

# Hållbar strategisk samhällsplanering

– som bidrar till energi-, miljö-,  
och klimatmålen.



Länsstyrelserna  
Regional Utveckling & Samverkan  
i miljömålssystemet (RUS)  
Länsstyrelserna  
Energi- & klimatsamordning (LEKS)  
Länsstyrelsernas Samhällsbyggnadsnätverk



Länsstyrelserna

Titel: Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till energi-, miljö- och klimatmålen

Författare: Håkan Persson Länsstyrelsen i Dalarnas län,  
Anna-Lena Lökvist Andersen Länsstyrelsen i Stockholm  
och Jonas Åker Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Rapportnummer: 2023:12

Diarienummer: 12648-2023

Utgivningsår: 2023

Omslagsbild: Illustration av John Tenniel, Alice i Underlandet, 1865.

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>1</b>
<b>Läsanvisning</b>	<b>2</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>Del I – Resultat och förslag</b>	<b>7</b>
Inledning.....	7
Nya förväntningar på Länsstyrelserna.....	9
Hur kan vi hantera komplexa frågor?.....	13
Förslag till nya arbetssätt.....	16
Förslag till förändringar av styrning, ledning och organisation .....	18
<b>Del II - Fördjupning</b>	<b>21</b>
Kort om länsstyrelsens olika uppdrag .....	21
Mer om hur komplexa frågor kan hanteras .....	26
<b>Referenslista</b>	<b>33</b>

# Förord

För att vi ska kunna nå miljömålen, klimat- och energimålen och målen i Agenda 2030 behöver de beaktas inom en lång rad områden. Samhällsplaneringen är ett område där det i flera sammanhang konstaterats att de inte är tillräckligt integrerade.

Rapporten är ett resultat av många tankar, diskussioner och funderingar. Uppdraget var att se hur länsstyrelserna kan agera för att miljömålen, klimat- och energimålen och Agenda 2030 bättre kan integreras i den kommunala fysiska planeringen. Denna planering är redan ett komplext område där en rad olika intressen ska sammanvägas till en helhet. Att integrera ytterligare perspektiv ökar på komplexiteten ytterligare.

Projektet *Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till miljö-, klimat- och energimålen* var ett nationellt tvärsektoriellt samverkansprojekt mellan Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning (LEKS), Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet (RUS) och Samhällsbyggnadsnätverket som genomfördes 2021–2023. Projektet ändrade fokus i takt med att förståelsen för området fördjupades, från fysiska planering till det bredare samhällsplanering och förslagen är tillämpbara i många av länsstyrelsens verksamheter.

Projektledning har bestått av Håkan Persson, Länsstyrelsen Dalarna, Anna-Lena Lökvist Andersen, Länsstyrelsen Stockholm och Jonas Åker, Länsstyrelsen Västra Götaland. Projektets styrgrupp har haft deltagare från de tre nätverken som tillsammans driver projektet. Resultatet av projektet har presenterats för såväl länsstyrelsens olika nätverk, inbegripet chefsnätverken, som för externa aktörer. Tanken är att resultatet kan utgöra ett underlag för diskussioner om hur länsstyrelserna kan fortsätta utveckla sina arbetssätt för att ytterligare verka för miljö- och hållbarhetsmålen.

Projektgruppen vill rikta ett stort tack till de personer från såväl kommuner som länsstyrelser som lånade ut sin kompetens till oss i olika workshops. Ni var värdefulla för projektets resultat!

Veronica Lauritzen

Kontaktlänsråd miljösmål

Emma Spak

kontaktlänsråd  
samhällsplanering

Johanna Sandwall

kontaktlänsråd  
energi/klimat

# Läsanvisning

Denna vägledning är ett stöd för hur samverkan kan utvecklas inom länsstyrelserna med syfte att bli ett än effektivare stöd till kommunerna. Fokus i rapporten är planarbetet och den formella processen med samråd och granskning men kan tillämpas för alla typer av dialoger.

Rapporten är uppdelad i två delar. I del I presenteras resultat och förslag. Del II innehåller en fördjupning.

Projektets genomförande finns beskrivet i ”Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till energi-, klimat- och miljömålen. Arbetsrapport”.

# Sammanfattning

## För att nå hållbar utveckling krävs förändringar

Samhället är mitt uppe i en stor omställning som behöver accelerera. Klimatförändringarna behöver mötas både genom minskade utsläpp, infångning av koldioxid och klimatanpassningsåtgärder för de förändringar som kommer även om vi lyckas stoppa utsläppen helt redan imorgon. Vi är långt ifrån att uppnå miljömålen och utmaningarna med den biologisk mångfalden lyfts i den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen som ett av de största hoten mot mänskligheten. Samhällsplaneringen har också betydelse för Sveriges möjligheter att nå målen i Agenda 2030. För att länsstyrelserna ska kunna bidra effektivt till samhällets omställning krävs en förståelse för de nya förväntningar som kommer av omställningen och vad de innebär för länsstyrelserna.

Samhällsplanering handlar om att balansera och väga olika intressen och mål gentemot varandra för att på så sätt skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. En god samhällsplanering bidrar till att vi som samhälle kan nå en lång rad mål. En mindre bra samhällsplanering kan lägga hinder i vägen för att nå mål och skapa målkonflikter.

Kommunens samhällsplanering är mer än bara den fysiska planeringen enligt PBL. Andra frågor som påverkar den fysiska miljön är till exempel anläggning och drift av vägar, torg och parker eller drift och planering av kommunens fastigheter<sup>1</sup>.

Den ökade komplexiteten i samhället innebär att hänsyn behöver tas till större geografiska områden än kommunen. Enligt Boverket får de mellankommunala och regionala frågorna en allt större betydelse för samhällsplaneringen. Flera frågor i samhällsplaneringen behöver idag hanteras kommunöverskridande som infrastruktur, klimat- och miljö, energiförsörjning, regional bostadsförsörjning och kollektivtrafik.

Frågornas karaktär innebär ofta att resurser behöver samlas och utmaningarna hanteras av fler än den enskilda kommunen<sup>2</sup>. Länsstyrelserna behöver som stöd till kommunernas fysiska planering i större utsträckning genomföra regionala analyser och leverera planeringsunderlag som bättre möter kommunernas behov och önskemål till exempel regionala analyser inom tillkomst av nya energilandskap, ekologi och biologi.

---

<sup>1</sup> Handbok i kommunal krisberedskap: Kommunala verksamheter: Fysisk Planering (msb.se)

<sup>2</sup> Faktaunderlag - remiss om regional planering enligt PBL (vgregion.se)

Kommunerna ser ett ökat behov av regionala planeringsunderlag med ett regionalt perspektiv och hur dessa kan tillämpas. Behovet har bland annat framkommit i de workshoppar som projektet haft med kommuner. Många kommuner har kommit längre än vi på länsstyrelserna kanske tror i fråga om hållbar fysisk planering. Förståelsen finns för samhällsplaneringens komplexitet och för dess betydelse för ett hållbart samhälle men de behöver hitta former (processer) för långsiktiga översiktsplaner som är hållbara över tid.

## Nya förväntningar på Länsstyrelserna

De förändringar i samhället som nämns ovan visar att vi inom länsstyrelserna kan behöva förändra vårt arbetssätt och våra processer. Flera utredningar pekar på länsstyrelsens betydelse för att stödja kommuner och andra aktörer i den omställning som krävs<sup>3</sup>. Det behövs ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå. Tvärsektoriella analyser och konsekvensbedömningar behöver återspeglas i den fysiska samhällsplaneringen på kommunal och regional nivå.

Världen förändras och länsstyrelsen behöver förändras med den. Våra organisationer och arbetssätt är tvungna att utvecklas för att vi ska kunna bidra på ett effektivt, rättssäkert och relevant sätt. Komplexa frågor blir allt vanligare inom vår verksamhet och för med sig svåra avvägningar och bedömningar. Efterfrågan på intern samordning ökar och med det behovet av nya verktyg, metoder och processer som går på tvären inom våra organisationer.

## Förmåga att ställa om verksamheten

Länsstyrelserna har en bred kompetensbas med en bred palett av olika kompetenser. Projektet gör bedömningen att det finns bra exempel på samarbete sinsemellan de olika kompetensområden, också mellan länsstyrelserna, men att det finns ett behov av att öka och utveckla detta samarbete. Inte minst behöver samarbetet öka mellan olika sakkompetenser, dvs det tvärsektoriella, såväl inom som mellan länsstyrelserna.

## Hinder idag

I våra möten med olika myndigheter under projektet har olika hinder noterats. Det är inte alltid samstämmiga hinder. Det kan vara olika på olika arbetsplatser och i olika omfattning men utifrån de olika aktiviteter som projektet genomfört har några tydliga hinder för effektivt tvärbete identifierats.

---

<sup>3</sup> Organisera för hållbar utveckling, SOU 2023:14 och Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. SOU 2022:21.

- Verksamhetsplanering sker för ett år framåt men de tvärgående frågorna kräver ett betydligt längre perspektiv för att länsstyrelserna ska kunna åstadkomma de förändringar som behövs.
- Det saknas ofta tillräckliga avsatta resurser för det viktiga tvärbudet och därför behöver fördelningen av resurser internt ses över för att utveckla och möjliggöra tvärbudet fullt ut. Förvaltningsanslag och projektmedel och/eller tillfälliga resurser hanteras ofta på olika sätt i de ekonomiska systemen. Det gör det svårt att skapa synergier mellan dem.
- De som jobbar med fysisk planering och miljömål är oftast finansierade genom förvaltningsanslag medan de som jobbar med energi- och klimatfrågor ofta finansieras med tidsbegränsade medel och de blir därmed inte lika tillgängliga för samverkan.
- Sedan länge finns det formuleringar i länsstyrelseinstruktionen om att vi ska integrera tvärbudet men det till trots finns brister i genomförandet.
- Generellt sett är kunskaperna om varandras uppdrag och kompetenser för låg vilket gör det svårt att samverka effektivt.
- Det finns ofta en outtalad ”kultur” på arbetsplatsen om hur olika uppdrag ska genomföras. Vi gör som vi brukar!

## Förslag till förändringar

För att bättre kunna svara mot de nya förväntningar som finns på länsstyrelserna behöver vi förändra och utveckla en del av våra arbetssätt.

- Vi behöver bli bättre på att identifiera vilken typ av stöd som kommunerna behöver. Kommunerna är mitt uppe i en stor omställning när det gäller samhällsplaneringen och kan behöva ytterligare och andra stöd än de länsstyrelsen idag ger. De kommuner projektet haft kontakt med efterlyser exempelvis fler regionala analyser. Exempel på en regional analys är en landskapskaraktärsanalys som handlar om att studera landskap och sårbarhet för exploatering i ett regionalt perspektiv. En sådan analys kan utgöra stöd för kommunerna i arbetet med vindkraft, solkraft med mera. Om vi hjälper kommunerna i början av en process blir vår roll som granskare troligtvis enklare.
- Vi behöver utveckla och komplettera verksamhetsplaneringen med ett längre tidsperspektiv. Genom en förbättrad omvärldsanalys blir det enklare att bedöma möjliga förändringar som kommer att ställa nya krav på länsstyrelsens verksamhet i ett längre perspektiv. Ett exempel är att analysera hur nya EU-direktiv kan komma att påverka länsstyrelserna.
- Vi behöver öka kompetensen om varandras kunskaper och uppdrag för att kunna bidra med det stöd som krävs för den förändring som krävs av samhället. Vi behöver en större förståelse för hur vi använder PBL, MB



och annan lagstiftning och hur dessa påverkar vårt sätt att arbeta.

- Vi behöver utveckla formerna för tvärspektoriell samverkan inom respektive länsstyrelse. Dessa former behöver vara anpassade efter respektive läns behov och bör följas upp kontinuerligt. Till exempel kan finansiering av tjänster ses över så att det finns personella resurser för kontinuerlig samverkan. Ett annat exempel är att vid rekrytering efterfråga planhandläggare med erfarenhet av miljö- eller klimatarbete.
- Vi behöver ta fram tydliga regionala vägledningar i olika frågor. Sådana vägledningar skulle göra oss tydligare, starkare och mer relevanta. Det blir en snabbare och enklare process internt att handlägga ärenden om det finns en tydlig koppling och en grund i dessa vägledningar. Det blir tydligare för kommunerna att se riktningar och vad som är relevant. Sådana vägledningar kräver en grundlig analys. Ett exempel är länsstyrelsen i Skåne som avråder från byggande på jordbruksmark.
- Vi behöver bli mer proaktiva i vårt arbete. För att bli mer proaktiva behöver vi bli bättre på att spana in i framtiden. Det är bra både för vår egen planering och för att kunna vara ett bättre stöd för länets kommuner och andra aktörer.
- Det är viktigt att vi med regelbundenhet analyserar instruktion och regleringsbrev och utifrån denna analys tolkar hur vi bör utforma arbetet. Denna tolkning av instruktionen och regleringsbrevet måste också påverka fördelningen av resurserna internt. Risken är annars stor att vi jobbar som vi brukar och inte som vi behöver.
- Den outtalade ”kulturen” på arbetsplatsen om hur olika uppdrag ska genomföras behöver regelbundet utvärderas.
- Komplexa frågor kräver metoder för att hanteras. Det saknas idag till stor del effektiva metoder för analys av komplexa frågor på länsstyrelserna. Det går inte att enbart samtala sig fram till lösningar på komplexa frågor. Det krävs metoder och verktyg som stöd i samtalet. I takt med att allt fler mål ska uppnås inom samhällsplaneringen kommer avvägningarna att bli allt svårare att göra. Avvägningarna behöver göras gemensamt och gemensamt arbete kräver verktyg för att vara såväl effektivt som rättssäkert. Metoder och verktyg bör tas fram gemensamt mellan länsstyrelserna då behovet är generellt.

# Del I – Resultat och förslag

## Inledning

För att vi ska kunna nå miljömålen, energi- och klimatmålen behöver dessa beaktas inom en lång rad områden. Rapporten fokuserar på att beskriva hur integrering av miljömålen, klimat- och energimålen kan öka inom samhällsplaneringen och den fysiska planeringen. Resonemangen och förslagen som tas upp gäller för alla liknande mål som exempelvis Agenda 2030 och andra främjandemål.

Den fysiska planeringen är ett kraftfullt verktyg för att kunna uppnå delar av främjandemålen och projektets utgångspunkt har varit att de inte är tillräckligt integrerade och bilden har bekräftats under projektets gång. Översiktsplaneringen har en central roll för samhällsplaneringen och i avvägningen mellan olika allmänna intressen bör den mest miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbara utvecklingen vara central.

Kommunernas generella kapacitet att integrera klimat-, energi- och miljöperspektiven i den fysiska planeringen bedöms enligt projektet vara otillräcklig men med variation mellan kommuner. Länsstyrelserna kan ta en mer proaktiv roll i att stötta kommunerna med att vidareutveckla en mer hållbar översiktsplanering.

Den fysiska planeringen är i sig ett komplext område där en rad olika intressen ska sammanvägas till en helhet. Integrering av ytterligare perspektiv ökar på denna komplexitet ytterligare. Det handlar om att få ihop och väga samman mycket olika typer av intressen och perspektiv till en helhet – perspektiv som ibland inte så lätt låter sig sammanfogas.

Utmaningen som det innebär att integrera miljö- energi- och klimatmålen i större omfattning i den fysiska planeringen kan vi troligen inte hantera på samma sätt som tidigare. En ökad integrering kommer att öka komplexiteten och vi behöver därför finna nya sätt att arbeta tillsammans.

Miljö- energi- och klimatmålen behöver integreras mer i kommunernas planering. Delvis bör detta ske via översiktsplanen delvis via kommunens övriga verksamhet som via miljöprogram eller transportplaner. Var och när målen ska passa in kräver en djupare analys av respektive mål. Några exempel finns redan som checklista för begränsad klimatpåverkan<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> För varje mål bör det genomföras en grundlig analys av hur och var olika delar av målen bäst kommer in. Delar av ett mål kan det vara mer effektivt att lyfta i t ex trafikplaner eller i den

Vi behöver ha en gemensam dialog mellan de som arbetar med översiktsplaner och fysisk planering och de som arbetar med miljö, klimat, energi och Agenda 2030 för att kunna utveckla vårt arbetssätt på ett effektivt sätt. Vi behöver bland annat bättre förstå varandras kunskap, språk och uppdrag.

Utveckling av arbetssätt behöver tas fram gemensamt. Här bör hänsyn tas till kunskap kring hur komplexa frågor bör hanteras. Det behöver omfatta perspektiv som ledarskap, institutionell kapacitet, gemensamt lärande och samarbete. Målet är att stärka länsstyrelsens förmåga att hantera komplexa frågor, utveckla kunskap och relationella samband.

Länsstyrelsen har arbetat med frågeställningar kring fysisk planering och miljömålen tidigare. ÖP-resan var det första projekt där RUS samarbetade med samhällsbyggnadsnätverket i dessa frågor. ÖP-resans slutsatser var:

1. Regelverket (PBL) är i stort sett bra men tillämpningen behöver utvecklas.
2. Statliga nivån behöver bli bättre på att vägleda om prioriteringar/avvägningar.
3. Uppföljningen behöver utvecklas.

## Syfte och mål

Projektet *Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till miljö-, klimat- och energimålen* var ett nationellt, tvärsektoriellt samverkansprojekt mellan Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning (LEKS), Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet (RUS) och Samhällsbyggnadsnätverket.

Det övergripande målet för projektet var att utveckla hur klimat-, energi- och miljömålsperspektiven ytterligare kan integreras i länsstyrelsernas arbete med att stödja kommunerna i deras översiktsplanering enligt PBL. Projektet skulle stödja länsstyrelserna att ta fram nya arbetssätt för planeringsunderlag, utveckla hur länsstyrelserna kan stötta kommunerna i deras arbete samt hur miljömål, klimat- och energiaspekter samt Agenda 2030 bättre kan integreras i den fysiska planeringen.

Projektet fokuserade på hur länsstyrelsernas uppdrag kopplat till stöd åt kommuner enligt PBL kan utvecklas för en mer miljö- och klimat- och energieffektiv fysisk planering kopplat till länsstyrelsernas uppdrag kring miljö kvalitetsmålen, den ekologiska dimensionen av Agenda 2030 och klimat- och energiuppdraget. Målet var att hitta generella verktyg och processer för hur dessa perspektiv kan integreras bättre.

---

regionala planen för transportinfrastruktur. En sådan analys bör ske i samverkan mellan sakkunniga i främjandemålet och PBL-ansvariga.

## Metod

För att kunna föreslå nya sätt att arbeta för att bättre integrera klimat, energi, miljömål och Agenda 2030 har arbetsgruppen använt flera olika verktyg. Projektet har haft workshopar med kommuner och med kollegor på Länsstyrelser och dialog med de olika länsstyrelsenätverken RUS, LEKS och Samhällsbyggnad. Litteraturstudier av aktuella rapporter har gjorts och projektet har haft möten med såväl länsstyrelseprojekt som externa projekt som miljömålsrådsprojektet Ramverk för nationell planering. I syfte att höja kompetensen kring utmaningen har digitala kunskaphöjande seminarier genomförts där vi bjudit in olika länsstyrelsenätverk.

## Nya förväntningar på Länsstyrelserna

De förändringar i samhället som nämns ovan indikerar att vi inom länsstyrelserna kan behöva förändra vårt arbetssätt och våra interna processer. Länsstyrelsernas uppdrag är både brett och komplext. Vi ska se till att beslut från riksdag och regering genomförs i länet och samordna den statliga verksamheten. Länsstyrelsens uppdrag och vision är att arbeta för det hållbara samhället. Ramarna utgörs av länsstyrelseinstruktion, regleringsbrev, statens budget, nationella mål, lagar och riktlinjer, uppdrag från departement etcetera. Respektive länsstyrelse utgår ifrån sitt läns förhållande och förutsättningar, regionala mål och strategier, omvärldsanalys och inte minst återkoppling från verksamheterna samt de behov som kommunerna och SKR uttrycker.

I Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av länsstyrelserna dras en övergripande slutsats att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna, vilket har gjort styrningen sektoriserad, detaljerad och otydlig. Det har bland annat lett till att länsstyrelserna har svårt att avläsa regeringens intentioner och planera sin verksamhet<sup>5</sup>. Riksrevisionen rekommenderar bland annat att Regeringskansliet utvecklar samordningen av styrningen, formulerar vägledande principer för vad länsstyrelserna ska göra och skapar en mer sammanhållen finansiering.

De förändringar i samhället som nämns ovan visar att vi inom länsstyrelserna kan behöva förändra vårt arbetssätt och våra processer. Flera utredningar pekar på länsstyrelsens betydelse för att stödja kommuner och andra aktörer i den omställning som krävs<sup>6</sup>. Det behövs ett mer samordnat och verksamhetsnära statligt stöd till lokal och regional nivå. Tvärsektoriella analyser och

---

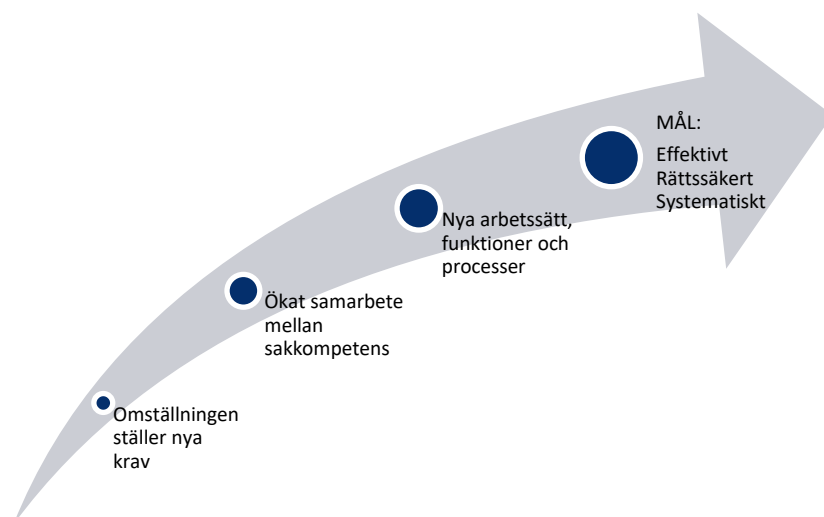
<sup>5</sup>Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna. RIR 2019:2  
[https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb848d6e/1548101797865/RiR\\_2019\\_2\\_ANPASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb848d6e/1548101797865/RiR_2019_2_ANPASSAD.pdf)

<sup>6</sup> Organiserar för hållbar utveckling, SOU 2023:14,

Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. SOU 2022:21.

konsekvensbedömningar behöver återspeglas i den fysiska samhällsplaneringen på kommunal och regional nivå.

Den omställning som nu pågår ställer nya och förändrade krav på länsstyrelserna. Komplexa frågor blir allt vanligare inom vår verksamhet och för med sig svåra avvägningar och bedömningar. Det innebär att vi behöver samarbeta mer mellan de olika sakområdena. Ett ökat samarbete betyder nya arbetssätt, funktioner och processer. Då kan vi uppnå en verksamhet som är effektiv, rättssäker och systematisk (se figur 1)



Figur 1: För att Lst ska kunna bidra effektivt till samhällets omställning krävs en förståelse för nya krav/förväntningar och en förmåga att anpassa sig.

## Förmåga att anpassa verksamheten

Länsstyrelserna har en bred kompetensbas med en bred palett av olika kompetenser. Projektet gör bedömningen att det finns bra exempel på samarbete sinsemellan de olika kompetensområden, också mellan länsstyrelserna, men att det finns ett behov av att öka detta samarbete. Inte minst behöver samarbetet öka mellan olika sakkompetenser dvs det tvärssektoriella såväl inom som mellan länsstyrelserna. Samarbetena behöver även resultera i konkreta planeringsunderlag (till exempel regionala analyser) som blir användbara för kommunerna.

Institutionell kapacitet/mognad kan definieras som en organisations förmåga att reagera på och hantera samtida sociala och miljömässiga utmaningar genom beslutsfattande, planerings- och implementeringsprocesser. Institutionell kapacitet omfattar: kunskap, relationer och mobiliseringsförmåga<sup>7</sup>.

Kunskapsresurser är *omfattningen* av olika sorters tillgänglig kunskap och referensramar igenom vilket kunskapen tolkas och ges mening. Relationella resurser är *omfattningen* av berörda aktörer som involveras i dessa processer, med

<sup>7</sup> Healey et al. (2003, 1999)

en betoning på nätverk mellan olika aktörer. Mobiliseringsförmågan omfattar en *möjlighetsstruktur*, det vill säga olika aktörers uppfattning kring önskvärdhet, möjligheter och hinder för förändring.

## Nuläge länsstyrelser och kommuner

Projektets mål var att undersöka om det behövs en utveckling av länsstyrelsernas arbete med att integrera miljö-, energi- och klimatmålen i den fysiska planeringen för att kunna ge ett bättre stöd till kommunerna. För att få en mer nyanserad bild av hur olika länsstyrelser arbetar genomfördes tidigt i projektet en enkät och workshops med tjänstepersoner från flera länsstyrelser. Några viktiga punkter från dessa workshops som bekräftade att det krävs en del utvecklingsarbete:

- Det fungerar olika på olika länsstyrelser. Vissa länsstyrelser har bra och väl fungerande forum för möten mellan sakområden medan andra saknar fungerande mötesplatser. Den allmänna uppfattningen var att den föreslagna arbetsmodellen är ett bra sätt att jobba på i framtiden.
- Det är många olika frågor som hanteras så komplexiteten är stor. Planerarna är stressade och uppfattar fler perspektiv som ytterligare en pålaga i sitt ordinarie arbete. Strategerna upplever att planerarna inte har tid eller ork att lyssna. Sammanfattningsvis så handlar det om att vi behöver fortsätta processen att träffas och lära känna varandra och förstå varandras roller, Det handlar om att samarbeta och att tillsammans komma fram till gemensamma slutsatser.
- Vi måste ta fram många planeringsunderlag för att hjälpa kommunerna. Ett problem med planeringsunderlagen är att de snabbt uppfattas som inaktuella och det sprider sig en viss oro om aktualiteten även när de i själva verket är aktuella. Hur kan kommunerna använda sig av alla vägledningar och checklistor?

Då syftet med projektet ytterst är att utveckla länsstyrelsernas stöd till kommunerna genomfördes tre workshops med fem kommuner av olika storlek och karaktär, utspridda från norr till söder. Dessa workshops gav bra insikter om kommunernas behov och deras förväntningar på länsstyrelserna. Några viktiga punkter från workshoparna med kommunerna:

- Många kommuner har kommit längre än vi på länsstyrelserna kanske tror i fråga om hållbar fysisk planering. Förståelsen finns för samhällsplaneringens komplexitet och förståelse för dess betydelse för ett hållbart samhälle men de behöver fortfarande hitta former (processer) för översiktsplaner som gör dem långsiktigt hållbara i sin struktur över tid.

- Kommunerna ser ett ökat behov av regionala planeringsunderlag med ett regionalt perspektiv och hur dessa kan tillämpas. Kommunerna ser gärna ett stöd och lotsning från länsstyrelserna för att få flyt i processerna.
- Kommunerna ser gärna tydliga förslag till prioriteringar exempelvis För att uppfylla miljömålen behöver kommunen ta hänsyn till .....

Med detta som utgångspunkt gör vi bedömningen att det behövs ett utvecklingsarbete för att möjliggöra en bättre integrering av miljömål, energi, klimat och Agenda 2030 i den fysiska planeringen.

# Hur kan vi hantera komplexa frågor?

I detta kapitel fördjupar vi oss kring komplexitet och hur komplexa frågor kan hanteras.

## Komplicerat eller komplext

Det enklaste förklaringen till skillnaden mellan det komplicerade och det komplexa är information. Att samla in och bearbeta information är centralt för att förstå komplicerade frågor. När det gäller komplexa frågor kommer ytterligare information bara att öka på komplexiteten. (Men ibland är det kanske det som behövs, att gå vilse för att kunna hitta rätt. Precis som Alice<sup>8</sup>.)

*Cheshire Puss, said Alice, would you tell me, please, which way I ought to go from here?  
That depends a good deal on where you want to get to, said the Cat.  
I don't much care where, said Alice.  
Then it doesn't matter which way you go, said the Cat. So long as I get somewhere, Alice added as an explanation. Oh, you're sure to do that, said the Cat, if you only walk long enough”<sup>1</sup>*

I vardagligt tal beskrivs komplexitet oftast som något negativt och är inte något som vi eftersträvar eller uppskattar. Vi är vana att söka efter det bekanta, identifiera mönster och välja den enkla, snabba vägen<sup>9</sup>. När vi ställs inför det komplexa försöker vi undvika obehag genom att förenkla och skapar på så sätt en känsla av att hantera det som är ovisst.

Världen förändras och länsstyrelsen behöver förändras med den. Våra organisationer och arbetssätt är tvungna att utvecklas för att vi ska kunna bidra på ett effektivt, rättssäkert och relevant sätt. Komplexa frågor blir allt vanligare inom vår verksamhet och för med sig svåra avvägningar och bedömningar. Efterfrågan på intern samordning ökar och med det behovet av nya verktyg, metoder och processer som går på tvären inom våra organisationer<sup>10</sup>.

Det stora flertalet av de frågor som länsstyrelserna hanterar är dock inte komplexa. De flesta frågor vi möter i vardagen är frågor som vi känner igen och som vi vet hur vi ska hantera. Vi har rutiner och processer som fungerar och ger oss det stöd och den riktning vi behöver.

## Komplexa samhällsutmaningar

Komplexa frågor kännetecknas av att det finns många olika perspektiv: skillnader i åsikter, kunskap och erfarenhet mellan organisationer, professioner eller individer. Men också en hög grad av ömsesidiga beroenden: där individer, organisationer och frågor är sammanvävda med varandra, vilket gör dem svåra att överblicka eller kontrollera<sup>11</sup>. Vår tids stora samhällsutmaningar, till exempel

<sup>8</sup> Alice's Adventures in Wonderland, Lewis Carroll, 1865

<sup>9</sup> Tänka, snabbt och långsamt, Daniel Kahneman, 2012

<sup>10</sup> Att hantera komplexa samhällsutmaningar SKR 2020

<sup>11</sup> Komplexitet, Klara Palmberg Broryd, 2021



brott och straff, vård och omsorg, skola och utbildning, invandring och integration, miljö, klimat och energi, utmärks alla av komplexa frågeställningar<sup>12</sup>. Ingen av dem har enkla lösningar. De saknar tydliga orsak-verkan-samband, spänner över flera discipliner eller kompetensområden och passar inte in i befintliga organisations- och beslutsstrukturer. De präglas av ett stort mått av osäkerhet och tyvärr ofta även av tidsnöd.

Komplexa frågor handlar i grund och botten om värderingar. Det är problem skapade av människor utifrån deras åsikter, drivkrafter och övertygelser. Det är förklaringen till att de ständigt förändras och varken låter sig definieras eller kategoriseras. Förståelsen av komplexa problem är beroende av hur man ser på möjliga lösningar och man behöver därför arbeta med problemformulering och problemlösning samtidigt. Det finns inte en enskild optimal eller objektiv lösning, i stället handlar det om att hitta en lösning som tillräckligt många intressenter kan godta<sup>13</sup>.

## Att hantera komplexitet

Det verkar finnas en naturlig benägenhet att undvika komplexa problem och i stället se alla problem som okomplicerade. Komplexa problem är svåra att upptäcka, inte minst när man befinner sig mitt uppe i dem. Men det saknas även kunskap om vad som utmärker komplexa problem och hur man bäst tar sig an dem<sup>14</sup>. Tyvärr har komplexa problem som hanteras som något annat en benägenhet att slå tillbaka, orsaka oförutsedda konsekvenser eller nya problem. Det är dessutom ett slöseri med tid och energi att försöka tillämpa standardlösningar på problem som vi aldrig har stött på tidigare<sup>15</sup>.

För att kunna hantera ett problem eller en situation behöver vi först förstå sammanhanget och sedan anpassa våra handlingar därefter. De flesta problem innehåller både komplexa och komplicerade delar och det är sällan antingen eller. Många problem verkar okomplicerade på ytan, men när man väl tränger in i dem inser man att de verkligen är komplexa.

Därför behöver vi lära oss mer om komplexa problem, vad som gör dem komplexa och hur vi kan hantera dem. Att acceptera och försöka förstå i stället för att undvika och förneka<sup>16</sup>. Men det viktigaste är kanske att komplexa problem kräver mer tid i det tidiga skedet, det utforskande och analyserande skedet, vilket i sin tur kräver framförhållning och kunskap om omvärlden. När det gäller

---

<sup>12</sup> Svenska trender 1986–2022, SOM-institutet, Göteborgs Universitet, 2023

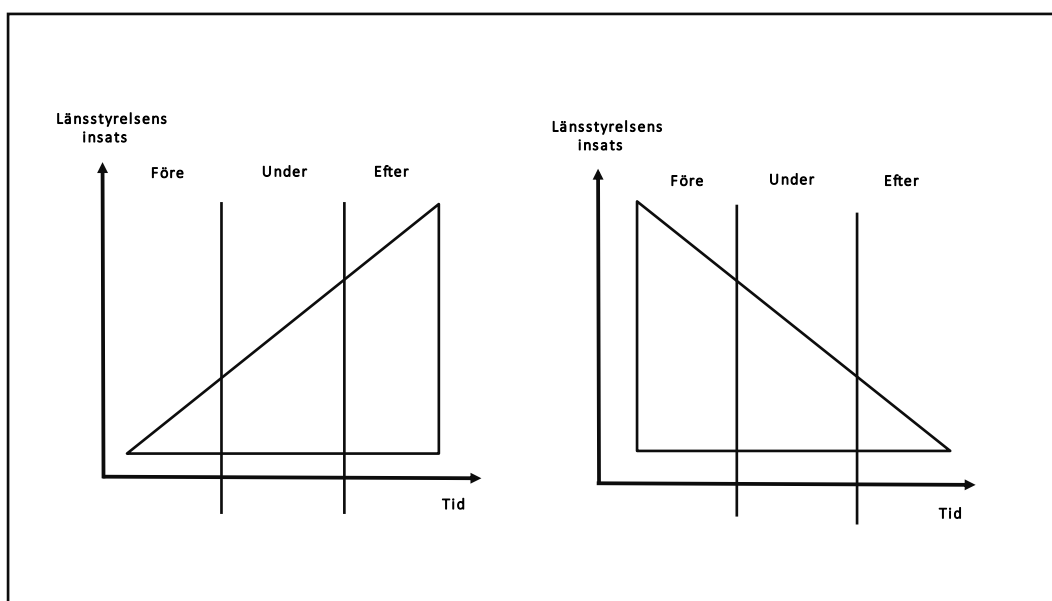
<sup>13</sup> Dilemmas in a General Theory of Planning, Rittel och Webber, Policy Sciences 4, 1973

<sup>14</sup> Wicked Problems, Tom Ritchey, AMG Vol.2 No.1, 2013

<sup>15</sup> Dialogue Mapping, Jeff Conklin, CogNexus Institute, 2005

<sup>16</sup> The new dynamics of strategy, Kurtz och Snowden, IBM Systems Journal, 2003

komplexa frågor behöver vi flytta tid och resurser från sent i processen till tidigt (se figur 2).



Figur 2: Figuren till vänster visar hur vi vanligtvis fördelar våra resurser när det gäller stöd till kommunerna. Huvudparten av våra resurser fokuseras i slutet av kommunens processer. Den högra illustrerar hur länsstyrelsens resurser i stället skulle kunna omfördela till att lägga fokus på att stödja kommunerna i början av deras process.

### Vad gör en fråga komplex?

- Socialt konstruerade och värderingsdrivna, med en mångfald av perspektiv och beroenden
- Unika i bemärkelsen att de inte påminner om andra och därför inte kan kategoriseras
- Förståelsen av problemet är beroende av hur man ser på dess lösning
- Försök till lösningar ger oavsiktliga konsekvenser och orsakar ofta nya problem
- Sökandet efter alternativa lösningar har ingen borte gräns, i stället är det tid och resurser som avgör
- Syftet är inte att hitta rätt lösning utan att hantera en situation på bästa sätt

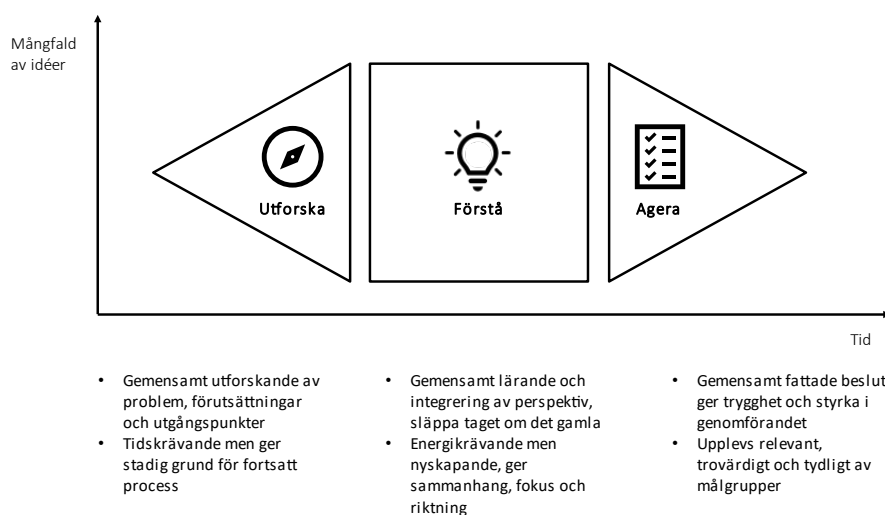
Men om vi lyckas övervinna vårt obehag och vår lust att förenkla, så kan utforskandet av det komplexa bli en lärande och meningsskapande process. Att utforska det komplexa ger oss en större förståelse för helhet, samband, synergier och målkonflikter. Vi kan få hjälp att finna en riktning mot våra mål, och på så sätt tydliggöra mandat, rådighet samt med- och motkrafter. Genom att testa kan vi börja förstå och utmed vägen lära nytt, vilket leder till nya resultat.

Men vi kan även behöva utmana våra grundantaganden. Det räcker inte att bli lite bättre på det vi redan gör utan det krävs att vi vågar förändra invanda sätt att tänka och agera.

# Förslag till nya arbetssätt

När det handlar om att arbeta med komplexa problem är det viktigt att ha effektiva arbetsmetoder för att hantera komplexiteten. Det innebär att det krävs samarbete i större utsträckning mellan såväl sektorer och aktörer som planeringsnivåer. Vi behöver samla kunskaper och göra gemensamma analyser. Vi behöver lära av varandras kunskap och roller på Länsstyrelserna och i kommunerna.

För organisationer som är intresserad av att utveckla sitt sätt att arbeta beskrivs nedan en grundprocess för hur framtagandet av nya sätt att arbeta kan ske. Metodbeskrivningen utgår från en länsstyrelse men det kan lika gärna vara en kommun eller annan organisation. Grundprocessen kan användas för att hantera komplexa problem. Det kan handla om nya uppdrag till länsstyrelserna eller om en önskan att få en bättre integrering mellan existerande uppdrag som till exempel att bättre integrera miljö-, energi- och klimatmålen i den fysiska planeringen. Metoden går självklart också att tillämpa för mindre, avgränsade frågor.



Figur 3: Bilden visar den så kallade beslutsdiamanten. Den visar den process som behövs för att jobba med komplexa frågor. Mer om beslutsdiamanten i fördjupningskapitlet.

## Utforska

Ett av det här projektets viktigaste slutsatser är att vi avsätter för lite tid och energi på dialog mellan våra olika verksamhetsområden. I projektets förslag till arbetsprocess för komplexa omställningsfrågor är dialog för att skapa samsyn det skede som vi behöver börja med, men också ständigt återvända till. Utan samsyn kan vi inte agera kraftfullt som en länsstyrelse.

Komplexa omställningsfrågor kan inte lösas genom att man studerar och hanterar de ingående delarna var för sig. Vi behöver mötas mer över våra

verksamhetsgränser för att tillsammans utforska och lära, finna synergier och konflikter, samband och aktörer. Det innebär att medvetet uppehålla sig i det komplexa, utan att för snabbt formulera frågeställningar, mål eller lösningar. Det behövs en meningsskapande process där vi gemensamt skapar en samsyn av hur ett problem ska förstås och hur förutsättningarna ser ut.

Hur man bedömer ett problem definierar hur man uppfattar vad det är som behöver göras. Om vi i inledningen av en process inte lägger tid och energi på att skapa en gemensam bild av problemet är risken stor att vi kommer att prata förbi varandra och inte förstå varandras utgångspunkter och ställningstaganden. Då kan vi tvingas till tidsödande omtag eller i värsta fall har vi förvärrat det ursprungliga problemet.

## Förstå

Innan vi kan agera behöver vi skaffa oss en överblick. Hur ser förutsättningarna ut, vad ser vi för möjligheter och svårigheter, vilka med- och motkrafter kan vi identifiera? Genom att sätta ramarna för vilka val och handlingar som är möjliga, konkretiseras bilden av vad som måste göras, hur det ska göras och av vem. Först då kan vi börja formulera konkreta mål och handlingsplaner, formalisera samverkan och tydliggöra rollfördelningen.

Länsstyrelsen behöver bli bättre på att agera uttolkare och berättare. Att vara den aktör som utifrån våra uppdrag och länets förutsättningar ramar in idéer och kunskap för att på så sätt styra hur uppmärksamheten fokuseras. I en situation där det finns olika, ofta motstridiga bilder av förhållanden och utmaningar, behövs en aktör som kan vara tydlig med vad man tror kan eller måste hända. Först då kan vi få andra aktörer att tillsammans med oss åstadkomma en önskvärd utveckling.

## Agera

När vi har uppnått en gemensam bild i en fråga, tydliggjort var vi står och vilken riktning vi önskar se, då kan vi agera med kraft och tydlighet i vårt samhällsuppdrag och våra målgrupper kommer att uppleva oss som trovärdiga och relevanta.

Länsstyrelserna arbetar utifrån ett brett samhällsplaneringsperspektiv. Vi informerar och bedriver stöd i en mängd olika former och kanaler. Skedet inspirera och motivera handlar om att vi behöver bli bättre på att styra frågor till rätt processer. För att inte belasta våra kollegor som arbetar med lagstadgade processer av olika slag, med alltför omfattande och mångskiftande underlag som rör våra främjandeuppdrag behöver vi bli tydligare med vad som hör hemma var.

Det är viktigt att göra skillnad på vad som kan och bör hanteras via till exempel miljöbalks- eller PBL-processer och vad som passar bättre i andra samhällsplaneringsprocesser.

## Effekt

Syftet med att hantera ett komplext problem är inte att hitta rätt eller fel, utan om att förändra en situation, förhoppningsvis till det bättre. Men förutom detta tror vi att ett förändrat och utvecklat arbetssätt som är anpassat för komplexa omställningsfrågor kan få flera positiva effekter för våra organisationer:

- Medarbetare kommer att få en större förståelse för helheten, olika perspektiv och beroenden
- Länsstyrelsen i stort kommer att kunna agera snabbare, mer kraftfullt och tydligt
- Våra målgrupper kommer att uppleva att Länsstyrelsen är mer relevant, trovärdig och synlig

## Förslag till förändringar av styrning, ledning och organisation

Länsstyrelsernas uppdrag är både brett och komplext. Vi ska se till att beslut från riksdag och regering genomförs i länet och samordna den statliga verksamheten. Länsstyrelsens uppdrag och vision är att arbeta för det hållbara samhället. Ramarna utgörs av länsstyrelseinstruktion, regleringsbrev, statens budget, nationella mål, lagar och riktlinjer, uppdrag från departement osv. Respektive länsstyrelse anpassar verksamheten till sitt läns förhållande och förutsättningar, regionala mål och strategier, omvärldsanalyser och återkoppling från de olika verksamheterna.

Länsstyrelsen är en organisation som jobbar med många olika specialiserade sakfrågor samtidigt som det finns frågor som går på tvären av dessa sakområden. Länsstyrelserna har en bred kompetensbas med en palett av olika kompetenser. Projektet konstaterar att det finns bra exempel på samarbete mellan de olika kompetensområden, liksom mellan länsstyrelserna, men att det finns ett behov av att öka och utveckla detta samarbete. Inte minst behöver det tvärssektoriella samarbetet öka såväl inom som mellan länsstyrelserna.

## Hinder idag

I våra olika möten med olika myndigheter under projektet har olika hinder noterats. Det är inte alltid samstämmiga hinder. Det kan vara olika på olika arbetsplatser och i olika omfattning men utifrån de olika aktiviteter som projektet genomfört har några tydliga hinder för effektivt tvärbete identifierats.

- Verksamhetsplanering sker för ett år framåt men de tvärgående frågorna kräver ett betydligt längre perspektiv för att länsstyrelserna ska kunna åstadkomma de förändringar som behövs.
- Det saknas ofta tillräckliga avsatta resurser för det viktiga tvärbudet och därför behöver fördelningen av resurser internt ses över för att utveckla och möjliggöra tvärbudet fullt ut. Förvaltningsanslag och projektmedel och/eller tillfälliga resurser hanteras ofta på olika sätt i de ekonomiska systemen. Det gör det svårt att skapa synergier mellan dem.
- De som jobbar med fysisk planering och miljömål är oftast finansierade genom förvaltningsanslag medan de som jobbar med energi- och klimatfrågor ofta finansieras med tidsbegränsade medel och de blir därmed inte lika tillgängliga för samverkan.
- Sedan länge finns det formuleringar i länsstyrelseinstruktionen om att vi ska integrera tvärperspektiven men det till trots finns brister i genomförandet.
- Generellt sett är kunskaperna om varandras uppdrag och kompetenser för låg vilket gör det svårt att samverka effektivt.
- Det finns ofta en outtalad ”kultur” på arbetsplatsen om hur olika uppdrag ska genomföras. Vi gör som vi brukar!

## Förslag till förändringar

För att bättre kunna svara mot de nya förväntningar som finns på länsstyrelserna behöver vi förändra och utveckla en del av våra arbetssätt.

- Vi behöver bli bättre på att identifiera vilken typ av stöd som kommunerna behöver. Kommunerna är mitt uppe i en stor omställning när det gäller samhällsplaneringen och kan behöva ytterligare och andra stöd än de länsstyrelsen idag ger. De kommuner projektet haft kontakt med efterlyser exempelvis fler regionala analyser. Exempel på en regional analys är en landskapskaraktärsanalys som handlar om att studera landskap och sårbarhet för exploatering i ett regionalt perspektiv. En sådan analys kan utgöra stöd för kommunerna i arbetet med vindkraft, solkraft med mera. Om vi hjälper kommunerna i början av en process blir vår roll som granskare troligtvis enklare.
- Vi behöver utveckla och komplettera verksamhetsplaneringen med ett längre tidsperspektiv. Genom en förbättrad omvärldsanalys blir det enklare att bedöma möjliga förändringar som kommer att ställa nya krav på länsstyrelsens verksamhet i ett längre perspektiv. Ett exempel är att analysera hur nya EU-direktiv kan komma att påverka länsstyrelserna.
- Vi behöver öka kompetensen om varandras kunskaper och uppdrag för att kunna bidra med det stöd som krävs för den förändring som krävs av samhället. Vi behöver en större förståelse för hur vi använder PBL, MB

och annan lagstiftning och hur dessa påverkar vårt sätt att arbeta.

- Vi behöver utveckla formerna för tvärspektoriell samverkan inom respektive länsstyrelse. Dessa former behöver vara anpassade efter respektive läns behov och bör följas upp kontinuerligt. Till exempel kan finansiering av tjänster ses över så att det finns personella resurser för kontinuerlig samverkan. Ett annat exempel är att vid rekrytering efterfråga planhandläggare med erfarenhet av miljö- eller klimatarbete.
- Vi behöver ta fram tydliga regionala vägledningarna i olika frågor. Sådana vägledningarna skulle göra oss tydligare, starkare och mer relevanta. Det blir en snabbare och enklare process internt att handlägga ärenden om det finns en tydlig koppling och en grund i dessa vägledningarna. Det blir tydligare för kommunerna att se riktningar och vad som är relevant. Sådana vägledningarna kräver en grundlig analys. Ett exempel är länsstyrelsen i Skåne som avråder från byggande på jordbruksmark.
- Vi behöver bli mer proaktiva i vårt arbete. För att bli mer proaktiva behöver vi bli bättre på att spana in i framtiden. Det är bra både för vår egen planering och för att kunna vara ett bättre stöd för länets kommuner och andra aktörer.
- Det är viktigt att vi med regelbundenhet analyserar instruktion och regleringsbrev och utifrån denna analys tolkar hur vi bör utforma arbetet. Denna tolkning av instruktionen och regleringsbrevet måste också påverka fördelningen av resurserna internt. Risken är annars stor att vi jobbar som vi brukar och inte som vi behöver.
- Den uttalade ”kulturen” på arbetsplatsen om hur olika uppdrag ska genomföras behöver regelbundet utvärderas.
- Komplexa frågor kräver metoder för att hanteras. Det saknas idag till stor del effektiva metoder för analys av komplexa frågor på länsstyrelserna. Det går inte att enbart samtala sig fram till lösningar på komplexa frågor. Det krävs metoder och verktyg som stöd i samtalet. I takt med att allt fler mål ska uppnås inom samhällsplaneringen kommer avvägningarna att bli allt svårare att göra. Avvägningarna behöver göras gemensamt och gemensamt arbete kräver verktyg för att vara såväl effektivt som rättssäkert. Metoder och verktyg bör tas fram gemensamt mellan länsstyrelserna då behovet är generellt.

# Del II - Fördjupning

## Kort om länsstyrelsens olika uppdrag

Miljöbalken och Plan- och bygglagen är de lagstiftningar som varit särskilt i fokus för projektet. Miljöbalken och Plan- och bygglagen är sammankopplade genom att de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ligger till grund för tillämpningen av planer och lov enligt plan- och bygglagen. Miljöbalkens krav på att beskriva förutsättningar och konsekvenser och göra rimliga avvägningar mellan olika intressen tillgodoses exempelvis i den kommunala detaljplanen.

Samtidigt som miljöbalken och plan- och bygglagen är sammankopplade finns också skillnader mellan lagstiftningarna som ger ett slags mellanrum mellan lagstiftningarna. Detta mellanrum ger utrymme för att prova olika frågor i praktisk tillämpning. Det skapar förutsättningar för avvägningar mellan såväl lagstiftning som mellan olika samhällsintressen. Det innebär också möjlighet till viss anpassning av praxis till aktuella samhällsfrågor över tid.

## Olika roller

Något förenklat kan man säga att länsstyrelsen har två olika typer av roller. Dels den roll där vi granskar och bedömer hur bra olika aktörer följer lagar och regler som exempelvis plan- och bygglagen, PBL och Miljöbalken, MB. Dels har vi de uppdrag där vi på olika sätt ska stötta aktörer att förändra sitt agerande på olika sätt för att vi ska nå olika nationella mål som exempelvis miljökvalitetsmålen, klimat- och energimålen och Agenda 2030.

Lika viktig som PBL är för den fysiska planeringen är de mål som är formulerade och återfinns exempelvis i klimatlagen. De är dock svårare att applicera direkt i den fysiska planeringen. I denna rapport kallar vi rollerna för granskningsrollen respektive främjanderollen. Dessa två olika roller innebär såväl skilda sätt att arbeta som skilda sätt att arbeta gentemot aktörer.

Främjandeuppdragen är vanligtvis relativt kort beskrivna och berör ett färre antal mål samtidigt som vi ska nå ett stort antal aktörer. Målen kräver dock tolkning. Uppdragen där vi ska granska mm är omfattande uppdrag som berör många mål och politikområden med en i jämförelse smal slutprodukt. I exemplet fysisk planering har vi hela PBL och annan lagstiftning som ska beaktas och som ska koncentreras i ÖP (översiktsplan) och DP (detaljplan).

När det gäller PBL har Länsstyrelsen en tydlig roll gentemot kommunerna som till exempel att vägleda om innehåll, avgränsning av MKB, ta fram underlag och utöva tillsyn vid samråd och granskning enligt den formaliserade lagstadgade



PBL-processen för översiktsplanering. För främjandeuppdrag handlar det om att även få in perspektiven miljömål, energi och klimat i samhällsplaneringen.

För att bättre kunna integrera miljö kvalitetsmålen och klimat- och energimålen i den kommunala översiktsplaneringen behöver vi arbeta gemensamt mellan den granskade och den främjande rollen. Vi behöver tillsammans undersöka hur vi på ett effektivt sätt kan förbättra stödet till kommunerna.

## Främjandeuppdragen miljö kvalitetsmålen, klimat och energi och Agenda 2030

Länsstyrelsen har flera främjandeuppdrag. Det handlar om uppdrag där vi ska påverka olika aktörer att agera på ett sätt som gynnar de mål som riksdagen satt upp men där det saknas en tydlig beskrivning av vägen till målet.

De verktyg som kan användas för att påverka i en viss riktning är till exempel olika bidrag, planeringsunderlag eller kunskapshöjande insatser. Länsstyrelsen arbetar tillsammans med kommuner, näringsliv, frivilligorganisationer och andra aktörer för att miljö målen, målen för klimat och energi och Agenda 2030 ska få genomslag i länet. Strategier, handlingsplaner och åtgärdsplaner är exempel på verktyg som används inom olika områden. Det handlar också om att lyssna av vilka utmaningar som kommuner och andra aktörer står inför och vidarebefordra dessa iakttagelser till nationella myndigheter och berörda departement.

### Miljö målsuppdraget

Miljö målssystemet inleddes 1999 och länsstyrelsen har haft en viktig roll redan från början. Länsstyrelsens roll i miljö målen är att samordna det regionala arbetet och ska enligt länsstyrelseinstruktionen:

- samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet
- utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen
- stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen
- verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet.



## Klimat – och energiuppdraget

Länsstyrelserna har sedan 2008 i uppdrag att samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik för energiomställning och minskad klimatpåverkan.



Uppdraget återfinns också i länsstyrelseinstruktion genom att det är ett av miljömålen. I regleringsbrevet anges årligen vad länsstyrelsen ska fokusera på inom uppdraget. Sedan 2015 ingår att bistå Naturvårdsverket med Klimatklivet.

## Agenda 2030

Länsstyrelsens roll i Agenda 2030 innebär bland annat att:

- främja arbetet med Agenda 2030 och
- i samverkan med andra aktörer i länen bidra till att genomföra FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå samt
- redovisa utvecklingen i respektive län.



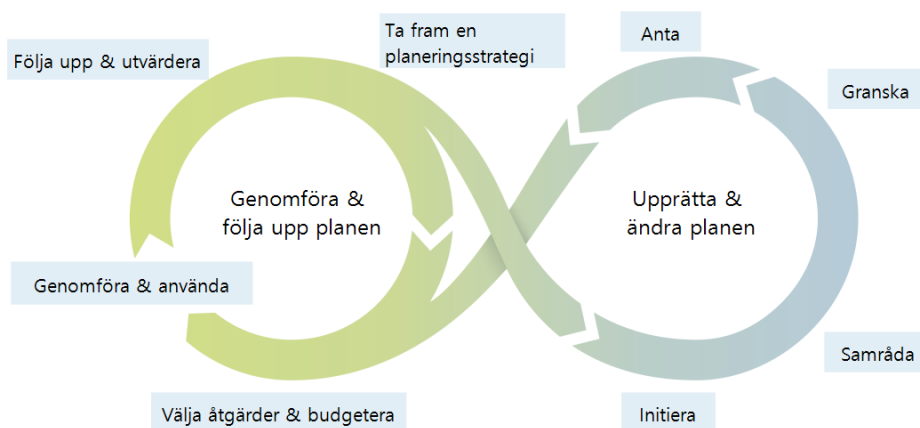
## Fysisk planering - granskningsuppdrag PBL

Fysisk planering handlar om att bestämma hur mark- och vattenområden ska användas. Enligt PBL (plan- och bygglagen) ska olika samhällsintressen vägas mot varandra i en öppen och demokratisk process, samtidigt som enskildas rättigheter ska beaktas. I Sverige är kommunerna ansvariga för den fysiska planeringen enligt PBL. Det betyder att kommunerna ansvarar för planläggningen av mark- och vattenområden inom sina geografiska gränser. Det är endast kommunen som har befogenhet att anta planer och bestämma om planläggning ska få komma till stånd eller inte. Det är innebörden av det kommunala planmonopolet.

Länsstyrelsens roll i kommunernas översiktsplanering finns bland annat beskriven på kunskapsbanken på Boverkets hemsida. Länsstyrelsen ska i sin granskande och stödjande roll enligt PBL bland annat verka för att riksintressen tillgodoses och att miljö kvalitetsnormer följs. Länsstyrelsen ska ge råd om vilka hänsyn som bör tas till allmänna intressen som räknas upp i 2 kap. PBL. Länsstyrelsen bevakar bland annat att strandskyddets syften tillgodoses i områden som avsätts för landsbygdsutveckling i strandnära lägen samt verkar för att mellankommunala intressen samordnas och att människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning och erosion beaktas.

## Rollfördelning mellan kommun och länsstyrelsen i översiktsplanprocessen

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen ska spegla den politiska majoritetens uppfattning och beslutas av kommunfullmäktige. Översiktsplanen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.



Figur 4: Boverket har tagit fram följande modell för att beskriva den kontinuerliga översiktsplanprocessen.

## Kommuner och samhällsplanering

För att Länsstyrelsen ska bli mer vägledande i hur kommunerna kan integrera miljö-, energi- och klimatmålen i översiktsplanen så bör länsstyrelserna förändra och intensifiera sin vägledning till kommunerna för tvärssektoriell samverkan. Det behövs ett ökat fokus på de tidiga skedena i länsstyrelsernas kontakt med kommunerna i den kommunala fysiska strategiska planeringen. Vi kan behöva dialoger innan de tidiga dialogerna, en sorts strategiska hållbarhetsdialoger. Detta framkom tydligt under workshoparbetet med länsstyrelserna och kommunerna.

Förmågan till utveckling är central och kommunernas institutionella kapacitet är viktig för att kunna hantera samhällsomställningen. För kommunernas möjligheter att utveckla sin kapacitet blir det därmed än viktigare med en kontinuerlig nätverkssamverkan på regional-lokal och mellankommunal nivå för kunskapsbyggande och spridande av lärande exempel. Kommuners förmåga att ta hänsyn till olika främjandemål i den fysiska planeringen beror till stor del på deras institutionella kapacitet.

När det gäller kommunernas institutionella förmåga är det tydligt att det är centralt med tjänstepersoner som arbetar strategiskt. En ökad mängd resurser dedikerade till strategiskt arbete kan stärka vidden och mängden av kunskap som finns tillgängligt internt, samt möjligheten att delta i olika nätverk och forum såväl internt som externt för att sprida och inhämta ny kunskap. Detta ger en större organisatorisk öppenhet för ny kunskap och idéer, möjliggör etablerandet

av gemensamma referensramar och skapar en gemensam förståelse för samhällsutmaningar och hur de kan bemötas.

Olika typer av nätverk bidrar med komplementära mervärden till kommunernas institutionella kapacitet. Länsstyrelsens regional-lokala nätverk bidrar till en ökad bredd av kunskap främst genom att sprida mer teoretisk kunskap, medan de mellankommunala nätverken främst stärker de relationella resurserna tjänstepersoner emellan, vilket möjliggör ett fördjupat kunskaps- och erfarenhetsutbyte av mer praktisk karaktär. Mellan-kommunala nätverk med sub-nätverk där en stor del av makt och beslutsfattande finns representerat verkar även medföra en gynnsam struktur för konkret handling<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> EKLIPS – Energi och KLimat i fysisk Planering genom lokal och regional Samverkan

## Mer om hur komplexa frågor kan hanteras

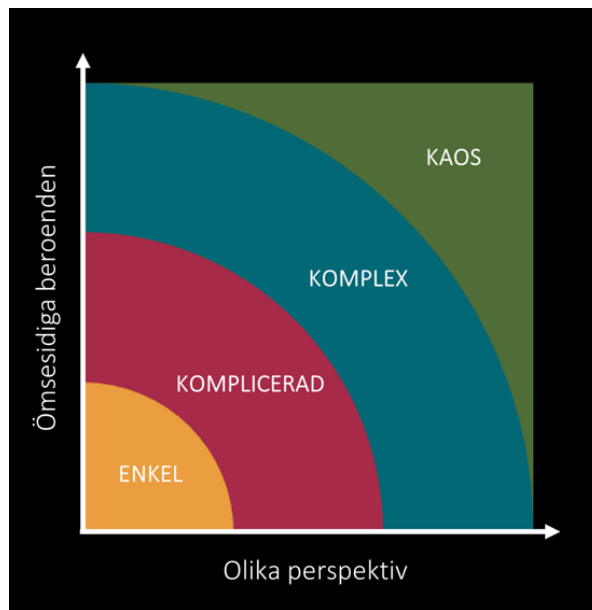
Hur kan egentligen komplexa frågor lösas? Kan de lösas? I detta kapitel fördjupar vi oss i vad som karaktäriserar komplexa frågor och vilka strategier som är framkomliga när det gäller att kunna hantera dem effektivt. Den största utmaningen ligger hos oss som människor - både individens möjligheter och begränsningar och hur bra vi är på att arbeta i grupp. Vi är alla olika men det är också där vi hittar styrkan genom våra olika perspektiv. För både individen och gruppen finns bra metoder som kan praktiseras – vi behöver bara använda dem!

### Kan vi övervinna vår lust att förenkla?

Redan på 1970-talet började forskare intressera sig för särskilt krångliga sociala och organisatoriska planeringsproblem som inte kunde hanteras genom traditionella linjära planeringsprocesser. De kallade den här typen av problem för "luriga" (wicked) problem. Inte i bemärkelsen "onda" utan snarare att de var tvetydiga, oförutsägbara och utan en specifik lösning. Man insåg att det var mycket svårt att uppnå konsensus kring den här typen av problem, dess inramning och lösning, och försök att lösa dem resulterade ofta i nya problem.

Samhällsplaneringen har inte blivit mindre komplex de senaste 50 åren. I stället behöver allt fler aspekter hanteras samtidigt och vi har aldrig varit så beroende av samverkan mellan aktörer som idag. Inte minst när planeringen förväntas hantera såväl sociala som ekologiska och ekonomiska hållbarhetsaspekter. Aspekter som kan röra sig mellan konkreta och abstrakta, kort och lång sikt, ömsesidigt beroende eller i stå i direkt konflikt med varandra.

Komplexitet kan varken kontrolleras eller övervinnas, men man kan lära sig att navigera i och hantera komplexa system och situationer. Till skillnad från enkla problem har komplexa inga tydliga samband och det är svårt eller omöjligt att förutse effekter och konsekvenser.



Figur 5: Bilden visar skillnaden mellan olika typer av problem från enkla där det är få ömsesidiga beroenden och få perspektiv till komplexa som har många ömsesidiga beroenden och många perspektiv. Källa Klara Palmberg Broryd.

Enkla problem kan hanteras genom att följa rutiner eller effektivisera processer och svaret är oftast rätt eller fel. När ett enkelt problem övergår till att bli komplicerat ökar antalet aktörer och beroenden. Det är fortfarande möjligt att förstå delarna var för sig, hur de hänger samman och i vilken ordning saker bör ske. Det som främst skiljer ett komplicerat från ett komplext problem är att det komplicerade går att hantera med hjälp av information och struktur. Det är ännu möjligt att överblicka konsekvenser genom analys och att lägga upp strategier.

## Varför är det svårt att jobba i grupp?

Det är inte lätt att jobba i grupp med komplexa frågor. Vi tenderar att förstå och tolka en uppgift på olika sätt, vilket innebär att en del tid behöver läggas på att komma överens om vilken uppgiften är och få en gemensam förståelse.

Den mesta tiden upptas dock av sociala processer, där vi människor av naturen är måna om vår sociala position och identitet i gruppen, något som historiskt varit viktigt för vår överlevnad snarare än samarbete mellan individer. Medlemmar i en grupp som inte känner sig trygga i gruppen riskerar att fokusera på att deras egna ställningstaganden och åsikter ska accepteras och förstås av gruppmedlemmarna snarare än att försöka förena allas unika kunskaper.

En organisation blir mer effektiv om man skapar väl fungerande sociala processer parallellt med uppgiftsspecifika processer. Ett team fungerar inte optimalt om inte de sociala processerna fungerar fullt ut. När de sociala processerna tar för mycket tid hindrar det gruppen från att prestera på topp.

I länsstyrelsernas alltmer komplexa uppdrag blir också organisationen mer komplex och det ställs därmed större krav på att medarbetarna delar och integrerar kunskap med varandra. Enkelt kan man säga att det handlar om att människor, med olika kunskaper, måste sammanföra kunskaperna till en kollektiv intelligens/förmåga för att lyckas lösa komplexa arbetsuppgifter. Om ett team ökar förmågan att integrera kunskap ökar förmågan att lösa uppgifter.

Det är komplexitet som är utmaningen nu och i framtiden. Om vi jämför med 1950-talet försöker vi uppnå sex gånger fler mål i organisationer i dag. För att lösa detta ökar vi specialiseringen. Vi delar helt enkelt upp jobbet mellan oss. På så sätt kan vi fördjupa vår kunskap, och summan av våra kunskaper blir större. Vilket också skapar en hög komplexitet. Allting blir svårare att överblicka och det gör oss beroende av vår skicklighet att föra samman och koordinera kunskap i en superspecialiserad organisation.

Tidigare kunde vi förlita oss på en central ledning som fattade besluten, men när vi ökar komplexitet hinner inte den logiken med längre. Vi kan inte längre förutse och reagera tillräckligt snabbt och därför måste hela gruppen vara delaktig i koordinering av de gemensamma kunskaperna.

Framgångsrikt teamwork innebär att alla måste få vara på sina egna villkor, men också att alla är medvetna om att de måste anstränga sig för att vara så skickliga samarbetare som möjligt.

Medarbetare och chefer behöver ha vissa grundläggande kunskaper om hur man fattar beslut och samarbetar. Vi behöver alla förstå ledarskapets villkor även om man inte själv är ledare. Det är svårt att vara ledare, men det är ännu svårare om medarbetare inte förstår hur svårt det är.

## Problemlösning i grupp

I teorin så samarbetar vi när vi sitter tillsammans och diskuterar ett problem. Vi lyssnar på varandras idéer och kommer fram till ett gemensamt resultat. Men en grupp består av individer med divergerande åsikter och olika kunskaper.

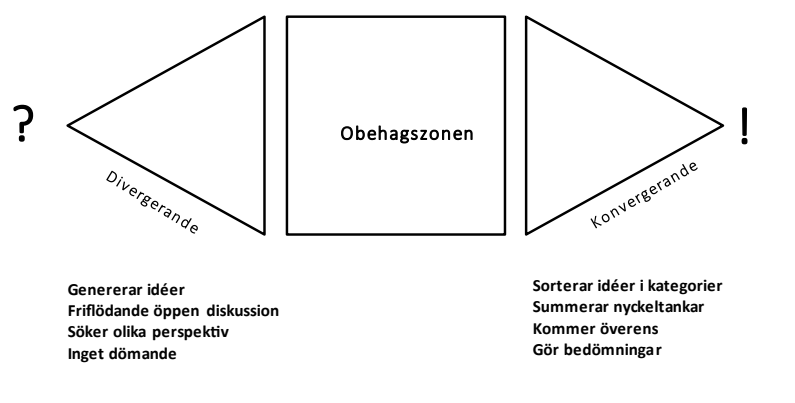
I teorin ska en grupp som beslutat sig för att tänka igenom ett svårt problem röra sig fram i processen i tydliga, genomtänkta steg. Först ska gruppen generera och undersöka olika idéer – en divergerande process. Sen ska de bästa tankarna landa i ett förslag som bearbetas tills de kommer fram till ett slutligt beslut som sammanfattar bredden av hela deras tankemöda – en konvergerande process.

Så fungerar det dock sällan. I praktiken är det svårt för människor att uttrycka sina egna tankar och samtidigt förstå övrigas perspektiv. Det är särskilt svårt när det finns många perspektiv på bordet.

När ett problem har en självklar lösning är det klokt att avsluta diskussionen snabbt. Varför slösa tid? Enda problemet är att de flesta grupper försöker att komma till så här snabba avslut vid alla diskussioner!

Inledningen av en diskussion omfattar välbekanta områden och tankar. Problem som saknar en självklar lösning kräver mycket tankearbete och frågeställningarna är för komplexa för att lösas med redan känd kunskap. Gruppen måste hantera svåra problem genom att bryta sig ur sina gamla föreställningar och undersöka bredare perspektiv.

En period av förvirring och frustration är en naturlig del av att arbeta med en komplex fråga. Så snart en grupp passerar linjen för det välkända, självklara för att utforska nya perspektiv måste gruppens medlemmar kämpa för att integrera nya och annorlunda sätt att tänka. Att kämpa för att förstå en lång rad nya och obekanta perspektiv och kanske motsatta din egen, är sällan en behaglig upplevelse. Gruppen befinner sig i obehagszonen. Processen för att hantera komplexa frågor i grupp illustreras i figur 6 och kallas för beslutdiamanten.



Figur 6: Det här kallas Diamanten för gemensamt beslutsfattande<sup>18</sup>.

Missförstånd och kommunikationsproblem hör ihop med gemensamt arbete kring komplexa frågor. Obehagszonen är en direkt och oundviklig följd av bredden i en grupp. För att få hållbara överenskommelser måste man jobba sig igenom obehagszonen. Utan en gemensam förståelse kommer inte ett meningsfullt samarbete att fungera.

<sup>18</sup> Beslutdiamanten utvecklades av Sam Kaner, Lenny Lind, Catherine Toldi Sarah Fisk, Duane Berger.



## Kollektiv förmåga

I dagens samhälle är kunskap viktigare än någonsin och vi blir mer och mer specialiserade i våra yrkesroller. Den ökade specialiseringen innebär att det ställs högre krav på att vi drar nytta av våra olika professioner. Denna specialisering innebär ett ökat behov av att samarbeta i grupper eftersom ingen längre förväntas kunna allt. Som en effekt av detta ökar kraven på gott samarbete i grupper då kompetenser behöver kombineras.

Kollektiv förmåga kan beskrivas som individers förmåga att samarbeta och dela kunskap så att gruppens resultat blir större än den enskildes. Kollektivt intelligenta grupper lyckas i större utsträckning använda den kunskap som är tillgänglig inom gruppen.

Hur bra är vi på att samarbeta i grupper? Länsstyrelsernas organisationer består av allt fler specialiserade medarbetare. Medarbetarna behöver ständigt dela och integrera kunskap med varandra. Forskning visar att team generellt presterar lågt när det gäller att sprida och integrera kunskap - en förmåga som är essentiell för att utveckla team. För att vi ska fungera väl i team behöver teamen få lägga tid på att utveckla sin förmåga att samarbeta. Teamen behöver uppmuntras av organisationen. För att teamen ska vara effektiva behöver de bestå över tid och inte skapas inför varje ny uppgift.

## Institutionell kapacitet

Den institutionella kapaciteten kan definieras som en organisations förmåga att reagera på och hantera samtida sociala och miljömässiga utmaningar genom beslutsfattande, planerings- och implementeringsprocesser<sup>19</sup>.

Institutionell kapacitet kan beskrivas med tre dimensioner<sup>20</sup>. Den första dimensionen är Kunskapsresurser. Det avser *omfattningen* av olika sorters tillgänglig kunskap (explicit och tyst, systematiserad och erfarenhetsbaserad), *referensramar* eller diskurser igenom vilket denna kunskap tolkas och ges mening. Kunskapsresurser omfattar också hur vidden av kunskap och dess ramar *integreras* i olika policysfärer samt en organisations *öppenhet* för och *lärande* från nya idéer.

Relationella resurser består av *omfattningen* av berörda aktörer som involveras i dessa processer, med en betoning på nätverk mellan olika aktörer. Dessa nätverks utseende (*morfologin*) det vill säga deras former och strukturer, samt dessa nätverks *integrering*, dvs hur väl sammanlänkade dessa nätverk är, påverkar hur information och idéer rör sig inom och mellan nätverken. Även *maktrelationer* ingår i denna dimension. Det handlar både om hur relationer hanteras och hur de

---

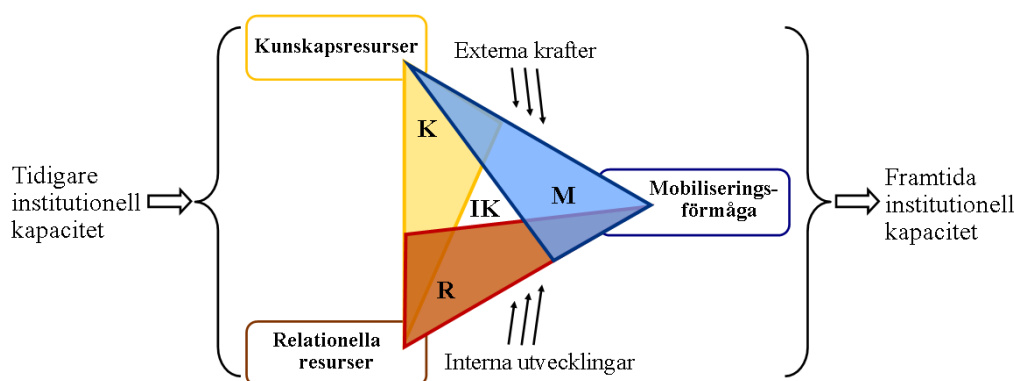
<sup>19</sup> (Polk, 2011)

<sup>20</sup> Healey et al. (2003, 1999)

sker (öppna relationer byggda på ömsesidigt förtroende eller stängda och avvisande relationer) samt var centra för makt och beslutsfattande befinner sig i nätverken och i styrningsstrukturena.

Den tredje delen är Mobiliseringsförmåga. Den omfattar en *möjlighetsstruktur*, det vill säga olika aktörers uppfattning kring önskvärdhet, möjligheter och hinder för institutionell förändring. Vidare så omfattar den de institutionella *arenor* som skapas och nyttjas av aktörer, *repertoaren* av mobiliseringsmetoder samt närvaron av så kallade *förändringsagenter*, det vill säga personer som kan leda ett organisatoriskt förändringsarbete.

Dessa dimensioner måste betraktas som rörliga då de hela tiden nyttjas, formas och omskapas i planerings- och implementeringsprocesser. Samspelet beror både på organisationens interna utveckling och externa krafter som kan påverka prioriteringar och arbetssätt. Klimatkrisen utgör ett exempel på en sådan extern kraft. De är också ömsesidigt beroende, exempelvis genom att om en lokal myndighet är inflyttad i flera, stora relationella nätverk så kan detta ge tillgång till en större vidd av kunskap. Finns det tillgång till både kunskaps- och relationella resurser kan det också möjliggöra att en gemensam *ram* kan etableras, kring vilken mobilisering kan ske. De tre komponenterna av institutionell kapacitet visualiseras i Figur X nedan.



Figur 7: Visualisering av dimensioner av institutionell kapacitet.

Med den eskalerande klimatkrisen och förändrade planeringsförutsättningar så ökar kraven på kontinuerlig kapacitetsutveckling hos organisationer som kommuner och länsstyrelser. Det kommer därmed bli än viktigare med en kontinuerlig nätverkssamverkan på regional-lokal och mellankommunal nivå för kunskapsbyggande och spridande av lärande exempel.

## Förändringsledning

Främjandeuppdragets mål är omfattande och det behövs en dynamisk process som länkar samman flera aktiviteter för att uppnå ett tillräckligt resultat. För att en dynamisk process ska vara effektiv behöver fokus också läggas på att skapa goda förutsättningar.

## Att främja förändring

Enligt John Kotter<sup>21</sup> är det åtta omständigheter som är centrala för att åstadkomma ett framgångsrikt förändringsarbete. Om dessa förutsättningar inte beaktas i tillräcklig omfattning minskar möjligheterna att åstadkomma en varaktig förändring. Då förutsättningar kan förändras både vad gäller rådighet och kunskapsläge behöver processen kontinuerligt utvecklas, anpassas och justeras. Rådighet kan förändras exempelvis i form av ny lagstiftning eller förändrade resurser. Kunskap utvecklas ständigt och behöver därför påverka arbete och prioriteringar. För att kunna manövrera i dessa ständiga förändringar krävs en dynamisk process som kan hantera riktningförändringarna utan att tappa fokus.

För att driva ett förändringsarbete med främjandeuppdragen måste det skapas en känsla av allvar och angelägenhet hos berörda aktörer. Det behöver finnas en insikt om att förändringen är oundviklig. För att aktörerna ska ha en gemensam uppfattning kring problematiken krävs en gemensam vision och strategi så att alla arbetar mot samma mål. Vision och strategi kan gärna formuleras gemensamt. En samordnad styrning är en förutsättning för att arbetet ska kunna drivas framåt effektivt och det ger en tyngd i besluten när den gemensamma visionen och strategin kommuniceras.

Det måste dock finnas utrymme för aktörerna att agera utifrån sina egna förutsättningar och intressen. För att sprida motivation är det viktigt att fira framgång genom att till exempel visa på goda exempel och framgångsprojekt. Det är viktigt att få känna att det går framåt. Firande av framgång får dock inte uppfattas som att man är i mål. Snarare handlar det om att markera att nu har vi åstadkommit så här mycket och nu är det dags att bredda arbetet och på så sätt tillvarata och utnyttja de positiva erfarenheterna. Under processens gång måste de nya inställningarna förankras så att processen blir en del av den kontinuerliga verksamheten och inte enbart blir ett resultat av enskilda individers engagemang.

---

<sup>21</sup> Kotter, John, P. (1996). Leading Change. Harvard Business Press. John Kotter har studerat förändringsarbete i nära 40 år och har konstaterat att de flesta förändringar misslyckas mycket eftersom de inte tar ett konsistent, helhetsgrepp för att förändra.

# Referenslista

Alice's Adventures in Wonderland, Lewis Carroll, 1865

Arbetsrapport för projektet Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till energi-, miljö- och klimatmålen. Länsstyrelserapport 2023

Att hantera komplexa samhällsutmaningar. Organisera, styra och leda i samverkan SKR 2020 [7585-889-0.pdf \(skr.se\)](#)

Checklista för begränsad klimatpåverkan, 2022. Länsstyrelserna [Checklista för begränsad klimatpåverkan \(rus.se\)](#)

Dilemmas in a General Theory of Planning, Rittel och Webber, Policy Sciences 4, 1973

Dialogue Mapping, Jeff Conklin, CogNexus Institute, 2005

EKLIPS – Energi och KLimat i fysisk, Länsstyrelsen Stockholm och KTH, 2020. Ett LOREG-projekt Energimyndigheten inom ramen för programmet Lokal och regional kapacitetsutveckling – kapacitet, LOREG

Facilitators guide to participatory decision-making, Sam Kaner, Lenny Lind, Catherine Toldi Sarah Fisk, Duane Berger.2007

Handbok i kommunal krisberedskap 2. Kommunala verksamheter Fysisk planering, 2021, MSB och SKR [Handbok i kommunal krisberedskap: Kommunala verksamheter: Fysisk Planering \(msb.se\)](#)

Institutional Capacity-building in Urban Planning and Policy-making for Sustainable Development: Success or Failure? Polk, M., 2011. Plan. Pract. Res. 26, 185–206. <https://doi.org/10.1080/02697459.2011.560461>

Institutional capacity-building, urban planning and urban regeneration projects. Healey, P., Magalhaes, C. de, Madanipour, A., 1999. Futura 18, 117–137.

Komplexitet, Klara Palmberg Broryd, 2021

Leading Change. Kotter, John, P. Harvard Business Press. (1996).

Organisera för hållbar utveckling, SOU 2023:14 Betänkande av nationella samordnaren för Agenda 2030 [Organisera för hållbar utveckling \(agenda2030samordnaren.se\)](#)

Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. Healey, P., De Magalhaes, C., Madanipour, A., Pendlebury, J., 2003. Deliberative Policy Anal. Underst. Gov. Netw. Soc. 60–87.

Remissunderlag – remiss om regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen  
– VGR som regionplaneorgan [Faktaunderlag - remiss om regional planering enligt PBL \(vgregion.se\)](#)

Rätt för klimatet, Slutbetänkande av Klimatråtsutredningen. SOU 2022:21.

Svenska trender 1986-2022, SOM-institutet, Göteborgs Universitet, 2023

The new dynamics of strategy, Kurtz och Snowden, IBM Systems Journal, 2003

Tänka, snabbt och långsamt, Daniel Kahneman, 2012

Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna. RIR 2019:2  
[https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb848d6e/1548101797865/RiR\\_2019\\_2\\_ANPASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb848d6e/1548101797865/RiR_2019_2_ANPASSAD.pdf)

Wicked Problems, Tom Ritchey, AMG Vol.2 No.1, 2013





**Länstyrelserna**

[www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se)