



## Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till miljö-, energi- och klimatmålen.

Projektet *Hållbar strategisk samhällsplanering som bidrar till miljö-, klimat- och energimålen* var ett nationellt tvärsektorieellt samverkansprojekt mellan Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning (LEKS), Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet (RUS) och Samhällsbyggnadsnätverket som pågått 2021–2023. Detta PM är en presentation av de viktigaste slutsatserna från projektet.

### För att nå hållbar utveckling krävs förändringar

Samhället är mitt uppe i en stor omställning, en 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. I Naturvårdsverkets senaste fördjupade utvärdering av miljömålen lyfts att vi är långt ifrån att uppnå miljömålen och utmaningarna med klimatet och den biologiska mångfalden. Samhällsplaneringen är också viktig för att Sverige ska nå upp till målen i Agenda 2030.

Samhällsplanering handlar om att balansera och väga olika intressen och mål gentemot varandra för att på 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. Flera frågor i samhällsplaneringen behöver idag hanteras kommunöverskridande, exempelvis infrastruktur, klimat- och miljö, energiförsörjning, regional

---

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

bostadsförsörjning och kollektivtrafik. Frågornas karaktär innebär ofta att resurser behöver samlas och utmaningarna tas om hand av fler än den enskilda kommunen<sup>2</sup>.

Enligt Boverket får de mellankommunala och regionala frågorna en allt större betydelse för samhällsplaneringen. Region- och kommungränser spelar allt mindre roll. I stället är det de funktionella regionerna som en kommun ingår i när det gäller till exempel bostadsmarknad och arbetsmarknad som får större betydelse för invånarna. Det behöver kommunen ta hänsyn till i sin översiktsplanering.

Energifrågor, transporter och infrastruktur, hantering av över- eller underskott av bostäder eller stora externhandelsetableringar är exempel på faktorer som kan påverka förutsättningarna för utvecklingen i andra kommuner. Det kan också handla om miljö-, klimat- och vattenfrågor samt hantering av avfall som måste hanteras och lösas gemensamt över större geografiska områden<sup>3</sup>. Nya samband och frågeställningar behöver således studeras och analyseras på ett mer övergripande plan till exempel regionala analyser inom tillkomst av nya energilandskap (vind/sol), ekologi och biologi.

Kommunerna ser ett ökat behov av regionala planeringsunderlag med ett regionalt perspektiv och hur dessa kan tillämpas. Behovet har bl a framkommit i de workshoppar som projektet haft med kommuner under våren 2022. Många kommuner har kommit längre än vi på länsstyrelserna kanske tror i fråga om hållbar fysisk planering. Förståelsen finns för samhällsplaneringens komplexitet och dess betydelse för ett hållbart samhälle, men de behöver hitta former (processer) för långsiktiga översiktsplaner som är hållbara över tid. Kommunerna ser ett ökat behov av regionala planeringsunderlag och hur dessa kan tillämpas.

## 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 anpassar därutöver till sitt läns förhållande och

---

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

<sup>3</sup> Mellankommunala och regionala förhållanden - PBL kunskapsbanken - Boverket

förutsättningar, regionala mål och strategier, omvärldsanalys och inte minst återkoppling från verksamheterna.

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>4</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.

Utöver RRV pekar flera utredningar på länsstyrelsens betydelse för att stödja kommuner och andra aktörer i den omställning som krävs<sup>5</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.

## Förmåga att ställa om verksamheten

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>6</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 en betoning på nätverk mellan olika aktörer. Mobiliseringsförmågan omfattar en *möjlighetsstruktur*, det vill säga olika aktörers uppfattning kring önskvärdhet, möjligheter och hinder för förändring.

Länsstyrelserna har en bred kompetensbas med en bred palett av olika kompetenser. Projektet gör bedömningen att det finns bra exempel på

---

<sup>4</sup>Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna. RIR 2019:2  
[https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb848d6e/1548101797865/RiR\\_2019\\_2\\_AN\\_PASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.48d26d2616860ff7bb848d6e/1548101797865/RiR_2019_2_AN_PASSAD.pdf)

<sup>5</sup> Organiserat för hållbar utveckling, SOU 2023:14,  
Rätt för klimatet. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen. SOU 2022:21.

<sup>6</sup> Healey et al. (2003, 1999)

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 de olika sakkompetenserna dvs det tvärssektoriella såväl inom som mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsernas mobiliseringsförmåga är den som är minst utvecklad.

## Hinder idag

Projektet har genomfört workshoppar med bland annat kommuner, länsstyrelserepresentanter och haft dialog med de olika länsstyrelsenätverken RUS, LEKS och Samhällsbyggnad.

I våra olika möten har olika hinder noterats. Det är inte alltid samstämmiga hinder utan det kan vara olika på olika arbetsplatser och i olika omfattning.

- Verksamhetsplanering sker för ett år framåt men de tvärgående frågorna kräver ett längre tidsperspektiv.
- Det saknas ofta tillräckliga avsatta resurser för det viktiga tvärbudet
- 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 tillgängliga för samverkan i stort.
- Brister i genomförandet av länsstyrelseinstruktionen om att vi ska integrera tvärperspektiven.
- Kunskaperna om varandras uppdrag och kompetenser är låg vilket gör det svårt att samverka effektivt.
- Det finns ofta en outtalad ”kultur” på arbetsplatsen om hur olika uppdrag ska genomföras.

## Förslag till förbättringar

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.
- Vi behöver utveckla och komplettera verksamhetsplaneringen med ett längre tidsperspektiv. Genom en förbättrad omvärldsanalys blir det enklare att bedöma möjliga förändringar.
- 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 utveckla formerna för tvärsektoriell samverkan inom respektive länsstyrelse anpassade efter respektive läns behov.
- Vi behöver ta fram tydliga regionala vägledningar som stöd för kommunerna arbete för en bättre integrering.
- Vi behöver bli mer proaktiva i vårt arbete.
- Det är viktigt att vi med regelbundenhet analyserar instruktion och regleringsbrev och utifrån denna analys tolkar hur vi bör utforma arbetet.
- Den outtalade "kulturen" på arbetsplatsen om hur olika uppdrag ska genomföras behöver regelbundet utvärderas.
- Metoder och verktyg för komplexa frågor bör tas fram gemensamt mellan länsstyrelserna då behovet är generellt.