



# Grus i planeringsmaskineriet

Sex förslag för effektivare planeringsprocesser



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner

## Förord

Planeringen av mark och vatten bygger på ett samspel mellan olika aktörer med olika roller och uppdrag. Inte minst behövs ett samspel mellan stat och kommun. När det samspelet kärvar, kärvar hela processen. SKR ser att det idag finns sådant grus i maskineriet. Vi lyfter därför sex förslag för effektivare planeringsprocesser. Dessutom föreslår vi tre teman för dialog med länsstyrelsen. Syftet är att bidra till den dialog om vägval och åtgärder som vi ser krävs för att skapa förutsättningar för effektiva och rättssäkra planeringsprocesser. Samhället behöver en fungerande och effektiv fysisk planering, inte minst i en föränderlig tid. Maskineriet behöver smörjas.

Stockholm, december 2023

Ann-Sofie Eriksson

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Sveriges Kommuner och Regioner

### **Sex förslag för effektivare planeringsprocesser**

1. Fortsätt att utreda förslagen i förstudien om nationell fysisk planering
2. Stärk omgående riksintressesystemet
3. Stärk länsstyrelsens vägledande roll
4. Utveckla statens, särskilt länsstyrelsens, digitala förmåga i samhällsbyggnadsprocessen
5. Korta domstolarnas handläggningstider för överklagade detaljplaner
6. Värna det svenska planeringssystemet på EU-nivå

# Innehåll

<b>Grus i planeringsmaskineriet</b> .....	<b>4</b>
Planering är ett samspel.....	4
Intressanta förslag i förstudien för nationell fysisk planering .....	4
<b>Vad är det som skaver?</b> .....	<b>5</b>
Konkreta förändringar och glidande förflyttningar.....	5
Bristande samspel i lagstiftningen .....	5
Från dialogpart till felsökare .....	6
Ett haltande riksintressesystem.....	7
Utredningsinflation i detaljplaneskedet.....	7
<b>Stat och kommun behöver gå framåt tillsammans</b> .....	<b>9</b>
Både direkta och långsiktiga åtgärder behövs.....	9
<b>Utgångspunkter för planeringssystemet</b> .....	<b>11</b>
Statliga ramar och lokala beslut .....	11
Dialogen som arbetsredskap.....	12
Lämplighetsprövning genom avvägning.....	12

# Grus i planeringsmaskineriet

## Planering är ett samspel

I en föränderlig tid med komplexa samhällsbyggnadsfrågor krävs tydliga ställningstaganden kring hur våra gemensamma resurser ska nyttjas. Inte minst gäller det användningen av mark och vatten.

Det är ett kommunalt ansvar att planlägga användningen av mark och vatten. Det betyder däremot inte att kommunen på egen hand äger processen. Planansvaret bygger på samverkan med en lång rad andra aktörer – fastighetsägare, boende, verksamma, byggaktörer med flera. I många år har kommunerna ofta fått klä skott för tröga planprocesser, detaljerade detaljplaner och långa ledtider. Men, det man ofta glömmer är att även staten genom sina olika roller är en tung aktör i planeringen. Bristande samordning av statliga myndigheters synpunkter och önskemål, långa överklagandetider och statliga krav på detaljering av detaljplanerna har stor påverkan på om planeringen flyter eller inte. Det är dags att höja blicken från ensidig kritik av kommunerna. Från det offentliga sida behöver även staten se över och modernisera sina processer, bli mer effektiv och bidra på riktigt till en framåtsyftande fysisk planering. När det fungerar som bäst, är planläggning ett smidigt samspel mellan många intressenter. Om inte alla inblandade axlar sina roller, haltar systemet.

För närvarande upplever många aktörer att det skaver. Det finns grus i planeringsmaskineriet som hindrar en effektiv process och i förlängningen kommunernas möjligheter att planera för goda livsmiljöer. SKR ser därför ett behov både av att tydliggöra vad som skaver men också av att peka på de grundprinciper som det svenska planeringssystemet bygger på.

## Intressanta förslag i förstudien för nationell fysisk planering

Mycket av det som skaver har nyligen lyfts till regeringen i förstudien för nationell fysisk planering<sup>1</sup>. Där skissas också på tre möjliga vägar för att komma till rätta med bristerna i dagens system. SKR välkomnar förslagen från regeringens utredare. Regeringen behöver snabbt se till att fortsätta utreda förslagen för att synliggöra, effektivisera och modernisera statens roll som aktör i den fysiska planeringen<sup>2</sup>.

Not. 1 [Förstudie om nationell fysisk planering är färdig – Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491313/1/forstudie-om-nationell-fysisk-planering-ar-fardig).

Not. 2 [Välkommet om statens roll i den fysiska planeringen | SKR](https://www.skr.se/491313/1/valkommet-om-statens-roll-i-den-fysiska-planeringen).



# Vad är det som skaver?

## Konkreta förändringar och glidande förflyttningar

Mycket har hänt sen plan- och bygglagen tillkom. Lagen har genomgått en lång rad förändringar. De bärande delarna i lagstiftningen har däremot inte förändrats utan står fortfarande kvar.

Därutöver har ett antal andra stora förändringar skett, som på olika sätt påverkar tillämpningen av plan- och bygglagen. Sverige har gått med i EU. Vi har fått en sammanhängande miljöbalk. Överprövningskedjan har ändrats och mark- och miljödomstolarna har fått stort inflytande över rättsutvecklingen inom området. Länsstyrelserna har inte längre ett regionalt utvecklingsuppdrag.

Dessa förändringar har på olika sätt påverkat förutsättningarna för hur den fysiska planeringen bedrivs i Sverige. Dels genom konkreta förändringar som exempelvis ändringar i lagstiftningen men också genom glidande förflyttningar exempelvis i hur olika instanser betraktar sin roll i systemet.

## Bristande samspel i lagstiftningen

Redan när miljöbalken infördes i Sverige i slutet av 1990-talet fanns en oro över hur plan- och bygglagen och miljöbalken skulle mötas i den fysiska planeringen. Plan- och bygglagen är en avvägningslagstiftning som syftar till att genom bedömningar hitta den lämpligaste användningen av mark och vatten. Miljöbalken utgår å sin sida från gränsvärden och normer för att avgöra lämpligheten av en åtgärd. Under många år har det skett en rörelse mot att de absoluta kraven i miljöbalken väger tyngre än plan- och bygglagens lämplighetsavvägningar när de prövas i domstol. Men när miljöbalken i mångt och mycket är uppbyggd kring tillståndsgivning av miljöfarliga verksamheter, krockar den med plan- och bygglagens verklighet. Samhällsbyggnad är nödvändigt om vi ska ha ett samhälle som utvecklas. Var ska vi bo och vara, om alla andra intressen ständigt väger tyngre? Samhällsbyggnad kan inte hanteras som en miljöfarlig verksamhet.

På senare tid har också EU-rättsliga regler i form av exempelvis artskydd och ramvattendirektiv fått stor påverkan på tillämpningen av plan- och bygglagen. Även här skaver det i samspelet mellan plan- och bygglagstiftning och miljölagstiftning på både nationell och europeisk nivå. När EU-rättsliga regler inte anpassas till en svensk kontext av staten, hamnar tolkningen direkt i knät på den lokala tillämpningen, vilket tynger planprocesserna med utredningskrav och otydligheter. Det är problematiskt att EU i flera sammanhang har för avsikt att reglera frågor som påverkar den kommunala fysiska planeringen och markanvändningen. Här behöver Sverige agera så att regleringar från EU inte kommer i konflikt med det kommunala planansvaret.

## Från dialogpart till felsökare

Staten ger ramar för den fysiska planeringen genom nationella mål och genom att göra anspråk på områden av riksintresse. Andra exempel på styrmedel är användningen av olika finansieringsinstrument och sektorsplanering. Däremot finns ingen gemensam grund för statliga myndigheters agerande i frågor som rör fysisk planering, och mycket liten statlig sortering i vilka nationella intressen som väger tyngre än andra. Nationella intressen staplas på varandra och förståelsen från statliga sektorsmyndigheter för kommunernas uppdrag att göra avvägningar mellan olika intressen i planeringsprocesserna, är låg. Staten behöver kunna tala om vad den vill och möta kommunerna som en aktiv och ansvarstagande diskussionspart. Det kräver att staten förmår att värdera, uttrycka och hantera nationella värden.

Enligt plan- och bygglagen är det länsstyrelsen som tillvaratar och samordnar de statliga intressena i planprocesserna. Länsstyrelserna utgör statens förlängda arm inom länen, och de centrala statliga myndigheterna ska lämna underlag till länsstyrelserna inom sitt respektive ansvarsområde. Kommunerna upplever ofta att länsstyrelsen förmedlar övriga myndigheters anspråk, utan att göra avvägningar mellan olika statliga intressen. Problemet är att om länsstyrelsen inte axlar samordnings- och avvägningsansvaret finns ingen part som på ett samordnat sätt kan föra dialog med kommunen i mötet mellan statliga och kommunala intressen. Detta märks inte minst i samband med hur riksintresseanspråken behandlas.<sup>3</sup>

Länsstyrelsen har även i uppdrag att inom vissa ramar utöva tillsyn över kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Det kan vara intressant att notera att i propositionen från plan- och bygglagens tillkomst beskrivs statens tillsyn som en tillsyn över riktningen, inte den enskilda detaljen: ”Målet för statens tillsyn och uppsikt bör inte i första hand inriktas på en bevakning av att inga enskilda beslut råkar falla ur ramen för vad som bedöms vara lagens andemening.”<sup>4</sup>

Not. 3 [Riksintressen 2.0 | SKR](#).

Not. 4 [Med förslag till ny plan- och bygglag Proposition 1985/86:1 - Riksdagen](#), s 467.

Länsstyrelsens flerdubbla roller – att både vara dialogpart, ge råd, ta tillvara och samordna statens intressen samtidigt som man också har tillsyn över besluten, är en balansgång. Enligt vad SKR erfar så har länsstyrelsernas arbete under senare år förskjutits från den statliga dialogpart som plan- och bygglagen ser framför sig, till ett alltmer detaljerat tillsynsfokus. Kommunerna upplever också att länsstyrelsernas krav på utredningsmaterial inom ramen för planprocesserna har ökat, och att ställningstaganden ska understödjas av omfattande externa konsultrapporter istället för att länsstyrelsen litar på kommunens avvägningar och bedömningar. Detta är bekymmersamt. Det tar tid, skapar oklarheter och är kostnadsdrivande. Dessutom utgör det en misstroendeförklaring av det demokratiska systemet och den lokalpolitiska kompetensen. Den lokala demokratiska nivån bär ansvaret för sina beslut.

## Ett haltande riksintressesystem

Sedan riksintressesystemet infördes har komplexiteten i den fysiska planeringen ökat. Riksintressesystemet som det ser ut idag utformades under 1960- och 70-talen. Tanken med systemet var att riksintressena kontinuerligt skulle formas i en dialog mellan stat och kommun. Så har det inte fungerat. Istället för kontinuerligt uppdaterade anspråk visar de utredningar som gjorts att sektorsmyndigheterna saknar den kompetens och kunskap som krävs för att hålla sina riksintresseanspråk aktuella och relevanta. Myndigheternas förutsättningar att bygga upp kunskap varierar också beroende på anspråkens omfattning, tillgången till en egen regional organisation och på vilket sätt kunskapen kan byggas upp. Dessutom har många myndigheter låg kunskap om riksintressenas roll i planeringsprocessen.<sup>5</sup>

I en enkätstudie SKR gjorde 2019 uppgav över 60 procent av de svarande kommunerna att reglerna för riksintressen försvårar planeringen och byggandet av bostäder<sup>6</sup>.

## Utredningsinflation i detaljplaneskedet

Under arbetet med en detaljplan finns alltid frågor som på olika sätt behöver belysas för att kommunen ska kunna göra sin bedömning av markens lämplighet för avsedd markanvändning. Hur mycket material som behövs för en välgrundad bedömning, i vilken form underlaget tas fram, av vem och till vilken detaljeringsgrad, är däremot inte självklart.

Not. 5 [Översyn kriterier riksintressen \(boverket.se\)](https://www.boverket.se/om-boverket/oversyn-riksintressen).

Not. 6 [Strandskydd och riksintressen försvårar bostadsbyggande | SKR](https://www.skr.se/om-skr/strandskydd-och-riksintressen-forsvaar-bostadsbyggande).

Idag upplever många kommuner att inte minst länsstyrelsen ofta begär att kommunen på ett mycket detaljerat sätt ska låta utreda ett stort antal frågor i nästan varje detaljplanearbete. Varje utredning kostar, både i tid, pengar och oförutsägbarhet. Detta är alltså en tendens som ytterligare belastar den redan komplexa detaljplanläggningen och det byggande som planläggningen syftar till.<sup>7</sup> Även landets domstolar driver denna utveckling.<sup>8</sup>

Det faktum som verkar försvunnit på vägen när det gäller statens ökande krav är att fysisk planering inte är en uteslutningsmetod, utan en avvägningsmetodik. Det kommer aldrig gå att genom detaljutredningar försäkra sig om en planeringssituation där alla vet allt. Det går däremot att genom rimlig informationsinhämtning skaffa ett beslutsunderlag som gör att lämpligheten i en åtgärd kan betraktas som tillräckligt belyst inför beslut. Därefter måste ett val göras, på rimliga beslutsunderlag. Att bedriva politik är att ständigt göra val mellan olika alternativ. Det är därför den fysiska planeringen utgör en politisk process. Som alla politiska beslut kommer avvägningarna också med ett ansvarsutkrävande. Detta ansvar ligger hos kommunen.

Not. 7 [Utredningar i detaljplaneprocessen | SKR.](#)

Not. 8 [Överklaganden av detaljplaner och bygglov | SKR.](#)



# Stat och kommun behöver gå framåt tillsammans

## Både direkta och långsiktiga åtgärder behövs

Dialog, avvägning och decentraliserat ansvar utgör grundprinciperna för den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Det allmänna ska bevaka både nationella och lokala intressen. Både stat och kommun måste göra sitt jobb om processerna ska löpa smidigt.

Men, det finns brister i förståelsen av systemet och orosmoln kring åt vilket håll tillämpningen av plan- och bygglagen är på väg. Statens otydlighet som planeringsaktör, det haltande riksintressesystemet, bristande samspel mellan plan- och bygglagstiftning och miljölagstiftning och glidande förflyttningar i synen på ansvarsförhållanden och detaljeringsnivå utgör hinder för smidiga planeringsprocesser.

Oavsett om vi står inför en omfattande reformagenda eller mindre justeringar av planeringssystemet behöver inblandade aktörer prata både om framtiden och om hur vi kan använda systemet som tänkt. Vissa åtgärder ligger nära till hands och kräver inga lagändringar. Andra kan ta längre tid och kräva större omstöpningar av lagen. Detta påtalas också i förstudien för nationell fysisk planering.

## Sex förslag för effektivare planeringsprocesser

1. Fortsätt att utreda förslagen i förstudien om nationell fysisk planering, [Förstudie om nationell fysisk planering är färdig – Regeringen.se](#). Statens roll som aktör i den fysiska planeringen behöver synliggöras, effektiviseras och moderniseras. [Välkommet om statens roll i den fysiska planeringen | SKR](#).
2. Stärk omgående riksintressesystemet genom resurser och tydligare krav på myndigheterna, oavsett om större reformer kan tänkas komma längre fram. Då skapas möjligheter att förbättra den statliga samordningen och därmed ge kommunerna och andra aktörer bättre möjligheter att förutse statens uppfattning om hur mark och vatten bör användas på lång sikt. Det skapar också bättre förutsättningar för dialog mellan stat och kommun. Fler konkreta förslag finns i [Riksintressen 2.0 | SKR](#).
3. Stärk länsstyrelsens vägledande roll. Det krävs resurser men också en tydligare förväntan på länsstyrelsen att delta i obligatoriska tidiga dialoger för både översiktsplan och detaljplan. Att tidig dialog är viktig är ingen nyhet, men den måste prioriteras och komma till stånd. [Riksintressen 2.0 | SKR](#) och [Tidig dialog ökar bostadsbyggandet | SKR](#).
4. Utveckla statens, särskilt länsstyrelsens, digitala förmåga i samhällsbyggnadsprocessen. Kommunernas arbete med att producera och hantera digital information utvecklas i snabb takt. (SKR Remissvar på Boverkets rapport, 2021:27). Samtidigt finns det många statliga aktörer inblandade som inte hanterar digital information. Det försvårar för dialogen mellan stat och kommun. I den färdplan för digital samhällsbyggnadsprocess som är under framtagande, bör även statens digitala förmåga hanteras för fortsatt effektiva processer.
5. Korta domstolarnas handläggningstider för överklagade detaljplaner. Åtgärdsförslag finns i rapporten [Överklaganden av detaljplaner och bygglov | SKR](#).
6. Värna det svenska planeringssystemet på EU-nivå. Det är problematiskt att EU i flera sammanhang har för avsikt att reglera frågor som påverkar den kommunala fysiska planeringen och markanvändningen. Regeringen bör i fortsatta förhandlingar säkerställa att regleringar från EU inte kommer i konflikt med det kommunala planansvaret. [SKRs yttrande – EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens](#).

# Utgångspunkter för planeringssystemet

## Statliga ramar och lokala beslut

Den svenska samhällsmodellen innebär att kommuner och regioner har ett brett och omfattande uppdrag<sup>9</sup>. Den kommunala sektorns roll och betydelse har djupa historiska rötter och grundar sig på en lång erfarenhet av att självstyrelsen stärker demokratin och att verksamheten blir mer effektiv när den kan utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statskicks och genom kommunal självstyrelse, framgår av regeringsformens 1 kap 1 §<sup>10</sup>.

När plan- och bygglagen infördes i slutet av 1980-talet, var en bärande tanke att decentralisera ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna. Boende och berörda skulle ges bättre förutsättningar att delta i planeringen och påverka utformningen av närmiljön, och sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande skulle öka.

Det kommunala självstyret förtydligas därför ytterligare i plan- och bygglagen genom att det framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten<sup>11</sup>. Det är alltså kommunens förtroendevalda, med sin kännedom om lokala förhållanden, som ska fatta beslut om planering och byggande inom kommunens gränser. De bär också ansvaret för sina beslut. Beslut och ansvarsutkrävande sker därmed nära kommuninvånaren, säkrat genom ett lagstadgat medborgarinflytande och demokratiska processer.

Även med detta decentraliserade ansvar är staten en viktig planeringsaktör med ett flertal olika roller. Staten uttrycker sin viljeinriktning kring mark- och vattenanvändningen bland annat genom olika nationella mål, genom skydd, genom att göra anspråk på områden av riksintresse, och genom att delta som granskande part i olika planeringsprocesser.

Samspelet och tilliten mellan stat och kommun utgör en hörnsten i den fysiska planeringen.

Not. 9 [Statlig styrning och lokalt självstyre \(skr.se\).](#)

Not. 10 [Kungörelse \(1974:152\) om beslutad ny regeringsform | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\).](#)

Not. 11 [Plan- och bygglag \(2010:900\) Svensk författningssamling 2010:2010:900 t.o.m. SFS 2022:1122 - Riksdagen, 1 kap 2 §.](#)

## Dialogen som arbetsredskap

En annan viktig grundtanke i plan- och bygglagen är dialogen som verktyg. Medborgardialogen är inskriven i lagen, likväl som dialogen mellan stat och kommun. Dialogen skapar väg framåt och ger tillfälle åt många röster att höras för att välgrundade beslut ska kunna fattas genom avvägningar mellan olika intressen. Genom dialog vinner man kunskap och tydliggör åsikter. Detta bidrar till goda beslutsunderlag i planeringsprocessen.

## Lämplighetsprövning genom avvägning

Avvägningen mellan olika intressen, allmänna såväl som enskilda, är en tredje hörnpelare i plan- och bygglagen. Detta är en helt avgörande grund för att den fysiska planeringen i varje situation ska kunna bidra till den lämpligaste användningen av mark och vatten. Det handlar alltså om att väga av, och om att göra val. Alla intressen kommer inte alltid att kunna tillgodoses. Ansvaret för valet mellan olika, ibland motstridiga, intressen ligger hos de beslutsfattande förtroendevalda i kommunen.

### Tre teman för dialog med länsstyrelsen

Under 2024 kommer SKR att initiera samtal med länsstyrelser och andra statliga företrädare om hur de tre utgångspunkterna i planeringssystemet ska få genomslag även idag.

#### 1. Statliga ramar och lokala beslut

Det behövs en bättre förståelse för uppdrag och beslutsgång hos respektive organ. Vi behöver prata om roller och uppdrag, om den lokala demokratins förutsättningar och om vikten av tillit till systemet.

#### 2. Dialogen som arbetsredskap

År 2017 gjorde SKR och länsstyrelserna ett samarbete som mynnade ut i skriften [Tidig dialog ökar bostadsbyggandet | SKR](#). Vi behöver prata om hur utvecklingen har varit, och hur vi gemensamt kan arbeta vidare med frågan om tidig dialog.

#### 3. Lämplighetsprövning genom avvägning

Det ständigt ökande utredningstrycket i detaljplaneläggningsprocessen kostar både tid och pengar, [Utredningar i detaljplaneprocessen | SKR](#). Vi behöver prata om vem som behöver veta vad, och när det finns tillräckligt med beslutsunderlag för att göra en lämplighetsbedömning.

# Grus i planeringsmaskineriet

Sex förslag för effektivare planeringsprocesser

Planeringen av mark och vatten bygger på ett samspel mellan olika aktörer med olika roller och uppdrag. Inte minst behövs ett samspel mellan stat och kommun. När det samspelet kärvar, kärvar hela processen. SKR ser att det idag finns sådant grus i maskineriet. Vi lyfter därför sex förslag till regeringen. Dessutom föreslår vi tre teman för dialog med länsstyrelsen. Syftet är att bidra till den dialog om vägval och åtgärder som vi ser krävs för att skapa förutsättningar för effektiva och rättssäkra planeringsprocesser.

ISBN 978-91-8047-215-9

Ladda ner eller beställ på [skr.se/publikationer](http://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](http://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner