



Riksintressen 2.0

Stärkt samordning och dialog mellan parterna
i riksintresssystemet



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Riksintressen 2.0

Stärkt samordning och dialog mellan parterna
i riksintressesystemet



Upplysningar om innehållet:

Kristina Isacsson, kristina.isacsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-092-6

Text: Kristina Isacsson, Christina Thulin, Sveriges Kommuner och Regioner

Foto: SKR:s bildarkiv, Ellen Kraft, Thomas Henrikson, Casper Hedberg

Produktion: Advant

Förord

Riksintressesystemet är ett av statens viktigaste instrument för att påverka och bevaka intressen av särskild nationell betydelse inom den fysiska planeringen. Riksintressen får därför stor påverkan på den fysiska planeringen i kommunerna och kommunernas förutsättningar att utveckla hållbara städer och samhällen i enlighet med de globala målens intentioner.

Sedan riksintressesystemet infördes har komplexiteten i samhällsplaneringen ökat och osäkerheterna i planeringen ska hanteras blivit fler. Däremot har riksintressesystemet inte underhållits och utvecklats i samma takt. Det gör att det idag inte fyller sin funktion som dialoginstrument mellan stat och kommun om markpolitiska intressen eller för den viktiga statliga samordningen avseende mark- och vattenanvändning.

Riksintressesystemet behöver resurssättas och utvecklas. 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.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att ett antal åtgärder behövs för att stärka tillämpningen av riksintressesystemet¹. Målet är att få den fysiska planeringen att fungera bättre genom statlig samordning och en god dialog mellan stat och kommun.

Det är hög tid att se till att riksintressesystemet utformas och används på ett sätt som motsvarar dagens samhällsutmaningar. Allt detta kan åtgärdas av staten genom styrning av riksintressemyndigheter och länsstyrelser, helt utan lagändringar.

Stockholm i november 2022

Gunilla Glasare
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Regioner

Not. 1 [Skrivelse om riksintressen – stärk samordningen och dialogen mellan planeringsnivåerna, SKR.](#)

Innehåll

- 7 **Kapitel 1. Nya tider, nya överväganden**
- 7 En förändrad omvärld ökar trycket på planering av mark och vatten
- 8 Nya utmaningar kräver nya överväganden

- 13 **Kapitel 2. Den goda dialogen**
- 13 Anspråk ska ge underlag för avvägningar
- 14 Kommunen behöver en statlig dialogpart
- 14 Länsstyrelsen behöver kunna axla sin roll
- 14 Resurssätt för rätt ambitionsnivå
- 15 Dialog behövs på alla nivåer
- 15 Bygg inga nya parallella system



Nya tider, nya överväganden

En förändrad omvärld ökar trycket på planering av mark och vatten

Sedan riksintressesystemet infördes har komplexiteten i samhällsplaneringen ökat och osäkerheterna planeringen ska hantera blivit fler. Kommunerna har ett uppdrag att utveckla attraktiva, levande och bärkraftiga samhällen som svarar mot invånarnas och näringslivets behov. Bostadsbyggandet ska möta människors efterfrågan. Tillhörande infrastruktur måste finnas på plats. Samtidigt måste städernas miljö- och klimatpåverkan minska och den biologiska mångfalden öka. Fossilfria energisystem och transporter kräver ytterligare elektrifiering, digital kommunikation och mineralbrytning, vilket skapar intressekonflikter mellan olika sektorsintressen och påverkar människors livsmiljö. Hållbar omställning av samhället kräver därför nya ställningstaganden av hur våra gemensamma resurser ska nyttjas.

För tio år sen tog SKR fram skriften Hanteringen av riksintressen (2012). Syftet var att bidra till en dialog kring hur systemet med riksintressen kan fungera bättre och återta sin legitimitet. I skriften beskrivs bekymren med tillämpningen av riksintressen, och förslag på hur de kan åtgärdas. Sedan dess har mycket hänt när det gäller kraven på kommunernas planering, men mycket lite när det gäller statens riksintressen. Under de tio år som passerat, har plan- och bygglagen ändrats vid närmare 40 tillfällen. Många av ändringarna har syftat till att se till att kommunerna planlägger snabbare, handlägger bygglov snabbare och inte ställer för många krav. Samtidigt har i princip inget hänt med det som många kommuner pekar på som en hämsko för planeringen, nämligen riksintresseanspråken och den bristande dialogen med staten. I en enkätstudie 2019 lät SKR exempelvis kommunerna uppge hur statliga regler påverkar planering och byggande av bostäder. Över 60 procent av de svarande kommunerna menade då att reglerna för riksintressen försvårar planeringen och byggandet av bostäder.

Nya utmaningar kräver nya överväganden

Riksintressesystemet som det ser ut idag utformades under 60- och 70-talet. Tanken med systemet var att riksintressena kontinuerligt skulle formas i en dialog mellan stat och kommun. Så har det inte fungerat, utan de utpekade intressena har blivit statiska. Men samhället är inte statiskt. Dagens verklighet är inte densamma som för femtio år sen. För en hållbar utveckling av samhället, behövs en fysisk planering som tar hand om sin tids bedömningar och avvägningar. Riksintresseanspråken behöver därför kontinuerligt utvärderas, omprövas och hållas aktuella.

Identifierade brister i kunskapsuppbyggnaden av riksintresseanspråk

- Sektorsmyndigheterna saknar den kompetens och kunskap som krävs för att hålla sina riksintresseanspråk aktuella och relevanta.
- Myndigheternas förutsättningar att bygga upp kunskap varierar beroende på anspråkens omfattning, tillgången till en egen regional organisation och på vilket sätt kunskapen kan byggas upp.
- Riksintressemyndigheternas förmåga att bygga upp ett tillräckligt detaljerat kunskapsunderlag för att göra bedömningar av de så kallade bevarandointressena är för låg.
- Sektorsmyndigheterna har för låg kunskap om riksintressenas roll i planeringsprocessen.
- Länsstyrelsens roll blir otydlig när flera myndigheter behöver lita till länsstyrelsens kunskap i arbetet med att se över anspråken.

Källa: Boverket¹

Not. 1 <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2021/over-syn-av-kriterierna-for-och-ansprak-pa-omraden-av-riksintresse.pdf>.

SKR föreslår

- Ge samtliga riksintressemyndigheter ett samstämmigt uppdrag gällande hur anspråk tas fram, beslutas och redovisas.
- Tydliggör riksintressenas funktion, och skillnaden gentemot myndigheternas övriga mål. Genom en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå underlättas hanteringen av statens anspråk på kommunal och regional nivå.
- Ge samtliga riksintressemyndigheter i uppdrag att kontinuerligt utvärdera, ompröva och hålla sina anspråk aktuella.
- Ge Boverket i uppdrag att förbättra vägledningen om riksintresse-systemet och processen. Vägledningen ska riktas till både riksintressemyndigheter, länsstyrelser och kommuner.
- Ta tillvara den lokala kunskapen vid samtliga förändringar av riksintresseanspråk. Idag finns ingen skyldighet för länsstyrelsen eller riksintressemyndigheten att föra dialog med kommunen i dessa processer. Genom tydligare forum för dialog underlättas hanteringen av riksintressen i den kommunala planeringen.

Exempel: Allt kan inte vara av riksintresse

I Trosa kommun är nästan 90 procent av ytan påverkad av någon form av riksintresse, både på land och i kustlandskapet. På sina håll överlappar upp till fem olika riksintressen.

- Det är inte rimligt. Fast vi tycker att Trosa är det finaste av allt så kan även vi inse att allt inte kan vara av nationellt intresse, säger samhällsbyggnadschef Mats Gustafsson.

På senare år har en viss översyn gjorts när det gäller riksintressena för bland annat friluftsliv och kulturmiljö. Det har gjort det mer aktuellt på sina håll, anser Mats Gustafsson, men menar samtidigt att man skulle ha kunnat göra mer.

- Det är enkelt att utöka ett riksintresseanspråk utan konsekvenstänk för berörd fastighetsägare, samtidigt är det väldigt svårt att ta bort något, även om det går att konstatera att området idag knappast har de värden som riksintresset syftar till att skydda.

Förutsättningar förändras över tid. Sådant som en gång i världen setts som skyddsvärt kanske numera inte ens finns kvar av olika anledningar. Avgränsningar som en gång i världen gjorts med en viss logik, kanske inte är rimliga idag. I Trosa har man kunnat konstatera att flera av riksintressena följer fastighetsgränser där staten är ägare, istället för att kopplas till verkliga förhållanden i landskapet. Riksintresset för högexploaterad kust går till exempel en mil upp på land och avgränsas av två statliga vägar.

- Något vi märkt på senare år, fortsätter Mats Gustafsson, är att det ibland ställs krav på anpassning av bebyggelse och exploatering såväl inom som i anslutning till riksintresseområden. Med tanke på intressenas generösa avgränsningar borde de rimligen redan omfatta buffertzoner för det verkliga kärnvärdet. Att ha buffertzon till buffertzonen blir helt orimligt.

För kommunerna är det en självklarhet att väga olika intressen mot varandra i den fysiska planeringen. Detta borde också prägla statliga avvägningar av riksintressen.

- Om riksintresse som instrument ska ha värde och legitimitet framöver, avslutar Mats Gustafsson, måste staten se över sina intressen regelbundet, precis som vi i kommunen behöver hålla vår översiktsplan aktuell. Alternativt behöver hela systemet ses över från grunden.



Den goda dialogen

Anspråk ska ge underlag för avvägningar

Riksintressesystemet bygger på dialog mellan stat och kommun om olika intressen. Den enskilda kommunens behov, vilja och förutsättningar utgör grunden i planeringssammanhang, medan länsstyrelsen ska värna de statliga perspektiven. Genom dialogen skapas samsyn kring den ur allmän synpunkt bästa användningen av mark- och vattenresurser. När dialogen brister, fungerar inte systemet som tänkt.

Om de riksintresseanspråk som myndigheterna har pekat ut inte diskuteras, tenderar anspråken att av alla parter ses som absoluta krav. Men långa listor på saker som olika intressenter anser sig behöva och vilja ha, hjälper inte planeringen framåt. Riksintressen är inte avsedda att användas för att säkra den enskilda myndighetens mål, behov och uppdrag. Riksintresseanspråken ska istället utgöra ett underlag för avvägningen mellan olika intressen i markpolitiska ställningstaganden.

Alla intressen kan sällan tillgodoses samtidigt. De måste vägas mot varandra. Fysisk planering är inte en uteslutningsmetod, det är en avvägningsslagverk.

Kommunen behöver en statlig dialogpart

Det kommunala planeringsansvaret enligt plan- och bygglagen innebär både rättigheter och skyldigheter. Det är en del av ett system där även många andra parter behöver vara delaktiga. För att kommunerna ska kunna ta sitt ansvar, måste också staten leverera enligt sina åtaganden i systemet. 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.

Länsstyrelsen behöver kunna axla sin roll

I uppbyggnaden av riksintressesystemet ingår att länsstyrelsen ska vara statens samordnande part och föra dialog med kommunerna om riksintressemyndigheternas anspråk. Kommunerna upplever ofta att länsstyrelsen förmedlar övriga myndigheters anspråk, utan att fungera som en part som kan göra avvägningar mellan olika statliga intressen. Om länsstyrelsen inte axlar samordnings- och avvägningsansvaret finns inte den part som på ett samordnat sätt kan föra dialog med kommunen när det gäller mötet mellan statliga och kommunala intressen. Länsstyrelsen verkar i ett lokalt och regionalt sammanhang och borde ha goda förutsättningar att axla ansvaret med rätt mandat och förutsättningar. Riksintressemyndigheterna måste samtidigt få i uppdrag att bidra till att samordningen och dialogen kan ske på ett konstruktivt sätt.

Resurssätt för rätt ambitionsnivå

Riksintressemyndigheterna och länsstyrelserna måste vara bemannade och resurssatta för den ambitionsnivå som staten vill ha när det gäller riksintressesystemet. Olika parter har olika roller i systemet. De ska berika varandra. När inte alla delar av systemet hålls uppdaterade och relevanta, och när inte alla aktörer gör sin uppgift, fungerar det heller inte som tänkt.

Dialog behövs på alla nivåer

Ingen aktör i riksintressesystemet sitter på sanningen, eller på svaren på alla frågor. Den bästa lösningen på varje fråga måste hittas genom lyssnande, avvägningar, diskussion och dialog. För att riksintressesystemet ska kunna stödja en god hushållning av mark och vatten i landet som helhet, behöver dialogen i systemet hållas levande på alla nivåer. Mellan kommun och stat, men också mellan statens olika sektorer.

Bygg inga nya parallella system

Otydlighet i statens prioriteringar och bristande dialog mellan stat och kommun har under lång tid pekats ut som brister i det svenska planeringssystemet. De lösningsförslag som hittills förts fram har fokuserat på att bygga nya strukturer av mjuk samverkan snarare än att fundera över vilka effekter som skulle kunna nås genom att resurssätta och vidareutveckla befintligt system. Detta är olyckligt. Tydliga spelregler, mandat och kunskap är alla förutsättningar för fördjupad dialog. Dessa förutsättningar kan nås inom befintligt system med relativt små åtgärder.

SKR föreslår

- Stärk länsstyrelsernas samordningsroll i riksintressesystemet. Länsstyrelserna behöver tillräckliga resurser och kompetens för att kunna fungera som statens samordnande röst i systemet, och för att föra en öppen och konstruktiv dialog med kommunerna.
- Riksintressemyndigheterna behöver samtidigt ges i uppgift att medverka till denna samordning.
- Tydliggör länsstyrelsens uppgift att avge en samlad bedömning. Länsstyrelserna behöver vara tydligare samordnade inom sina egna organisationer, och bättre kunna balansera och avväga mellan olika sektorsintressen.

Exempel: Upp till diskussion när bedömningarna går isär

Askersunds kommun har under de senaste åren arbetat med en fördjupad översiktsplan för Norra Vättern. Kommunen vill ha möjlighet att utveckla ett begränsat byggande i mindre orter och landsbygdsområden kring Norra Vättern, samtidigt som värdefulla miljöer bevaras och utvecklas. Området berörs av en rad olika riksintressen.

- Det här är viktigt för oss. Vi är stolta över att ha ett så fint område i kommunen, och vi är noga med att värna kvaliteterna. Vi tycker att områdets värden kan kombineras med viss bebyggelseutveckling, säger Caroline Dieker, kommunstyrelsens ordförande i Askersund.

Under processens gång har det däremot blivit tydligt att kommunens och länsstyrelsens syn på hur bebyggelsen kan utvecklas inom området skiljer sig åt. Särskilt gäller det vilken omfattning av bebyggelse som är möjlig att förena med det riksintresse som syftar till att värna det rörliga friluftslivet.

När de skilda åsikterna blev tydliga bestämde sig kommunen för att fortsätta driva diskussionen med länsstyrelsen på flera olika nivåer. Planarbetet är ännu inte färdigt, så vad just den här diskussionen mellan kommun och länsstyrelse landar i är ännu inte klart. Caroline Dieker är dock tydlig med att det inte är sista gången kommunen tar strid för sin tolkning av hur kommunen behöver utvecklas.

- Det är ju inte riksintresseanspråket i sig som är bekymret, utan förhållnings-sättet till det, säger Caroline Dieker. Kommunerna måste utmana länsstyrelsernas bedömningar när vi har olika åsikter. Vi tyckte i det här fallet att länsstyrelsen hade fel, och då behövde vi få till ett samtal om det. Det gäller att kommunen vågar argumentera för sin sak och stå upp för sin åsikt, fortsätter Caroline Dieker. Bedömningar och avvägningar går alltid att resonera om.

Riksintressen 2.0

Stärkt samordning och dialog mellan parterna i riksintressesystemet

Riksintressesystemet är ett av statens viktigaste instrument för att påverka och bevaka intressen av särskild nationell betydelse inom den fysiska planeringen. Sedan riksintressesystemet infördes har komplexiteten i samhällsplaneringen ökat och osäkerheterna i planeringen ska hanteras blivit fler. Däremot har riksintressesystemet inte underhållits och utvecklats i samma takt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) föreslår därför ett antal åtgärder som behövs för att stärka tillämpningen av riksintressesystemet. Målet är att få den fysiska planeringen att fungera bättre genom statlig samordning och en god dialog mellan stat och kommun.

ISBN 978-91-8047-092-6

Beställ eller ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se