbetet under programperioden

Under programperioden 2022–2026 har fokus legat på att utforska och fördjupa arena för samverkan mellan statliga myndigheter genom bildandet av en arenagrupp, vilket beskrivs i avsnitt 2.4. Fokus har också legat på att utforska förmågan att ta fram gemensamma planerings- och analysunderlag genom delleveranserna, vilket beskrivs i avsnitt 2.5.

Vad gäller Råd för samhällsplanering har Miljömålsrådet dock i viss utsträckning fyllt dess tänkta funktion, främst som beställare. Miljömålsrådets arbete som har relevans för programområdet beskrivs i avsnitt 2.2. Vissa av det tänkta Rådets funktioner kan också sägas ha fyllts av en styrgrupp vars syfte och arbete beskrivs i avsnitt 2.3. Styrgruppen fyllde den tänkta rollen av en beställarfunktion ”i linjen”, som kan säkra resurser kopplat till framdrift, förankring och leverans.

Boverket har stått för programområdets samordningsfunktion, utifrån bland annat processledarskap och genom att tillhandahålla resurser för stödjande konsultuppdrag.

Forumfunktionen har testats i mindre omfattning i en av delleveranserna, vilket beskrivs i avsnitt 2.5.



Figur 2.2. Bilden visar hur arbetet organiserats under programperioden 2022-2026.

2.2. Miljömålsrådet har haft rollen som beställare

Ramverk för nationell planering har varit ett prioriterat programområde inom Miljömålsrådet. Programområdet initierades av Miljömålsrådet, som därmed var beställare av arbetet.

Arenagruppen har återskapat arbetet fyra gånger per år till Miljömålsrådet. Inför mötena har arenagruppen berett vilka frågor som behöver lyftas till Miljömålsrådet. Inför Miljömålsrådet har respektive myndighet haft ansvar att bereda frågorna hos sin myndighetschef. Boverket har som samordnande myndighet varit föredragande vid rådets möten. Vägvalsfrågor har ställts till Miljömålsrådet. Frågorna har rört till exempel behov av GIS-kompetens, behovet av en styrgrupp och avgränsning av arbetet. Nedan redovisas några centrala frågor som har varit uppe för avstämning.

- 2022: Frågor kring avgränsning avseende relationen till såväl Rådet för levande städer som Förstudie för nationell fysisk planering behandlades. Miljömålsrådet tog då ställning till att programområdet handlar om att samordna staten inom befintlig lagstiftning och utifrån ett nationellt sektorsövergripande rumsligt perspektiv med syfte att underlätta för kommuner och andra aktörer.
- 2023: Miljömålsrådet fastställde programområdets programförklaring och arbetsplan. Miljömålsrådet tydliggjorde att ramverkets mervärde var att kunna ta fram nationella lägesbilder som visar på målkonflikter där avvägningar behövs. Rådet gav även medskick kring behovet av att utforska hur sådana processer kan se ut i konkret tillämpningssituation. I december 2023 beslutade Miljömålsrådet om en reviderad arbetsplan med ett övergripande arbete kring nationella lägesbilder samt två delförvaltare. Frågan om drivansvarig för en av delförvaltarna (Möjlighetsplanering för stora solcellsanläggningar på mark) gavs uppdrag till styrgruppen att lösa.
- 2024: Återskapat av det pågående arbetet. Miljömålsrådet informerades löpande om framsteg och utmaningar, exempelvis utmaningar med resurser hos vissa centrala myndigheter, men även tidiga lärdomar kring utmaningen att lägga samman underlag för att skapa nationella lägesbilder.
- 2025: Miljömålsrådet tog ställning till upplägg, redovisningsnivå och målgrupp för programområdets slutrapportering, med utgångspunkt i att lärdomar, slutsatser, medskick och eventuella förslag ska sammanställas.

2.3. Styrgruppen har varit resursägare

En styrgrupp tillsattes 2024, som ett resultat av den reviderade arbetsplan som togs fram i slutet av 2023, med uppgift att stödja och säkra genomförande så att uppsatta mål skulle nås. Bakgrunden till detta är att det visade sig vara svårt att bedriva ett utforskande arbete inom ett komplext programområde direkt mot Miljömålsrådet, utan stöd av en mer operativ styrgrupp. Den styrgrupp som tillsattes har fyllt en viktig funktion genom att ha ett tydligt verksamhetsansvar. Styrgruppen har bestått av chefer från de deltagande myndigheterna samt från myndigheter som varit adjungerade i programområdet. Boverket som samordnande myndighet har fungerat som ordförande i styrgruppen.

Styrgruppen har fungerat som resursägare och har haft i uppgift att säkerställa att resurser finns tillgängliga för att kunna genomföra delleveranserna och att resursplaneringen förankras i respektive myndighets verksamhetsplanering. Den har även fyllt funktionen av en länk mellan Miljömålsrådet och arenagruppen. Medlemmarna i styrgruppen har även haft till uppgift att bidra till förankring internt inom respektive myndighet samt att ge stöd i olika vägvalsbeslut under processens gång.

Styrgruppen har träffats fyra gånger per år några veckor innan Miljömålsrådets möten. Agendan för mötena har formats utifrån vilka frågor som arenagruppen har varit i behov av att diskutera och få stöd i. En kontinuerlig återrapportering av arbetsläget i de tematiska arbetsgrupperna har skett. Exempel på frågor som behandlats i styrgruppen är resurssättning inför verksamhetsåret 2024, behov av GIS-kompetens kopplat till olika delar av arbetet samt utmaningar med förankringen inom myndigheterna, inte minst för Länsstyrelsen som representerar 21 myndigheter.

Frågor som har hanterats har till exempel handlat om drivansvarig för delleveransen Möjlighetsplanering för stora solcellsanläggningar på mark (se avsnitt 2.6), behov av konsultinsatser, förtydligande av ambitionsnivåer och förväntan, förankring av vägval och leveranser. Förankring av vägval har handlat om till exempel val av fallstudier kopplat till Kumulativa effekter av renskötsel och samisk kultur (se avsnitt 2.5) eller om lagstiftningen skulle belysas inom Möjlighetsplanering för stora solcellsanläggningar på mark (se avsnitt 2.5). Lärdomar och erfarenheter från utvärderingar av arbetet i programområdet har också återrapporterats till styrgruppen.

I slutet av 2024 utvärderade styrgruppen sitt arbete i syfte att utveckla arbetssätten. Sammanfattningsvis bedömdes modellen fungera bra och viss resurssättning har kunnat hanteras men inte till fullo. Detta kan förklaras av att mandatet via Miljömålsrådet inte betraktats som tillräckligt starkt för att kunna prioritera programområdet i relation till andra mer skarpa regeringsuppdrag. Dock konstaterade styrgruppen att man ännu inte haft möjlighet att testa att hantera mer principiella frågor och vägval då de tematiska grupperna i det läget ännu inte kommit till sådana frågeställningar. Vidare lyftes behovet av en informationsdelningspunkt på agendan så att styrgruppen kan se den röda tråden mellan ramverket och andra relaterade initiativ.

2.4. Arenagruppen har drivit arbetet framåt

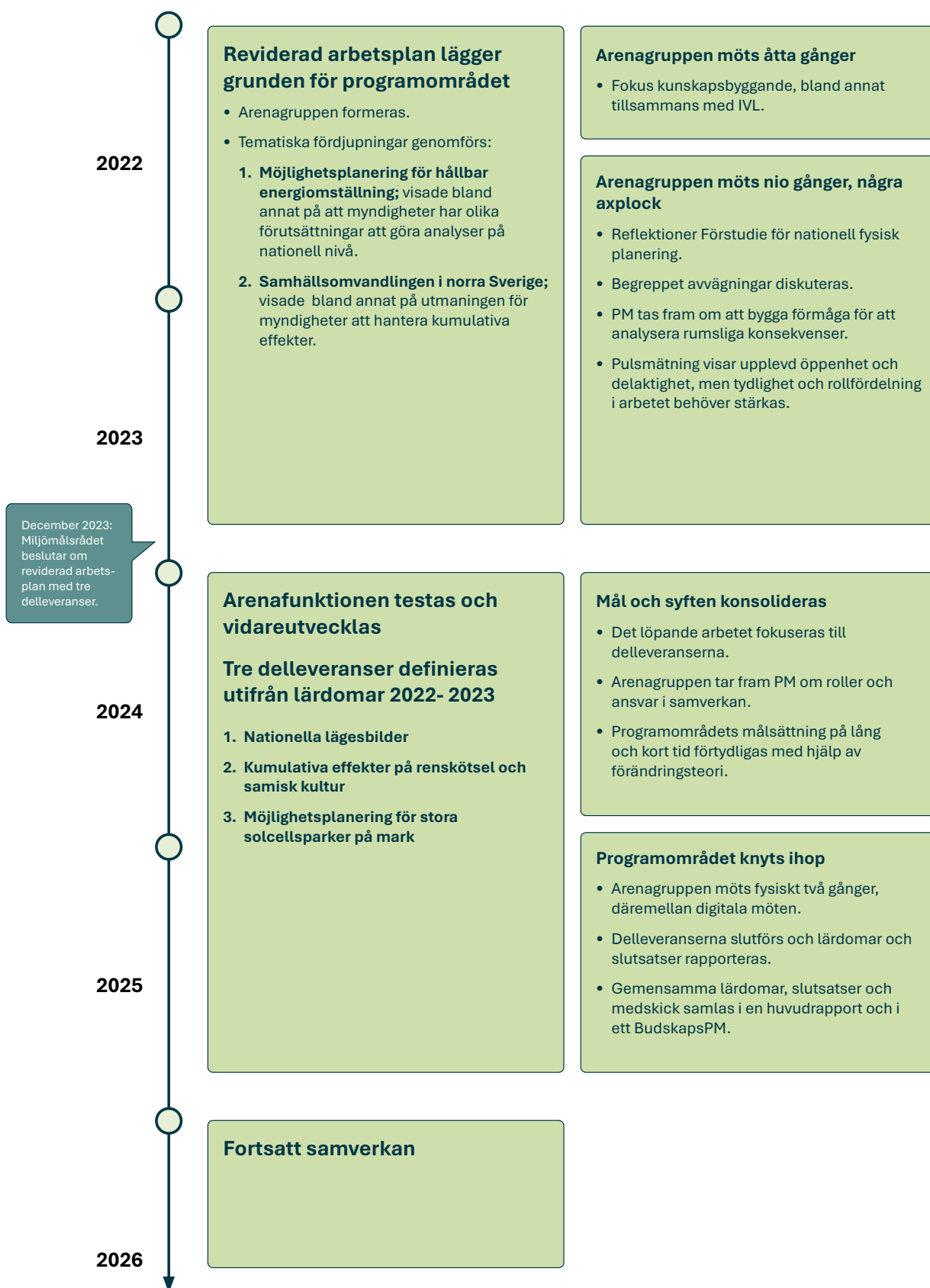
Arenagruppen kan beskrivas som motorn och navet i ramverket och var fram till slutet av 2023, då arbetsplanen reviderades, den plats där det mesta av arbetet bedrevs. Samtliga deltagande myndigheter har varit representerade i arenagruppen, majoriteten med kontinuitet. Några myndigheter har också deltagit som adjungerade.

Som beskrivs i avsnitt 2.2 har arenagruppens arbete avrapporterats fyra gånger per år till Miljömålsrådet och gruppen har berett frågorna inför styrgruppsmöten och Miljömålsrådets möten.

Följande frågor eller teman har genomgående diskuterats vid arenagruppens möten:

- avstämning kring nuläge och framdrift i programområdet
- arbetsformer i gruppen
- presentationer från tematiska grupper för återkoppling
- omvärldsspaning: information från andra processer/uppdrag med bäring på nationell fysisk planering
- förberedelse av frågor att ta upp med Miljömålsrådet, samt återrapportering från Miljömålsrådets möten.

Figur 2.3 nedan åskådliggör faserna i arbetet under programperioden.



Figur 2.3. Schematisk bild över arbetet under programperioden.

Arenagruppen har utvecklat samverkansformer

Boverket har haft en samordnande och processledande roll som drivansvarig för programområdet Ramverk för nationell planering. Boverket har i denna roll förberett arenagruppens möten, dokumenterat dem, drivit processen framåt och utvärderat arbetet.

Arenagruppen har utforskat och utvecklat arbetssätt och arbetsformer. Därmed har också ansvar och roller utvecklats under arbetets gång. En viktig del av arbetet har varit att utveckla samverkansformerna för att möta utmaningar med varierande deltagande från myndigheterna när andra arbetsuppgifter och uppdrag prioriterats högre än programområdets arbete. Andra myndigheter har fått kliva in och ta ett större ansvar i arbetet, och i delar av arbetet har Boverket handlat upp konsultstöd för att täcka upp bristande resurser hos myndigheterna.

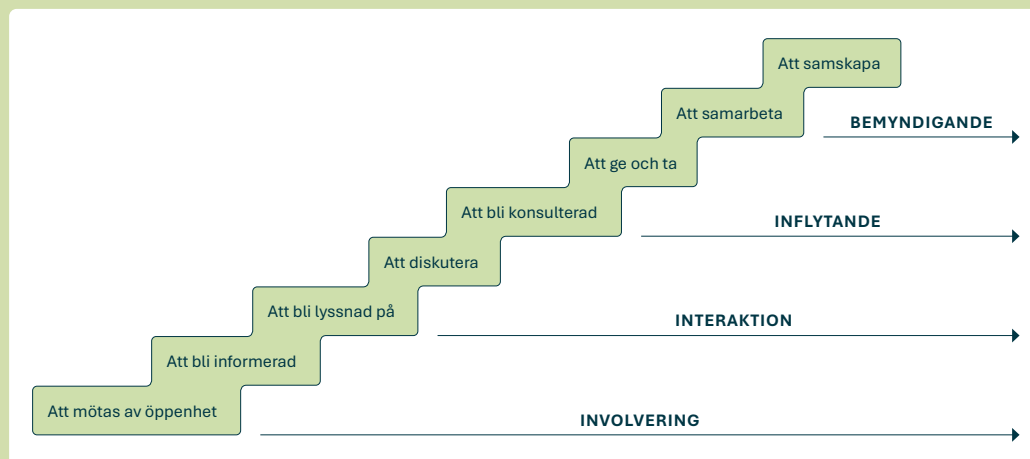
Under arbetets gång blev det också tydligt att det fanns ett behov av att definiera under vilka former myndigheterna skulle samverka. Framförallt då arbetet i delleveranserna påbörjades. En promemoria kring samverkansformer togs fram i början på 2024. Roller och ansvar mellan de fyra nivåerna Miljömålsrådet, styrgruppen, arenagruppen och de tematiska arbetsgrupperna tydliggjordes där. Till exempel tydliggjordes att respektive myndighet har ansvar att utifrån sin organisationsstruktur etablera en fungerande rutin för förankring, kunskapsöverföring och återkoppling, liksom att introducera nya deltagare från den egna myndigheten i arenagruppens arbete.

Arbetet har bedrivits utifrån en lyhördhet för vilka behov som behöver hanteras. Olika arbetssätt och metoder för att skapa förutsättningar för ett gemensamt ägarskap och för att underlätta myndigheternas deltagande har prövats. Exempel på detta är ”öppna agendor” inför möten där deltagande myndigheter uppmuntrades att fylla på med frågor eller beredande arbetsgrupper. Agendan har över tid utvecklats med ökad tydlighet kring vad som avhandlats som diskussions-, information- samt beslutspunkter. Boverket har även tillhandahållit och administrerat en digital plattform på myndighetens hemsida Utsidan. Den digitala plattformen har syftat till delande av dokument så som information, dokument och minnesanteckningar samt digitalt samskapande. Även en gemensam digital whiteboard, collaboard, har använts för samskapande moment till exempel för att fördjupa mål och syfte med arbetet som helhet men även för delleveranserna. Dessa verktyg har syftat till att skapa transparens och möjliggöra samverkan. En lärdom är att en fortsatt samverkan behöver bygga på utvecklade digitala plattformar och verktyg där samskapande möjliggörs på ett mer interaktivt sätt. Arbetssättet har periodvis varit resurskrävande för Boverket som samordnande myndighet liksom även för andra deltagande myndigheter. Det har varit utmanande att hålla styrfart i ett arbete som pågått över flera år och som inte haft den formella status som kommer med ett regeringsuppdrag.

Textruta 2.2 Fördjupning: Tankefigurer om samverkanstypologin

Samverkan motiveras i grunden av att det behövs en gemensam ansträngning för att lösa en uppgift. Ingen aktör har ensam förmåga eller rådighet. Genom samverkan ökar den gemensamma rådigheten i termer av ansvar, uppdrag och resurser. Genom samverkan ökar också kunskap och förståelse kring såväl problembild som lösningar.

Tankefiguren nedan är ett sätt att beskriva att begreppet samverkan kan ha olika betydelser. "Samverkanstypologin" består i denna figur av åtta olika typer av samverkan vilka sammanfaller med fyra syften. Involvering handlar om samverkan för att skapa och förstärka gemensamma nätverk, där olika intressenter kan involveras i arbetet. Interaktion handlar om att skapa en gemensam förståelse för en viss fråga, och därmed en ökad legitimitet för att arbeta med frågan. Inflytande handlar om att skapa möjligheter för samordning mellan deltagare och resurser, och en kapacitet för att hantera eventuella konflikter som kan uppstå i samverkansprocessen. Bemyndigande handlar om att skapa en gemensam vision och ett delat ägarskap för en viss fråga och hur den ska hanteras. Även om tankefiguren är upplagd som en trappa så ska den inte ses som en hierarki där "högre är bättre". Poängen är att varje steg har sina syften, men också sin logik och sina spelregler. Det viktiga är att reda ut vilket syfte som samverkan ska fylla i det avsedda sammanhanget.



Figur 2.4. Tankefigur. Samverkanstypologin. Källa: Källström, L., & Smith, E. Samverkan: ett vagt begrepp eller demokratiskt ideal? Organisation och Samhälle. 2024 <https://org-sam.se/samverkan-ett-vagt-begrepp-eller-demokratiskt-ideal/>

Under programperioden har myndigheterna tillsammans analyserat och utvecklat sätt att hantera sektorsövergripande frågor och problemställningar av rumslig karaktär. Ambitionen har varit att bygga gemensam kunskap, utveckla gemensamma arbetssätt och samverkansmetoder samt att utifrån detta gemensamt arbeta fram lägesbilder och analysunderlag. Under programperioden har arbetet vid olika tidpunkter bedrivits på olika steg på trappan, vilket märks genom att arbetets fokus, former och mötesfrekvens har skiftat.

Delleveransernas arbete har under 2024–2025 handlat om att utforska arbetsformer och förutsättningar för att ta fram gemensamma kunskapsunderlag, det vill säga de översta stegen att samarbeta och att samskapa.

Från och med 2024 kom arenagruppens funktion att i huvudsak röra involvering, interaktion och inflytande. Arenagruppens möten användes för att informera om och förankra det pågående arbetet med respektive delleverans hos samtliga myndigheter. Dessutom infördes omvärldsspaning – att bli informerad – att bli lyssnad på – att diskutera – som en stående punkt på mötena för att dela information om relevanta regeringsuppdrag och frågor inom myndigheternas respektive verksamhet som kan tänkas vara relevant för övriga myndigheter att känna till.

Under 2025, när arbetet som helhet ska slutrapporteras, har arenagruppen igen befunnit sig på de högre stegen att ge och ta, att samarbeta och att samskapa, då man gemensamt summerat lärdomar, slutsatser och budskap.

Lärdomar kring samverkan vidareutvecklas i kapitel 6.

Arenagruppen har byggt gemensam kunskap

Arenagruppen har haft en viktig roll i att utveckla gemensam kunskap. Under hösten 2022 genomförde arenagruppen tillsammans med IVL, Svenska miljöinstitutet, ett oberoende forskningsinstitut inom miljö och hållbarhet, en inventering samt en hållbarhetsanalys av större samhällsinvesteringar i Sverige. Deltagande myndigheter fick testa att arbeta med metoden Omställningskollen, som sätter dagens planering i relation till vetenskapligt framtagna normativa framtidsscenarier av ett hållbart Sverige 2050. Under hösten 2024 anlitas Spatial Foresight för att ta fram en fördjupad internationell studie i syfte att få en mer konkret bild av hur ett antal nordiska och europeiska länder arbetar med hantering av målkonflikter inom den nationella planeringen. Insikter och lärdomar från dessa studier har bidragit med kunskap till arenagruppens arbete.

Vidare arbetade arenagruppen under 2023 med att bygga kunskap om förmågan att analysera rumsliga konsekvenser, vilket resulterade i ett PM. Diskussionerna kretsade kring behovet av en nationell GIS-grupp, vikten av att utgå från befintliga data och kunna synliggöra förutsättningar och konsekvenser, samt att skapa en gemensam viljeinriktning och målbild.

Genom att lyfta bland annat pågående remisser har också kunskap byggts och kunnat adderas till varandra.

Under 2025 har kunskapsbyggandet i arenagruppen handlat om att sammanställa och extrahera den kunskap som arbetats upp i delfleveranserna – vad har myndigheterna lärt om former och funktioner för nationell planering och om vad nationell planering kan vara – samt att paketera detta i en slutrapport samt Budskaps PM.

Arbetet i arenagruppen och delfleveranserna har resulterat i värdefulla insikter och slutsatser om vilka förutsättningar och förmågor som krävs för nationell sektorsövergripande planering, exempelvis vikten av ensade underlag och tillförlitliga underlag, vikten av att kombinera planerings-, GIS- och sakområdeskompetens. Denna upparbetade kunskap gör att startsträckan inför framtida eventuella uppdrag blir kortare. Dessutom har arbetet bidragit med kunskap till nytta för myndigheternas ordinarie arbetsuppgifter.

Frekvens och upplägg för arenagruppens möten har förändrats över tid

Såväl mötesfrekvensen som mötenas upplägg och innehåll har förändrats under arbetets gång. Ändringar har föranletts av såväl utvärderingar som lärdomar som kunnat dras under hand.

Inledningsvis hade arenagruppen rollen att gemensamt definiera projekt under programperioden och dess syften och mål. Tre tematiska arbetsgrupper har från våren 2024 fram till och med hösten 2025 arbetat med de tre delfleveranserna som Miljömålsrådet beslutade om den 1 december 2023. Inför 2024 togs därför beslutet att schemalägga färre möten i arenagruppen för att ge större utrymme åt arbetet i de tematiska arbets-

grupperna. Inrättandet av de tre delleveranserna under 2024, och beslutet att prioritera detta arbete, skiftade arenagruppens roll till att mer och mer vara en grupp som omvärldsspanar, kopplar ihop frågor, ger feedback utifrån det breda systemperspektivet till delleveranserna, samt utveckla arbetsformer och metoder för gruppen. Arenagruppens roll gick på så sätt från att vara pådrivande till att vara sammanhållande. Arenagruppen har i denna roll hanterat frågor från de tematiska arbetsgrupperna, dels genom att föra in andra perspektiv, dels genom att se hur temagruppernas arbete bidrar till utvecklingen av ramverket som helhet.

Under 2025 infördes kortare återkommande möten, så kallade arenapulsmöten, för att systematiskt kunna arbeta fram och förankra medskick, lärdomar och slutsatser från programperioden.

Textruta 2.3 Begreppsförklaring: Systemperspektiv

I denna rapport används begreppet systemperspektiv med följande betydelse: En ansats som har systemet som utgångspunkt. Ett system består av interagerande delar och är därmed komplext och icke linjärt. Systemperspektivet beaktar också hierarkier och förhållanden mellan olika nivåer i systemet liksom mellan delsystem. Eftersom system är dynamiska inkluderar systemperspektivet också förändringar över tid.

Markanvändningen kan ses som ett komplext system. Flera funktioner kan och behöver existera på samma plats samtidigt. Sektorsområdena möts på platsen.

Arenagruppen har också omvärldsspanat utifrån frågor med bäring på fysisk planering ur ett nationellt perspektiv, samt berett och sorterat frågor till styrgruppen och Miljömålsrådet. Omvärldsbevakningen lyfts av myndigheterna i arenagruppen som en av nyttorna av att delta i arbetet.

Textruta 2.4 Begreppsförklaring: Fysisk planering respektive rumslig planering

I denna rapport används begreppen med följande betydelse:

Fysisk planering handlar om hur mark och bebyggelse ska användas och utvecklas. Vad som ska finnas var och hur utvecklingen ska ske fysiskt i en region, kommun eller ett samhälle. Det är ett formellt planeringsområde som styrs av lagar till exempel Plan- och bygglagen och miljöbalken i Sverige och omfattar till exempel mark- och vattenanvändning, infrastruktur och bebyggelsestruktur. Fysisk planering kan mer specifikt avse kommunala översiktsplaner, detaljplaner eller områdesbestämmelser och regionplaner i regionerna Halland, Skåne och Stockholm, eller nationella havsplaner för Sveriges havsområden. Även väg- och järnvägsplaner omfattas av begreppet.

Rumslig planering är ett bredare och mer analytiskt begrepp som handlar om hur rum - på olika skalor - organiseras, används och formas. Det omfattar både fysiska och sociala aspekter och kan användas på såväl nationell som regional och kommunal nivå. Rumslig planering inkluderar frågor om bland annat rumsliga samband och mönster, hur människor rör sig i och använder rum, funktionella relationer mellan olika platser, visuell och rumslig upplevelsegeografi och rumslig analys. Rumslig planering resulterar inte nödvändigtvis i en formaliserad plan, utan kan också ta uttryck i planeringsunderlag, strategier och överenskommelser.

Drivansvariga har fört arbetet framåt

Såväl arenagruppen som de tematiska arbetsgrupperna har letts av så kallade drivansvariga. Drivansvarigas huvudsakliga uppgifter har varit att driva arbetet framåt, men även att dokumentera processen utifrån arbetssätt, metoder och verktyg. Ytterligare en uppgift har varit att återkoppla viktiga lärdomar, hinder och möjligheter till arenagruppen och att förbereda presentationer i arenagruppen för att möjliggöra givande diskussioner.

Respektive delförvaltare har haft sina utpekade drivansvariga myndigheter. I Kumulativa effekter för renskötsel och samisk kultur har Sametinget och Länsstyrelsen i Västerbotten fungerat som drivansvariga, för Möjlighetsplanering för stora solcellsanläggningar på mark har Länsstyrelsen varit drivansvarig med stöd av ekonomisk finansiering från Energimyndigheten och för nationella lägesbilder har Boverket varit drivansvarig.

Planering- och analysarbete på nationell nivå är en lagsport – en eller ett fåtal myndigheter har oftast inte förmåga, kompetens eller rådighet att ensam ta sig an komplexa

samhällsfrågor. Nya aktörer och kompetenser har därför successivt knutits till arbetsgrupperna när behov av ny eller annan kompetens har identifierats. Det handlar exempelvis om stöd inom statistik och geografiska informationssystem från Statistiska centralbyrån (SCB) kopplat till arbetet inom nationella lägesbilder och forskarstöd från Statens lantbruksuniversitet (SLU) inom delleveransen Kumulativa effekter för renskötsel och samisk kultur.

Arbetet har bedrivits iterativt och utforskande

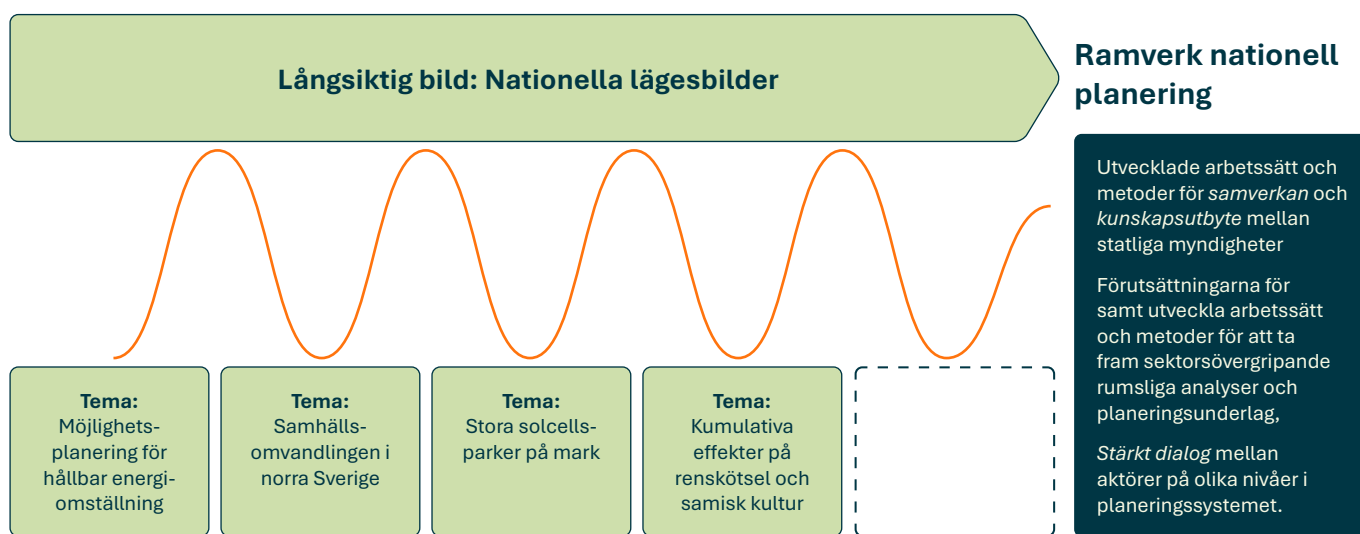
Arbets sättet under programperioden har varit utforskande. Iakttagelser och insikter under arbetets gång om möjligheter och hinder, eller trögheter, för samverkan och samordning mellan myndigheterna har lett fram till en utveckling av arbetssätten och metoderna.

Arbetet inom arenagrupperna och de tematiska grupperna har utvärderats vid flera tillfällen. En större utvärdering har genomförts varje år, vilka har utgjort underlag för diskussion och lärande inom arenagrupperna. Under 2022 gjordes utvärderingen under ett arenagruppsmöte. I slutet av 2023 genomfördes en pulsmätning i form av en enkät med fokus på samverkan och arbetsformer. Under hösten 2024 genomfördes den årliga uppföljningen genom att samordnande myndighet, Boverket, ledde fokussamtal med arenagruppernas deltagare kring samverkan, förflyttningar och lärande.

Arbetsplanen och arbetssätten har uppdaterats efter hand, bland annat till följd av dessa utvärderingar. Till följd av utvärderingen 2023 arbetade till exempel arenagrupperna fram en promemoria kring samverkansformer där roller och ansvar förtydligades. Även en förtydligad bild av arbetets målsättningar på såväl kort som lång sikt togs fram med hjälp av den så kallade förändringsteorin. Tillsättandet av en styrgrupp i slutet av 2023 föranleddes delvis av slutsatser i utvärderingar.

2.5. Det utforskande arbetet har bedrivits i två spår

Arbetet har bedrivits i två spår med sammantaget tre delleveranser. Dels en delleverans med fokus på den strategiska långsiktiga bilden (nationella lägesbilder), dels två delleveranser i form av tematiska fördjupningar. Arbetsprocessen har varit utforskande och iterativ, med återkommande återkopplingar mellan det tematiska arbetet och det övergripande. Detta illustreras i figur 2.5.



Figur 2.5. Illustration av arbetssättet i två spår.

Arbetet med den strategiska långsiktiga bilden fokuserade på att utforska frågan om hur den nationella planeringen kan bidra till att skapa en överblick och gemensam förståelse kring rumsliga frågor på nationell nivå genom sektorsövergripande analyser. Arbetet med de tematiska fördjupningarna har i sin tur haft fokus på utveckling av rumsliga planerings- och kartunderlag kopplat till aktuella planeringssituationer och utmaningar. Därmed har dessa tematiska arbeten kunnat leda till konkret nytta för de planeringssituationer som de utforskar.

De tre delleveranserna har utforskat samverkan mellan olika statliga aktörer för att samla in, bearbeta och analysera data samt utvecklat metoder för datainsamling, analys och visualisering. Delleveranserna har fokuserat på att identifiera och förstå förutsättningarna för att belysa målkonflikter, särskilt i relation till markanvändning. De har också fokuserat på kumulativa effekter, när flera samtidigt förändringar påverkar till exempel renskötsel, jordbruksmark eller naturvärden. Delleveranserna har arbetat med att ta fram och förbättra rumsliga underlag som stöd för nationell planering. Det har handlat om att testa karttjänster, göra GIS-analyser och visualiseringar av data för att förstå komplexa samband i landskapet. Dessa underlag har gjort det möjligt att se hur olika samhällsintressen påverkar varandra rumsligt, vilket är centralt för att förstå

målkonflikter. En delleverans har utforskat flernivåsamverkan (i begränsad skala) som ett sätt att hantera komplexa frågor över administrativa och sektoriella gränser och föreslagit en modell.

Spår 1: Strategisk långsiktig bild – Nationella lägesbilder

Arbetet med delleveransen nationella lägesbilder påbörjades i början av 2024 och löpte på till december 2025. Arbetet har slutrapporterats i en separat delrapport.

Bakgrund

Bakgrunden till att delleveransen initierades är en djupare insikt om behovet av en utvecklad myndighetssamverkan för att bland annat kunna ta fram gemensamma rumsliga underlag och analyser utifrån olika förutsättningar och frågeställningar. I förslaget till Ramverk för nationell planering från 2022 identifierades också framtagandet av nationella lägesbilder som ett första steg, och en grundläggande förutsättning, för att utveckla en nationell planering.¹¹ Genom att undersöka vad som krävs för att ta fram nationella lägesbilder läggs grunden till en förmåga och beredskap att i framtiden kunna ta fram underlag till en nationell rumslig strategi och handlingsprogram, vilket i förslaget pekades ut som en viktig leverans. Det möjliggör också att kontinuerligt kunna analysera och följa upp den rumsliga utvecklingen över tid.

Syfte med projektet

Syftet med arbetet har varit att gemensamt utforska metoder och arbetssätt samt att undersöka vad som krävs för att kunna ta fram nationella lägesbilder som bygger på nationella sektorsövergripande kunskapsunderlag. Målen med arbetet har varit att

- exemplifiera vad nationella lägesbilder kan vara, vad de kan behöva innehålla, hur de kan visualiseras och vilka planeringsfrågor det kan handla om
- beskriva möjligheter och hinder för samverkan och samordning av underlag
- resonera kring kvaliteten hos befintliga kunskapsunderlag, identifiera vilka som idag saknas samt vilka som skulle vara önskvärda att ta fram
- exemplifiera nyttan med nationella lägesbilder, hur de kan användas som verktyg för att pröva olika scenarier och händelseförlopp.

Deltagande myndigheter

Boverket har varit drivansvarig myndighet och har finansierat konsultkostnaderna kring GIS expertis, uppbyggnad av en informationspanel med karttjänst och bildframställan. I arbetsgruppen har följande myndigheter medverkat: Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket samt Länsstyrelsen. Statistikmyndig-

¹¹ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05.

heten SCB har bistått arbetet med expertkunskap och konsultbolaget WSP har fungerat som stöd i kartbearbetning och uppbyggnad av en kartapplikation.

Arbetssätt

Arbetet har bedrivits i form av en serie med fysiska workshops, totalt fem stycken. Däremellan har digitala möten hållits. Inför respektive workshop har underlag tagits fram med hjälp av arbetsgruppen i samverkan med konsultstöd.

Dokumentation, visuella bilder och kartverktyg har använts för att skapa förståelse för både processen och resultatet samt som underlag för dokumentation av lärdomar.

Två alternativa arbetssätt har testats, med utgångspunkt i EU-förordningen om att restaurera natur (naturrestaureringsförordningen). Den första metoden utgick ifrån att lägga samman regionala kunskapsunderlag till nationella lägesbilder. Detta angreppssätt visade sig vara svårt då underlagen var av varierande kvalitet och gjorda för andra syften på en annan planeringsnivå. Den andra metoden utgick ifrån att avgränsa och hantera en del av förordningen med fokus på gräsmarker. Metoden användes för att utforska om det var möjligt att hitta ett dynamiskt verktyg och arbetssätt där olika förutsättningar i landskapet kunde analyseras i relation till varandra och utifrån olika val.

Arbetsgruppen har haft ett nära samarbete med SCB, som bidragit med teknisk och analytisk kompetens. WSP har fungerat som stöd vid kartbearbetningar, uppbyggnad av en kartapplikation och dokumentation.

Aktiviteter/leveranser

Projektet tog fram en informationspanel med tillhörande karttjänst som består av tre olika komponenter – ett urval av karttjänster som har kombinerats med analysfunktioner och resultatredovisning i ett och samma gränssnitt. I informationspanelen har ett antal planeringsunderlag kombinerats med varandra för att kunna redovisa till exempel relationer, samband och mönster som svar på olika frågeställningar kopplat till gräsmarker. Arbetet med nationella lägesbilder med stöd av en informationspanel med karttjänst är ett exempel på ett arbetssätt och dynamiskt verktyg som byggs upp successivt och anpassas utefter vilka förutsättningar som det finns behov av att processa, studera och analysera på olika rumsliga nivåer, såväl kommunalt, regionalt som nationellt.

Arbetet har således resulterat i en generisk metod för insamling, bearbetning och analys av data oberoende av sakfråga. Metoden inkluderar även en modell för interaktionen mellan olika kompetenser i det konkreta arbetet.

Erfarenheter från arbetet i delleveransen

Arbetet har bidragit till viktiga erfarenheter och lärdomar kring exempelvis utmaningar med kvalitet på underlag, vikten av att ställa relevanta frågor på olika skalnivåer och förmåga att kombinera helhetsperspektiv med djupare expertkompetens.

Arbetet har tydliggjort att det är svårt att utgå ifrån befintliga regionala och lokala underlag och aggregera dessa till nationella lägesbilder. Nationella lägesbilder behöver ta en annan utgångspunkt för att synliggöra till exempel nationella mönster och geografiska skillnader som stöd till den nationella planeringen. Det behöver därför finnas dataunderlag tillämpbara för den nationella nivån.

En annan erfarenhet av arbetet är att det krävs träning för att stärka den rumsliga analysförmågan hos nationella myndigheter och för att kunna se sektorsövergripande förutsättningar och konsekvenser. SCB:s specifika kompetens kring rumsliga analyser har varit avgörande för arbetets resultat. SCB:s roll som gränsgångare mellan samhällsplanerare och GIS-analytiker har också varit av stor betydelse för arbetets framgång.

För att bli ett starkt nationellt planeringsverktyg är det viktigt att de nationella lägesbilderna förmår att ge såväl framåtblickande som bakåtblickande perspektiv. Genom underlag med tidsperspektiv möjliggörs analyser av lämpliga alternativa vägar framåt, liksom av vilka synergieffekter som kan uppnås genom att beakta tidigare och pågående förändringsprocesser.

Spår 2: Tematiska fördjupningar

Under 2022–2023 bedrevs arbete inom två tematiska fördjupningar: Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning samt Samhällsomvandlingen i norra Sverige. Båda visade att förmågan till analyser på nationell nivå idag brister, liksom förmågan till analyser av kumulativa effekter. Slutsatserna togs vidare under 2024 och 2025 i de två tematiska fördjupningarna Möjlighetsplanering för stora solcellanläggningar på mark respektive Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur. Valet av fördjupningsteman har styrts både av vilka frågor som varit relevanta för samhället och var det funnits intresse och resurser hos myndigheter.

Textruta 2.5 Begreppsförklaring: Allmänna intressen

I denna rapport används begreppet med följande betydelse:

Allmänna intressen: Juridiskt begrepp som omfattar gemensamma samhällsintressen vilka innebär en inskränkning av den enskildes rätt, till exempel vid användningen av mark- och vatten. Exempel på sådana allmänna intressen enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser (MB 3–4 kap) är till exempel bruksvärd jordbruksmark, områden av betydelse för natur- och kulturmiljövården eller områden som pekats ut som riksintressen.

Riksintressen är ett av flera allmänintressen som omfattas av miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Riksdagen har beslutat om riksintressen som anges direkt i miljöbalken och statliga myndigheter utser olika riksintresseanspråk. Områden av riksintresse avser unika värden utifrån naturresurshushållning som olika aktörer i den fysiska planeringen ska tillgodose. Riksintressen får inte lida påtaglig skada vid en planerad förändring och innebär därmed en högre grad av inskränkning i den enskildes rätt att använda mark och vatten jämfört med andra allmänna intressen som omfattas av miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur (2024–2025)

Ett av motiven till den tematiska fördjupningen Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur (härefter ofta förkortat Kumulativa effekter), var en intervjustudie som genomfördes i den tidigare tematiska fördjupningen Samhällsomvandlingen i norra Sverige. Studien synliggjorde att vid etableringar av större industrianläggningar, till följd av den gröna omställningen, har varken kommunen eller länsstyrelsen förutsättningarna att förstå kumulativa effekter kopplat till exempelvis renskötsel och samisk kultur. Denna insikt har tagits vidare i den tematiska fördjupningen Förutsättningar och verktyg att analysera kumulativa effekter med fokus på renskötsel och samisk kultur (härefter ofta förkortat Kumulativa effekter).

Bakgrund till projektet

Den pågående samhällsomvandlingen och nyindustrialiseringen i norra Sverige för med sig stora mål- och intressekonflikter vad gäller mark- och vattenanvändning. Många intressen påverkas, inte minst förutsättningarna för renskötsel och samisk kultur som har stark koppling till mark- och vattenanvändning. Hastigheten i samhällsomvandlingen ökar, vilket medför att det blir allt svårare att få en överblick över de konsekvenser som olika enskilda ärenden leder till. Många parallella processer och en snabb utveckling i norra Sverige gör att det är utmanande att se och bedöma de kumulativa effekterna på renskötseln och i förlängningen för den samiska kulturen. Trots att det finns vägledning och checklistor framtagna för att bedöma kumulativa effekter är det långt kvar till tillfredsställande arbetsmodeller för hur de kan åskådliggöras, bedömas och hanteras i beslutsfattande på nationell nivå.

Textruta 2.6 Begreppsförklaring: Intressekonflikt och målkonflikt

I denna rapport används begreppen med följande betydelse:

Intressekonflikt: Uppstår när två eller flera intressen står emot varandra. Konflikt kan uppstå mellan olika allmänna intressen, mellan enskilda intressen eller mellan allmänna och enskilda intressen.

Målkonflikt: Uppstår när uppfyllnad av ett mål kan innebära att uppfyllnad av ett annat mål motverkas eller försvåras.

Mål- och intressekonflikter: Det kan också uppstå konflikter mellan mål och intressen, exempelvis kan riksintresseanspråk och kommuners tillväxtmål stå emot varandra.

Syfte med projektet

Målsättningen med den tematiska fördjupningen har varit att sammanställa en överskådlig rumslig bild av renens föredragna landskap utifrån samarbete med Statens lantbruksuniversitet, SLU, och dialog med projekt Norrbottniabanan. Syftet har varit att undersöka om statliga aktörer med denna rumsliga bild kan få bättre förutsättningar att synliggöra, förstå och hantera kumulativa effekter i relation till renskötsel och samisk kultur och därmed ett bättre underlag som stöd vid bedömningar inför tillståndsprövning och miljökonsekvensbeskrivningar.

Deltagande myndigheter

Drivansvarig för den tematiska fördjupningen har varit Länsstyrelsen Västerbotten (samhällsutvecklingsenheten) och Sametinget. Följande myndigheter har varit representerade i arbetsgruppen: Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen Norrbotten, Boverket och Svenska kraftnät. Arbetet har genomförts i nära samarbete med forskare vid SLU och norska forskningsinstitutet NINA. Detta samarbete har möjliggjorts genom medel från Tillväxtverket.

Arbetssätt

Myndigheterna träffades en gång i månaden.

Aktiviteter/leveranser

Inledningsvis presenterade myndigheterna hur de arbetar med kumulativa effekter för att bygga kunskap. En dialog med Trafikverket kring val av fallstudie landade i Norrbottniabanan. Anställda vid myndigheten som arbetat lång tid med detta projekt deltog operativt i projektet.

Erfarenheter från Trafikverkets arbete med Norrbottniabanans miljökonsekvenser användes sedan som utgångspunkt för delleveransens arbete. Även erfarenheter från andra statliga myndigheter kunde användas. Fokus låg på de utmaningar som finns för att hantera landskapets funktionalitet och komplexitet i relation till renskötselns markanvändning snarare än hur de olika sektorsintressen, var för sig, påverkar.

En förstudie genomfördes tillsammans med SLU och det norska forskningsinstitutet NINA, som besitter kunskap om kumulativa effekter på renskötsel. SLU introducerade modellen/verktyget OnelImpact som utvecklades genom att identifiera grunddata samt att utveckla en förståelse för hur modellen kan byggas upp (se en beskrivning av OnelImpact i textruta 5.3).

En fysisk workshop hölls under våren 2025. Vid denna workshop simulerades effekter av olika samhällsinitiativ i OnelImpact för att illustrera kumulativa effekter på renens föredragna landskap. Effekterna som modellen visade låg nära det som Trafikverket hade kunnat se efter nära samarbete med berörda samebyar men också utifrån deras renbruksplaner.

Den tematiska fördjupningen utforskade forumfunktionen i begränsad skala. Behovet av samordning mellan olika aktörer för att hantera värden och processer som sträcker över administrativa, sektoriella och naturgivna gränser skulle kunna mötas utifrån en modell med ett Landskapsforum. Ett sådant forum är inte statiskt utan initieras utifrån att behov uppstår och med koppling till en relevant markfråga. De som berörs av frågan bör vara involverade, vilket innebär att forumet behöver ha en tydlig lokal och regional förankring.

Erfarenheter från arbetet i den tematiska fördjupningen

Arbetet har gett insikter om både arbetssätt (hur kumulativa effekter hanteras och synliggörs i processerna) och verktyg (planeringsunderlag och datamodell). Nedan presenteras kort de olika insikterna.

Insikter om arbetssätt

- Även om verktyget OnelImpact möjliggör att beslutsfattare och handläggare förstår renskötseln i ett sammanhang där kumulativa effekter inkluderas, så kan det inte ersätta det lagstadgade samrådet eller informationsinhämtning från samebyar om deras specifika markanvändning.
- Oavsett framtida lagstiftning kommer det finnas stora behov av samverkan både mellan statliga myndigheter och mellan stat, kommun, sakägare, näringsliv.
- Ett forum för flernivåsamverkan bör initieras utifrån behov och ha en tydlig lokal förankring snarare än en statisk konstruktion med bestämda representanter som deltar. Forumfunktionen bör vara kopplad till både lokal och regional nivå.

Insikter om verktyget

- En förutsättning för att kunna nyttja digitaliseringens möjligheter och nyttja mer avancerade GIS-modeller för analys är att det finns enhetlig och tillförlitlig geodata enkelt tillgänglig. Det har varit en större utmaning än vad myndigheterna inledningsvis trodde att hitta geodata ensad över större geografi för bakgrundsdata till OnelImpact.
- En framtida modell för att förstå kumulativa effekter i allmänhet, och för renskötseln i synnerhet, behöver kunna säkra att den data som är känslig går att skydda. Detta är en generell fråga av vikt för att kunna nyttja digitaliseringens möjligheter bättre i framtiden.

Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark (2024–2025)

Den tematiska fördjupningen Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark genomfördes under perioden september 2024 till december 2025 och har slutrapporterats i en separat delrapport.

Bakgrund till projektet

Bakgrunden till den tematiska fördjupningen är att värdet av jordbruksmark för såväl livsmedelsförsörjning som energiproduktion med solcellsparker på mark har blivit allt mer aktuellt de senaste åren. Försörjningstrygghet har kommit i politiskt fokus med anledning av en ökad internationell oro. Energiförsörjning har aktualiserats av samma anledning men också med anledning av klimatförändringarna och den gröna omställningen. En pågående expansion av anläggningar för energiproduktion med solceller på mark har givit upphov till flera tydliga målkonflikter. Målkonflikterna rör bland annat ianspråktagande av skogs- och jordbruksmark, infrastruktur, försvarsmaktsintressen, upplevelsen av landskapet och värdefulla kultur- och naturlandskap.

Erfarenheterna från den tidigare tematiska fördjupningen Möjlighetsplanering för hållbar energiomställning sammanställdes i två avslutande rapporter. Dels Scenariobaserade ytanspråk för elproduktion utifrån ett nationellt perspektiv – Kunskapsrapport från tema Energiomställning från åren 2022 och 2023¹², dels Dokumentation från workshop om tidigare tillvägagångssätt för att identifiera ytor för elproduktion.¹³ Arbetet bidrog med lärdomar om att myndigheter har olika beredskap för att göra analyser på nationell nivå, vilket skapade utmaningar för en jämbördig beskrivning av konsekvenser av olika scenarier.

Syfte med projektet

Syftet med den tematiska fördjupningen har varit att undersöka vilka möjligheter och målkonflikter som finns för en expansion av stora solcellsparker på mark och vilka eventuella lösningar som finns på principiell nivå. Arbetet har även syftat till att undersöka hur nationell planering kan, eller inte kan, hantera de målkonflikter och möjligheter som finns för stora solcellsparker på mark. Projektets slutrapport kan i vissa delar användas som stöd och kunskapsunderlag för fysisk planering, myndighetsutövning och lokaliseringsutredningar vid planering av solcellsparker.

Deltaande myndigheter

Drivansvarig för den tematiska fördjupningen har varit Länsstyrelsen Stockholm. Följande myndigheter har varit representerade i arbetsgruppen: Länsstyrelserna, Energimyndigheten, Boverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen.

¹² Miljömålsrådet. Scenariobaserade ytanspråk för elproduktion utifrån ett nationellt perspektiv – Kunskapsrapport från tema Energiomställning från åren 2022 och 2023.

¹³ Miljömålsrådet. Dokumentation från workshop om tidigare tillvägagångssätt för att identifiera ytor för elproduktion. 2024.

Energimyndigheten har dessutom bidragit till arbetet i form av finansiering av Länsstyrelsens drivansvar.

Energimyndighetens deltagande var dock begränsat på grund av resursbrist och många konkurrerande regeringsuppdrag. Även två andra aktörer med relevanta uppdrag, Försvarsmakten och Svenska kraftnät, har inte kunnat medverka på grund av resursbrist.

Arbetsätt

Arbetet har byggt på kontinuerlig avstämning kring sammanställda underlag i syfte att belysa olika perspektiv samt framtagandet av en nulägesbild. Projektgruppen har haft månatliga avstämningsmöten. En fysisk workshop ägde rum i mars 2025. Vid detta tillfälle analyserade projektgruppen målkonflikter och vilka intressen som skulle lyftas fram. Förutom projektgruppen har branschorganisationer, forskningsprojekt, andra myndigheter och Stockholms läns jurister involverats i arbetet. Även Miljösamverkan Sverige, som gjort ett stöd för handläggning av solparker, har deltagit.

Aktiviteter/leveranser

- Projektet har tagit fram en nulägesbild av markanspråk från solcellsparker utifrån olika marktyper som skogsmark och jordbruksmark. Underlag för detta har hämtats från Vindbrukskollen och från Länsstyrelsernas diariéer.
- En del av projektet gick ut på att inventera befintliga sammanställningar av de juridiska förutsättningarna, som underlag för en nationell översikt över förutsättningarna för en fortsatt expansion av stora solcellsparker på mark.
- Projektet har också analyserat solcellsparkers påverkan på nationella intressen och andra allmänna intressen av väsentlig betydelse, bland annat livsmedelsproduktion, skogsbruk och totalförsvar.

Erfarenheter från arbetet i delleveransen

Projektet har skapat ny kunskap genom att samla ihop underlaget från alla Länsstyrelsernas ärenden om solparker. Detta har varit ett viktigt steg för att alla myndigheter ska se hur många ärenden det faktiskt handlar om, hur spridningen ser ut samt vilka och hur många markslag det gäller. Det är första gången denna kunskap har sammanställts. Nulägesbild som togs fram har bidragit med kunskap om regionala skillnader som kan användas i nationell planering. Arbetet i projektgruppen har visat att det är möjligt för myndighetsgruppen att gemensamt med kartan som verktyg förstå, synliggöra och visualisera rumsliga mål- och intressekonflikter samt beskriva rumsliga konsekvenser av olika alternativa framtidsbilder. På vilket sätt beskrivs närmare i kapitel 4. En viktig insikt från delleveransen är att drivansvar inte bör ligga på en ensam myndighet, för att skapa dynamik och framdrift i utmanande processer.



**Det finns behov av
en nationell sektors-
övergripande planering
för land och hav**

3. Det finns behov av en sektorsövergripande nationell planering för land och hav

Detta kapitel redogör för brister i dagens planeringssystem och de behov som myndigheterna ser att en nationell planering skulle kunna fylla. Kapitlet tar sin utgångspunkt i den problem-, brist- och behovsanalys som arbetades fram i Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige.¹⁴ Problembilden har vidareutvecklats, dels med utgångspunkt i erfarenheter från arbetet under programperioden, dels utifrån förändringar i policykontexten som skett sedan förslaget presenterades 2022. Dessa förändringar förstärker behoven och bristerna ytterligare. Exempel på andra utredningar och studier som belyser resonemang i texten har fogats in som textrutor.

Kapitlet utgör en grund för de lärdomar, slutsatser och medskick som arbetet resulterat i och som presenteras i kapitel 4, 5, 6 och 7.

¹⁴ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05.



Idag saknas en samordnad och sektorsövergripande planering som omfattar både land och hav. Styrningen sker i stället genom spridda mål, lagar, sektorsplaner, havsplaner, EU-policy och ekonomiska incitament, utan tydlig koppling mellan dem.

3.1. Dagens planeringssystem räcker inte till

De brister som identifierades i arbetet med Förslag till ramverk för nationell planering kan summeras i följande punkter (se även textruta 3.1):

- **Samhällsutmaningarna är stora och akuta och beslutade miljö- och hållbarhetsmål är långt ifrån uppfyllda.**

Flera utmaningar och samhällsfrågor, som till exempel ett förändrat klimat eller ett nytt säkerhetsläge, behöver hanteras bredare än vad dagens administrativa gränser tillåter. De behöver ses utifrån ett nationellt rumsligt systemperspektiv. Rumsliga strukturer och mark- och vattenanvändning påverkar förutsättningarna att hantera och möta samhällsutmaningarna.

- **Det saknas en nationell målbild och den nationella planeringsnivån är fragmenterad.**

Det finns ingen nationell målbild för rumsliga strukturer, inte heller finns det tydliga ramar och prioriteringar för landets rumsliga utveckling som helhet. Flera av målen på nationell nivå innebär svårlösta målkonflikter sinsemellan. Detta skapar osäkerhet och utmaningar för regionala och kommunala planeringsaktörer. Det saknas en samordnad och sektorsövergripande planering som omfattar både land och hav. Styrningen sker i stället genom spridda mål, lagar, sektorsplaner,

havsplaner, EU-policy och ekonomiska incitament, utan tydlig koppling mellan dem. Den rådande nationella planeringsnivån uppfattas därmed som reaktiv och otydlig och samordningen mellan nationella myndigheter som bristfällig. Likaså uppfattas styrningen vara otillräcklig. Den fragmenterade nationella nivån utgör ett problem för planeringsaktörer på regional och kommunal nivå. Kommunerna upplever att länsstyrelserna i vissa fall inte fullt ut har förutsättningar att axla samordningsansvaret utan i stället förmedlar sektorsmyndigheternas synpunkter utan avvägning.

- **Samverkan brister.**

Det saknas en formaliserad långsiktig sektorsövergripande samverkan mellan statliga myndigheter. Det leder till sämre förutsättningar för ändamålsenlig samverkan mellan planeringsnivåerna.

- **Den sektorsövergripande och rumsliga analysen är begränsad.**

Få underlag och analyser görs idag utifrån ett brett sektorsövergripande perspektiv, vilket leder till bristande analysförmåga och systemförståelse. Det råder bristande kunskap kring landskapets förutsättningar utifrån hela landets perspektiv. Brist på rumsliga perspektiv försvårar hanteringen av samhällsutmaningar med geografisk påverkan och hantering av funktionella samband. Det minskar också förutsättningarna att förstå och bedöma konsekvenser och kumulativa effekter av olika beslut avseende mark- och vattenresurser samt möjligheten att identifiera möjliga lösningar som samexistens och kompensation.

- **Organisationen bygger på föråldrade strukturer.**

Organiseringen av den svenska samhällsplaneringen speglar tidigare decenniers behov och samhällsförutsättningar. För att möta dagens stora och komplexa samhällsutmaningar och omvärldstrender behövs nya, mer framåtsyftande och dynamiska arbetssätt, processer och samverkansformer.

- **Förvaltningsmodellen skapar hinder för samverkan.**

Statskontoret bedömer att regeringen behöver stärka sin förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och tvärspektoriella utmaningar. En väl utvecklad och allt för snävt tillämpad resultatstyrning försvårar dock för olika aktörer inom statsförvaltningen att samarbeta dels med varandra, dels med kommunsektorn. Rötterna till den problematik som en utvecklad nationell planering syftar till att hantera finns därmed, åtminstone delvis, i den svenska förvaltningsmodellen.¹⁵

¹⁵ Statskontoret, *Planering för framtidens behov – en översyn av Boverkets arbete med planeringsunderlag*, rapport 2019:103 (Stockholm: Statskontoret, 2019).

Textruta 3.1 Utdrag ur Ramverk för nationell planering: Förslagets problembild

”Sverige och världen står idag inför stora samhällsutmaningar. [...] 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 tvärsektoriell 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. [...] 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.”

Citat ur Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05 (Karlskrona: Boverket, mars 2022), s. [3].

Textruta 3.2 Sammanfattning från Ramverk för nationell planering: Tre övergripande behov rörande nationell planering

I Boverkets rapport Ramverk för nationell planering från 2022 konstateras utifrån problem- och bristanalysen ett behov av en samordnad proaktiv nationell planering där staten agerar mer samlat, tydligt och förutseende, och med en större överblick över det nationella landskapet. Det handlar om nya och mer framåtsyftande sätt att samordna nationell planering och samverka mellan planeringsnivåerna. Tre behov rörande nationell planering lyfts fram:

1. En gemensam målbild behövs för att aktörer ska kunna agera i en gemensam riktning. En gemensam nationell rumslig målbild skulle kunna möta behovet av att aktörer agerar i en gemensam riktning samt att aktörer samordnas och mobiliseras för att nå beslutade mål. En gemensam nationell rumslig målbild skulle kunna vägleda regeringens inriktning/prioriteringar som har bäring på rumsliga strukturer, liksom andra överväganden på den nationella nivån kopplat till centrala myndigheters arbete.
2. Samverkan krävs för att lösa komplexa och nya typer av problem. Det är nödvändigt med en gemensam ansträngning myndigheterna emellan, liksom mellan planeringsnivåerna, för att möta komplexiteten i samhällsutmaningarna. Genom sektorsövergripande samverkan ökar den nationella rådigheten att lösa komplexa och nya typer av problem.
3. Många intressen och sektorsfrågor behöver ses i ett större sammanhang.

3.2. Förändrade omvärldsförutsättningar och dagens policykontext

Det har gått fyra år sedan Förslag till ramverk för nationell planering presenterades. Den problembild som då beskrevs är fortsatt aktuell. Samtidigt har det under programperioden skett förändringar i såväl omvärld som i den politiska kontexten. Deltagande myndigheter har förhållit sig till detta under arbetet, och lärdomar och slutsatser som dras behöver ses utifrån denna nya kontext.

Nationell planering berörs i flera skrivelser på övergripande nivå

Behovet av en samlad nationell rumslig planering har lyfts i flera sammanhang under programperioden. Några exempel på detta är Rådet för levande städers skrivelse¹⁶ (se textruta 3.3 nedan), Förstudie nationell fysisk planering (Ds 2023:28),¹⁷ se textruta 3.4 nedan, Produktivitetskommissionens delbetänkande Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29)¹⁸ och budgetpropositionerna för 2025 och 2026, UO18.¹⁹ Behoven som beskrivs i dessa dokument ligger i linje med de behov som lyfts fram i Förslag till ramverk för nationell planering (se avsnitt 3.1) och de konstateranden som gjorts genom arbetet under programperioden. Det handlar till exempel om behov av tydligare målbild, sektorsövergripande arbetssätt och behov av överblick för att kunna möta överstatliga beslut och förstå konsekvenserna av dem.

Regeringen har aviserat att man avser genomföra en översyn av befintliga system och regelverk i syfte att upprätta en mer sammanhållen ordning för nationell fysisk planering, baserad på en samlad samhällsekonomisk analys. Översynen syftar till att förbättra förutsättningarna att väga olika intressen mot varandra, ge ökad nationell likvärdighet, ökad rättssäkerhet och bättre samordning mellan offentliga aktörer. Regeringen föreslår att länsstyrelserna tilldelas medel för att bidra till översynen, 10 miljoner kronor 2026 och fem miljoner kronor 2027.²⁰

Även Sveriges kommuner och regioner, SKR, har lyft vikten av tydliga ställningstaganden kring hur gemensamma mark- och vattenresurser ska nyttjas i en föränderlig tid med komplexa samhällsbyggnadsfrågor. SKR menar att staten behöver se över och modernisera

¹⁶ Rådet för hållbara städer, *Verksamhetsplan 2024 – Rådet för hållbara städer* (Stockholm: Rådet för hållbara städer, 2024).

¹⁷ Erixon, L. *Nationell fysisk planering*, Ds 2023:28, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Regeringskansliet, 2023. <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/09/ds-202328/>

¹⁸ Produktivitetskommissionen. *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*, SOU 2024:29, Finansdepartementet, Regeringskansliet, 2024, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/04/sou-202429/>

¹⁹ Finansdepartementet. *Budgetpropositionen för 2025*, Prop. 2024/25:1, Regeringskansliet, 2024. <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/09/prop.-2024251/> och Finansdepartementet. *Budgetpropositionen för 2026*, Prop. 2025/26:1, Regeringskansliet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2025/09/2025261/> Utgiftsområde 18.

²⁰ Finansdepartementet. *Budgetpropositionen för 2026*, Prop. 2025/26:1, Regeringskansliet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2025/09/2025261/> Utgiftsområde 18.

sera sina processer, bli mer effektiv och bidra på riktigt till en framåtsyftande fysisk planering samtidigt som den lokala demokratin och medborgarperspektivet inte åsidosätts.²¹

Regeringen har gett Tillväxtverket i uppdrag att tillsammans med Trafikverket, Boverket och andra relevanta myndigheter erbjuda regionerna kunskaps- och metodstöd om strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet.²² Detta visar på behovet av att utveckla helhetsbilden och den sektorsövergripande ansatsen, på den regionala skalan.

²¹ Kompetensförsörjningsutredningen. *Grus i planeringsmaskineriet*, Kompetensförsörjningsskola, 2023. <https://kompetensforsorjningsskola.se/download/18.acac5cc18c6365545172d4/1702544872915/Grus%20i%20planeringsmaskineriet.pdf> och

Utredningen om ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft. *Vindkraft i havet – en övergång till ett auktionssystem*, SOU 2024:89, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet, 2024. <https://www.regeringen.se/contentassets/8020a48a0bf840159a83eec1ef219261/vindkraft-i-havet---en-overgang-till-ett-auktionssystem-sou-202489.pdf.pdf>

²² Regeringskansliet. *Uppdrag att erbjuda stöd om strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet*, Näringsdepartementet, 2024. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2024/05/uppdrag-att-erbjuda-stod-om-strategisk-planering-i-det-regionala-utvecklingsarbetet/>

Textruta 3.3 Utdrag ur Uppföljning av Rådet för hållbara städer (numera Rådet för levande städer) verksamhet 2024: Medskick gällande behovet av nationell planering

”Regeringen avser enligt budgetpropositionen för 2025 att genomföra en översyn av befintliga system och regelverk i syfte att upprätta en mer sammanhållen ordning för nationell fysisk planering. Rådet för hållbara städer vill därför med denna skrivelse lyfta fram behovet av att ta ett helhetsgrepp i översynen och utredningen av en samlad nationell planering. Detta som ett resultat av det uppdrag och arbete kring målkonflikter som genomfördes av rådet 2023–2024 [...]. Behovet av en samlad nationell planering är också sedan tidigare identifierat i andra utredningar och rapporter, så som Miljömålsrådets arbete med Ramverk för nationell planering, Förstudie för nationell fysisk planering och Produktivitetskommissionens delbetänkande.

Identifierade behov i dagens planeringssystem

Dagens stora samhällsutmaningar kommer innebära stora förändringar i hur vi bygger samhället bland annat utifrån den gröna omställningen och samhällsomvandlingen. Det innebär att frågor kopplat till exempelvis klimat, förlust av biologisk mångfald, framtida energi- och livsmedelsförsörjning, bostadsförsörjning samt försvar och beredskap behöver hanteras mer samlat. Samhällsplaneringen är komplex och processororienterad till sin karaktär och måste därför utgå från en dialog mellan en rad företrädare för skilda olika politikområden. För att ge stöd, inte minst till kommunerna, att effektivare kunna hantera olika mål- och intressekonflikter och avväga och hitta kreativa lösningar på samexistens behövs en mer proaktiv och samverkande statsförvaltning samt en ökad nationell tydlighet. Detta skulle också bidra till att möjliggöra ett kraftfullare genomförande av strategier, program och planer som syftar till omställning.

Kommunerna har ansvar att planlägga användningen av mark och vatten. Staten ger ramar och skapar förutsättningar för den fysiska planeringen genom nationella mål, riksintressen och sektorsplaneringen. Länsstyrelserna ska i sin tur tillvarata och samordna de statliga intressena i planprocessen. Den nationella nivån i dagens svenska planeringssystem uppfattas av många aktörer som reaktiv, otydlig, med en bristfällig samordning mellan de statliga myndigheterna och med otillräcklig politisk styrning. Kritik har framförts avseende avsaknad av nationell tydlighet och målbild samt bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan. Kommunerna upplever att länsstyrelserna i vissa fall inte fullt ut hinner eller kan axla samordningsansvaret utan i stället förmedlar sektorsmyndigheternas synpunkter utan avvägning.

Många frågor av internationellt och nationellt intresse som kräver ett ökat systemperspektiv och en större helhetssyn hamnar på kommunal nivå eller i olika tillståndprocesser att hantera. Detta försvårar hanteringen av målkonflikter, förlänger formella processer och minskar möjligheten att lösa aktuella samhällsutmaningar. Avsaknaden blir extra tydlig utifrån de EU-initiativ där medlemsländerna förutsätts ha en samlad regional och nationell planeringsnivå. Särskilt för de frågor som avser miljö och klimat, säkerhet och beredskap.

Fortsatt arbete

En samlad nationell planering måste sträva efter att underlätta för andra planerande aktörers arbete. Det ställer krav på regelverk, strukturer och rollfördelning mellan olika aktörer, smidiga samarbeten och tydlighet i fråga om rutiner, avgränsningar och ansvar. Det ställer också krav på utvecklade processer, metoder och arbetssätt samt förmågor att driva denna typ av nationell planering.

Utifrån de behov som identifierats i de olika rapporterna ser rådet att det är angeläget att frågan om behovet om en samlad nationell planering drivs vidare. I den översyn som regeringen aviserat bidrar myndigheterna som ingår i rådet tillsammans med Sveriges kommuner och regioner gärna med kompetens och erfarenheter”.

Källa: Regeringskansliet. *Uppföljning av Rådet för hållbara städers verksamhet 2024 (Dnr 3100/2023)*, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024.

Textruta 3.4. Sammanfattning av Förstudie om nationell fysisk planering

Förstudien genomfördes på uppdrag av regeringen mellan augusti 2022 och september 2023, och slutrapporterades i en departementsskrivelse. Det är förstudiens slutsats att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområden. En förnyad och förstärkt nationell fysisk planering måste sträva efter att underlätta för andra planerande aktörers arbete i den dynamiska situation som samhället befinner sig i. Det ställer krav på regelverk, strukturer och rollfördelning mellan olika aktörer.

Förstudien beskriver tre alternativa vägar framåt för svensk fysisk planering och den nationella nivån: ny nationell planeringsnivå, nationell målbild respektive aktiv förvaltning. Ytterligare tre tilläggsförslag beskrivs med syfte att underlätta samarbetet mellan olika planeringsnivåer och mellan olika aktörer: regional sektorsplanering, process för sekretessbelagda intressen och förenklad prövning av mindre åtgärd på nationella vägnätet.

Nedan beskrivs de två första alternativen kortfattat:

Ny nationell planeringsnivå

Huvudförslaget innebär att en ny samlad planlagstiftning utarbetas med en nationell fysisk planeringsnivå som resulterar i en nationell plan beslutad av regeringen. Den nya planlagstiftningen samlar bestämmelser ur nuvarande plan- och bygglagen med relevans för fysisk planering, väglagen, lagen om byggande av järnväg, samt de delar av miljöbalken som reglerar havsplaneringen. Även delar av de nuvarande hushållningsbestämmelserna, som regleras i miljöbalkens 3 och 4 kap. föreslås, efter bearbetning, lyftas över till den nya planlagstiftningen i form av nationella territoriella anspråk.

Tillkommande bestämmelser föreslås reglera den nationella planeringsnivån samt en tillkommande regional sektorsplanering för energiförsörjning, vattenförsörjning, klimatanpassning och renskötsel, sistnämnda bara där frågan är geografiskt relevant.

Nationell målbild

Detta förslag innebär att regeringen beslutar om en nationell målbild som ligger till grund för statliga myndigheters agerande i frågor som berör fysisk planering. För andra samhällsbyggande aktörer är målbilden att betrakta som statens viljeyttring i vissa frågor. I detta förslag består riksintressesystemet, dock med en genomgripande översyn av lagstiftningen. En tillkommande regional

sektorsplanering, motsvarande som för huvudförslaget, föreslås tillkomma i nuvarande plan- och bygglag.

Källa: Erixon, L. *Nationell fysisk planering*, Ds 2023:28, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Regeringskansliet, 2023. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/09/ds-202328/>

Utredningar, direktiv och beslut om avgränsade frågor som direkt eller indirekt berör nationell planering

Såväl EU som den svenska regeringen har under de senaste åren fattat flera beslut som påverkar mark- och vattenanvändningen i Sverige. Dessutom har utredningar startats som fokuserar på enskilda sektorer. Dessa understryker ett behov av att aktuella samhällsutmaningar hanteras genom samlade prioriteringar av hur mark- och vattenresurser ska nyttjas.

Nedan ges exempel på sådana utredningar, direktiv och beslut på nationell och EU-nivå. Några av exemplen visar att vissa allmänna intressen ska ses som överordnade och få en högre prioritering. Några beslut och förslag rör statens roll i att göra avvägningar mellan motstående allmänna intressen, vilket i vissa fall relateras till dagens hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kapitlen miljöbalken.

Exemplen nedan synliggör några av de teman som idag är högaktuella i fråga om prioriteringar av hur mark- och vattenresurser ska nyttjas. Dessa teman är energi, utvinning av ämnen, försvar och beredskap, livsmedel, biologisk mångfald, klimat, bostadsbyggande och näringsverksamhet. Exemplen synliggör också att regeringen och EU hanterar prioriteringen mellan intressen på flera olika sätt.

Exempel som rör *energifrågan*:

- Kärnkraftsprövningsutredningen (SOU 2025:7) föreslår att regeringen fattar principbeslut om val av plats och att intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.²³
- Departementspromemorian *Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten* (KN2025/01872) föreslår att möjliggöra utbyggnaden av kärnkraft inom de s.k. obrutna och högexploaterade kustområdena, samtidigt som skyddet för natur- och kulturvärden upprätthålls.²⁴
- Utredningen om havsbaserad vindkraft (SOU 2024:89) föreslår ett auktionssystem där staten pekar ut områden för vindkraft till havs vilket ska förenkla och snabba på processerna.²⁵ I och med utpekandet ska det vara slutligt avgjort att energiproduktion ges företräde enligt 3 kap. miljöbalken framför andra användningsändamål.
- EU:s reviderade förnybartdirektiv (RED III, 2023/2413) om bland annat accelerationsområden och förnybar energi som överordnat allmänintresse.²⁶ Förslag till svenskt genomförande inkluderar bland annat att det införs tidsfrister för handläggningen av ärenden som rör förnybar energi och ändrade krav relaterat till miljöbedömningar.

Ett par exempel som rör *värdefulla ämnen och material* är:

- Regeringen förelägger Kiruna kommun att anta detaljplan som möjliggör grafitgruva.²⁷ Fyndigheten innehåller höga halter av grafit och är ett riksintresse för värdefulla ämnen.
- I lagrådsremissen föreslås att förbudet mot utvinning av uran tas bort.²⁸ Förslag till ändring i miljöbalken innebär också att verksamheter där små mängder uran

²³ Regeringskansliet. Remiss av SOU 2025:7 *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter*, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/remisser/2025/01/remiss-av-sou-20257-ny-karnkraft-i-sverige--effektivare-tillstandsprovning-och-andamalsenliga-avgifter/>

²⁴ Regeringskansliet. *Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten*, Ds 2025:30, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2025/10/ny-karnkraft-i-sverige--fler-mojliga-platser-vid-kusten/>

²⁵ Utredningen om ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft. *Vindkraft i havet – en övergång till ett auktionssystem*, SOU 2024:89, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet, 2024. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/12/sou-202489/>

²⁶ Europeiska unionen. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413

²⁷ Regeringskansliet. *Regeringen förelägger Kiruna kommun att anta detaljplan som möjliggör grafitgruva*, Näringsdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-forelagger-kiruna-kommun-att-anta-detaljplan-som-mojliggor-grafitgruva/>

²⁸ Regeringskansliet. *Förbudet mot utvinning av uran tas bort*, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/contentassets/b62c69ca006b4d469a41af90ff71fa46/forbudet-mot-utvinning-av-uran-tas-bort.pdf>

hanteras inte längre kommer att omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning och inte heller längre omfattas av det s.k. kommunala vetot.

- Regeringen har fattat beslut om en lagrådsremiss som föreslår ändringar i mineralagen som innebär att ett Natura 2000-tillstånd inte längre ska behövas för att effektivisera tillståndprocesserna och göra dem mer förutsebara.²⁹
- Departementspromemorian Att åter möjliggöra utvinning av uran (KN2024/02540) innehåller bland annat förslag om att upphäva förbudet mot uranbrytning.³⁰
- EU-förordningen om kritiska råvaror CRMA (2024/1252) syftar till att öka utvinningen, återvinningen och förädlingen av strategiska metaller och mineral inom EU som är avgörande för den gröna omställningen.³¹ En del i detta handlar om att korta ledtiderna för tillståndprocesser för strategiska projekt.

Exempel som synliggör aktualiteten i försvars- och beredskapsfrågan:

- Regeringen föreslår i propositionen Ett nytt regelverk för bygglov att det ska krävas medgivande från Försvarsmakten och MSB för vissa åtgärder som kräver lov.³²
- Regeringen avslår på samma dag 13 havsbaserade vindkraftparker i Östersjön med hänsyn till påverkan på försvarets intressen.³³
- Regeringen kommer i sitt arbete med genomförandet av Livsmedelsstrategin 2.0 bland annat kraftsamla inom fokusområdet Ökad robusthet i livsmedelskedjan som en grundförutsättning för en fungerande livsmedelsförsörjning i höjd beredskap och ytterst krig.³⁴

²⁹ Regeringskansliet. *Natura 2000 tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt mineralagen*, Lagrådsremiss, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2024/02/natura-2000-tillstand-i-samband-med-ansokan-om-bearbetningskoncession-enligt-mineralagen/>

³⁰ Regeringskansliet. *Att åter möjliggöra utvinning av uran*, Ds 2024:36, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemior/2024/12/att-ater-mojliggora-utvinning-av-uran/>

³¹ Europeiska unionen. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 24 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=LEGISSUM%3A4751705>

³² Regeringskansliet. *Ett nytt regelverk för bygglov*, Prop. 2024/25:169, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/contentassets/65b78cab2c2d46a2abd128521917ec14/ett-nytt-regelverk-for-bygglov-prop.-202425169.pdf>

³³ Regeringskansliet. *Avslag på 13 havsbaserade vindkraftparker i Östersjön*, Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/11/avslag-pa-13-havsbaserade-vindkraftparker-i-ostersjon/>

³⁴ Regeringskansliet. *Livsmedelsstrategin 2.0*, Ds 2025:6, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemior/2025/03/livsmedelsstrategin-2.0/>

Exempel som bland annat rör *livsmedel*:

- Jordbruksverket föreslår i redovisning av regeringsuppdrag att skyddet av jordbruksmark i Sverige behöver stärkas för livsmedelsförsörjning och beredskap. Förslag är bland annat att ändra plan- och bygglagen så att Länsstyrelsen ges rätt att överpröva planer med avseende på jordbruksmarken och att utreda en ändring av 3 kap. miljöbalken.³⁵

Exempel som rör *biologisk mångfald och klimat*:

- EU:s Naturrestaureringsförordning (2024/1991) med tidsatta och bindande mål för restaurering av ekosystem och livsmiljöer.³⁶ Förnybar energi och nationellt försvar ska *antas vara av allt överskuggande allmänintresse* i tillämpningen av vissa av förordningens delar. Sverige tar fram en nationell restaureringsplan som också ska beskriva hur målkonflikter ska hanteras.
- Klimatanpassningsutredningen (SOU 2025:51) lägger fram en rad förslag på åtgärder som ska skapa bättre förutsättningar för planering och genomförandet av klimatanpassningsåtgärder.³⁷ Bland förslagen ingår också ett utökat statligt ansvar för skydd när havet stiger i form av myndighetsberedning och sedan riksdagsbeslut angående statligt uppförda skydd för vissa kuststräckor.

Exempel om *bostadsbyggande och näringsverksamhet*:

- Riksdagen har antagit regeringens förslag om lättnader i strandskyddet (prop. 2024/25:102) som annars antas begränsa markanvändningen för angelägna samhällsintressen som bostadsbyggande och näringsverksamhet.³⁸ En ny utredning har tillsatts för ett reformerat strandskydd (Dir. 2025:59) med inriktning att öka möjligheterna för bebyggelse nära stränder, ge kommunerna en större roll och utreda om totalförsvarsverksamhet bör undantas.³⁹

³⁵ Jordbruksverket. *Redovisning av regeringsuppdrag – stärkt skydd av jordbruksmark och solesproduktion*, Jordbruksverket, 2023. <https://dengodajorden.se/images/rapporter/Jordbruksverkets-redovisning-av-regeringsuppdrag-starkt-skydd-av-jordbruksmark-och-solesproduktion-tga.pdf>

³⁶ Europeiska unionen. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869*, Europeiska unionens officiella tidning 2024/1991, 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401991

³⁷ Utredningen om kommunal planering för energiproduktion. *Kommunal planering för energiproduktion*, SOU 2025:51, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/05/sou-202551/>

³⁸ Regeringskansliet. *Lättnader i strandskyddet – ett första steg*, Prop. 2023/24:102, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/lattnader-i-strandskyddet-ett-forsta-steg_hc03102/

³⁹ Regeringskansliet. *Stärkt skydd av jordbruksmark och främjande av solesproduktion*, Dir. 2025:59, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2025/06/dir.-202559/>

En del exempel rör *tillståndprocesser och avvägning mellan allmänna intressen*:

- Miljötillståndsutredningen (SOU 2024:98) har lämnat en rad förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas.⁴⁰ I delbetänkandet (SOU 2025:88) föreslås att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till en ny lag tillsammans med bestämmelser om nationell områdesplanering och en ny reglering om tidigt besked av regeringen om avvägning av allmänna intressen i förhållande till en ny verksamhet på en viss plats.⁴¹
- Regeringsprövningsutredningen (SOU 2024:11) föreslår som utgångspunkt bland annat att regeringen ska fokusera på miljöprövningar som kräver tydliga politiska avvägningar mellan olika intressen.⁴²

Både de enskilda och de samlade effekterna av dessa beslut och förslag blir svåröverblickbara om de inte kan relateras till en samlad rumslik beskrivning av förutsättningar och mål samt en tydlig inriktning för statens roll i det svenska planeringssystemet.

⁴⁰ Utredningen om miljöprövning av gruvverksamhet. *Miljöprövning av gruvverksamhet*, SOU 2025:98, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/01/sou-202498/>

⁴¹ Utredningen om tillståndsprövning av vindkraft. *Tillståndsprövning av vindkraft*, SOU 2025:88, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet, 2025. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/07/sou-202588/>

⁴² Utredningen om klimatanpassning. *Klimatanpassning – för ett hållbart samhälle*, SOU 2024:11, Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet, 2024. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/02/sou-202411/>



**Vad nationell planering
kan handla om**

4. Vad nationell planering kan handla om

I detta kapitel summeras slutsatser från arbetet under programperioden med fokus på vad nationell planering kan handla om. Under programperioden har myndigheterna gemensamt utforskat hur staten genom utvecklad och fördjupad samverkan kan bidra till en nationell överblick och systemförståelse. Målsättningen har varit att hitta nya sätt att synliggöra och analysera frågor som spänner över flera olika sektorer och större geografier, exempelvis storregionala geografier. Detta i syfte att stärka den nationella nivåns förmåga att utgöra stöd för nationella politiska beslut och för att stödja den kommunala och regionala nivån i deras avvägningar samt öka förutsägbarheten i planeringssystemet.

Utforskandet av vad en nationell planering skulle kunna handla om har skett med stor respekt för kommunernas planeringsansvar och de styrkor som dagens system erbjuder, särskilt när det gäller demokratiska aspekter och insikten om att varje plats är unik med sina egna förutsättningar. På regional nivå gäller detta även de tre regioner som idag bedriver regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen (PBL). Myndigheternas arbete med att utforska vad nationell planering kan handla om är ett komplement till, inte en ersättning för, länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare, där stor del av den statliga och kommunala dialogen sker. Länsstyrelsen har dessutom en viktig roll i både den lokala och regionala planeringsprocessen.

Varje nivå i planeringssystemet har sina uppgifter, syften och roller. Ambitionen med en utvecklad nationell planering är stärka förutsättningarna för att nivåerna ska kunna komplettera och stödja varandra på ett bättre sätt.

Arbetet har utmynnat i slutsatserna att nationell överblick och systemförståelse är nödvändig, samt att utforskandet av vad en nationell rumslig planering mer konkret kan innebära behöver fortsätta.

4.1. Många intressen och sektorsfrågor behöver ses i ett större sammanhang – en nationell överblick och systemförståelse är nödvändig

På den nationella nivån behöver frågor hanteras samlat, inte var för sig som idag. Myndigheternas förmåga att arbeta med sektorsövergripande underlag och analyser (både som grund för politiska avvägningar mellan nationella mål och statliga intressen och som stöd för efterföljande planering- och tillståndprocesser) behöver stärkas och stöttas upp av en nationell rumslig målbild. Dessutom behöver myndigheterna ett annat mandat för ett sådant uppdrag.

På den nationella nivån behöver frågor hanteras samlat, inte var för sig

Samtliga delleveranser som genomförts under programperioden visar nyttan av den nationella överblicken för att förstå landskapets förutsättningar och kunna sätta olika intressen, anspråk och värden i relation till varandra. En lärdom från arbetet är att förmågan att förstå och synliggöra sådana förutsättningar och konsekvenser i landskapet idag brister. Delleveranserna visar hur en sådan överblick behövs för att synliggöra och förstå konsekvenser och kumulativa effekter. En annan lärdom är att denna förståelse behövs som underlag för politiska ställningstaganden och för att sätta in förändrade omvärldsförutsättningar i en nationell kontext.

Konsekvensen av att det idag saknas en nationell sektorsövergripande rumslig planering i Sverige är att frågor hanteras en och en i stället för samlat. En sektorsövergripande rumslig planering på nationell nivå kan därför fylla en viktig funktion i ett mer heltäckande planeringssystem, vilket skulle kunna stödja arbetet med samhällsutmaningarna utifrån ett systemperspektiv.

Textruta 4.1. Begreppsförklaring: Sektorisering och sektorsplanering

I denna rapport används begreppen med följande betydelser:

Sektorisering: Organiseringen av samhället, till exempel styrmedel och myndighetsväsende, med utgångspunkt från en uppdelning i olika sakområden så som miljövard, energi eller transportinfrastruktur.

Sektorsplanering: Långsiktig strategisk planering inom en samhällssektor eller ett sakområde, till exempel energi eller transportinfrastruktur. Kan också syfta på till exempel en rumslig planering som utgår från en systematisk uppdelning i tematisk eller på annat sätt avgränsade objekt.

Idag saknas förmågan till nationell överblick

”Nationell överblick” har varit en ledstjärna i arbetet under programperioden. Det som avses är att se såväl sakfrågor, som geografin och offentlig förvaltning och organisation utifrån ett större sammanhang. För detta krävs dels att nationella sektorsmyndigheter gemensamt bidrar till en sektorsövergripande ansats, dels en stärkt flernivåsamverkan där hänsyn tas till både lokala och regionala förutsättningar och behov i landet liksom globala utmaningar, mål, intressen. Idag saknas denna förmåga till nationell överblick.

Samtliga tre delleveranser som genomförts under programperioden visar nyttan av den nationella överblicken.

Delleveransen **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark** exemplifierar hur ett rumsligt underlag kan bidra med ny kunskap och överblick på den nationella nivån. Myndigheterna kartlade här samtliga ärenden om solcellsparker som inkommit till de 21 länsstyrelsernas diariéer, från och med det första ärendet 2019 till och med halvårsskiftet 2024. Därmed synliggjordes hur många ärenden det handlar om, vilka som blivit godkända samt hur spridningen ser ut både i fråga om marktyp och geografi. Kartläggningen visar på regionala skillnader i förutsättningar och konsekvenser för utbyggnad av solkraft, exempelvis med anledning av att vissa regioner domineras av odlingslandskap medan andra domineras av skogsbygd. Kartläggningen synliggör även hur förändringar i omvärldsförutsättningarna får rumsliga konsekvenser. Sedan 2022 har trycket på solcellsparker på jordbruksmark minskat då ny rättspraxis kom från mark- och miljööverdomstolen (MÖD) gällande skydd av brukningsvärd jordbruksmark. Genom att ärendena sorterats per marktyp kan kartläggningen visa hur det vid denna tidpunkt skedde ett skifte från jordbruksmark mot uppförande av stora solcellsparker på skogsmark.

Inom arbetet med **Nationella lägesbilder** har restaurering av gräsmarker använts som fallstudie. Delleveransens arbetsgrupp har kunnat skapa sig en gemensam bild av till exempel var i landet det finns gräsmarker, regionala skillnader i förekomst, areal och hävdstatus, andelen gräsmarker ej i hävd som ligger inom skyddad natur respektive gräsmark ej i hävd som ansluter mot gräsmarker i hävd. En kartläggning av ägandeförhållanden har gett en indikation om vem som har rådighet över marken. Att studera gräsmarker i relation till befolkningstäthet har gett en bild om närhet till arbetskraft och potentiella brukare. Förvaltningsindex har gett en bild av ett områdes generella attraktivitet. Indikatorn för närhet till tätort har gett ytterligare kontext kring tillgänglighet och markanvändningstryck. Med bland annat dessa ingångsfaktorer har sedan potentiella lägen för restaurering kunnat diskuteras utifrån gemensamma ingångsvärden och utifrån en gemensam bild av förutsättningar.



Behovet av nationell överblick och systemförståelse är idag stor.

Förmågan att förstå och synliggöra förutsättningar och konsekvenser i landskapet brister. Därmed haltar underlag och analyser för politiska ställningstaganden.

Genom att nationella myndigheter utvecklar sin förmåga att ta fram underlag och analyser som visar de rumsliga konsekvenserna och kumulativa effekter av olika vägval och prioriteringar, stärks förutsättningarna att ge stöd till regeringen, kommuner och regioner i arbetet med att väga av mellan olika statliga intressen och nationella mål (se textruta 4.2).

En lärdom är att arbetet med att stärka denna förmåga kommer att behöva handla om flera delar, som idag brister och som behöver utvecklas och stärkas. Arbetet måste

- bygga en gemensam kunskapsbas mellan myndigheter om rumsliga förutsättningar och samband
- identifiera och synliggöra mål- och intressekonflikter samt potentiella synergier i ett rumsligt perspektiv
- analysera och tydliggöra konsekvenserna och kumulativa effekter av olika insatser och handlingsalternativ ur ett nationellt rumsligt perspektiv.

Temat nationella planeringsunderlag och analyser vidareutvecklas i kapitel 5.

Delleveranserna har visat att det finns ett stort behov av dessa förmågor på den nationella nivån. Ett exempel kan hämtas ur delleveransen

Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur. Under en tillståndsprcess ska samråd och dialog hållas med berörd sameby och samebyarnas kunskap om den egna markanvändningen kan inte nog betonas. I det läge som norra Sverige nu befinner sig i har dock ärendemängden ökat och belastningen på berörda samebyar ökar. Det är en stor utmaning för samebyarna att kunna ha en överblick, analysera och yttra sig om förslag som kan påverka den egna samebyns förutsättningar att kunna fortsätta bedriva renskötsel i området. Det är även svårt för såväl samebyarna som för Sametinget och Länsstyrelsen att ha en överblick över de kumulativa effekterna i ett läge där utvecklingen går allt snabbare.



Överblicken över kumulativa effekter relaterat till exempelvis samhällsutvecklingen i norr och påverkan på renskötsel och samisk kultur, försvåras då den nationella förmågan att förstå och synliggöra förutsättningar och konsekvenser i landskapet brister.

Textruta 4.2 Begreppsförklaring: Avvägningar

I denna rapport används begreppet med följande betydelse:

Avvägningar: I planeringssammanhang (dvs kopplat till samhällsplanering, fysisk planering eller strategisk planering) betyder avvägning att olika intressen, mål eller konsekvenser vägs mot varandra för att hitta en så hållbar lösning som möjligt. Avvägningar kan röra frågor som är av platsspecifik karaktär eller mer strategiska. Processen leder fram till ett ställningstagande kring vad som ska prioriteras och vilka intressen eller mål som ska väga tyngst.

En *avvägning* innebär att ta ställning, medan en *prioritering* kan göras om ifall situationen ändras. En prioritering är därmed inte lika låsande som en avvägning. En prioritering skulle kunna beskrivas som en ram, medan en avvägning är mer ett fast ställningstagande.

Den inriktning på nationell planering som utforskats i detta arbete har inte i uppgift att göra avvägningar, utan handlar om att bidra med underlag som synliggör förutsättningar och konsekvenser till kommuner, regioner, länsstyrelser och den nationella politiken för att de ska kunna göra avvägningar.

Kumulativa effekter kan idag inte synliggöras och förstås på nationell nivå

I arbetet med delleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur**

konstateras att de statliga planeringsunderlagen är otillräckliga och att nationella myndigheter saknar verktyg för att sakligt kunna bedöma effekten av kumulativ påverkan från många olika påverkanskällor och därmed konsekvenserna på renskötseln och den samiska kulturen (se textruta 4.3 nedan). Bristen på förståelse hos myndigheter för hur en verksamhet kan påverka det funktionella landskapet skapar friktion och oenighet. Det kan leda till felaktig bedömning av de kumulativa effekterna, vilket i sin tur kan leda till att en domstol upphäver ett tillstånd.

Kumulativa effekter bedöms inom varje tillståndsprocess och samråd sker med myndigheter (allmänt intresse) och samebyar (enskilt intresse). Det gör det allt svårare att få en rimlig överblick över de konsekvenser på renskötsel och samisk kultur som olika enskilda ärenden sammantaget leder till. Delleveransen exemplifierar hur takten och omfattningen av den pågående samhällsomvandlingen och nyindustrialiseringen, med många parallella processer, ytterligare försvårar en sådan överblick. Samebyarnas perspektiv är utifrån ett funktionellt landskap.

Textruta 4.3 Begreppsförklaring: Kumulativa effekter

I denna rapport används begreppen med följande betydelse:

Kumulativa effekter: Uppstår när flera olika påverkanskällor samverkar med varandra. Det kan handla om att olika typer av effekter från en och samma verksamhet samverkar eller att effekter från olika verksamheter samverkar.⁴³ Ett exempel är när en skyddsvärd naturmiljö påverkas både av utsläpp till vatten och av att markyta tas i anspråk.

Det är ofta svårt att veta hur ansvaret för summan av de miljöeffekter som uppstår till följd av flera verksamheter fördelar sig. Det finns visst stöd i form av vägledningar framtagna för att bedöma kumulativa effekter i de mer formella planeringsskedena, men trots det är det långt kvar till tillfredsställande arbetsmodeller för hur kumulativa effekter kan åskådliggöras, bedömas och hanteras i beslutsfattande på nationell nivå och vara ett stöd i planeringens tidiga skeden. Förmågan kräver dessutom tillförlitliga och adekvata underlag.

Förändrade omvärldsförutsättningar måste kunna sättas in i en nationell kontext

Den förändrade omvärlds- och policykontexten, som beskrivs i kapitel 3, förstärker ytterligare behovet av en sektorsövergripande samverkan på myndighetsnivå. Nationell överblick och systemförståelse är grundfundament som gör det möjligt att synliggöra konsekvenser av beslut, att underlätta för prioriteringar mellan intressen och att skapa ökad framförhållning och beredskap. Detta kan dels bidra till att möta upp EU-nivåns förväntningar, dels stödja hanteringen av nationellt viktiga beslut som kräver snabb hantering. Likaså kan en sådan beredskap bättre möta näringslivets behov av kortare ledtider, inte minst i tillståndprocesser.

Myndigheternas analysförmåga behöver stärkas och stöttas upp av en nationell rumslig målbild

Utvecklingen av en nationell planering begränsas till viss del av att det idag saknas en vägledande nationell rumslig målbild. Likaså innebär nuvarande uppdrag och vägledning till myndigheter kring deras sektorsintressen en begränsning.

⁴³ Miljö- och energidepartementet. *Miljöbedömningar*, Prop. 2016/17:200, Regeringskansliet, 2017.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2017/06/prop.-201617200/>

Avsaknad av en nationell målbild begränsar möjligheterna att utveckla nationell planering

I förslaget från 2022 lyftes att en gemensam målbild, rumslig strategi och tillhörande handlingsprogram kan vara verktyg för att aktörer ska kunna agera proaktivt och samlat.⁴⁴ Även Förstudie för nationell fysisk planering beskriver behovet av en gemensam nationell rumslig målbild eller strategi (se textruta 3.4). Arbetet under programperioden har inte fokuserat konkret på funktioner och förmågor kopplat till målbild. Däremot visar arbetet att om en nationell rumslig målbild hade funnits, så hade det inneburit att regeringen redan gjort en avvägning mellan politikområden och satt upp riktlinjer som stöd för prioriteringar som kunnat bidra med en tydlighet och underlättat analyser på den nationella nivån. Idag saknas detta.

I textruta 4.4 nedan exemplifieras lärdomar, dels från en studie som IVL genomfört, dels från havsplaneringen om hur en gemensam målbild och ett ”paraply” som inkluderar både land och hav, liksom även hav-landinteraktionen, skulle kunna möjliggöra en sammanhållen nationell planering.

⁴⁴ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05.

Textruta 4.4 Exempel från IVL Svenska Miljöinstitutet: Behovet av en gemensam målbild för att aktörer ska kunna agera proaktivt och samlat

En utredning som IVL Svenska Miljöinstitutet⁴⁵ genomfört, som del i det kunskapsbyggande arbetet mellan myndigheterna under programperioden, visar på behovet av en gemensam nationell målbild för rumsliga strukturer för att agera i en gemensam riktning. Gapet är stort mellan olika mål och vilken sorts framtid som det planeras för. IVL konstaterar att detta särskilt gäller när planerade investeringar avseende bebyggelsestrukturens utveckling, nationella investeringsplaner i transportinfrastruktur, strukturuomvandlingar inom jordbruks- och skogssektorn, satsningar på nya energikällor och investeringar i grön omställning av industrier sätts i relation till miljö- och hållbarhetsmål. Hållbarhetsmålen är med andra ord inte styrande för utvecklingen. IVL konstaterar dessutom att målen i sig kan vara motstridiga och innehålla intressekonflikter. Reaktiv planering räcker inte för att hantera samhällsutmaningarna utan en helhetsbild och en gemensam riktning behövs.

Erfarenheter från havsplaneringsprocessen visar att det finns en lång rad mål- och intressekonflikter mellan de syften och rådande politiska inriktningar som planeringen har att förhålla sig till. Till exempel riskerar viss utveckling av maritima näringar för livsmedelproduktion och förnybar energi att försämra en redan kritisk havsmiljö eller förmåga till försvar. Erfarenheter visar att en omsättning av målen till fysisk planering kan underlättats med tydligare nationella prioriteringar i fråga om utvecklingsriktning och hushållning av resurser som omfattar både hav och land. Ett sådant systemperspektiv kan också bidra till att bättre förutsättningar skapas för planering med hänsyn till hav-landinteraktioner och för god regional och kommunal planering av kustzonen.

Den nationella havsplaneringen regleras i 4 kap 10 § MB och havsplaneringsförordningen (2015:400). Genom denna lagstiftning har Sverige även införlivat EU:s havsplaneringsdirektiv (2014/89). Havsplanering innebär regeringens beslut om mest lämplig användning av havet utifrån ett helhetsperspektiv och utgör därmed en form av nationell planering som saknar motsvarigheter på land i det svenska planeringssystemet.

⁴⁵ IVL Svenska Miljöinstitutet. *Hållbarhetsanalys av stora samhällsinvesteringar som stöd för Ramverket för nationell planering*, IVL Svenska Miljöinstitutet, 2022.

Såväl förmågan som mandatet begränsar idag utvecklingen av en nationell sektorsövergripande planering

Myndigheterna behöver stärka sin förmåga att med sektorsansvaret som utgångspunkt se bortom det egna ansvarsområdet för att bidra till en nationell överblick. Idag finns viljan hos myndigheterna, men inte fullt ut förutsättningarna. Styrningen av myndigheterna behöver därför medge och styra mot ett sådant arbetssätt, vilket vidareutvecklas i kapitel 6.

Myndigheternas förutsättningar att stötta länsstyrelsen i deras roll att samordna de nationella intressena behöver också stärkas. En nationell målbild blir då både viktig och avgörande för att staten ska kunna bli mer samordnad genom länsstyrelsen och för att länsstyrelsen ska kunna regionalisera nationella mål som stöd för kommunernas tolkning och tillämpning av de allmänna intressena i Plan- och bygglagen.

4.2. Vad nationell rumslig planering innebär behöver fortsatt utforskas med ledning i det arbete som skett under programperioden

I förslaget till ramverk för nationell planering från 2022 beskrevs funktioner och leveranser. Arbetet under programperioden har visat att dessa utgör bra grundfundament för nationell planering och bidrar till att förflyttningar kan göras inom befintlig lagstiftning. De är dock inte tillräckliga för att ta steget fullt ut mot en utvecklad nationell sektorsövergripande planering. Former, funktioner, förmågor och förutsättningar behöver utforskas ytterligare.

Förslaget till ramverk för nationell planering från 2022: dess funktioner och leveranser utgör bra grundfundament

Under programperioden har proaktiv samverkan mellan myndigheterna i arenafunktionen visat sig vara en bra motor i arbetet. Utvecklingen av nationell planering vad gäller arbetsätt och organisering behöver dock fortsätta, liksom vad gäller förståelsen av vilka krav som ställs på myndigheterna i samskapande samverkan. Att ta fram ytterligare nationella lägesbilder skulle kunna öka den nationella nivåns kunskap och analysförmåga.

Arenafunktionen kan vara en bra motor

Arbetet under programperioden visar hur en arenafunktion, det vill säga proaktiv samverkan mellan statliga myndigheter, kan vara en motor. Däremot behöver arbetet organiseras, samordnas och drivas på ett annat sätt än vad som föreslogs 2022. En slutsats från arbetet under programperioden är att det överlag behövs en tydligare förväntan och ett tydligare gemensamt uppdrag från regeringen vad gäller långsiktig, proaktiv och målstyrd myndighetsövergripande samverkan kring rumsliga planeringsfrågor. En slutsats från arbetet är också att myndigheterna behöver ett tydligare mandat och förutsättningar för att kunna bidra till en proaktiv nationell sektorsövergripande planering än vad formen i ett råd kan ge, såsom föreslogs 2022, vilket diskuteras vidare i kapitel 6.

Arbetet med att ta fram ytterligare nationella lägesbilder kan öka den nationella nivåns analysförmåga

Lärdomar från arbetet med delleveransen **Nationella lägesbilder** visar att ett stegvis arbete med nationella lägesbilder skulle kunna utgöra en grund för att forma en nationell rumslig planering. Framtagna nationella lägesbilder skulle kunna hjälpa till att tydliggöra förutsättningar, snabbare synliggöra och visualisera olika mål- och intressekonflikter samt pröva olika scenarier och händelseförlopp. De skulle kunna utgöra ett underlag för ett dynamiskt och dialogbaserat arbetssätt som kan åskådliggöra och visualisera till exempel var det kan vara mer eller mindre gynnsamt att genomföra en åtgärd, var det kan finnas större målkonflikter eller viktiga synergier. Därigenom skulle förståelsen öka för vilka rumsliga konsekvenser som kan uppstå, till nytta både för efterföljande planering med avvägningar på den regionala och kommunala nivån, och som grund för prioriteringar på den nationella nivån och i relation till EU-nivån.

Former, funktioner, förmågor och förutsättningar behöver utforskas ytterligare

Då det inte finns någon samlad nationell och sektorsövergripande rumslig planering i Sverige idag finns det få ramar, riktlinjer och lagstöd utöver de som finns för havsplaneringen. Det är därmed inte självklart vad en nationell planering bör vara och vad den skulle kunna bidra med i förhållande till planering på regional och lokal nivå.

Under programperioden har myndigheterna identifierat förmågor som en utvecklad nationell planering skulle kunna bidra med och behov som den skulle kunna svara upp mot. Behoven handlar bland annat om att se hela landets geografi utifrån ett sektorsövergripande perspektiv, för att därigenom kunna förstå vilka förutsättningar som är viktiga för Sveriges långsiktiga utveckling. Med utgångspunkt i dessa lärdomar behöver arbetet fortsätta med att utveckla den gemensamma förståelsen för vad som kan uppnås genom nationell rumslig planering, liksom att fortsätta utforska former, funktioner och förmågor kopplat till detta.

Några centrala *förmågor* är:

- **Förmågan att synliggöra rumsliga förutsättningar, samband och konsekvenser.**

Den nationella nivåns förutsättningar att synliggöra och öka förståelsen för konsekvenser av olika politiska beslut skulle kunna stärkas av till exempel analyser som visar på möjliga rumsliga utfall av nationella prioriteringar.

- **Förmågan till arbetssätt som i större utsträckning synliggör samexistens och synergier.**

Förmågan att anta ett sektorsövergripande perspektiv kan också utgöra en grund för att etablera ett proaktivt lösningsdrivet förhållningssätt som möjliggör lösningar som bygger på samexistens och synergier (se textruta 4.5). Ett sådant perspektiv kräver ett annat arbetssätt än den traditionella fysiska planeringen, som utgår från enskilda, rumsligt avgränsade sektorsintressen.



Grundläggande för utvecklingen av en nationell sektorsövergripande planering är att den nationella nivån utvecklar sin förmåga att synliggöra rumsliga förutsättningar, målkonflikter och synergier samt förmågan att kunna beskriva olika effekter.

I delleveransen **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark** har de samlade markanspråken synliggjorts i fråga om stora solcellsparker och andra sakintressen med anspråk på mark och vatten, exempelvis solceller på tak, samt var i landskapet anspråken ligger. I förlängningen skulle ett sådant underlag kunna utgöra grund för att synliggöra intressekonflikter och samexistenspotentialer, vilket i sin tur kan bidra till att fortsatta planerings- och prövningsprocesser på en regional och lokal nivå blir effektivare och konfliktrisker minskas.

Delleveransen **Nationella lägesbilder** har undersökt hur nationella lägesbilder kan fungera som verktyg för att myndigheter och aktörer på olika nivåer ska kunna samarbeta kring komplexa planeringsfrågor och hitta kreativa lösningar som i högre grad bygger på samexistens och synergier. Arbetet visar på vikten av det långsiktiga perspektivet både framåt i tiden och bakåt. Uppgifter om exempelvis gräsmarker, historiska naturbetesmarker, kan vävas samman med framtida klimatscenario för att skapa en ökad förståelse för var gräsmarker kan restaureras och hur ett förändrat klimat kan påverka dessa förutsättningar och antagande. Utifrån arbetet med lägesbilder kan också konstateras att med fler kvalitetssäkrade nationella dataunderlag skapas en större hävstångseffekt och möjlighet att utforska fler frågeställningar. Därmed ökar myndigheternas analyskapacitet och kvaliteten på det underlag som ligger till grund för dialogen mellan olika planeringsaktörer.

Textruta 4.5 Begreppsförklaring: Samexistens, synergier

I denna rapport används begreppen med följande betydelse:

Samexistens. Förhållande där två eller flera företeelser, till exempel individer, populationer eller funktioner, kan anpassas och fungera på samma plats, utan att konkurrera ut eller störa varandra på ett oacceptabelt sätt.

Synergi. Det mervärde som uppstår genom samverkan mellan två olika faktorer eller företeelser, till exempel mellan olika samhällsintressen.

- **Förmågan att agera proaktivt i tidiga skeden.**

En nationell sektorsövergripande planering kan stärka myndigheternas förmåga att agera proaktivt i tidiga skeden, vilket i sin tur kan bidra till att framtida planeringsprocesser blir transparenta och välinformerade. Exempelvis genom att se till att det finns tillräckligt med kompetens, kunskapsunderlag, inventeringar, planeringsunderlag eller etablerade samverkansformer för att hantera en förestående förändringsprocess.

Den proaktiva förmågan kan också underlätta för sakintressen som natur- eller kulturmiljö genom att redan i ett mycket tidigt skede synliggöra planeringsförutsättningar som är viktiga för fortsatta processer. Detta borgar för smidigare processer utan att överraskande kostnader uppdagas i ett sent skede för projektörer samt att onödiga förluster av till exempel biologisk mångfald eller kulturvärden kan undvikas.

Utöver att nationell planering kan bidra med centrala förmågor så finns också behov som den behöver fylla:

- **Nationell planering behövs som ett ”paraply” för sektorsplaneringen.**

Arbetet under programperioden har visat både att och hur det nationella planeringsperspektivet kan bidra till att synliggöra och stödja arbetet med mellannationella, regionala och kommunala frågor. Detta är särskilt viktigt i situationer där administrativa gränser riskerar att medföra att frågor eller sakområden inte hanteras utifrån funktionella samband, systemförståelse och kumulativa effekter. Det kan till exempel handla om mobila företeelser, där frågor som konnektivitet är särskilt betydelsefulla, renskötsel, friluftsliv eller grön och ”grå” infrastruktur.

Den nationella planeringen behöver också vara en integrerad del i nationella myndigheters strategiska och operativa verksamhetsplanering och skulle på så vis kunna ligga till grund för länsstyrelsernas uppdrag och finansiering.

- **Nationell planering behövs för en fungerande flernivåsamverkan.**

En utvecklad nationell sektorsövergripande planering kan stärka förutsättningarna för en bättre fungerande flernivåkedja. Det vill säga att de kommunala, regionala och nationella nivåerna ska kunna komplettera och stödja varandra på ett bättre sätt. Varje nivå i planeringssystemet har sina uppgifter, syften och roller.

- **Nationell planering måste utgå från den nationella nivåns kunskap, förutsättningar och logik.**

En lärdom från arbetet är att nationell rumslig planering inte är detsamma som att aggregera regional eller kommunal planering. Den nationella nivån ställer krav på likvärdiga kunskapsunderlag från olika regioner och geografiska områden. Grunden för att kunna synliggöra förutsättningar och konsekvenser avseende olika mål och intressen på nationell nivå skiljer sig därtill från den regionala och lokala nivån. Den nationella planeringen måste därför utgå från den nationella nivåns kunskap, förutsättningar och logik.

Textruta 4.6 Exempel från Målkonflikter inom samhällsplanering: Den nationella nivåns roll i hanteringen av målkonflikter – en europeisk jämförelse

Ett underlag för arbetet under programperioden har varit rapporten Målkonflikter inom samhällsplanering, Kai Böhme, 2024-12-27. Rapporten identifierar två huvudsakliga ansatser för att sammanföra olika sektorsintressen:

- *Sammanställning av sektorsmål:* Nationella sektorsmål fastställs, som förväntas vägleda den regionala och lokala planeringen. Denna modell förekommer i länder som Danmark, Norge och Finland. Målkonflikter blir ofta synliga först när de nationella sektorsmålen omsätts på efterföljande nivåer.
- *Utveckling av sektorsövergripande strategier och visioner:* Denna ansats syftar till att samordna sektorsmål redan på nationell nivå genom att integrera dem i sektorsövergripande planeringsdokument. Länder som Nederländerna och Skottland har valt denna väg för att proaktivt hantera målkonflikter redan i planeringsfasen.
 - Ett exempel på hur Skottland hanterar målkonflikter är genom att policyer formuleras för att under vissa omständigheter tillåta undantag. Detta gör att målkonflikter behöver hanteras först när specifika platsförslag behandlas.
 - Nederländerna har tagit fram principer för avvägning mellan intressen, som återfinns i ett övergripande planeringsdokument, NOVI (Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving). Vid avvägning av intressen ska en balanserad användning av den fysiska livsmiljön stå i centrum. NOVI skiljer mellan tre principer för avvägning:
 1. Kombinationer av funktioner prioriteras framför enskilda funktioner,
 2. Ett områdes karaktär och identitet är centralt, och
 3. Att vältra över konsekvenser undviks.

I teorin är den nationella nivån i bägge dessa ansatser central för att förbereda och underlätta identifieringen av målkonflikter mellan olika nationella mål. Böhme menar dock att det är sällan som konflikterna mellan sektorsintressen faktiskt identifieras på den nationella nivån. Konflikterna blir ofta synliga först när planeringsdokument konkretiseras på lägre nivåer, när abstrakta mål omsätts i specifika projekt eller planer. Även om det finns strukturer och verktyg för att aktivt synliggöra potentiella konflikter så görs detta i praktiken sällan systematiskt. Målkonflikter kan även identifieras genom medborgarinitiativ eller genom civilsamhällets engagemang under öppna samråd.

Några exempel på praktisk konflikthantering som rapporten redogör för är:

- *Danmark:* Under framtagandet av landsplanredegørelser identifierades konflikter mellan jordbruksmark och bostadsutbyggnad genom GIS-analyser och samråd. Sådana konflikter löses genom dialog och, i vissa fall, utfärdande av rikspolitiska direktiv.
- *Norge:* En konflikt kring ny transportinfrastruktur på jordbruksmark handlades av kommunaldepartementet i stället för av den berörda kommunen. Staten gick då in i kommunens roll som planeringsmyndighet. Beslut fattades av regeringen.
- *Nederländerna:* I ett fall där transportinfrastruktur planerades i närheten av ett skyddat naturområde, identifierades konflikten genom GIS-analys. Dialogen mellan Rijkswaterstaat och miljömyndigheter resulterade i att projektet ritades om för att minimera miljöpåverkan.

4. Vad nationell planering kan handla om

Land	Samhällsplanering: Styrning och struktur	Identifiering av målkonflikter	Hantering av målkonflikter
Danmark	Samhällsplaneringssystemet präglas av stark nationell styrning kombinerat med lokal flexibilitet. Den nationella nivån sätter övergripande ramar. Exempelvis sammanställs Översikt över nationale intresser i kommunplanlægning, en översikt över nationella intressen inklusive förtydligande och länkar till data och vägledningar. Dessutom finns landsplandirektiver riktade mot hela eller delar av landet, som fastställer bindande ramar för den kommunala planeringen.	Genom samråd och granskning av förslag till kommunala planer, tidigt i planeringsprocessen. Digitala verktyg som plandata.dk används för att visualisera potentiella konflikter.	Genom kombination av juridiska mekanismer och dialog. Dialog mellan sektorsmyndigheter och kommuner. Staten kan utfärda bindande <i>landsplandirektiv</i> om nationella mål riskerar att åsidosättas. <i>Planklagenævnet</i> hanterar lokala målkonflikter.
Finland	Hierarkisk struktur med ansvar som delas mellan nivåer. Riksomfattande mål för område-samvändning fastställs på nationell nivå. De är juridiskt bindande och ska integreras i regionala och lokala planer. Miljöministeriet övervakar efterlevnaden.	Sker under framtagande av planer på olika nivåer.	Regionala NTM-centraler (närings-, trafik- och miljö-centraler) granskar planer och föreslår justeringar. Ärenden kan överklagas till förvaltningsrätten som kan avgöra tvister mellan kommuner, regionala aktörer och myndigheter.
Irland	Hög grad av centralisering. National Planning Framework (NPF) integrerar planering med investeringsplaner och erbjuder en vision fram till 2040.	Identifieras genom flernivåsamråd under policyutvecklingen. Offentliga samråd, sektorsanalyser och regionala workshops är centrala. NPF säkerställer att motstridiga mål identifieras tidigt i processen	Policyintegration genom NPF. Regional anpassning av nationella mål i regionala strategier. Office of the Planning Regulator säkerställer överensstämmelse mellan olika nivåers planer. Dialog och konsensusbyggande.
Nederländerna	Integrerad samhällsplanering som bygger på konsensus och dialog mellan intressenter. Nationell planering sker genom tre strategiska dokument (NOVI, NOVEX och Mooi Nederland). Staten sätter riktning för den fysiska miljön och bryter ner nationella mål till en regional kontext.	Identifieras tidigt i policyutveckling genom omfattande samråd och dialog mellan aktörer på olika nivåer. Framtidsperspektiv och kartor som verktyg.	Konflikter hanteras genom möten, workshops och diskussioner mellan olika aktörer innan beslut fattas. Kartor visualiserar konflikter och underlättar dialog. Olösta konflikter kan lyftas till nationell nivå.
Norge	Decentraliserad planering med nationell ram. Staten sätter ramar genom Nasjonale forventninger som beskriver statliga mål för markanvändning. Dokumentet beslutas av regeringen. Planlagen kräver att kommuner integrerar nationella och regionala mål i sina planer. Sektorsmyndigheter och statsförvaltaren (motsvarar länsstyrelsen) har central roll i att lyfta fram nationella intressen.	Huvudsakligen i samband med specifika projekt och förslag till ändrad markanvändning. Offentliga samråd och konsekvensutredningar används för att synliggöra.	Bygger på dialog mellan berörda parter. I första hand anpassar kommuner projekt till kommunalplan och statliga mål. Statsförvaltaren kan medla. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) kan överta överta beslutsansvar för stora eller nationellt prioriterade projekt, och beslut kan eskaleras till regeringsnivå.

4. Vad nationell planering kan handla om

Land	Samhällsplanering: Styrning och struktur	Identifiering av målkonflikter	Hantering av målkonflikter
Skottland	Planeringssystemet speglar balans mellan central styrning och lokalt självbestämmande. Planeringsramverket NPF4 har strategisk och juridiskt bindande roll. Samordnar nationella prioriteringar med lokala utvecklingsplaner. Starka samrådsprocesser.	Identifieras på lokal och nationell nivå. Omfattande samråd mellan olika nivåer under policyutvecklingen.	Kompromisser underlättas av utrymme för lokala anpassningar av nationella policyer. Samråd och dialog är centrala inslag, inklusive sektorsövergripande arbetsgrupper och breda konsultationsprocesser. Svårlösta konflikter kan lyftas upp till oberoende <i>reporters</i> som utreder och värderar bevis. Beslut kan eskaleras till ansvarig minister.
Österrike	Federal stat med komplex fördelning av ansvar för samhällsplanering mellan nationella, delstatliga och kommunala nivåer. Nationell planering är huvudsakligen icke-bindande och vägleder genom strategiska dokument. ÖREK formulerar övergripande principer för att balansera territoriella och sektorsspecifika behov. ÖROK är en samarbetsplattform där nationella, delstatliga och kommunala aktörer deltar. Samordnar rumsliga utvecklingsfrågor.	Identifieras ofta i konkreta planer eller projekt på kommunal eller regional nivå, men även i samrådsprocesser inom ÖREK.	Hanteringen av målkonflikter i Österrike bygger på dialog och samarbete mellan de olika förvaltnings-nivåerna och sektorerna. ÖROK spelar en nyckelroll som en plattform för konsensusbyggande. Strategiska miljöbedömningar och kompensationsåtgärder.

A large, light blue, stylized outline of the number 5 is positioned in the upper half of the image, serving as a background element.

**Nationella rumsliga data,
planeringsunderlag och
rumsliga analyser**

5. Nationella rumsliga data, planeringsunderlag och rumsliga analyser

I detta kapitel summeras lärdomar och slutsatser från arbetet under programperioden, inte minst från det konkreta arbetet i delleveranserna, med fokus på nationella data, planeringsunderlag och analyser. Att kunna ta fram och upprätthålla sådana är en grundläggande förutsättning som behövs för utvecklingen av en nationell planeringsnivå.

Sammanfattningsvis har arbetet lett fram till fem övergripande slutsatser kopplade till nationella rumsliga data, planeringsunderlag och rumsliga analyser. Rumsliga data och rumsliga underlag på nationell nivå behöver synliggöra och ge stöd för att förstå förutsättningar i landskapet och konsekvenser av olika handlingsalternativ, vilket de inte gör idag. Levande och dynamiska verktyg för analys behövs som kan visa skeenden i tid och rum. Myndigheters kompetens inom rumslig analys och GIS behöver generellt stärkas för att kunna utveckla den nationella planeringsnivån. För att alla myndigheter ska kunna bidra med sina perspektiv måste sekretessfrågan lösas. Förutsättningar för nationell planering behöver finnas som grund för ett mer långsiktigt arbete med rumsliga analyser på den nationella nivån.

Textruta 5.1 Begreppsförklaring: Rumsliga data, nationella planeringsunderlag och nationella rumsliga analyser

I syfte att öka förståelse för begreppen rumsliga data, nationella planeringsunderlag och nationella rumsliga analyser ges här en kort förklaring till hur begreppen tolkats och använts i detta arbete och utifrån den utforskande kontexten.

Data kan i vissa planeringssammanhang användas för att göra en *analys*. Kommuner använder till exempel länsstyrelsens data i sitt analysarbete. I arbetet med dellerans Nationella lägesbilder har det däremot krävts en hel del *analysarbete* för att få en bild av hur befintliga data på nationell, regional och lokal nivå kan användas för nationella rumsliga analyser och vilka eventuella brister och behov som finns i form av till exempel tillförlitlighet, aktualitet, harmonisering och geografisk täckning. Exempelvis är en slutsats att det inte går att enbart ”skala upp” data från kommunal eller regional nivå.

Data utgör i detta sammanhang inte enbart information kopplad direkt till olika sakområden så som fornlämningar, förekomst av en viss djurart, vägnät eller grundvattenförekomst. Även information om generella företeelser utgör viktiga kategorier av data ur ett planeringsperspektiv, till exempel vegetation och marktäckning, befolkning och topografi. Data kan också presenteras i olika form, så som i form av unika punktojekt eller ytor eller aggregerade inom definierade ytor, till exempel i rutnät.

Ett *planeringsunderlag* karaktäriseras av att det finns någon form av rekommendation i underlaget som stöd för planering. Underlaget i sig bygger på en analys av förutsättningar, vilken i sin tur stöds av data. Planeringsunderlag skiljer sig därmed från *kunskapsunderlag* vars syfte är att synliggöra, lägga fram och bidra med kunskap.

Arbetet med delleranserna har inte kommit till ett skede av att ta fram konkreta och tillämpbara planeringsunderlag, det ligger längre fram. Däremot har ett utforskande arbete genomförts av vad som kan göras med befintliga data utifrån att synliggöra förutsättningar, se potentialer och beskriva effekter i landskapet. Viktiga lärdomar och slutsatser om förutsättningar, behov och begränsningar kopplat till dataunderlag som stöd för rumsliga analyser på nationell nivå har därmed kunnat dras.

5.1. Rumsliga data och rumsliga underlag på nationell nivå behöver synliggöra och ge stöd för att förstå förutsättningar och konsekvenser

Om den nationella nivån inte kan visa vilka förutsättningar som är viktiga att beakta i planeringen på regional och lokal nivå utifrån ett nationellt perspektiv, så finns en risk att rumsliga värden och samband tappas och att viktiga strategiska vägval aldrig blir belysta. Detta gäller oavsett om det handlar om bevarande eller om utveckling och exploatering. Viktiga förutsättningar på nationell nivå behöver kunna klargöras för att minska otydlighet och onödiga omtag i efterföljande planerings- och prövningsprocesser. Därför behöver den nationella nivån kunna indikera utmaningar och möjligheter i ett proaktivt och tidigt planeringsskede, utifrån den specifika fråga som ställs.

Arbetet under programperioden, särskilt arbetet i delfleveranserna, har visat att det idag finns stora brister och utmaningar vad gäller nationella underlag som kan synliggöra landskapets olika förutsättningar. Därmed finns också utmaningar i att synliggöra och förstå konsekvenser och effekter som kan uppstå till följd av olika förändringar. Läget är dessutom sämre än väntat vad gäller datas tillförlitlighet och kvalitet. För att hantera dessa brister behöver ett helhetsgrepp tas kring nationell geodata och geografisk information och det behövs en färdplan framåt. Gemensamt framtagna underlag skulle underlätta förståelsen för samband, konsekvenser och behov kring genomförande. Ett systemorienterat perspektiv på mark- och vattenanvändning behöver också kunna fånga skeenden i både rum och tid. Detta kräver metodutveckling och dynamiska planeringsverktyg.

Läget är sämre än väntat vad gäller underlag – bristerna i datas tillförlitlighet och kvalitet behöver hanteras

De data och underlag som finns idag har sämre kvalitet och tillförlitlighet än vad som tidigare antagits och går inte enkelt att aggregera eller skala upp för att använda på den nationella nivån. Det saknas sektorsövergripande underlag som tagits fram enbart för att användas på den nationella nivån. Nationella rumsliga planeringsunderlag skulle kunna indikera utmaningar och möjligheter i ett tidigt och proaktivt skede.

Det finns stora brister och utmaningar avseende dagens data och underlag

En lärdom från alla tre delfleveranser är att den regionala och kommunala nivåns underlag inte enkelt kan "skalas upp". Exempelvis visar arbetet med **Nationella lägesbilder** att det finns få sektorsövergripande underlag som tagits fram enbart för att användas på den nationella nivån. Förvisso finns mycket data, men utmaningar kopplat till deras kvalitet, tillförlitlighet, aktualitet, täckningsgrad och harmonisering gör att de inte kan användas på nationell nivå.



Arbetet under programperioden har gett en ökad insikt i hur bristfälliga rumsliga underlag och data är idag. Gapet är stort mellan behoven av och tillgången till tillförlitliga underlag som kan användas som grund för analyser på den nationell nivå.

En lärdom från arbetet är också att olika data är framtagna på olika sätt, med olika kvalitet och vid olika tidpunkter. De underlag som finns är ofta av lokal eller regional karaktär. Vissa underlag är endast framtagna för vissa geografiska regioner, exempelvis Våtmarksinventeringen i Skåne och Jämtland, liksom Värdeetrakter i Norrbotten. Underlagen har dessutom ofta tagits fram för ett speciellt syfte. Att olika län och kommuner har olika inventeringsmetoder innebär att ett till synes sammanhållet underlag kan vara framtaget med olika metoder. Detta gör att tillförlitligheten och jämförbarheten kan skilja sig åt mellan regioner och mellan kommuner. Det finns även brister i uppdatering och förvaltning av data. Ibland finns inte heller data för hela landet. I andra fall kan vissa delar av landet ha data som är nyligen uppdaterad, medan andra har data som är decennier gamla. Vad som utgör grunddata kan också skilja sig från region till region. Mycket av de ambitiösa dataunderlag som skapats under 1990–2000-talen behöver också omfattande uppdateringar. Slutsatsen är att data på detaljnivå ofta inte går att tillförlitligt jämföra mellan län.

Arbetet med **Nationella lägesbilder** synliggör att datas tillförlitlighet också påverkas av brister såsom att data inte är nedladdningsbar samt att vissa dataunderlag saknar information som behövs för att kunna göra en fullständig kvalitetsbedömning.

Det saknas nationella sektorsövergripande underlag, däremot finns sektorsvis framtagna underlag

Idag finns få nationella sektorsövergripande planeringsunderlag. Däremot finns många kunskaps- och planeringsunderlag som är framtagna sektorsvis och regionalt. En viktig lärdom från arbetet med **Nationella lägesbilder** är att det inte går att enkom aggregera befintliga regionala och kommunala underlag till en nationell skala och överlagra olika tematiska skikt i syfte att belysa till exempel konfliktpunkter på nationell nivå. Enbart anspråk avseende hushållningen med mark och vatten enligt miljöbalkens tredje kapitel (det vill säga områden av betydelse för olika sakområden samt riksintressen) är inte heller tillräckliga för att ge den helhetsbild av landskapets planeringsförutsättningar som krävs.

Nationella rumsliga planeringsunderlag skulle kunna indikera utmaningar och möjligheter i ett tidigt och proaktivt skede

Samtidigt som arbetet medfört lärdomar om brister och utmaningar kopplat till rumsliga data och underlag så har det också bidragit till lärdomar om potentialer. Bättre data och planeringsunderlag skulle ge en bra överblick och kunna utgöra en grund för avvägningar, prioriterade insatser och en koordinering mellan olika typer av åtgärder. Detta synliggörs inte minst genom den informationspanel med karttjänst som tagits fram som en prototyp i delleveransen **Nationella lägesbilder**. Om det hade funnits nationella planeringsunderlag så skulle dessa ha kunnat indikera utmaningar och möjligheter i ett proaktivt och tidigt planeringsskede. Genom att klargöra viktiga förutsättningar på nationell nivå minskar också otydlighet och onödiga omtag i efterföljande planerings- och prövningsprocesser.



Den informationspanel med karttjänst som tagits fram som en prototyp i delleveransen **Nationella lägesbilder** visar potentialen med ensade och tillförlitliga data och planeringsunderlag. Dessa skulle kunna nyttjas för nationella analyser som indikerar utmaningar och möjligheter i ett proaktivt och tidigt planeringsskede.

Ur ett långsiktigt planeringsperspektiv skulle sektorsövergripande rumsliga analyser kunna ligga till grund för prioriteringar. Det kan till exempel handla om behov av att förstå hur olika inriktningar och handlingsalternativ påverkar den långsiktiga utvecklingen utifrån ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt rumsligt perspektiv.

För att kunna utveckla nationella planeringsunderlag på bästa sätt behöver det också vara tydligt vilka frågor som faktiskt ska besvaras på den nationella nivån.

Det behövs ett helhetsgrepp kring nationell geografisk information och en färdplan framåt

Det utforskande arbetet i delfeveransen **Nationella lägesbilder** har bidragit med insikter om att det saknas ett helhetsgrepp kring nationell geodata och att den långsiktiga samordningen brister. Datas bristande kvalitet kan ses som ett symptom på sektorsplaneringen där sektorsmyndigheternas uppdrag i mångt och mycket handlar om att stötta den regionala och kommunala nivån i deras planering utifrån en viss sektorsfråga. Eftersom det idag inte heller finns någon nationell planering som samordnar olika sektorer har behovet av geografisk information för rumsliga analyser på nationell nivå hittills varit litet. Därför har utvecklingen inom området blivit eftersatt. En viktig slutsats är att ansvarsfördelning mellan myndigheterna avseende ajourhållning och framtagande av nationella data behöver förtydligas. En myndighet behöver pekas ut med ansvar för att driva en långsiktig uppbyggnad av geodata som kan fungera som underlag för nationella rumsliga analyser.

Det saknas ett helhetsgrepp och den långsiktiga samordningen av nationell geodata brister

Arbetet i delfeveranserna har visat att tillgången till och tillförlitligheten hos generell geodata och geografisk statistik, är avgörande för att möjliggöra rumsliga analyser på nationell nivå och för att kunna använda dessa analyser som stöd för att indikera utmaningar och möjligheter i ett proaktivt och tidigt skede.

Förutom tillförlitliga underlag krävs skarpa digitala analysverktyg och arbetssätt som kopplar ihop kompetenser och möjliggör gemensamt kunskapsbyggande samt proaktiv dialog kring olika frågeställningar. Det är nödvändigt att förstå hur olika aspekter påverkar varandra utifrån en större helhet för att kunna göra kloka vägval och prioriteringar som bär sig långsiktigt.

När underlag tas fram som ska kunna användas på olika planeringsnivåer behöver det göras på ett strukturerat, standardiserat och samordnat sätt. En insikt från delfeveransen **Nationella lägesbilder** är att befintliga uppdrag till myndigheter att ta fram underlag skulle behöva kompletteras med förväntan på att underlagen ska kunna användas också i nationella sammanhang. Dessutom behövs samordning av format på regional nivå för att underlagen ska kunna användas utifrån ett nationellt perspektiv.

Samordning av data som möjliggör rumsliga analyser på nationell nivå utifrån definierade behov och nytta skulle underlätta framtida arbeten. Nationella rumsliga underlag som tas fram bör kunna återanvändas även utifrån andra syften och frågeställningar. Detta är viktigt inte minst utifrån ett kostnads- och effektivitetsperspektiv. En långsiktig samordning avseende geografiska data bidrar därmed till samhällets robusthet och ger ökade förutsättningar för att möta framtida samhällsutmaningar.

Det är viktigt att regeringen formulerar en tydlig förväntan på framtagande, aktualisering, synkronisering och samordning av data framgent kopplat till statliga myndigheters ansvarsområden och uppdrag. De statliga myndigheterna har också en viktig roll i att efterfråga underlag som fungerar på den nationella nivån.

Behovet av en tydligare förväntan och beställning från regeringen kring nationella underlag har aktualiserats inom delföransynen **Nationella lägesbilder** som föreslår att regeringen bör ge relevanta myndigheter i uppdrag att ta fram, samordna och kvalitetssäkra information som kan ligga till grund för rumsliga analyser på nationell nivå. Det kan handla om vilka underlag som behöver finnas för den nationella nivån samt hur underlag på olika nivåer ska tas fram för att harmonisera och kunna användas för nationella analyser. En sådan strategi eller färdplan bör tas fram i samverkan med Geodatatrådet, Lantmäteriet och DIGG, som är en svensk statlig myndighet med uppdraget att samordna, utveckla och stödja den offentliga sektorns digitalisering. Strategin/färdplanen behöver också kopplas till Sveriges digitaliseringsstrategi 2025-2030 samt samordnas med Lantmäteriets färdplan för en digital samhällsbyggnadsprocess.

Datas bristande kvalitet kan ses om ett symptom på sektorsplaneringen

Nationella myndigheter har idag inget uppdrag att delta i ett sektorsövergripande planeringssammanhang på nationell nivå. Myndigheternas uppdrag är i stället bland annat att säkerställa att deras respektive sektorsintressen beaktas, och att ge råd och stöd till bland annat regioner och kommuner. Därmed kan den bristande harmoniseringen av olika data, att data tas fram enbart för ett visst projekt och sakfråga, bristande uppdatering etcetera vara ett symptom på avsaknaden av en nationell sektorsövergripande planering där myndigheterna har vana att överblicka Sverige som helhet.

Myndigheterna resurssätts utifrån de uppdrag som myndigheten ska leverera. Vissa underlag tas fram som ett engångsarbete utan fortsatta medel för förvaltning och uppdatering.

Gemensamt framtagna sektorsövergripande underlag skulle underlätta förståelsen för rumsliga samband, konsekvenser och behov kring genomförande

Sektorsövergripande analyser utmanar myndigheternas nuvarande sektoriserade arbetssätt, eftersom framtagandet av sektorsövergripande underlag är en "lagsport" och ett stegvis arbete.

Sektorsövergripande analyser utmanar myndigheters nuvarande sektoriserade arbetssätt

En lärdom från både **Nationella lägesbilder** och **Möjlighetsplanering för stora solcells-parker på mark** är att för ett nationellt planeringsunderlag ska kunna visa områden med potential för ett visst anspråk eller intresse så behöver relevanta sakintressen i så stor utsträckning som möjligt kunna hanteras. Detta för att till exempel kumulativa effekter ska kunna bedömas och redovisas i relation till en frågeställning. Är det aspekter som inte kan hanteras bör detta tydligt framgå av det framtagna underlaget.

Ett annat konkret exempel är energiproduktion, där tekniska parametrar, placering eller utformning är avgörande för vilka konsekvenser produktionen kan få på andra sakintressen som kulturmiljö, natur, friluftsliv med mera. Kan sådana aspekter inte tas med till nationella rumsliga analyser behöver det framgå vad som återstår att analysera och vilka begränsningar det framtagna underlaget har för fortsatta planerings- och prövningsprocesser.

För att kunna samla in, bearbeta och bedöma kvaliteten i dataunderlag och bedöma vilka underlag som saknas, så behöver alla relevanta myndigheter som tillhandahåller underlag för den rumsliga planeringen delta.

Att ta fram sektorsövergripande underlag är en "lagsport" och ett stegvis arbete

En lärdom från arbetet i delfeveranserna **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** och **Nationella lägesbilder** är att även om det är nödvändigt med gemensamt framtagna nationella underlag så är det också både svårt och tidskrävande. En anledning är att samtliga relevanta myndigheter som tar fram rumsliga underlag behöver vara företrädare för att kunna bidra med såväl planerings- som sak- och GIS-kompetens. En annan anledning är att det i dagsläget fortfarande är fråga om ett omfattande utvecklingsarbete, vilket kräver samverkan med extern kompetens, till exempel akademin och konsulter inom samhällsplanering och GIS.

Den nationella nivån behöver också samverka med de regionala och kommunala planeringsnivåerna. Den funktion för flernivåsamverkan som lyftes fram i förslaget från 2022⁴⁶ skulle kunna vara en instans för kvalitetssäkring av nationella rumsliga underlag i olika skeden – till exempel för att säkerställa att avgörande konfliktpunkter eller fokusområden för särskilda värden tidigt kommer med i analysen (se vidare avsnitt 6.6).

En lärdom är att gemensamt framtagna underlag skulle kunna utgöra grund för att diskutera gemensamma strategier framåt, processbehov, resurser, behov av kunskap och kompetens samt vilka aktörer som bör involveras.

⁴⁶ Boverket, *Ramverk för nationell planering*, rapport 2022:05

5.2. Ett systemorienterat perspektiv på mark- och vattenanvändningen som strävar efter att fånga skeenden i både tid och rum kräver levande och dynamiska planeringsverktyg

Två av delfleveranserna har visat hur verktyg kan utvecklas som både ger stöd för att analysera och diskutera handlingsalternativ och visa på kumulativa effekter. En lärdom från dessa delfleveranser är att det är en framgångsfaktor att kombinera verktygen med dialog. Det krävs också en kontinuerlig utveckling.

En slutsats är att ett systemorienterat perspektiv på planeringsfrågorna kräver levande och dynamiska planeringsverktyg på den nationella nivån.

Textruta 5.2 Begreppsförklaring: Levande och dynamiska planeringsverktyg

Med levande och dynamiska planeringsverktyg menas i denna rapport verktyg där man kan ställa frågor till underlagen och sätta olika förutsättningar i relation till varandra.

Önskvärda funktioner för ett dynamiskt verktyg är bland annat dess förmåga att kunna

- förflytta sig i skalan mellan lokal-regional-nationell nivå
- åskådliggöra förändringar i landskapet över tid (inklusive scenarion, prognos)
- enkelt ta in och kombinera samt att uppdatera befintliga dataunderlag
- redogöra för förändringar över tid, vilket kräver ett kontinuerligt arbete som utgår från samma metodik
- visualisera analysen i form av både karta, diagram och statistik.

Dynamiska planeringsverktyg kan ge stöd för att analysera handlingsalternativ

Ett dynamiskt planeringsverktyg tillåter planeringsaktörer att ändra ingångsparametrar och få fram olika kartbilder med tillhörande statistik, vilket kan vägleda handlingsalternativ. Verktöget kan därigenom fungera som stöd för dialog mellan såväl statliga myndigheter som mellan planeringsaktörer på olika nivåer. Inom delfleveransen **Nationella lägesbilder** har en informationspanel med karttjänst utvecklats med syfte att visa på dessa funktioner. Karttjänsten har baserats både på sakområdesspecifika och generella data. I arbetet har också en första bild tagits fram över hur nationella lägesbilder kan byggas upp över tid enligt en generisk modell. Modellen har växt fram under arbetets gång genom att arbetsgruppen testat olika arbetssätt och arbetssteg. Detta är ett exempel på en möjlig modell för ett kontinuerligt arbete med nationella lägesbilder som kan fortsätta att vidare-

utvecklas och utforskas. Arbetet har visat på ett antal grundläggande komponenter som behöver finnas tillgängliga för att kunna gå vidare med att ta fram nationella lägesbilder som till exempel förmågor utifrån en bred kompetensbas, tillgång till data och verktyg för analys och presentation.

För att skapa nationella lägesbilder måste dataunderlag förbearbetas och anpassas, skalas och presenteras så att det blir just lägesbilder och inte en dataportal eller titt-skåp. Detta väcker i sin tur frågor som behöver diskuteras vidare, exempelvis frågan om vem som avgör vilka värden och aspekter som lyfts fram och presenteras i nationella lägesbilder och vilka som väljs bort.

Digitala analysmodeller kan öka förståelsen för kumulativa effekter

Arbetet med delleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** har visat att det är svårt att få ett grepp om kumulativa effekter (se textruta 4.3). En anledning till detta är att det idag saknas planeringsunderlag som visar pågående användning av och anspråk på mark och vatten. Arbetet har synliggjort behoven av analysmodeller och arbetssätt kring pågående mark- och vattenanvändning samt planerade åtgärder och aktiviteter. Att förstå kumulativa effekter är en förutsättning för att kunna se möjliga lösningar, samexistens, synergier och kompensationsåtgärder. Det minskar också risken att otydligheter uppstår, liksom onödiga omtag i efterföljande planerings- och prövningsprocesser.

I delleveransen har analysmodellen OnelImpact testats. OnelImpacts modeller möjliggör att synliggöra kumulativ påverkan samt att analysera denna påverkan och ta fram scenarioanalys för att förutsäga förändringar i landskapet. Även om OnelImpact är skraddarsydd för rennäringen, så visar den på potentialen av denna typ av analysverktyg även för andra arter och som verktyg för analyser inom grön infrastruktur.

Textruta 5.3 Exempel från arbetet: Analysmodellen OnelImpact

OnelImpact är ett samlingsnamn för flera olika statistiska modeller baserade på en stor mängd GPS-baserade positionsdata från både vilda renar och renar i renskötseln. Modellerna innehåller även geografiska bakgrundsdata som topografi, vegetationstyp, lavförekomst och avstånd till eller täthet av olika typer av infrastruktur som vägar, järnvägar, hus, vindkraftsanläggningar, gruvor etcetera.

Delleveransen **Nationella lägesbilder** har visat att en viktig nytta med nationella lägesbilder är att kunna ställa olika anspråk, värden och behov på mark- och vattenområden i relation till varandra. Lägesbilderna skulle kunna ge en förståelse för vad dessa anspråk, värden och behov innebär utifrån kumulativa effekter och kopplat till nationella och globala mål och Sveriges långsiktiga utveckling. Relaterat till arbetet med gräsmarker har data samlats in för att möjliggöra denna typ av analys. Den inom arbetet framtagna informationspanelen med karttjänst hjälper till exempel till att se var det finns koncentrationer av gräsmark i träda och var det finns gräsmark i hävd. När dessa två egenskaper kopplas ihop synliggörs var det kan finnas större och mindre *potentialer* att utöka gräsmarker. På ett överskådligt sätt skulle det också kunna synliggöras var det finns konflikter med andra intressen som kan försvåra restaurering. Det har dock visat sig svårt att få en heltäckande bild över data som visar olika typer av planerade eller önskade mark- eller exploateringsanspråk samt pågående mark- och vattenanvändning (marktäckedata visar endast dominerande markslag). Detta på grund av att data saknas eller att tillgången till data brister. Därmed blir det en utmaning att kunna få en bild av de kumulativa effekterna.

Textruta 5.4 Exempel från delleveransen Nationella lägesbilder: Informationspanel med karttjänst

En informationspanel med karttjänst kan vara ett medium för att kommunicera nationella lägesbilder. Den kan laddas med bearbetade dataunderlag beroende på planeringsfråga men också ta stöd i olika verktyg och komponenter som läggs till i informationspanelen, exempelvis tabellinformation, filmer, fotografier/bilder, eller olika diagramformer, statistik och indikatorer.

Informationspanelen inkluderar en analysfunktionalitet där data är paketerade för att vara dynamiskt kopplade till varandra. Att analysfunktionaliteten är kopplad direkt mot data har också den fördelen att användare som inte besitter GIS-kunskaper ändå kan tillgodogöra sig resultat. Resultaten faller ut utifrån de val användaren gör i informationspanelen i realtid.

Att informationspanelen utöver kartan också kan inkludera komponenter såsom diagram och indikatorer för statistikredovisning innebär att jämförelsen mellan olika platser blir både mätbar och visuell. Informationspanelen kan på så vis bli en gemensam plattform för användare att utgå från. Den kan fungera som ett levande verktyg som byggs upp successivt och anpassas utifrån behov av att processa, studera och analysera data på olika rumsliga nivåer, såväl kommunalt, regionalt som nationellt.

Utöver dessa lärdomar från delfeveranserna visar erfarenheter från havsplaneringsprocessen att verktyg för att bedöma kumulativ påverkan kan vara av stor nytta för att kunna jämföra olika planeringslösningar och alternativ.

Textruta 5.5 Exempel från havsplaneringen: Planeringsverktyget Symphony

Inom havsplaneringen har metoden och planeringsverktyget Symphony utvecklats. Symphony beräknar rumsliga data utifrån hur belastningar från mänskliga aktiviteter till havs påverkar naturvärden på varje plats i Sveriges hav.

Källa: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/svensk-havsplanering/havsplaneringsprocessen/att-ta-fram-planfor-slag/symphony---ett-planeringsverktyg-for-havsplanering.html>

Modell i kombination med dialog är en framgångsfaktor

En iakttagelse från arbetet i delfeveransen **Nationella lägesbilder** är att den gemensamma överblick som lägesbilder kan bidra med skapar goda förutsättningar för dialog och utbyte mellan myndigheter, något som har stort värde i sig. En lärdom är därmed att arbete med nationella lägesbilder är ”mer än bara kartan”. Arbetsprocessen bör därför också innehålla systematisk dokumentation av lärdomar, frågeställningar och kunskapsbehov som framtagandeprocessen ger upphov till.

Också inom delfeveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** är en lärdom att framgångsfaktorn är kombinationen av en datamodell (ett verktyg) som kan bidra med förståelse om kumulativa effekter samt dialog och samverkan. I delfeveransen har en dynamisk datamodell testats som både ökar förståelsen och kunskapen kring renens rörliga landskap och ger ett underlag att förstå lokala insatser på en landskaplig skala. En lärdom från arbetet är att datamodellen utgör ett kraftfullt verktyg att både arbeta kunskapsdrivet och innovativt och att kommunicera på ett enkelt sätt om något mycket komplext. Styrkan är därmed att kombinera analysmodellen med ett holistiskt arbetssätt där flera aktörer kan bidra till och förstå helheten.



Den gemensamma överblick och systemförståelse som kan fås genom till exempel nationella lägesbilder skapar goda förutsättningar för dialog och samverkan.

5.3. Myndigheters kompetens inom rumslig analys och GIS behöver generellt stärkas för att kunna utveckla den nationella planeringsnivån

Överlag behöver den nationella nivån utveckla en ökad förståelse för, och kompetens inom, rumsliga perspektiv, data och analysmetoder. För att stödja detta behöver kunskapsbyggande processer skapas mellan olika professioner inom och över myndighetsgränserna. Den nationella nivån behöver också en förmåga att förenkla och fokusera på de bredare penseldragen. Utan uppbyggnad av en gemensam analytisk förmåga och rätt dataförsörjning kommer myndigheterna inte att kunna bidra med ett sektorsövergripande helhetsperspektiv på nationella rumsliga planeringsfrågor.

Den nationella nivån behöver utveckla en ökad förståelse för rumsliga perspektiv, data och analysmetoder

Arbetet visar bland annat att myndigheterna idag har olika förmåga och vana av att arbeta med planeringsperspektiv och rumsliga analyser. Erfarenheten bland myndigheterna av att definiera frågor som driver dataförsörjning och rumsliga analyser på den nationella nivån varierar också. Arbetet i **Nationella lägesbilder** har visat att den informationspanel med karttjänst som tagits fram kan vara ett stöd även för den som inte själv är GIS-expert.

Myndigheterna har olika förmåga och vana av att arbeta med rumsliga planeringsperspektiv och analyser

Flera av myndigheterna har rumsliga perspektiv som en naturlig del i sin verksamhet. I flera fall har myndigheterna också en organisation med etablerad GIS-kompetens som har god vana av att hantera de rumsliga perspektiven kopplat till myndighetens sektorsfrågor. Andra myndigheter har däremot inte lika stor erfarenhet av att arbeta med rumsliga frågor och analyser, exempelvis för att de ansvarar för ett ämnesområde där den rumsliga kopplingen inte är lika naturlig eller uppenbar. Detta är en naturlig följd av sektorsmyndigheternas skillnader i uppdrag och fokus (se vidare kapitel 6). Även de myndigheter som idag inte har en tydlig och naturlig koppling till planeringsfrågor behöver dock utveckla en grundläggande förståelse för rumsliga perspektiv, rumsliga data och rumsliga analysmetoder. Det finns behov av att fortsätta utveckla myndigheternas GIS-kompetens och beställarkompetens kopplat till GIS.

Myndigheterna saknar delvis erfarenhet av att definiera frågor som driver dataförsörjning och rumsliga analyser på den nationella nivån

I delleveransen **Nationella lägesbilder** bedrevs arbete med att bygga en informationspanel med karttjänst. Befintliga dataunderlag och statistik relevanta för frågeställningen "Var finns potentiella områden för att restaurera gräsmarker?" bearbetades så att det blev möjligt att ställa frågor och göra analyser med hjälp av informationspanelen. I detta arbete blev det tydligt att flera av de deltagande myndigheterna saknar erfarenhet av att ställa den typ av frågor som driver dataförsörjning och rumsliga analyser på den natio-

nella nivån och att detta kräver sin speciella kompetens och erfarenhet. Myndigheterna som ingått i arbetet med havsplanering har till viss del erhållit detta. Likaså har de tolv myndigheter som inom sina ansvarsområden har rollen att peka ut områden av riksintresse enligt miljöbalken en viss vana att arbeta rumsligt.

Arbetet i Nationella lägesbilder gick från analys av rumsliga anspråk till analys av rumsliga förutsättningar

I arbetet med **Nationella lägesbilder** förändrades arbetet över tid. Arbetet gick från att handla om en analys som tar utgångspunkt i *rumsliga anspråk* (geografiskt definierade värden och anspråk), till att istället handla om att analysera de *rumsliga förutsättningarna* (i detta fall gräsmarker). Det senare är ett arbete som handlar om att sammanväga och kvantifiera olika värden ur ett systemorienterat perspektiv. Därmed blev det viktigt att kunna ställa inte bara "var-frågor" utan också "hur-frågor". "Var – frågor" är till exempel var i landet det finns gräsmarker i hävd, hur ägarfördelningen ser ut och var det finns potential att återuppta hävden. Det sätt att strukturera data, som informationspanelen möjliggör, bidrar till att också besvara "Hur-frågor", till exempel hur stor areal av en yta innehar en viss markanvändning, en viss kvalitet eller värde. Andra frågor som det kan handla om är hur olika markanvändning ligger i relation till varandra.

Att kunna fokusera även på hur-frågor sätter fokus på behovet av ett systemperspektiv och förmågan att kunna analysera olika förutsättningar av vikt för landets utveckling utifrån den nationella nivåns logik. Istället för att avgöra frågan om det rumsliga anspråket handlar det om att förstå vilka frågor som skapar förutsättningar för att genomföra åtgärden såväl som att dess effekter ska kunna vidmakthållas långsiktigt. Att utgå från ett systemperspektiv blir därmed också mer kostnadseffektivt på längre sikt.

Informationspanel med karttjänst kan vara ett stöd för den som inte själv är GIS-expert

Nationella lägesbilder kan vara ett verktyg för att skapa förståelse kring dataunderlag och analyser, även om användaren inte är en GIS-expert.

En lärdom från **Nationella lägesbilder** är att den informationspanel med karttjänst som byggts upp som en testmiljö under arbetet, och som ger möjlighet att analysera och visualisera data parallellt i karta, indikatorer och diagram utifrån olika frågeställningar, gör det möjligt för utredare som saknar djupare GIS-kunskaper att ändå kunna göra analyser som visualiseras. I informationspanelen kan olika komponenter läggas till och dras ifrån beroende på planeringsfråga. Andra planeringsrelaterade frågor kan kopplas upp mot underlaget för att komplettera eller förändra frågeställningen. Genom att anpassa underlaget och lägga till analysfunktionalitet kan resultat förändras dynamiskt utifrån olika analytiska val. Att resultaten visualiseras både som indikatorer, diagram och kartbild ger också användaren en större flexibilitet i att gå vidare med redovisningen. Genom att data framställs med viss generalisering kan den också återanvändas i andra analyser för att svara på fler frågor om landskapet.

Kunskapsbyggande processer behöver skapas mellan olika professioner inom och över myndighetsgränserna

Det behöver skapas processer där experter från olika myndigheter, med olika kunskap och erfarenheter, och med olika förmågor och resurser, kan arbeta tillsammans.

Myndigheter kommer in i det gemensamma arbetet med olika kunskap både sak- och metodmässigt

En lärdom från **Nationella lägesbilder** är att det går att komma längre kunskapsmässigt om myndigheterna arbetar tillsammans. Myndigheter behöver därför samarbeta och dela resurser, utifrån sina olika förutsättningar. Myndigheter med mindre vana att arbeta rumsligt kan arbeta tillsammans med myndigheter som redan har en etablerad GIS-verksamhet i mindre grupperingar. Då kan de delar av processen som kräver praktiskt GIS-arbete utföras av myndigheter som har möjlighet att bidra till det. Upplägget med mindre grupperingar kan även fungera som en kunskapsuppbyggande process över myndighetsgränserna, där det rumsliga perspektivet introduceras för myndigheter med begränsad erfarenhet av det.

Dynamiskt samarbete med olika aktörer med olika expertis är en möjlighet

En viktig lärdom från arbetet med delleveransen **Nationella lägesbilder** är att det behövs ett brett samarbete mellan generalister med kunskap om planeringssystemet och mark- och vattenanvändning, specialister inom GIS-analyser samt inom olika sakfrågor (energi, kraftöverföring, pollinatörer, klimatanpassningsåtgärder etcetera) för en fortsatt uppbyggnad av nationella lägesbilder och en utvecklad nationell planeringsnivå.

I en framtida alltmer digital värld kan gränssnitten mellan data, analys och underlag komma att suddas ut och möjliggöra – men också ställa krav på – mer dynamiska arbetssätt mellan planeringsaktörer. Exempelvis har arbetet med informationspanelen inom **Nationella lägesbilder** bidragit med insikter kring potentialer av ett sådant verktyg och en iterativ arbetsprocess.

Det behövs en förmåga att förenkla och fokusera på övergripande strukturer och samband

För att skapa en gemensam överblick behöver den nationella nivån ha en förmåga att förenkla och fokusera på de bredare penseldragen. En lärdom från delleveranserna är att den nationella nivån behöver ha en förmåga att vara innovativ kring hur företeelser kan synliggöras rumsligt.

Förmåga att förenkla och fokusera på de breda penseldragen

Oavsett hur bra precisionen än är, så kräver nationella underlag alltid ett visst mått av förenkling för att kunna göra rumsliga fenomen urskiljningsbara i en större skala. Därför kommer nationella underlag att behöva kompletteras med fördjupade analyser kring platsspecifika sakförhållanden allt eftersom planeringsprocessen fortskrider. Arbetet

med **Nationella lägesbilder** har synliggjort att en utmaning handlar om att välja en skala som gör att olika förutsättningar blir visuellt urskiljnings- och tolkningsbara, utan att värdefulla informationsmängder går förlorade. Förmågan att fokusera på de större penseldragen innebär att data kan fylla en funktion på den nationella nivån även om den inte är fullt ut korrekt kvalitetsmässigt. Det viktiga är att det tydligt framgår hur ett framtaget analysunderlag ska läsas och tolkas och vilka brister det eventuellt har.

Förmåga att vara innovativ kring hur företeelser kan synliggöras rumsligt är en framgångsfaktor

Den nationella analysen förutsätter tillgång till data som beskriver mer allmänna miljömässiga förhållanden, till exempel befolkningsmängd eller marktäcke. Parallellt med förmågan att förenkla och fokusera på övergripande strukturer, finns det också behov av att kunna undersöka olika sakfrågor ”indirekt”, till exempel genom att undersöka de landskapsmässiga och samhällsmässiga förutsättningarna för en viss företeelse. Detta anknyter då till ett mer proaktivt och framåtsyftande förhållningssätt som lyfter fram behov och förutsättningar för olika värden och sakintressen.

Alla sakintressenters anspråk på mark och vatten kan heller inte synliggöras fullt ut i en tvådimensionell karta. I delfeveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** har detta utforskats genom analysmetoden OneImpact som synliggjort effekter på den ”rörliga” rennäringen.

En lärdom från arbetet med **Nationella lägesbilder** är att det finns stora skillnader när det kommer till möjligheten att representera olika slags sektors- och markanvändningsfrågor i en geografisk kartbild. Ett exempel handlar om skillnaden mellan lägesbundna och rörliga strukturer och värden. Lägesbundna strukturer, som till exempel anläggningar, infrastruktur, mineralförekomster och träd, kan relativt väl presenteras i en geografisk kartbild. De kan det dels för att de handlar om just fasta strukturer, dels för att de (därmed) är bättre karterade bland annat genom satellit- och laserscanning. För rörliga värden som till exempel artförekomster och friluftsliv på gräsmarker saknas oftare dataunderlag jämfört med lägesbundna strukturer.

5.4. Sekretessfrågan måste lösas för att alla myndigheter ska kunna bidra med sina perspektiv

En lärdom från arbetet är att sekretess ibland hindrar myndigheter att bidra med sina perspektiv och sin sakexpertis i framtagande av sektorsövergripande underlag och analyser. Detta behöver hanteras genom ytterligare metodutveckling.

Det uppstår utmaningar när sekretessbelagda data behöver användas

Det finns behov av att utveckla arbetssätt som kan hantera skyddsvärd information, samtidigt som prioriteringar av samhällsintressen kan göras utifrån en helhetsbild på lämplig planeringsnivå. Erfarenheter från havsplaneringsprocessen visar utmaningar i att hantera sekretessbelagda försvarsintressen som del av helhetsbedömningen. En öppen planeringsprocess som strävar efter transparens i bedömningar och inkludering av många berörda aktörer får svårt att samtidigt hantera sekretessklassad information och skäl till avvägningar. Arbetssätten behöver utvecklas och tillräckliga resurser behöver avsättas för att proaktivt hantera försvarsintressen tidigare i processen. Det behövs också en vidareutveckling kring möjligheter för samexistens.

I arbetet med delleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** har utmaningar uppstått kopplat till sekretess där data som behöver nyttjas inte får särredovisas eller blottas enskilt, då det finns risk för att den missbrukas. En lärdom från delleveransen **Nationella lägesbilder** är att känslig sekretessbelagd information kan skyddas genom att data aggregeras, vilket minskar risken för att känsliga uppgifter röjs.

Denna utmaning kan sannolikt bli aktuell på fler sätt i en utvecklad nationell planering. För att metoder och arbetssätt kring detta ska kunna utvecklas krävs aktivt deltagande från Försvarsmakten som har sakkunskapen kring informationens känslighet och hur den eventuellt kan hanteras.

5.5. Förutsättningar för nationell sektorsövergripande planering behöver finnas som grund för ett mer långsiktigt arbete med rumsliga analyser på den nationella nivån

Metoder och arbetssätt för rumsliga analyser på nationell nivå behöver fortsätta utvecklas. För ett långsiktigt arbete behöver dock ramar och utgångspunkter för den nationella sektorsövergripande planeringen i form av tydligare uppdrag, mål och finansiering bli tydliga. En stödfunktion till en framtida nationell planeringsfunktion behövs för bland annat kartstöd och samordning. Ett uppdrag kopplat till nationella lägesbilder kan leda till nationell rumslig planering.

Metoder och angreppssätt för rumsliga analyser behöver fortsätta utvecklas

En lärdom från programperioden är att ett fortsatt utvecklingsarbete kring rumsliga analyser behöver ske i nära samarbete med Geodatarådet, Lantmäteriet samt DIGG.

Nära samarbete med Geodatarådet och Lantmäteriet är en nödvändighet

Många lärdomar kring metoder och angreppssätt för nationell planering har arbetats upp inom delleveransen **Nationella lägesbilder**. Utifrån de förutsättningar som myndigheterna har idag kan metoder och arbetssätt fortsätta att utvecklas, med ledning av lärdomar från havsplaneringen och programperiodens arbete med nationella lägesbilder. Detta kan ske kring aktuella teman och kopplat till olika regeringsuppdrag.

Det fortsatta utvecklingsarbetet behöver ske i nära samarbete med Geodatarådet och Lantmäteriet. Geodatarådet är ett samverkansorgan för myndigheter och organisationer kring geodata. Rådet tar fram den nationella geodatastrategin, med målet att skapa en välfungerande infrastruktur. Strategin betonar behovet av kvalitetssäkrad, strukturerad och digital geodata för att minska sårbarhet och möta samhällets utmaningar. Geodatarådet tog 2023 också initiativ till en nationell färdplan, där konkreta åtgärder pekades ut för att utveckla Sveriges geodataförsörjning. Färdplanen syftar till att säkerställa en samordnad och behovsstyrd utveckling av geodataområdet, med fokus på att förbättra tillgänglighet, kvalitet och användbarhet av geodata i hela samhällsbyggnadsprocessen. Lantmäteriets har också tagit fram ett förslag till färdplan för att fortsätta digitalisera samhällsbyggnadsprocessen. Denna visar vilka åtgärder som behöver genomföras för att ge tillgång till enhetligt strukturerade nationella planeringsunderlag.

Tydligare uppdrag, mål och finansiering behövs som grund för att långsiktigt utveckla metoder för rumsliga analyser

Avsaknaden av ramar, riktlinjer och lagstöd för nationell sektorsövergripande planering utmanar det långsiktiga arbetet med nationella rumsliga analyser.

Avsaknad av ramar, riktlinjer och lagstöd för nationell sektorsövergripande planering utmanar det långsiktiga arbetet med nationella rumsliga analyser

Avsaknaden av ramar, riktlinjer och lagstöd för nationell planering innebär att det idag saknas strukturer och gemensam riktning för att utveckla metoder och angreppssätt. Det innebär också att det saknas strukturer för att finansiera framtagandet av nationella rumsliga underlag. En lärdom från delfleveranserna är att så länge den nationella planeringens roll är oklar kommer det att vara lite mer utmanande att definiera vilken typ av underlag som ska tas fram, i vilket syfte samt vilka frågor underlagen ska hjälpa till att svara på. Det påverkar också hur underlagen ska användas. I vilken grad ska de vara indikerande och vägledande för lokala och regionala planeringsnivåer? Och i vilken grad ska de fungera som underlag för nationella politiska beslut?

Rollfördelningen i ett planeringssystem där även den nationella nivån tydligt finns representerad återstår med andra ord att utveckla och tydliggöra.

En stödfunktion till en framtida nationell planeringsfunktion behövs för bland annat kartstöd och samordning

I delfleveransen **Nationella lägesbilder** har SCB varit en viktig motor och beskrivit vilka typer av frågeställningar och analyser som dataunderlagen kan ge svar på. Lärdomen är att SCB:s specifika kompetens kring rumsliga analyser har varit avgörande för arbetets resultat liksom deras förmåga att fungera som gränsgångare mellan samhällsplanerare och GIS-analytiker.

Slutsatsen av detta är att denna specifika kompetens och kunskap kring sektorsövergripande rumsliga analyser, samt förmåga att förstå och kunna kombinera olika data för att analysera och visualisera komplexa rumsliga samband, behöver finnas i en nationell planeringsfunktion. Då kan det bli en stödfunktion som kan arbeta med administrativa och tekniska delar såsom kartstödsutveckling, kunskapsuppbyggnad och samordning.

Ett uppdrag kopplat till nationella lägesbilder kan utgöra steg mot en nationell sektorsövergripande planering

En slutsats från arbetet med delfleveransen **Nationella lägesbilder** är att ett succesivt arbete med nationella lägesbilder skulle kunna bidra till att forma en nationell sektorsövergripande planering.

Informationspanel med karttjänst kan vara en metod för att ta sig an komplexa planeringsfrågor

Den informationspanel med karttjänst som tagits fram inom delfleveransen **Nationella lägesbilder** kan ses som ett första steg mot att bygga upp nationella lägesbilder som förutom olika förutsättningskartor även består av statistik, analyser i text med mera. Detta kan på sikt ge en större förståelse för landskapet och dess förutsättningar som helhet, vilket i sig stärker systemperspektivet. Inte minst eftersom ett sådant arbete skulle nödvändiggöra samverkan mellan såväl statliga myndigheter som mellan statliga

myndigheter och planeringsaktörer på regional- och kommunal nivå. Arbetet behöver dessutom ske parallellt med att ramar, riktlinjer och lagstöd för nationell sektorsövergripande planering utvecklas.

Informationspanelen med karttjänst kan ses som en metod för att kunna ta sig an komplexa planeringsfrågor. Det är inte den tekniska lösningen i sig som är det väsentliga utan angreppssättet, funktionaliteten och de möjligheter avseende arbetssätt, analys och dialog mellan olika planeringsaktörer som verktyget möjliggör. Dessa principer kan tillämpas på andra data och frågeställningar, vilket öppnar för vidareutveckling och anpassning till nya behov.

Data som visar på ett längre tidsmässigt perspektiv är viktigt att ha med som underlag i nationella lägesbilder för att skapa förståelse för dagens förhållande utifrån historiska perspektiv. Detta gäller även möjligheterna att blicka framåt och kunna lyfta in scenarieutveckling där dagens förhållanden sätts i relation till en möjlig eller önskvärd framtid.

INFORMATIONSPANEL MED KARTTJÄNST





Sektorsövergripande samverkan

6. Sektorsövergripande samverkan

I detta kapitel summeras slutsatser och lärdomar från arbetet under programperioden med fokus på samverkan, i huvudsak samverkan mellan myndigheter men även samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå (flernivåsamverkan).

I avsnitt 4.1 konstateras att många intressen och sektorsfrågor behöver ses i ett större sammanhang och att en nationell överblick och systemförståelse är nödvändig. Här i kapitel 6, särskilt avsnitt 6.1–6.5, lyfts myndighetssamverkan fram som ett verktyg för att göra detta. Slutsatser som rör samverkan har kunnat dras utifrån att arbetsformer har testats både inom arenagruppen och i det konkreta arbetet i delleveranserna. Genom arbetet har myndigheterna lärt sig mycket om varandra och om vad som krävs för att samverkan ska fungera – förutsättningar likväl som behov och begränsningar. Myndigheterna har också fått ökad insikt om vilka förutsättningar som redan finns på plats och vilka som saknas, och även vad av det som saknas som myndigheterna själva har mandat att påverka.

Det finns gedigen och dokumenterad kunskap och erfarenhet av samverkan generellt, men inte om samverkan inriktad på att lösa rumsliga planeringsfrågor på den nationella nivån. Samverkan under programperioden har varit av en omfattning och komplexitet som ställer samverkan i ett nytt ljus.

Sammanfattningsvis har arbetet resulterat i följande övergripande slutsatser: Myndighetssamverkan kring hela Sveriges geografi behöver utvecklas, det vill säga ett sektorsövergripande helhetsperspektiv med ”alla sektorer runt bordet”. För att samverkan ska kunna fungera är det viktigt att myndigheterna som samverkar förstår varandras förutsättningar, styrning och arbetssätt. Genom att dra nytta av och överbrygga skillnader mellan myndigheterna stärks den nationella planeringsförmågan. Den samverkan som skett under programperioden har genererat flera mervärden eller nyttor, vilka bör vidmakthållas. Samverkan tar tid att utveckla och behöver därför vara kontinuerlig och också kunna förändras över tid. En ändamålsenlig och välfungerande myndighetssamverkan kopplat till nationell planering kräver tydlighet i fråga om uppdrag, mandat och resurser. En sista slutsats är att den nationella nivåns roll och arbetssätt i flernivåsamverkan behöver utvecklas.

6.1. Myndighetssamverkan kring hela Sveriges geografi med ”alla sektorer runt bordet” behöver utvecklas

Arbetet under programperioden visar att myndigheterna både har förmåga och stor vilja att bedriva ett komplext samverkansarbete av utforskande karaktär. Denna typ av konkret myndighetssamverkan kräver dock en öppenhet för nya arbetssätt och metoder. Arbetet har sammantaget bidragit till en ökad kunskap och större gemensam förståelse av förutsättningar för och behov av samverkan kring rumsliga frågor på den nationella nivån. Detta samverkansarbete bör ges möjlighet att utvecklas vidare.



Samverkan mellan olika aktörer, inte minst samverkan mellan statliga myndigheter, är en förutsättning för att möta frågor som kräver att alla sektorer finns samlade runt bordet. Bilden illustrerar detta utifrån hur vattenfrågan tar sig olika uttryck och därför behöver ses och hanteras utifrån ett övergripande perspektiv.

Myndigheternas förmåga och vilja till ett komplext samverkansarbete av utforskande karaktär behöver tas vidare.

I ett utforskande arbete krävs både nyfikenhet och ett dynamiskt och uthålligt arbetssätt. En framgångsfaktor under programperioden har varit att det funnits något konkret att samverka kring, nämligen delfranserna, och att detta konkreta arbete kombi-

nerats med den bredare gemensamma lärprocessen i arenagruppen. Samverkan har sett olika ut i olika steg och moment i arbetet. Det har funnits stor vilja att göra detta tillsammans.

Nydanande arbete som visar på en förmåga till ett komplext samverkansarbete

Myndigheternas arbete under programperioden har varit nydanande.⁴⁷ Det finns endast ett fåtal internationella exempel där man bedrivit ett interaktivt samverkansarbete med policyfrågor på denna nivå. Att myndighetssamverkan bedrivits på detta vis under programperioden är därmed ett viktigt resultat i sig: det visar på en förmåga att bedriva ett komplext samverkansarbete av utforskande och samskapande karaktär.

Arbetet under programperioden visar på vikten av att alla myndigheter är villiga och öppna för att utveckla och testa nya arbetssätt och metoder. Detta även om arbetet kan vara tidskrävande och innebära nya sätt att förhålla sig till frågor än vad den egna myndigheten är van vid eller kanske ens riggad för.

Ett utforskande arbete kräver nyfikenhet och ett dynamiskt och uthålligt arbetssätt

Det utforskande arbetet under programperioden har synliggjort att kunskapsutveckling inte är en linjär process – framsteg kan faktiskt innebära att ta ett steg bakåt. I samtliga tre delleveranser har myndigheterna på olika sätt utforskat förutsättningar, behov och begränsningar kopplat till nationella data och rumsliga underlag. Det utforskande arbetssättet har bidragit till viktiga insikter, särskilt när man har stött på återvändsgränder och behövt tänka om och göra på andra sätt. En sådan insikt är exempelvis att det finns större utmaningar i fråga om datas kvalitet än vad man tidigare vetat om, liksom beskrivs i avsnitt 5.1. Kunskapen om att läget är sämre än vad man trott är ett viktigt framsteg genom att det ger en tydligare bild om vad som behöver göras och vilka sätt det kan göras på. Man har behövt hitta nya angreppssätt och vägar framåt.

Att den nationella nivån är relativt utforskad och att läget är sämre än förväntat bland annat vad gäller dataunderlag, ställer krav på myndigheterna att ha både ett nyfiket, dynamiskt och uthålligt arbetssätt. Att kunna ”köra tåget medan rälsen läggs”.

Konkreta uppgifter i kombination med gemensam lärprocess och stor vilja att göra detta tillsammans är framgångsfaktorer

En lärdom från arbetet under programperioden är att det utforskande arbetssättet underlättats av att det funnits konkreta delleveranser som inneburit att man har fått någonting gemensamt att utforska och ”provtrycka”. Samtidigt har den konkreta uppgiften, det ”skarpa läget”, medfört funderingar kring hur mandatet ser ut och hur pass utforskande man som myndighetsrepresentant vågar vara.

⁴⁷ Detta lyfts i en intervju med Martin Qvist som har varit följeforskare för Miljömålsrådet och inom ramen för detta bland annat följt arbetet med ramverk för nationell planering.

En framgångsfaktor i arbetet har således varit att å ena sidan gemensamt identifiera konkreta och angelägna planeringsproblem, å andra sidan låta dessa planeringsfrågor utforskas i en "testmiljö" där fokus varit på gemensamt lärande och metodutveckling. Detta representeras av de två parallella spår som illustreras i figur 2.2.

Arbetet har också visat att det finns en stor vilja att göra detta tillsammans.

Syftet med samverkan måste få avgöra formen

Under programperioden har myndigheterna samverkat dels inom arenagruppen, dels i delleranser (se kapitel 2). Inledningsvis bedrevs samverkan i första hand inom arenagruppen, men i samband med den reviderade programförklaringen och arbetsplanen som lade grunden för arbetet från och med 2024 så förflyttades fokus till det konkreta arbetet inom delleranserna. Man har också testat att inkludera omvärldsbevakning som en funktion vid arenagruppsmötena. Över åren har också fokus för samverkan förändrats: från det inramande och kunskapsbyggande, mot "verkstad", och vidare till "paketering". Arbetet har alltså synliggjort att myndighetssamverkan kan ta olika skepnad. I textruta 2.2 introduceras tankefiguren Samverkanstypologin som synliggör att samverkan kommer i olika former som alla har sin logik och sina "spelregler". Vilken sorts samverkan som är lämpligast, vilket steg på trappan, beror därmed på syften och ramar. Samverkan som syftar till omvärldsbevakning och delande av information skiljer sig från samverkan som syftar till samskapande.

Genom att arbeta tillsammans får myndigheterna större rådighet att hantera dagens samhällsutmaningar

Myndigheterna har under programperioden ökat sin gemensamma förståelse av förutsättningar för och behov av samverkan mellan myndigheter och med andra aktörer kring rumsliga frågor på den nationella nivån. Detta utgör en bra grund för fortsatt utveckling.

Tillsammans har myndigheterna förutsättningar att skapa en breddad kunskapsbild och större förståelse för samhällsutmaningarna

Under programperioden har myndigheterna utforskat och testat arbetsformer för att tillsammans skapa ett samlat sektorsövergripande systemperspektiv. Programområdets plattform för ett lösningsorienterat gemensamt arbete har medfört bra förutsättningar för en god samverkan och ett värdefullt erfarenhets- och kunskapsutbyte. Den bredare kunskapsbild och de ökade insikterna kring data, rumsliga underlag, kompetensbehov och samverkan som myndigheterna gemensamt har börjat bygga under programperioden är viktiga för att hantera de komplexa samhällsutmaningar som Sverige står inför.

Styrkan i arenagruppen har varit att det stora antalet medverkande myndigheter har gett många olika infallsvinklar: de representerar olika sektorsperspektiv som tillsammans utgör viktiga pusselbitar i en helhet (se textruta 6.1 nedan). Myndigheterna har tillsammans förutsättningar att skapa en breddad kunskapsbild och större förståelse för

samhällsutmaningarna, och därigenom bidra till helhetslösningar i utvecklingsarbetet. Tillsammans har de också en större rådighet att skapa förändring.

Textruta 6.1. Begreppsförklaring: Sektorsplanering

Inom ramen för Ansvarskommitténs arbete genomförde Statskontoret (2006) en analys av sektorisering inom offentlig förvaltning.⁴⁸ Där konstaterades att sektorisering i sig inte innebär ett problem, framför allt därför att det hänger nära samman med behovet av specialisering, vilket beskrivs som nödvändigt för statens förmåga att hantera komplexa samhällsproblem. Problem med sektorisering uppstår däremot kring situationer och frågor som berör flera sektorer eller politikområden, dvs. där sektorsövergripande lösningar krävs.

I planeringssammanhang har detta bland annat uppmärksamats av Bostadsplaneringskommittén, som beskrev det statliga agerandet gentemot kommuner som präglade av "sektoriseringens makt" och bristande helhetssyn.

Kartan kan fungera som stöd för samverkan

Med det sektorsövergripande helhetsperspektivet, "alla sektorer runt bordet", synliggörs komplexiteten. Ett "sektoriellt virrvarr" uppstår. Samtidigt tenderar frågorna att bli skarpare, de ställs mer på sin spets. Det blir ytterligare en nivå av maktanspråk när övergripande myndighetssamverkan får en rumslig dimension, när den rör sig mot marken. Mål- och intressekonflikter blir än tydligare. Kartan kan därmed fungera som ett stöd för samverkan.

Arbetet med delleveransen **Nationella lägesbilder** visar styrkan i att kunna arbeta med karta, diagram och indikatorer i realtid utifrån de frågeställningar myndigheterna gemensamt vill belysa och föra dialog kring. Olika komponenter kan läggas till och dras ifrån beroende på planeringsfråga och ingångsvärden på ett transparent sätt. Därmed breddas förståelsen för olika perspektiv och ingångsvärden och vad de kan innebära. Alla är med i en öppen process; från val av data till hur data ska presenteras till vilka analyser som ska göras.

Bred myndighetssamverkan kräver öppenhet för nya arbetssätt och metoder

En dynamisk och flexibel arbetsprocess är en framgångsfaktor. Myndigheter som samverkar behöver också förstå varandras förutsättningar, styrning och arbetssätt. Genom att dra nytta av och överbrygga olikheter mellan myndigheterna stärks den nationella planeringsförmågan.

En dynamisk och flexibel arbetsprocess är en framgångsfaktor

Samverkan har under programperioden utforskats genom arbetssätt, metoder och

⁴⁸ Statskontoret, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*, rapport, 2006:3.

konstellationer som är nya för myndigheterna och de har utvecklats och justerats under arbetets gång. En lärdom från arbetet är att myndighetssamverkan av denna karaktär behöver vara dynamisk och flexibel. Den behöver kunna ändra format eller frekvens för möten och ge en ny riktning på arbetet. Behov av förtydliganden som artikulerats under arbetets gång har på så sätt kunnat bemötas, exempelvis genom framtagande av reviderad programförklaring och arbetsplan, framtagande av PM med spelregler samt tillsättandet av styrgrupp. Även dynamiken mellan det gemensamma arbetet i arenagruppen och ”verkstaden” i delleranserna har aktivt förändrats över tid. Delleranserna kom att fylla en viktig funktion då det gav myndigheterna en konkret gemensam uppgift att fokusera sin samverkan kring. Det var också genom dem många lärdomar och slutsatser uppstod (se kapitel 3 för en redogörelse över arbetet under programperioden och hur det förändrats över tid).

En framgångsfaktor är att arbetssättet varit processororienterat, vilket möjliggjort att kunna möta behov som uppstått under arbetets gång. Detta har krävt både proaktivitet och lyhördhet hos drivansvariga för arenagruppen och delleranserna. En lärdom är att ett iterativt och utforskande arbetssätt förutsätter en viss typ av kompetens och förmåga hos såväl drivansvariga som deltagarna. Det handlar dels om att kunna anamma ett utforskande arbetssätt där såväl frågeställningar som lösningar formas under hand. Dels om att kunna bidra till skapandet av ett helhetsperspektiv utifrån sin specifika sakkompetens och erfarenhet. Detta nödvändiggör att kunna hitta och ta en roll som medskapare, inte recensent (se även avsnitt 6.4 om drivansvarigas roll).

Att samverkan i detta fall också i hög grad skett digitalt synliggör att även praktiska förutsättningar påverkar, och att det finns behov av utvecklade gemensamma verktyg och digitala samarbetsytor. Vissa myndigheter har också haft reserestriktioner under programperioden, vilket haft till följd att det i viss mån varit svårt att medverka vid fysiska möten.

En erfarenhet från arbetet med **Nationella lägesbilder**, som delvis byggts på fysiska workshops, är att det i vissa skeden kan vara avgörande att arbeta tillsammans fysiskt för att ta kliv framåt i ett utforskande arbete.

Förståelse för förutsättningar, styrning och arbetssätt stärker myndigheters förmåga att samverka

Det finns flera skillnader mellan myndigheterna som ingått i arenagruppen. De är olika stora och har olika resursmässiga förutsättningar. Kultur och vana att samverka skiljer sig också åt, liksom myndighetskultur och myndighetsstyrning. Vissa myndigheter finns representerade med kontor i flera delar av landet och har regional organisation och ansvarsområden, medan andra är centraliserade till en eller ett par platser och arbetar uteslutande nationellt. Som sektorsmyndigheter har de olika uppdrag och olika sakfrågor i fokus.

En lärdom från arbetet är att samverkande myndigheter behöver bygga grundläggande kunskaper om och intresse för de sakfrågor som är i fokus och de geografiska och rumsliga förutsättningarna. Arbetet har tydliggjort att myndigheterna idag har olika vana av att tillämpa ett rumsligt perspektiv. De har även olika tillgång till och kunskap om rumsliga data och rumslig analys. Tolv myndigheter har inom sina ansvarsområden rollen att peka ut områden av riksintresse enligt miljöbalken och därigenom en viss vana att arbeta rumsligt. De myndigheter som ingått i arbetet med havsplanering har också i viss mån erhållit en rumslig förmåga.

Skillnader av detta slag är inte unikt för programperiodens myndighetssamverkan, utan ofta en naturlig del av samverkan mellan aktörer. Å ena sidan är det just skillnader såsom myndigheternas olika uppdrag och kunskapsområden som skapar mervärden i samverkan: gemensamt har myndigheterna förutsättningar till en bredare förståelse och kunskapsbild och en förmåga att nå längre genom större rådighet, större förmåga, mer gemensamma resurser. Å andra sidan medför skillnader att samverkan inte är okomplicerat. Arbetet under programperioden har synliggjort att skillnader i fråga om perspektiv, kultur, arbetssätt och styrning påverkar förutsättningarna för samverkan, framförallt i fråga om hur man tolkar uppgiften och mandatet att bidra till det utforskande arbetet. Det behöver finnas en medvetenhet och intern förankring på den egna myndigheten om förutsättningarna och förväntningarna för samverkans former, mål och resultat. Det är också viktigt att veta vilka förväntningar som andra myndigheter går in med.

En lärdom från arbetet är därför att det är viktigt att deltagande myndigheter förstår varandras förutsättningar, styrning och arbetssätt, annars är det svårt att samverka. Genom att myndigheterna har mötts och arbetat tillsammans inom arenagruppen och delleveranserna så har kunskapen ökat om varandras sakområden och om varandras förutsättningar och behov. En gemensam kunskapsbas och gemensamma utgångspunkter har börjat byggas upp, liksom ömsesidig förståelse och tillit. Detta bidrar i förlängningen till att skapa en starkare gemensam handlingskraft.

En lärdom från arbetet med delleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** är att det även krävs en flexibilitet i representationen från myndigheterna. När behov uppstod av specifik expertis och lokalkännedom så steg en av myndigheternas utsedda experter åt sidan till förmån för en kollega, vilket gav en skjuts till arbetet. En lärdom är därmed att specifik sakkunskap eller lokalkännedom kan vara kopplad till enskilda individer. Personliga intressen och erfarenheter ger viktiga förutsättningar.

6.2. Samverkan behöver vara kontinuerlig men kunna förändras över tid

Slutsatser från arbetet är att förmågan att samverka behöver tränas upp och vidmakthållas och att samverkan underlättas av spelregler. Tillit byggs genom ökad förståelse för varandras förutsättningar och behov. Samsyn kring mål och uppgift behöver även upprätthållas under arbetets gång. I ett mångårigt projekt är tid både en framgångsfaktor och en utmaning.

Samverkan behöver tränas upp och ha spelregler

Att samverka är en förmåga som behöver tränas upp och vidmakthållas. Arbetet under programperioden har utgjort ett tillfälle för myndigheterna att träna sin förmåga att samverka och att forma arbetssätt och metoder. Dessa förmågor måste nu tas till vara.

Arbetet under programperioden visar att tillit byggs genom ökad förståelse för varandras förutsättningar och behov. Den byggs också genom gemensamma "spelregler".

Ömsesidig förståelse och gemensamma spelregler bygger tillit

För välfungerande samverkan behöver det finnas tillit mellan deltagarna. En framgångsfaktor är transparens och förmågan att se frågeställningar, uppgifter och inspel utifrån en helhet. Erfarenheten från arbetet under programperioden är att detta uppstår genom ökad förståelse för varandras förutsättningar och behov (se avsnitt 6.1). En lärdom är också att samverkan och tillitsbyggande underlättas av tydliga "spelregler" och långsiktighet. Ett exempel på detta är att utvärderingen 2023 visade att samverkansformerna i ramverket behövde förtydligas. Ett PM arbetades därför fram för att tydliggöra roller och ansvar. Samtidigt blev en lärdom också att det är svårt att säkerställa att samtliga deltagare har möjlighet att ta de roller och ansvar som behövs.

Relationer mellan myndigheterna behöver kontinuerligt underhållas för prestigelös och lösningsorienterad samverkan. Genom kontinuerlig samverkan byggs förståelse och ödmjukhet inför varandras komplexa samhällsfrågor.

Tid är både en framgångsfaktor och en utmaning

Det fleråriga arbetet under programperioden har tydliggjort att tid både är en framgångsfaktor och en utmaning.

Arbetet under programperioden där myndigheter samverkat utifrån en sektorsövergripande helhet har varit komplext och utforskande. Att utforska och utveckla något nytt kräver tid. Träning ger resultat över tid och över tid byggs dels gemensamma arbetssätt, dels en gemensam kunskapsbas, gemensamma utgångspunkter, ömsesidig förståelse och tillit.

Samtidigt innebär tiden i ett flerårigt arbete en utmaning. Det fleråriga samverkansarbetet har medfört att grupp sammansättning, kunskap och engagemang förändrats

över tid, då förutsättningar och behov förändrats både i programarbetet och i myndigheternas ordinarie verksamheter. Medan några myndigheter och personer varit med från start, eller till och med under arbetet med framtagande av förslaget, så har andra kommit in under arbetets gång. Övergången mellan personer har inte alltid fungerat sömlöst inom myndigheterna i och med att det inte alltid har funnits en tydlig uppbyggd metod för förankring och överlämning. En insikt från detta är att även om det är organisationer som samverkar så är det personer som går på möten och medverkar i arbetsgrupper. Samverkan påverkas av kontinuiteten på personnivå.

Att arbetet genomförts under en lång tid och att det har varit svårt att få en kontinuitet i bemanningen samtidigt som vissa moment genomförts under tidspress har också försvårat den interna förankringen.

Personer på olika nivåer till exempel myndighetschefer, representanter i styrgruppen eller i arenagruppen, kan bytas ut under arbetets gång. För att detta ska fungera sömlöst behöver varje myndighet ha rutiner kring förankring, att sätta in nya personer i frågorna och "minska startsträckan" så att det kontinuerliga arbetet kan fortgå.

Samsyn kring mål och uppgift behöver upprätthållas under arbetets gång

Det är viktigt med tydlighet och samsyn om mål och syften med samverkan. Upprätthållande av denna samsyn måste också ske kontinuerligt. Detta är ett ansvar för såväl drivansvariga som deltagande myndigheter. Samverkan behöver planeras på ett sådant sätt att det ger myndigheter, såväl som enskilda deltagande tjänstepersoner tillräckligt med tid för att utveckla och vidmakthålla sin samverkansförmåga.

Tydlighet och samsyn om mål och syfte är en förutsättning för arbetet

En lärdom från arbetet är att en framgångsfaktor är att samverkans syften och "spelregler" är tydliga för de som samverkar, att det finns en tydlighet i fråga om uppdrag, målbild, roller, arbetssätt, resurssättning och mandat. Detta gäller både utifrån att kontinuerligt återbesöka syfte och mål i arenagruppen men också utifrån det egna ansvaret att som deltagare uppdatera sig kring uppgift och mål. I arbetet användes därför bland annat en så kallad förändringsteori i syfte att diskutera mål och effekter på kort, medellång och lång sikt. Även en gemensam digital whiteboard användes för att hålla samtalet kring mål och syfte levande.

Några myndigheter uttryckte under en period av arbetet att det fanns en otydlighet om vad det innebar att samverka i det enskilda sammanhanget, framförallt i arenagruppen. En lärdom är därför att det är viktigt att tydliggöra vilken sorts samverkan som avses i det aktuella sammanhanget. En lärdom är också att målbild, uppgift och former kanske aldrig blir helt tydliga eller samstämmiga för alla.

6.3. Samverkan under programperioden har genererat flera mervärden eller nyttor som bör hållas levande

Myndigheternas samverkan under programperioden har genererat mervärden, både för den nationella planeringsnivån och för myndigheternas ordinarie arbete. Sådana mervärden bidrar till incitament för myndigheternas deltagande. Dessa mervärden bör tas till vara och utvecklas. Fortsatt samverkan bör riktas mot frågor där flera myndigheter ser ett mervärde.

Ta tillvara på och utveckla myndigheternas incitament för samverkan utifrån mervärden som arbetet genererat

Samverkan motiveras i grunden av att det finns behov av en gemensam ansträngning; att samverkan ger någonting som inte går att åstadkomma av en enskild aktör. Den samverkan som utforskats under programperioden motiveras å ena sidan av yttre krav och förväntningar på att staten samordnar sig, å andra sidan av komplexiteten i samhällsutmaningarna som nödvändiggör samverkan mellan myndigheter samt med andra planeringsnivåer (se problembeskrivningen i avsnitt 3.1). Vikten av att myndigheterna samordnar sig och samverkar förstärks också av kraven på en allt snabbare omställning. Trots kravet på snabbhet behöver omställningen ske hållbart. Förförståelsen och kunskapen om hur olika intressen möts, eller kan mötas, i landskapet gör att diskussioner om reella avvägningar snabbare kan komma till stånd och möta kravet på en snabb omställning.

Dessa motiv kan ses som yttre förväntningar och behov. Men liksom beskrivs i föregående avsnitt är samverkan svårt. Det kostar på i form av resurser, tid, engagemang, förändringsarbete etcetera, både för myndigheterna som samverkar och de tjänstepersoner som aktivt ska medverka i arbetet. Det vill säga, samverkan behöver också motiveras utifrån inre mervärden och behov. För att medverka aktivt behöver mervärden eller nyttor med samverkan uppfattas överstiga ”kostnader”, på såväl individ- som organisationsnivå.

Arbetet har genererat nyttor och mervärden av olika slag

En lärdom från arbetet är att den samverkan som bedrivits under programperioden har genererat nyttor och mervärden av olika slag. Dels greppbara nyttor såsom underlag, rapporter och en prototyp för nationella lägesbilder. Dels utvecklade arbetssätt och metoder. Dels nätverksbaserade nyttor såsom omvärldsbevakning, informationsdelning och kontaktskapande. Dels mervärden av en immateriell karaktär såsom utveckling av gemensam kunskap, breddade perspektiv, nya infallsvinklar, gemensamt lärande kring såväl sakfrågor som analysmetoder.

Ett viktigt utfall av arbetet under programperioden är exempelvis att det upparbetats en gemensam förståelse för de svårigheter och utmaningar som finns kopplat till planeringsunderlag och rumsliga analyser (se kapitel 5). Perspektiven har breddats, vilket är en

viktig grund för att komma vidare i arbetet. Denna typ av immateriella mervärden har möjliggjort att gemensamt förstå nya potentialer, brister och behov kopplat till underlag och analyser. Arbetet har också bidragit till ökad gemensam förståelse och ödmjukhet inför myndigheternas respektive förutsättningar och ansvar. När myndigheternas experter, tillsammans och sektorsövergripande, utforskat konkreta problemställningar så har förståelsen för varandras skilda förutsättningar, roller och ansvar ökat. Detta har i sin tur också bidragit till en ökad tillit mellan myndigheter som kommer att underlätta fortsatt samarbete. Den gemensamma bild som myndigheterna fått av behov och förutsättningar för en nationell planering kan också komma till nytta i den kommande översynen kring nationell planering, vilken adresserats i budgetpropositionen för 2026.

I delleveransen **Nationella lägesbilder** har fokus varit på att bygga kunskap, utveckla arbetssätt och ta fram en prototyp för en analysmodell. I detta arbete har det varit en framgångsfaktor att laborera utifrån ett konkret exempel, naturrestaureringsförordningen och gräsmarker. Arbetet har inte handlat om att lösa själva frågan i sig utan att titta på vad som skulle behövas av lägesbilder för att få svar på vissa frågeställningar. Genom arbetet med delleveranserna har myndigheterna arbetat upp insikter om vilka frågor som är relevanta att ställa till den nationella planeringsnivån. De har även fått insikter om hur planeringsexpertis, GIS-kompetens och sakexpertis kan och behöver kombineras för att bygga en analysmodell. Detta är kunskap som kommer att bidra till att startsträckan blir kortare nästa gång.

Myndighetssamverkan har under programperioden även bidragit med mervärden i myndigheternas bredare arbetsvardag. Att jobba med frågor gemensamt med andra myndigheter skapar en närmare kontakt och enklare kontaktvägar i annat arbete. Likaså är den informationsdelning och kunskapsuppbyggnad som skett inom ramen för samverkan inom programområdet ett mervärde också för myndighetsrepresentanternas andra arbetsuppgifter. Samverkan har resulterat i att snabbt kunna samlas och dela tankar och perspektiv kring olika remisser eller andra utredningar och direktiv från nationell nivå.

Nyttor och mervärden behöver synliggöras

En lärdom är att det är viktigt att synliggöra mervärden och nyttor för att hålla samverkan igång över tid, exempelvis när frågeställningar eller uppgifter som från början uppfattats som okomplicerade visar sig vara mer komplexa. Ett exempel från delleveransen **Nationella lägesbilder** är frågan om datatillgång, då det visade sig att datas tillförlitlighet var bristfällig och det visade sig att det var mer komplicerat än väntat att skala upp lokala och regionala data till nationell nivå. Det blev då extra viktigt att gemensamt hitta sätt att beskriva de mervärden denna extra ansträngning skulle kunna bidra till. Att synliggöra mervärden och nyttor är också viktigt för att legitimera och motivera att resurser avsätts.

Samtidigt finns en utmaning när det gäller att utvärdera konkreta resultat av samverkan: det som går att mäta är inte nödvändigtvis detsamma som det som man faktiskt önskar uppnå genom samverkan. Qvist och Agnesson menar att ”mål- och resultatstyrning

oftast inte fångar alla de värden som skapas av en samverkansprocess”.⁴⁹

Nyttorna och mervärdena som arbetats upp under programperioden bör upprätthållas och byggas vidare på genom fortsatt samverkan.

När samverkan är riktad mot frågor där flera myndigheter ser tydliga mervärden och ”angelägenheter” läggs grunden för välfungerande samverkan

En lärdom från delfleveranserna är att det är en framgångsfaktor att samverkan riktas mot frågor eller områden där myndigheterna ser att det finns ett tydligt mervärde av att agera gemensamt. Tydliga mervärden och ”angelägenheter” lägger grunden för välfungerande samverkan. Samverkan bör därför riktas mot sådant som den enskilda myndigheten inte har tillräcklig kunskap eller rådighet kring och där flera myndigheter har möjlighet att komma längre tillsammans.

Engagemanget för samverkan stärks också om frågorna uppfattas som angelägna, att det finns ”a sense of urgency”. I delfleveransen **Nationella lägesbilder** utgjorde den nya naturrestaureringsförordningen en grund för att diskutera något som var angeläget för flera myndigheter. Likaså byggde delfleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** på att samverka kring frågor som är komplexa och angelägna för myndigheter att arbeta kring tillsammans.

⁴⁹ Qvist, M., Agnesson, G, *Kommer staten gå före?* Delrapport om Miljömålsrådets samverkan i programområden 2019–2022. 2021. <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1540822/FULLTEXT01.pdf>

6.4. Ändamålsenlig och välfungerande myndighetssamverkan kräver tydlighet i fråga om uppdrag, mandat, resurser och organisering

En ändamålsenlig myndighetssamverkan behöver utgå från mer likvärdiga förutsättningar och förväntningar. För att myndighetssamverkan kopplat till nationell planering ska fungera behövs både driv- och styrförmåga, och dessutom en bredd av sakkompetens. Dessutom behövs ett tydligt uppdrag som ger legitimitet till ledningsrollen. Samverkan mellan myndigheter löser inte i sig mål- och intressekonflikter rörande mark- och vattenanvändning – det behövs en tydligare form och organisering samt gemensamma mål och uppdrag.

En ändamålsenlig myndighetssamverkan behöver utgå från mer likvärdiga förutsättningar och förväntningar

Under arbetet har det funnits skillnader i synsätt mellan myndigheterna i fråga om uppdragets syfte och den utsedda representantens mandat. Myndigheterna har dessutom fått olika signaler kring resurser, tid, engagemang. Utan likvärdiga förutsättningar, mandat och stöd i instruktioner blir sektorsövergripande samverkan svårt.

Det har funnits skillnader i synsätt i fråga om uppdrag, syfte och mandat.

Under programperioden blev det tydligt att det fanns skillnader mellan deltagande myndigheter i fråga om synen på uppdraget. Några myndigheter betraktade till exempel arbetet som en plattform för kunskapsbyggande och lärande för sin myndighet inför ett kommande ”skarpt läge”, medan andra betraktade det som ett (tillfälligt) projekt.

I programförklaringen formulerades att mandatet till myndigheterna var att bidra till ramverket genom ett utforskande arbetssätt som utgick från samverkan. Myndigheter har dock tolkat innehållet i mandatet olika och mandatet via Miljömålsrådet har av vissa uppfattats som för vagt. Det har därför emellanåt uppstått osäkerhet kring vad man som myndighetsrepresentant tar ställning till genom att delta i arbetet.

Under programperioden har myndigheterna resonerat olika kring hur långt mandatet sträcker sig för att kunna gå in i målkonfliktdiskussioner som tangerar myndighetens sakintressen. Några menar att det är möjligt att gå relativt långt i att beskriva målkonflikter i ett utforskande diskussionssammanhang, men att det kan vara svårare för en myndighet att stå bakom motsvarande i skriftligt underlag. Ett annat perspektiv som förts fram är att det inte ligger på myndigheterna att göra den slutliga avvägningen mellan olika intressen – det är politikens ansvar – och att myndighetssamverkan därför inte kan ta fram avvägda underlag. Nationella myndigheter företräder enligt sina myndighetsuppdrag sina specifika sakintressen och kan därmed inte förväntas gå in i en förhandling med andra myndigheter. Denna diskussion kring avvägningar har varit värdefull för att kunna konkretisera den nationella planeringens syfte och roll, och landa ner det som beskrivs i avsnitt 4.1.

Att mandat och uppdrag tolkats olika har påverkat hur myndigheterna valt att arbeta med förankring och möjlighet till förändrade synsätt inom den egna myndigheten. Den interna förankringen har också påverkats av att arbetet av vissa myndigheter har uppfattats som en pilotverksamhet och att samverkan har skett ”inom en box”. Det lärande som skett inom boxen har då uppfattats som svår att hämta hem till myndighetens bredare verksamhet.

Sammantaget har mandatets utformning och status lett till utmaningar i att driva samverkansarbetet framåt och till att myndigheter har lagt olika tyngd på uppdraget. Möjligheten till effektiv samverkan mellan myndigheterna har av vissa myndigheter också uppfattats halta då myndigheterna inte är riggade för, eller uppfattar sig ha ett tydligt uppdrag, att arbeta med frågor som kopplat till en nationell sektorsövergripande planering.

Utan likvärdiga förutsättningar och mandat liksom stöd i instruktioner blir sektorsövergripande samverkan svårt

Myndigheterna som deltar i samverkan behöver ha likvärdiga förutsättningar och mandat för deltagande. Några myndigheter har tolkat Miljömålsrådet uppdrag som ”frivilligt” att bidra i, eftersom det inte funnits något samverkansavtal, gemensam överenskommelse eller ett direkt uppdrag från Regeringskansliet riktat till myndigheterna. Att uppdraget kom från Miljömålsrådet och att medverkan grundade sig i ett löpande regeringsuppdrag att stötta Miljömålsrådet har också medfört svårigheter för några myndigheter att prioritera arbetet i konkurrens med andra mer skarpa regeringsuppdrag.

I regeringsuppdrag som berör flera områden och där avvägningar behöver göras – vilket ofta är fallet inom samhällsplanering – är det viktigt att de myndigheter som behöver bidra får tydliga och likalydande uppdrag. Behov kan även finnas av att tydliggöra förväntan kring sektorsövergripande samverkan i myndigheternas instruktioner. Sedan är det naturligt att myndigheterna tar olika roller beroende på fråga.

Resursfrågan är central

Resursfrågan och vilken roll respektive myndighet tar är central för att myndighets-samverkan ska fungera. Myndighetssamverkan av den karaktär som utforskats under programperioden bygger på att deltagande myndigheter avsätter tid, inte bara för att medverka vid möten utan också för att göra nödvändiga förberedelser, bidra till gemensamma uppgifter som behöver genomföras, samt för att säkerställa att hemtagning och intern förankring sker.

Myndigheterna har haft olika förmåga att resurssätta arbetet och det har funnits skillnader mellan myndigheternas förutsättningar att medverka aktivt i arbetet, såväl i arenagruppen som i de tematiska delleranserna. Detta har dessutom förändrats över tid.

Deltagarna har också fått olika signaler från sina myndigheter i fråga om resurser, tid, engagemang. För vissa har arbetet inom programperioden varit en central uppgift, för

andra har andra arbetsuppgifter varit högre prioriterade. För några har det funnits starka kopplingar till andra uppgifter man haft i sin myndighetsroll, medan sådana kopplingar har varit svagare för andra. För några har de starka kopplingarna till andra uppgifter varit positivt, som legitimerat och stärkt. För andra har det skapat utmaningar och konkurrens, och funderingar kring i vilket sammanhang det egentligen är lämpligast att föra en viss diskussion. Vissa myndigheter har på grund av andra prioriterade uppdrag inom myndigheten haft svårt att avsätta tillräckliga resurser för arbetet.

Delleveranserna har drivits i tematiska arbetsgrupper med ett mer avgränsat antal myndigheter. Intentionen var att dessa grupper skulle fungera som arbetsgrupper där myndigheterna deltog aktivt i produktion och leverans. Myndigheterna har dock kommit att ta lite olika roller, exempelvis av resursskäl. Vissa har agerat utifrån rollen som proaktiv medskapare i en arbetsgrupp och andra mer utifrån rollen som referensperson.

I samtliga delleveranser har enskilda myndigheter gått in med finansiering för att kunna göra olika delstudier eller finansiera projektledning. I delleveransen **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark** har Energimyndigheten varit finansiär för projektledning, i arbetet med **Nationella lägesbilder** har Boverket finansierat till exempel expertkompetens från SCB och i **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** har Tillväxtverket finansierat SLU:s arbete med OneImpact.

En utmaning i arbetet under programperioden har varit att Energimyndigheten med sin stora sakkompetens och sektorsansvar inte har haft möjlighet att delta kontinuerligt. Eftersom energi varit en central tematik, inte minst i en av delleveranserna, så har detta gjort att arbetet periodvis tappat fart eller varit mer tungjobbat.

Textruta 6.2. Exempel från havsplaneringen: Myndighetssamverkan med formella förutsättningar på plats

Havsplaneringsprocessen som genomfördes under åren 2022–2025 är ett exempel på förändrad myndighetssamverkan under en planeringsprocess. Arbetets första steg strukturerades genom ett regeringsuppdrag ställt till ett flertal myndigheter med syfte att peka ut lämpliga områden för energiutvinning till havs. Energimyndigheten samordnade arbetet. Det andra steget följde havsplaneringsförordningens ordning med att Havs- och vattenmyndigheten tar fram förslag till havsplaner med stöd av flera aktörer, däribland de tidigare involverade myndigheterna, som utifrån ett helhetsperspektiv ska syfta till hållbar utveckling. Myndighetssamverkan var i steg 1 fokuserad på att gemensamt arbeta med att bedöma lämpligheten av vattenanvändningen och komma överens om möjliga energiområden. I steg 2, havsplaneringsprocessen, tog en utsedd myndighet med planeringsmandat fram ett planförslag utifrån helhetsperspektiv och de planeringsunderlag och synpunkter som de övriga myndigheterna (och andra aktörer) tillhandahöll. Regeringen gjorde sedan den slutliga bedömningen.

Detta är ett exempel på en process som förflyttade sig mellan att bedrivas som ett regeringsuppdrag med tydligt specificerade leveranser av flera myndigheter till en förordningsstyrd process ledd av en myndighet med planeringsmandat. Regeringsuppdraget anses ha skapat goda förutsättningar för berörda myndigheter att allokera resurser för arbetet medan planeringsmandatet ses som en förutsättning för att föreslå mest lämplig användning utifrån ett helhetsperspektiv, där prioritering mellan olika intressen behövs för att nå målen med planeringen.

Under 2025 arbetades slutrapporteringen fram. En skrivgrupp formerades för att hålla samman detta arbete, och för att skriva huvudrapporten. Övriga myndigheter avsatte resurser för att samskapa lärdomar och slutsatser inför och under möten, och för att granska och inkomma med synpunkter på olika utkast. Parallellt pågick arbete med slutrapportering av de tre delleveranserna.

Samverkan kräver sakkompetens, driv- och styrförmåga och en tydlig ledningsroll

Den samverkan som bedrivits under programperioden har till viss del varit av karaktären samskapande. Detta är svårt utan tydligt uppdrag. Att samskapa och samverka bygger på att medverkande myndigheterna antar en roll som "producent" och inte "recensent". Att leda samordningsprocesser är tids- och resurskrävande, och det behövs både resurser och legitimitet för effektiv ledning av samverkansprocesser. Att vara två som delar på drivansvaret kan vara en fördel.

Att samskapa i ett utforskande arbete är en utmaning utan ett tydligt uppdrag och mandat

Det krävs en stor vilja att arbeta utforskande i samverkan med andra myndigheter och att bedriva ett utvecklingsarbete. En erfarenhet från programperioden är att denna typ av samskapande samverkan (se samverkanstypologin i textruta 2.2) är utmanande och skiljer sig från samverkan mellan myndigheter som syftar till att inhämta synpunkter från varandra (steget Informera i samverkanstypologin). Särskilt när det handlar om en gruppering bestående av fjorton myndigheter. Samskapande kräver träning och därmed såväl tid som resurser och kontinuitet.

Det krävs också ett tydligt mandat. I arbetet under programperioden har myndigheterna utforskat om och hur de kan sätta sitt sektorsperspektiv i en större helhetkontext och bidra med kunskap, färdigheter och perspektiv i planeringsfrågor som traditionellt sett inte berör den egna myndighetens sektorsperspektiv. En del av det utforskande arbetet har också handlat om att hitta sätt att överbrygga skillnader i uppdrag och mandat. Att bidra till en god helhetslösning utifrån uppsatta mål innebär en annan roll och ett för alla nytt perspektiv och arbetssätt. En lärdom är att inte alla myndigheter bedömt att de haft mandat att göra så och att det varit utmanande att veta vad man kan och får säga och besluta om.

En del av den samverkan som bedrivits under programperioden har varit av karaktären samskapande (se samverkanstypologin i textruta 2.2), framförallt arbetet med delföranser men också skrivarbete inför sammanställning och slutrapportering av arbetet som helhet. Samskapande arbete förutsätter resurser, tid och engagemang för att aktivt kunna delta i arbetet med underlag, analyser, textbearbetning, sammanställning av resultat och slutsatser.

Det har varit svårt att driva ett effektivt arbete framåt när arbetet inom programområdet har prioriterats ned inom myndigheter till förmån för andra uppgifter, exempelvis regeringsuppdrag. Detta har lett till en stor arbetsbelastning för ett fåtal myndigheter och framförallt för samordnande myndighet och drivansvariga. Både för att bedriva själva arbetet och för att förankra resultat och slutsatser så att gemensamma lärdomar kan dras inför den slutliga dokumenteringen i rapportform. Samordnande myndighet har också stått för relativt stora konsultkostnader i kunskapsbyggande syfte och för framdrift av arbetet i olika skeden när till exempel specialistkompetens saknats.

I arbetet med delföransen **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark** har länsstyrelsen varit drivansvarig. Energimyndigheten och Svenska kraftnät, som identifierats som centrala expertmyndigheter utifrån sina respektive sektorsområden och sakexpertis, hade av olika skäl (såsom regeringsuppdrag som behövt prioriteras) inte möjlighet att ta en aktiv roll i produktion och framdrift inom delföransen. Istället har de bistått med sakexpertis och i Energimyndighetens fall också med finansiering. Här har de praktiska förutsättningarna påverkat det arbete som kunnat göras, det har tagit

längre tid att komma fram till de viktigaste frågeställningarna utan specialistkompetensen som finns inom dessa sektorsmyndigheter.

I arbetet med **Nationella lägesbilder** har samverkan med SCB varit avgörande, vilket visar på vikten av att samverka med fler myndigheter än de som ingår i Miljömålsrådet. Lantmäteriet och Geodatarådet har också identifierats som viktiga aktörer men avböjt samverkan på grund av tidsbrist.

Medverkande myndigheter behöver anta en roll som "producent" och inte "recensent"

För att myndigheterna ska utveckla en fråga utifrån "alla sektorer på bordet", det vill säga ett sektorsövergripande perspektiv, måste samverkan bygga på att de medverkande myndigheterna antar en roll som "producent" och inte "recensent" (det handlar om samskapande i samverkanstypologin i textruta 2.2). För detta krävs resurser, kontinuitet och kunskap. Det behövs också ett tydligt uppdrag med en tydligt beskriven förväntan i relation till den uppgift som samverkan ska lösa.

Samverkan mellan ett stort antal myndigheter kan medföra att det är svårt att komma överens och därmed finns en risk att underlag och förslag som tas fram blir urvattnade. Ett sätt att undvika att hamna i låsta positioner kan vara att redovisa om myndigheterna har olika synsätt, vilket också kan vara ett viktigt tydliggörande resultat av samverkan.

Ledning av samverkansprocesser kräver tid, resurser och legitimitet

Att få till en välfungerande arbetsgrupp – att bygga tillit, skapa engagemang, högt i tak, kreativitet – är avgörande för vilket resultat som kan uppnås. Arbetet under programperioden har synliggjort att det tar mycket resurser i anspråk att leda samverkansprocesser utifrån de förutsättningar som varit givna inom programområdet, såsom ett utforskande arbete av "frivillig" karaktär. Boverket har haft det utpekade ansvaret som samordnare för myndighetssamverkan och varit drivansvarig för delfleveransen **Nationella lägesbilder**. Länsstyrelsen och Sametinget har varit drivansvariga för de andra delfleveranserna.

En viktig uppgift för samordnare och drivansvariga har varit att facilitera arbetet genom att förbereda, genomföra och dokumentera möten. Det har inkluderat att driva framåt genom att definiera olika arbetssteg, jobba proaktivt, inlyssnande, följa upp delegerade uppgifter, säkerställa att kartläggningar tas fram, att analyser görs, att ta huvudansvaret för skrivarbetet av rapporter, utvärdera etcetera. Det har också varit viktigt att fånga upp och fånga in deltagare. Sammantaget har detta krävt tid och resurser, men också förmåga till lyhördhet och att skapa engagemang. Drivansvariga vittnar om att det varit en utmanande uppgift utifrån givna förutsättningar.

Delat drivansvar är en tydlig fördel

I delfeveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** har länsstyrelsen och Sametinget tagit ett gemensamt drivansvar, med varsin utsedd representant.

I delleveransen **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark** har en representant för länsstyrelsen ensamt haft drivansvaret. I delleveransen **Nationella lägesbilder** har Boverket haft drivansvaret men med konsultstöd från SCB som expertis kring GIS-frågor.

En lärdom från delleveranserna är att det varit en styrka att dela drivansvaret, på flera vis. Ett delat ansvar har gjort att representanterna kunnat bolla frågor och process gemensamt, kunna hjälpas åt, kunnat stötta och komplettera varandra. I ett utforskande (och svårt) arbete har detta varit lyckosamt.

Erfarenheten är också att det är en framgångsfaktor att den eller de myndigheter som har ett särskilt engagemang i frågan involveras, exempelvis i en roll som drivansvarig. Under arbetets gång har frågan dock lyfts om vilken aktör som har legitimitet att vara drivansvarig utan risk för att resultatet (slutrapporten) blir kritiserat som "partsinlaga". I arbetet under programperioden har en strävan varit att drivansvariga för delleveranserna ska vara de myndigheter som kan använda slutleveransen inom sin myndighetsroll. En annan ansats skulle kunna vara att den myndighet som har drivansvar i stället är en myndighet som uppfattas som "neutral", utan direkt intresse i att slutleveransen tar en viss riktning. Här är en erfarenhet från både **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** och **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark** att länsstyrelsen har goda förutsättningar att fylla rollen som "neutral part" som bjuder in andra perspektiv.

Här kan noteras att länsstyrelsen särskiljer sig från de andra myndigheterna inom arbetsgruppen i att de inte har ett särskilt sektorsintresse. Länsstyrelsen behöver därmed inte göra avvägningar eller kompromissa utifrån att de bevakar en särskild fråga, däremot är de en mottagare av resultatet av arbetet. Detsamma gäller Boverket som via sitt myndighetsansvar har det rådgivande ansvaret för den fysiska planeringen utifrån ett rumsligt helhetsperspektiv.

Den nationella planeringens roll behöver tydliggöras

Det finns en stor vilja bland myndigheterna att samverka kring rumsliga frågor, men samverkan i sig löser inte de stora målkonflikterna. Den nationella planeringens roll i planeringssystemet är idag oklar. De förändringar som krävs för att fullt ut möjliggöra en nationell planering ryms inte inom nuvarande lagstiftning eller planeringssystem. En kombination av "mjuk" och "hård" styrning blir viktigt i ett fortsatt arbete. Rådsformen är inte tillräcklig för att göra konkret verkstad av nationell planering.

Viljan finns men inte förutsättningarna

De nationella myndigheter som har deltagit under programperioden ser samtliga ett tydligt behov av, och mervärde med, ett gemensamt och sektorsövergripande arbete. I ett sådant samarbete kan myndigheterna bidra med sina olika sektorsperspektiv och därigenom skapa en mer heltäckande bild. Myndigheterna uttrycker en stark vilja att

samverka kring rumsliga frågor på nationell nivå, men saknar i dag ett tydligt mandat, resurser, tillgängliga underlag eller de förmågor som krävs för att fullt ut arbeta med nationell sektorsövergripande planering som omfattar både land och hav. Delvis saknas även kunskap för ett gemensamt och samskapande arbete med att ta fram underlag och genomföra analyser. Det finns inte heller en tydlig rumslig målbild att ta utgångspunkt i. Att nationell planering idag är underutvecklad har i det utforskande arbete som bedrivits under programperioden inneburit att myndigheterna” fått lägga rälsen och köra samtidigt”.

Arbetet har gjort det alltmer uppenbart att de förändringar som krävs för att fullt ut möjliggöra en nationell planering inte ryms inom nuvarande lagstiftning eller planeringssystem. Formerna behöver utredas vidare och tydligare ramar behövs, vilket kan innebära förändrad styrning, organisation, tydligare målbild, riktlinjer och lagstöd för nationell planering, liksom tydliga uppdrag, nya arbetssätt, processer och mandat som möjliggör detta.



Formerna för nationell planering behöver utredas vidare och tydligare ramar behövs som ett "paraply" för sektorsplaneringen.

Samverkan i sig löser inte de stora målkonflikterna

Samverkan och rumslig analysförmåga är viktiga grundfundament, men de löser inte i sig de stora målkonflikterna rörande mark- och vattenanvändning. Ett omfattande proaktivt formaliserat arbete och gemensamma mål krävs för att myndigheterna bättre ska kunna bidra till effektiva planeringsprocesser, till exempel att underlätta för avvägningar på lokal och regional nivå. (I avsnitt 4.1 lyfts behovet av en vägledande nationell rumslig målbild.)

Förslaget till ramverk för nationell planering från 2022 visade hur en nationell planering skulle kunna organiseras. Arbetet under programperioden, särskilt arbetet i delleveranserna, har ytterligare visat att det krävs en utveckling och ett förtydligande kring den nationella nivån i det svenska planeringssystemet, vilket inkluderar allt från regering, Regeringskansliet, nationella myndigheter till länsstyrelser samt relationen till regional, kommunal nivå, samt vidare till grannländer och EU. När väl statens roll och alla medverkande aktörers ansvar finns tydliggjorda i instruktioner, uppdrag, lagstiftning (beroende på behov) skapas bättre förutsättningar för en ändamålsenlig myndighets-samverkan. Frågan om vilket mandat en myndighet har i arbetet är därför central för vilken typ av samverkan som kan åstadkommas. Ett särskilt mandat behövs för att samverka bortom myndighetens rådighet.

En kombination av ”mjuk” och ”hård” styrning blir viktigt

Sektorsövergripande samverkan behöver bygga på en kombination av ”mjuk” och ”hård” styrning, vilket även förslaget till ramverk för nationell planering lyfte fram. ”Mjuk” styrning handlar om vilja, engagemang, drivkrafter, samt att myndigheterna upplever mervärden eller nyttor (se beskrivning tidigare i detta avsnitt). ”Hård” styrning är exempelvis en instruktion eller ett regeringsuppdrag till respektive myndighet om att samverka, eller en skriftlig samverkansöverenskommelse. I den hårda styrningen ingår också att säkerställa att erforderliga resurser tillsätts. Det finns också ett samband mellan den mjuka och den hårda styrningen. Genom rätt resurser och tydlighet i instruktionen uppstår engagemang. Och tvärtom: genom att det blir tydligt att samverkan bidrar till att det uppstår mervärden så stärks incitamenten att frigöra resurser. För att samverkan ska resurssättas behöver deltagande myndigheter se nyttorna med den. Denna balans mellan ”mjuk” och ”hård” styrning behöver fortsatt utforskas och beskrivas utifrån för- och nackdelar, styrkor och svagheter.

Rådsformen är inte tillräcklig

I förslaget till ramverk för nationell planering föreslogs en organisationsform utifrån ett Råd för samhällsplanering. Erfarenheterna från arbetet under programperioden är att denna form kan vara för vag för att göra verkstad av nationell planering kopplat till ett gemensamt och proaktivt arbetssätt. Flera myndigheter har trots löpande regeringsuppdrag att stödja Miljömålsrådet haft svårt att prioritera arbetet i relation till andra mer skarpa regeringsuppdrag. Miljömålsrådet har heller inte haft kontinuerlig dialog

med Regeringskansliet kring frågorna, för det ligger inte i Miljömålsrådets uppdrag och i denna typ av rådsform att ha.

En bit in i programperioden tillsattes en styrgrupp med enhetschefer i syfte att stärka förutsättningarna för bland annat resurstilldelning. Erfarenheten är dock att inte heller detta i kombination med rådsformen fullt ut ger de formella förutsättningar som behövs för att myndigheter ska prioritera arbetet i den utsträckning som är nödvändig.

Formen i sig behöver därför utredas vidare kopplat till departements- och myndighetsnivån till nationella myndigheter och länsstyrelsen. En nationell planeringsfunktion är central för att bygga kunskap om och förståelse för funktionella och rumsliga samband och förutsättningar och behöver kunna ge stöd kring administration, kunskapsbyggande och geografisk information och analyser. Kunskapen och förståelsen behöver byggas upp av och mellan statliga myndigheter. Det behöver också byggas gemensam kunskap och förståelse mellan den nationella nivån och de regionala och kommunala planeringsnivåerna.

Textruta 6.3 Exempel från Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter: Förbättrad förmåga att styra tvärsektoriella frågor

Statskontoret har genomfört en studie som syftade till att förbättra regeringens förmåga att styra i tvärsektoriella frågor.⁵⁰ Fyra teman lyfts fram som är viktiga för myndighetssamverkan.

1: Politisk prioritering skapar förutsättningar. För att en fråga ska få genomslag i myndigheternas verksamheter är det viktigt att den prioriteras politiskt. Därför bör regeringen styra tvärsektoriella frågor inom ramen för sin ordinarie myndighetsstyrning. Förutom att signalera att frågan är viktig kan detta stärka förutsättningar för att tvärsektoriella frågor tydligare kopplas an till myndigheternas ordinarie verksamheter. Om en komplex fråga ”kommer in från sidan” blir den nämligen svår att prioritera och att skapa ett mandat för frågan inom organisationen. Ett exempel på politisk prioritering är när regeringen tar fram en strategi inom en viss fråga. En sådan kan sporra myndigheter att ta egna initiativ kopplat till frågan, eller legitimera ett redan påbörjat arbete. Det ger även regeringen möjlighet att styra myndigheterna till att arbeta med frågan. Det bidrar även till att myndigheter och andra aktörer får ett gemensamt språk och utgångspunkt, vilket underlättar samverkan.

2. Det saknas en tydlig inriktning. Regeringens strategier och uppdrag är ofta öppet formulerade vilket innebär att det saknas tydliga mål, förväntningar och rollfördelningar. Styrningen av tvärsektoriella frågor inbegriper sällan vad som ska åstadkommas, av vem och varför. Detta medför svårigheter både för samverkan mellan myndigheter och för enskilda myndigheter att hantera tvärsektoriella frågor inom sitt verksamhetsområde. Frågorna är ofta komplexa och har inte hanterats tidigare, vilket medför osäkerhet. Dessutom innebär komplexiteten att både frågor och strategier behöver förhandlas mellan olika parter och intressen. Denna förhandling är inte minst aktuell inom Regeringskansliet.

Öppna uppdrag och otydliga inriktningar kan förvisso fungera som styrningsform, men det förutsätter att en myndighet redan har kunskap och en tydlig koppling till frågan. Om så inte är fallet har myndigheterna svårare att se sin roll i arbetet liksom vilka förväntningarna är.

Bristande uppföljning och återkoppling kopplar också an till denna punkt. Utan tydliga mål från början av uppdraget är det svårt att följa upp arbetet på ett strukturerat sätt. Detta, i kombination med att frågan uppfattas som mindre prioriterad om myndigheterna inte får någon återkoppling från regeringen, kan hämma det långsiktiga arbetet inom frågan och myndigheternas motivation att arbeta med den.

⁵⁰ Statskontoret. *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Stockholm: Statskontoret, 2022. <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/oos-44---utskriftsversion.pdf>

3: Myndighetssamverkan kräver långsiktighet. Styrningen inom tvärsektoriella frågor är ofta kortsiktig, dels för att regeringen ger myndigheter uppdrag på kort varsel och med kort tidsfrist, dels för att det ofta sker utanför ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen. Denna kortsiktighet gör det svårt för myndigheterna att planera sin verksamhet. Det gör det också svårt att upparbeta den kunskap som krävs liksom att etablera den samverkan som krävs för att kunna arbeta med tvärsektoriella frågor. Att förstå komplexiteten, att utveckla samsyn och gemensamma arbetssätt. För att samverkan ska vara effektiv behövs även tillräckligt med resurser, vilka ofta saknas. Resursfrågan är särskilt viktig att beakta i förhållande till mindre myndigheter, som kanske inte har erfarenhet av att arbeta med en särskild fråga eller på ett visst sätt.

4: ”Att fylla tomrummet”. När regeringen fördelar uppdrag utan tydliga mål och rollfördelningar behöver myndigheterna själva tolka uppdragen och vilka förväntningar som finns på dem. Detta kan resultera i att myndigheterna inleder samverkan med olika tolkningar om uppdraget och vad som ska göras. Här finns skillnader mellan myndighetssamverkan som initierats av myndigheter, respektive myndighetssamverkan som regeringen påkallat. När myndigheter själva initierar samverkan fungerar det oftast väl, eftersom de själva har identifierat ett behov av att samverka kring en viss fråga. När regeringen styr samverkan inom tvärsektoriella frågor kan myndigheterna ha svårare att göra egna prioriteringar och förstå sin roll i förhållande till frågan. Statskontoret drar slutsatsen att regeringen inte bör detaljstyra myndigheterna, men att viss styrning krävs för att myndigheter ska kunna hantera tvärsektoriella frågor: ”Regeringen behöver ge myndigheterna utrymme att själva forma sin verksamhet. Men regeringen behöver samtidigt peka ut en tydlig inriktning för sin politik, som utgår från en tydlig idé om behovet av att arbeta med frågan, och vad regeringen vill att arbetet ska leda till.”

Qvist och Agnesson pekar å andra sidan på att ett friare utrymme för myndigheter underlättar för implementeringen av eventuella åtgärder eller förslag som uppstår utifrån en myndighetssamverkan.⁵¹ Det är viktigt att idéerna förankras i respektive myndighet, det är trots allt myndigheterna som sedan ska genomföra åtgärder.

⁵¹ Qvist, M., Agnesson, G., *Kommer staten gå före? Delrapport om Miljömålsrådets samverkan i programområden 2019-2022*. 2021. <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1540822/FULLTEXT01.pdf>

6.5. Länsstyrelsens särskilda roll skulle kunna stärkas av en nationell myndighetssamverkan

En fortsatt utvecklad myndighetssamverkan kring nationell planering skulle stärka Länsstyrelsens arbete.

Fortsatt utvecklad myndighetssamverkan kring nationell planering stärker Länsstyrelsens arbete

Länsstyrelsens roll och funktion skulle kunna stärkas ytterligare med en nationell myndighetssamverkan som arbetar med att klargöra rumsliga förutsättningar och beskriva rumsliga konsekvenser av olika vägval, initiativ och handlingsalternativ. Detta skulle göra det lättare för länsstyrelserna att fungera som brygga mellan den nationella, regionala och lokala nivån.

Textruta 6.4 Fördjupning: Länsstyrelsens roll i planeringen

Länsstyrelserna har sedan 1970-talet haft till uppgift att företräda statliga intressen på regional nivå inom ett antal sakområden. Länsstyrelsens samverkar med regionala och lokala aktörer i flera olika processer, till exempel inom ramen för miljöbalken och plan- och bygglagen. Denna samverkan inkluderar också olika nationella myndigheter. Länsstyrelsen har också till uppgift att tillhandahålla kunskapsunderlag avseende statliga intressen. Länsstyrelserna har vidare, inom ramen för sitt regionala uppdrag, till uppgift att verka för nationella mål, samordna statliga intressen och främja samverkan mellan olika aktörer även utanför enskilda planeringsprocesser. Länsstyrelsen ska även följa tillståndet i länet och utöva tillsyn till exempel i samband med den regionala miljömålsuppföljningen, det regionala uppsiktsansvaret, miljöövervakning och genom olika riktade tillsynsinsatser. Länsstyrelsen har också en central roll i genomförandet av olika politikområden till exempel att bygga upp kunskap och planeringsunderlag och i fördelningen av ekonomiska bidrag. Länsstyrelserna har också en etablerad förmåga att samverka över sektorsgränserna och mellan planeringsnivåerna.

Arbetet under programperioden har ökat samverkan mellan sektorsmyndigheter och länsstyrelserna

Länsstyrelserna är självständiga myndigheter som behöver kunna agera självständigt för att hantera de regionala förutsättningarna. De har samtidigt behov av en fungerande samordning såväl horisontellt på nationell nivå och vertikalt mellan den nationella och regionala nivån. Arbetet under programperioden har satt fingret på länsstyrelsernas centrala roll i planeringssystemet. Aktiviteterna under programperioden har i sig ökat samverkan mellan sektorsmyndigheter och länsstyrelserna vilket också har bidragit till att identifiera olika behov.

Den ökade informationsdelningen mellan myndigheter och olika sektorer stärker länsstyrelsens förmåga

Horisontell samverkan mellan nationella myndigheter främjar den regionala statliga nivån genom det vertikala utbytet mellan olika sektorsmyndigheter och dess korresponderande sakområdesfunktioner vid länsstyrelserna. En mer utvecklad samverkan mellan myndigheter i en nationell planering skulle därmed kunna bidra till att sprida information och stimulera kunskapsutbyte inom olika områden både på nationell och regional nivå. Detta skulle även kunna inkludera behovet av avvägningar mellan olika sakintressen, till exempel i frågor som rör hushållningen med mark och vatten. Samverkan i en nationell planering skulle därmed kunna bidra till att stärka länsstyrelsernas beredskap att hantera olika frågor och förmågan att samordna och avväga olika regionala och lokala intressen.

Samverkan möjliggör kvalitetssäkring och effektivisering vid utveckling av kunskaps- och planeringsunderlag

Arbetet i delleveranserna har visat hur en samverkan mellan den nationella och regionala nivån skulle kunna bidra till en mer effektiv och långsiktig användning av resurser vid framtagandet av kunskaps- och planeringsunderlag på regional nivå. Exempelvis visar delleveransen **Nationella lägesbilder** att det både kan handla om vilken typ av information som behövs och hur den information som tas fram vid länsstyrelserna behöver vara strukturerad för att kunna användas långsiktigt. Det finns också ett behov av ökad samordning i framställningen av information. En ökad grad av samverkan mellan nationella myndigheter och mellan den nationella och regionala nivån skulle också kunna bidra till att identifiera och avhjälpa brister såväl som skillnader mellan olika regioner och större geografiska områden, till exempel i fråga om kunskapsunderlag eller planeringskompetenser.

Samverkan gör att behov kan identifieras i tidigt skede

Proaktiv samverkan mellan nationella myndigheter, liksom mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna, ökar förutsättningarna för planering på olika geografiska nivåer. Även om den regionala och kommunala nivåns nytta av sektorsövergripande

planering på den nationella nivån inte utforskats konkret under programperioden så visar arbetet i delleveranserna vilken potential som finns. Samverkan inom ramen för en nationell sektorsövergripande planering skulle kunna ge förutsättningar för att på ett tidigt stadium identifiera behov i en förestående regional planeringsprocess. Detta gäller även i snabba processer eller i hastigt uppkomna frågor. Exempel på sådana behov skulle kunna vara kompetens, kunskapsunderlag och planeringsunderlag. Detta skulle även stärka länsstyrelsernas förutsättningar att stödja länets kommuner.

Nationell planering stärker förutsättningar för ökad mellanregional samverkan

Arbetet har synliggjort att samverkan mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna har en potential att underlätta planeringsfrågor som sträcker sig över länsgränser eller som omfattar flera län.

6.6. Nationella nivån i relation till flernivåsamverkan behöver utvecklas

En del i förslaget till ramverk för nationell planerings problem- och bristbeskrivning handlar om att det finns ett behov av utvecklad dialog och utbyte mellan planeringsaktörer lokalt, regionalt och nationellt. Under programperioden har det inte funnits utrymme att utforska den typ av flernivåsamverkan som förslaget beskrev 2022 (se avsnitt 2.1). Däremot har lärdomar och slutsatser kring flernivåsamverkan kunnat dras genom arbetet i delleveranserna.

En slutsats handlar om behovet av stärkt dialog mellan planeringsaktörer på olika nivåer, vilket medför behov av att utveckla former och forum för flernivåsamverkan. En slutsats av arbetet är också att behovet av flernivåsamverkan förstärks av de förändrade omvärldsförutsättningar som beskrivs i kapitel 3. Forum och former för flernivåsamverkan behöver fortsatt utvecklas.

Stärkt dialog behövs mellan planeringsaktörer på olika nivåer

Planeringen är komplex och processorienterad till sin karaktär och behöver därför bygga på en dialog mellan företrädare för olika politikområden och mellan planeringsnivåerna. Flernivåsamverkan är dock inget nytt och behovet av utveckling har varit en fråga i många årtionden.



En nationell sektorsövergripande planering behöver bygga på samverkan och dialog mellan aktörer på olika planeringsnivåer.

Dagens fragmenterade nivå skapar problem för planeringsaktörerna

En utgångspunkt för arbetet under programperioden har varit att dagens fragmenterade nationella planeringsnivå skapar problem för planeringsaktörer på lokal och regional nivå (se avsnitt 3.1 som redogör för den problem- och bristbeskrivning som togs fram i samband med förslaget ramverk för nationell planering 2022). Denna bild delas fortfarande. En välfungerande samverkan mellan planeringsaktörer på olika nivåer är nödvändig för att lösa komplexa och nya typer av problem. När den gröna omställningen, behov av ökad beredskap och andra stora samhällsfrågor ökar krav och önskemål på planeringen behöver statliga myndigheter ha förståelse för kommunernas och regionernas utmaningar med överbelastning och begränsade resurser. Myndigheterna behöver också en förståelse för vilka underlag kommuner och regioner behöver för att kunna göra bra avvägningar och ta beslut som går i en långsiktigt hållbar riktning. Den nationella nivån behöver underlätta avvägningar och skapa ökad förutsägbarhet för den efterföljande planeringen på regional och lokal nivå. Samtidigt innebär Sveriges stora geografiska skillnader att regional och lokal kompetens krävs i ett sådant arbete. Delleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** synliggör att Samebyarnas kunskap inte nog kan betonas. Det är också på den lokala nivån som rumsliga avvägningar görs, vilket exemplifieras i delleveransen **Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark**. Alla nivåer har betydelse för varandra och flödet är dubbelriktat.

Behovet av utvecklad flernivåsamverkan är inget nytt

1960-talets rekordtillväxt skapade ett tryck på staten att proaktivt uttrycka de nationella intressena. "Riksplaneormen" beskrev då en turordning där bedömningar av bevarande- och exploateringsvärden ringlade sig fram och tillbaka mellan departement, länsstyrelser och kommuner. Arbetet bedrevs enligt en konsensusmodell där processen skulle lösa konflikter. Länsstyrelsen skulle hitta lösningar tillsammans med kommunen när meningarna skilde sig åt kring avvägningar mellan nationella och lokala intressen. Processen blev tungrodd och löste inte konflikterna mellan olika nivåer. Istället kom riksintressena att kodifieras och är i dag en del av miljöbalken.

Förändrade förutsättningar stärker behovet av flernivåsamverkan och av att utveckla den nationella nivåns roll i relation till detta

En stärkt dialog mellan planeringsaktörer på olika nivåer kan bidra till bättre hantering av aktuella planeringsfrågor. Förändrade förutsättningar stärker behovet av flernivåsamverkan ytterligare. Exempelvis innebär regionernas stärkta roll som planeringsaktörer ett behov av att den nationella nivån kan möta upp i flernivåkedjan. EU-lagstiftning och internationella åtaganden medför också nya behov för den nationella nivån. Länsstyrelserna har genom samordningsansvaret en nyckelroll för flernivåsamverkan.

Regionernas roll som planeringsaktörer har stärkts

Regionernas roll som planeringsaktörer har stärkts sedan det regionala utvecklingsansvaret 2019 lades över på samtliga 21 regioner. Förväntan på att tydliggöra det rumsliga perspektivet på regional utveckling tydliggörs bland annat i Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.⁵²

Flernivåsamverkan skulle kunna bidra till att stärka dialogen mellan regionen och den nationella nivåns sektorsmyndigheter och länsstyrelsen, för att klargöra förutsättningar utifrån ett landskapsperspektiv, det vill säga att kunna hantera den totalitet, eller det ekosystem, av miljömässiga, sociala och ekonomiska faktorer som ett regionalt eller lokalt sammanhang utgör.⁵³

EU-lagstiftning och internationella åtaganden stärker behovet ytterligare

EU-lagstiftning och internationella åtaganden stärker behovet av flernivåsamverkan. Ett aktuellt exempel är naturrestaureringsförordningen som lägger stor vikt vid dialog mellan olika planeringsaktörer på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet med att ta fram och sedan implementera den nationella restaureringsplanen har bidragit till att öka utbytet mellan myndigheter, kommuner, företag och organisationer.

Länsstyrelsernas samordningsansvar är en nyckel

En lärdom från arbetet med **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** är att länsstyrelsernas samordningsansvar är en nyckel för att koordinera och hitta former för samplanering i relation till kommuner, regioner och näringsliv. I arbete som föregick denna delleverans under 2022-2023 så intervjuades aktörer kring industrietablering i Boden och Skellefteå. Det framgick att länsstyrelserna i detta sammanhang inte fullt ut hann eller kunde axla samordningsansvaret. I stället förmedlade sektorsmyndigheterna synpunkter utan avvägning, eller så vände sig kommunerna direkt till sektorsmyndigheter för besked utifrån ett visst sektorsintresse.

Forum och former för flernivåsamverkan behöver utforskas

Det är inte aktuellt att utveckla en ny ”riksplaneorm”, men myndigheter behöver ökad förståelse för kommunernas och regionernas utmaningar och behov för att bättre kunna stötta upp, särskilt vid omfattande samhällsomvandlingsprocesser, krissituationer eller nya lag- och rapporteringskrav. Sveriges stora geografiska skillnader samt kommuner med olika kapacitet att arbeta proaktivt med mark och vatten gör att insikter i regionala och lokala förutsättningar behövs på nationell nivå.

⁵² Regeringskansliet. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, Skr. 2020/21:133, Stockholm: Regeringskansliet, 2021. <https://www.regeringen.se/contentassets/53af87d3b16b4f5087965691ee5fb922/nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-20212030/>

⁵³ Hägerstrand, T. *Samhälle och natur. NordREFO*. 1993:1, Region och miljö, s.14–59. Stockholm: Nordiska institutet för regionalpolitisk forskning, 1993

En stärkt dialog mellan planeringsaktörer på olika nivåer kan bidra till bättre hantering av aktuella planeringsfrågor. Former och förutsättningar för flernivåsamverkan bör därför fortsatt utforskas och utvecklas. En del i ett fortsatt arbete med att utveckla en stärkt nationell planering skulle kunna vara att identifiera befintliga forum där kommuner, regioner och statliga myndigheter möts samt att pröva olika former för flernivåsamverkan tillsammans med regionerna och SKR, till exempel kring underlag och rumslig analys.

Ett första steg kring utvecklad flernivåsamverkan kan tas genom fortsatt arbete med nationella lägesbilder

I arbetet under programperioden har två huvudsakliga inriktningsalternativ för flernivåsamverkan framträtt. Ett inriktningsalternativ är att utveckla ett fast och regelbundet återkommande dialogforum, med en utsedd aktörsgrupp där sakfrågan skiftar över tid utifrån vad som är särskilt angeläget. Här kan lärdomar dras från det österrikiska planeringsforumet (se textruta 6.5). Ett annat inriktningsalternativ som lyfts fram i delleveransen **Kumulativa effekter på renskötsel och samisk kultur** är en lokalt och regionalt förankrad funktion som kan aktiveras efter behov, till exempel utifrån ett specifikt uppdrag och kopplat till en relevant markfråga där de som berörs av frågan involveras. Ett sådant forum skiljer mot det förra i att det inte är en statisk konstruktion med bestämda representanter som deltar.

Arbetet med delleveransen **Nationella lägesbilder** lyfter möjligheten att ta ett första steg kring flernivåsamverkan med utgångspunkt i ett fortsatt arbete kopplat till nationella lägesbilder. Flernivåfunktionen skulle kunna ge inspel i ett inledande skede i arbetet med att bygga upp olika teman kopplat till nationella lägesbilder. Dialogen skulle då kunna sortera ut vilka rumsliga aspekter som potentiellt skulle kunna ha betydelse för det aktuella temat. Flernivåfunktionen skulle också kunna ha en viktig roll i arbetet med att samla in relevant data kopplat till en frågeställning eller ett tema och utifrån att föra dialog kring analysen. Lägesbilder skulle kunna fungera som ett verktyg för att underlätta dialog och samordning mellan myndigheterna samt i dialogen mellan planeringsnivåerna. En sådan dialog kan på sikt skapa förutsättningar att kunna agera samlat, identifiera möjliga ramar och principer samt fokusera mer på samexistens och synergier. **Nationella lägesbilder** är mer än bara ett kartverktyg – de är viktiga dialogverktyg!

Textruta 6.5 Fördjupning: Lärdomar från kartläggning av flernivåsamverkan

Som ett underlag till arenagruppens arbete genomförde WSP under hösten 2024 en mindre kartläggning kring flernivåsamverkan med syfte att dra lärdomar kopplat till frågor om hur en forumfunktion kan utformas. Bland annat intervjuades representanter för Tillväxtverket och från fyra nationella samverkansexempel samt ett internationellt från Österrike. Några slutsatser av kartläggningen är:

- En kanslifunktion är en framgångsfaktor.
- Nyttan av samverkan måste vara tydlig.
- Samverkans utgångspunkt bör vara problem som behöver lösas gemensamt. Samverkan behöver också utgå från aktörernas behov.
- Möten bör ha tydliga agendor, förväntningar och förberedelser.
- Både operativa och strategiska aktörer behöver involveras.
- Mindre arbetsgrupper skapar flexibilitet och relevans.
- Det mandat som deltagare har med sig in i arbetet behöver vara tydligt, liksom vilka frågor som behöver förankras i respektive organisation i olika skeden av processen.
- Tillit, inspiration och att få deltagare att känna sig behövda avgör hur väl en flernivåsamverkan fungerar i längden.
- Linjeorganisationerna och verksamhetsstyrningen behöver involveras. En samordningsgrupp som koordinerar och hämtar hem arbetet kan vara ett sätt att göra det på.

En lärdom från det österrikiska planeringsforumet är att linjeverksamheten kompletteras genom att bygga gemensam kunskap och behandla frågor som är viktiga för regional och kommunal planering. Frågorna är av karaktären ”vad behöver vi veta gemensamt för att kunna göra ett bra jobb i vår vanliga uppgift”, snarare än ”vad ska vi planera ihop”.



Medskick och budskap

7. Medskick och budskap

Utifrån lärdomar och slutsatser i kapitel 4–6 har arbetsgruppen identifierat ett antal viktiga steg mot en utvecklad nationell planering som kan genomföras inom dagens lagstiftning och planeringssystem.

Arbetsgruppen för också ett resonemang om vilka förändringar som kan behövas för att på sikt kunna utveckla en nationell sektorsövergripande planering fullt ut utifrån att nuvarande lagstiftning och planeringssystem förändras.

7.1. Steg mot en utvecklad nationell planering

Arbetet under programperioden och inte minst genom delföranserna har visat på en betydande potential att utveckla bättre planeringsunderlag och stärka analysförmågan på storregional eller nationell nivå. Viktiga erfarenheter och gemensam kunskap har byggts till nytta för en fortsatt utveckling av nationell planering. En stor vilja finns också hos deltagande myndigheter att tillsammans bidra till en fortsatt utveckling av nationell sektorsövergripande planering.

I syfte att bygga de grundfundament som behövs för en sådan planering behövs ett samlat uppdrag från regeringen till relevanta nationella myndigheter och länsstyrelsen om att arbeta gemensamt på den nationella nivån med att utveckla analysförmåga och planeringsunderlag. Ett samlat uppdrag kan utformas som deluppdrag utifrån följande:

- **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.

- **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.

- **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.



Förflyttningar kan göras utifrån befintlig lagstiftning och planeringssystem men det blir alltmer uppenbart att de förändringar som krävs för att fullt ut möjliggöra en nationell sektorsövergripande planering kräver något annat. Tåget behöver kunna köras samtidigt som rälsen läggs.

7.2. Fullt utvecklad nationell planering

Ett fortsatt uppdrag till relevanta myndigheter att fortsätta utveckla analysförmåga och planeringsunderlag på nationell nivå är viktigt som grundfundament för en nationell sektorsövergripande planering. Under programperioden har det dock blivit uppenbart att de förändringar som krävs för att möjliggöra en nationell sektorsövergripande 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.

Myndigheterna har konstaterat att den form som legat till grund för arbetet under programperioden 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 övergripande nationell 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 det ökar också förmågan att identifiera vad som kan krävas 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.

