

NORDEN

Tid för nationell framtid

Studie av nordisk nationell planering
och framtidsmetoder

Annica Karlsson
2002

F ö r o r d

Fysisk planering är en verksamhet som syftar till att bestämma det framtida handlandet i vår miljö genom att avgöra hur mark och vatten ska användas i tid och rum. Långsiktiga beslut som rör mark, vatten och naturresurser samt människorna är ett betydelsefullt uppdrag inom den fysiska planeringen. Fysisk planering är till stor del en kommunal fråga, men samtidigt är det allt fler planeringsfrågor som behöver ses i ett regionalt, nationellt eller transnationellt perspektiv. Olika framtidsorienterade dokument har samlats på skrivbordet med bland annat titlar som *Sverige 2009*, *Narvision*, *Netherlands 2030 - Your move*, *Landsplanredogörelse 2000*, *Vision and strategies around the Baltic Sea 2010* och nu senast *Estonia 2010 - National Spatial Plan*, för att nämna några. Det verkar vara *tid för nationell framtid*.

De institutionella förutsättningarna som behövs för fysisk planering på en nationell nivå saknas i Sverige och något sammanhållet nationellt dokument har inte heller utarbetats. Eftersom de nordiska länderna utgår från liknande grundförhållande både vad gäller gleshet och avstånd mellan städer, naturförutsättningar samt befolkningsutveckling väcktes mitt intresse att studera hur man framförallt i Norden arbetar med nationella dokument. Med detta väcktes också min nyfikenhet om de olika framtidsmetoder som används inom den fysiska planeringen. Därmed lades grunden till mitt examensarbete.

Handledare för examensarbetet har varit Lars Emmelin, professor, Institutionen för fysisk planering på Blekinge Tekniska Högskola. Under arbetets gång har jag fått hjälp, uppmuntran och vänligt bemötande från ministrar i våra grannländer samt från flera personer på Boverket, Nordregio och Institutet För Framtidsstudier. Ett stort tack till er alla. Jag vill också tacka min familj och mina vänner för all hjälp och pepp-talk.

Annica Karlsson
Karlskrona, juni 2002

NORDEN

Tid för nationell framtid

Sammanfattning	8
Inledning	12
Framtidsmetoder	
Ett par introducerande rader	14
Framtidsmetoder inom fysisk planering	16
Prognos	18
Scenario	19
Vision	20
Plan	25
Nationell planering	
Framtidsmetoder inom den svenska planeringen	27
Planering på den nationella nivån i Sverige	29
Plansystem och nationell planering i;	
Danmark - <i>Landsplanredegørelse 2000</i>	34
Finland - <i>Finland 2017 – Spatial structure and land use</i>	37
Norge - <i>Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen</i>	40
Översiktlig sammanställning av de nationella dokumenten	43
Vägen till framtiden	
Grundläggande utgångspunkter	46
Aktörer och användning	51
Status och implementering	56
Dokumentens intentioner kontra framtidsmetodernas intentioner	58
Slutsatser	60
Ett par avslutande rader med blick på Sverige	62
Källförteckning	63

Sammanfattning

Det är ingen enkel process att ge sig in i en okänd framtid. Inom den fysiska planeringen är det betydelsefullt att göra långsiktiga studier och bedömningar som rör mark-, vatten- och naturresurser för att skapa en rimlig avvägning mellan olika anspråk på nyttjande och bevarande. Genom framtidsstudier kan möjligheter upptäckas och risker och hot förebyggas.

Att studera framtiden

För att kunna förstå och studera framtiden behöver olika konsekvenser och samspel mellan olika omvärldsfaktorer uppmärksammas. En rad utvecklingstendenser och externa influenser kan påverka den fysiska planeringen och bland annat kan nämnas betydelsen av förändringar i miljö och naturförhållanden, teknologiutveckling, politiskt inflytande, ekonomiska drivkrafter, värderingar i samhället och ändrade livsstilmönster.

Fyra huvudtyper av förhållningssätt till framtiden kan urskiljas inom den fysiska planeringen och det handlar om prognos, scenario, vision och plan. På ett eller annat sätt skildrar metoderna hur nutiden övergår till framtiden och vid en första anblick kan därför metoderna uppfattas som snarlika. En skillnad ligger bland annat i metodens intension. Prognos svarar på frågan hur det kommer att bli, scenario på vad som skulle kunna ske, vision på vad som bör ske



Fysisk planering handlar om att planera marken och vattnet idag för framtiden. Foto: Bengt Olof Olsson, Bildhuset

och slutligen svarar plan på vad som kommer att ske. I många framtidsstudier används ofta kombinationer av de olika metoderna.

Diskutabla definitioner

De slutliga definitionerna av framtidsmetoderna som tagits fram i arbetet innebär ifrågasättanden. Bland annat utgår visionen från att samstämmighet skapas men emellertid kan olika typer av samstämmighet observeras. Dels kan samstämmighet handla om principiella och retoriska slag, dels om samstämmighet om en konkret och praktisk handling. Samstämmighet kan exempelvis finnas om betydelsen av ett begrepp, vilket inte givetvis medför att det finns en gemensam syn på hur man ska handla för att nå målet. Risken finns att begreppet därmed faller sönder på den konkreta nivån. Omvänt kan det också finnas oenighet om själva betydelsen av begreppet men däremot kan det finnas samstämmighet om

att göra en kompromiss om en gemensam in-
börd som kan leda till handling för att nå målet.

Ytterligare handlar samstämmighet om vilka som är eniga i en nationell vision, om samstämmighet behövs och om en vision överhuvudtaget kan skapa samstämmighet. Samstämmighet skapas främst inom den grupp av aktörer som tar fram den nationella framtidsbilden, vilken nödvändigtvis inte innebär att samtliga invånare i landet är eniga om visionen. En optimal samstämmighet i ett nationellt dokument kan vara svårt att få till stånd, men det behövs emellertid en bred samstämmighet. Dels för att ta fram en gemensam framtidsbild och dels för att därefter arbeta i dess riktning.

Även plan ställs inför oklarheter i fastställandet av metodens definition. En anledning till detta är att planer kan ha skilda karaktärer och kan vara antingen förpliktande eller vägledande. Steget mellan vägledande planer och visioner är emellertid inte så stort eftersom planer som inte är juridiskt bindande kan få karaktären av vision eftersom de bland annat svarar på frågan vad som bör ske. Skillnaden mellan plan och vision ligger främst i att planen genom en aktör har makt och medel att genomföras. Visionen har inte samma stöd att genomföras och nödvändigtvis finns det inte heller någon aktör som har makten eller medlen.

Nationell planering

Idag finns det ett stort utbud av olika framtidsorienterade dokument inom den fysikiska planeringen som gjorts på en nationell nivå. Sverige saknar dock de institutionella förutsättningarna som behövs på denna nivå. Något nationellt dokument i likhet med dem som våra grannländer tagit fram, har inte heller utarbetats.

Diskussioner om rumslig nationell utveckling i Sverige har emellertid presenterats i fem studier. Det är dokument utarbetade av Boverket, Glesbygdsverket, Kommunikationskommittén, Naturvårdsverket och NUTEK. Med undantag från Naturvårdsverket är samtliga rapporter regeringsuppdrag. Dokumenten tenderar dock att utgå från respektive institutions ansvarsområde vilket kan ge en oklar framställning av vad den svenska framtiden egentligen har för målsättning.

Följande nationella dokument ligger till grund för studien:

Danmark: *Landsplanredegørelse 2000* (2000)

Finland: *Finland 2017 – Spatial Structure and Land Use* (1995)

Norge: *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* (1998)

Danmark

Den danska *Landsplanredegørelsen 2000* är ett obligatoriskt och vägledande dokument som sammanställts av Miljø- och Energiministeriet genom uppdrag från regeringen. Dokumentet redovisar en vision för Danmark 2025, med fokusering på Danmarks rumsliga utveckling och lokala identitet. Framförallt betonas vikten av samarbete och dialog som en av de viktigaste förutsättningarna för framtiden. Främst beskrivs de tre aspekterna stad- och land, transportfrågor och mångfald. Landsplanredegørelserna bygger på en så kallad *lager-på-lagerprincip* vilket innebär att de enskilda redegørelserna inte nödvändigtvis ersätter varandra. Vidare har Danmark en *ramprincip* vilket betyder att kommun- eller regionplaner inte får strida mot det nationella planeringsdokumentet.

Finland

Finland 2017 - Spatial Structure and Land Use har sporadiskt tagits fram av Miljöministeriet men landet har dock ingen kontinuerlig nationell planering. Dokumentet har en bred och kompakt struktur och avsikten med dokumentet beskrivs vara att orientera och informera om landets framtida utveckling, såväl inom landet som gentemot omvärlden. Vision ligger på år 2017 och har sitt utgångsläge i temat hållbar utveckling, naturresurser och användandet av existerande basstrukturer. Renhet och kvalitet i miljön är ytterligare hörnstenar i det nationella dokumentet. Dokumentet *Riksomfattande mål för områdesanvändningen* är emellertid obligatoriskt och bindande. Målen grundar sig på ett nationellt perspektiv och kan liknas med de svenska riksintressena.

Norge

Norges dokument *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* är framtaget av Miljøverndepartementet genom uppdrag av den norska regeringen. Dokumentet ger en samlad översikt av nationella frågor och beskrivs utgöra ett medel för regeringen för att förmedla den nationella politiken till fylken, fylkeskommuner och kommuner. Dokumentet har en rådgivande ställning och kan ses som ett uppslagshäfte över de statliga mål och intressen som föreligger de olika sektorerna. De enskilda departementen arbetar i sin tur fram mer konkreta dokument över de individuella ämnesområdena. Hänvisningar till dessa dokument görs i det centrala policydokumentet.

Vägen till framtiden

De studerade nationella dokumenten beskriver på ett eller annat sätt hur nutiden övergår till framtiden, men det görs inte konsekvent i dem. De tre nationella dokumenten visar vid en djupare studie att de egentligen är ganska olika.

För det första är de elementära utgångspunkterna olika, bland annat kan nämnas tidsperspektivet, de redovisade ämnena och dokumentets omfattning. Dels beror dessa skillnader på ländernas geografiska förutsättningar och dels på syftet med de nationella dokumenten och att de riktar sig till olika nivåer. Intentionen med dokumenten drar därmed upp konturen av dokumentets utformning och omfattning.

Den danska *Landsplanredegørelse 2000* visar regeringens förslag till handlingar för att förverkliga målsättningarna. Dokumentet riktar sig till den regionala och kommunala nivån och beskriver därmed relativt utförligt ett urval av ämnen. Intentionen med *Finland 2017* är istället att visa en bred översyn av flera olika ämnen för att kunna framföras i en internationell dialog. Likaså *Nasjonale mål og intresser i fylkes- og kommunplanleggingen* redovisar en helhetssyn av nationella mål men beskriver dem istället kort och koncist, utan att någon nutids- eller framtidsbeskrivning redovisas.

Ytterligare är de institutionella förutsättningarna och plansystemen olika och dokumenten får därmed också olika status. Inget av dokumenten beskrivs som bindande men en tydlig statlig förankring genom bland annat regeringsuppdrag som exempelvis i Danmark och Norge kan medföra att dokumentets status tolkas högre. Svagast inflytande har de dokument som främst är till för att informera och orientera, exempelvis det finska dokumentet.

Slutsatsen är i och med detta att dokumenten inte är förenliga eller jämförbara i den mening att de ger ett samlat underlag om metodologin och utformningen av nationella framtidsorienterade dokument.

Inledning

Den fysiska planeringen arbetar ofta på lång sikt och fyra metoder kan urskiljas i arbetet med framtiden.

Till skillnad från Sverige har våra grannländer sammanhållna framtidsorienterade nationella dokument och uppenbarligen också institutionella förutsättningar för fysisk planering på en nationell nivå.

Bakgrund och syfte

Inom den fysiska planeringen arbetar aktörer med olika framtidsmetoder och skapar bland annat planer, prognoser, scenarios eller visioner för den enskilda kommunen, regionen eller landet. Framtidsmetoderna spänner således över flera olika områden och behandlar också olika aspekter. Det finns en uppsjö av olika metoder för att studera framtiden, vilket framkallade en nyfikenhet hos mig och ett intresse av att vilja veta mer metoderna och dess användning.

I Sverige används framförallt framtidsmetoder i arbetet på den kommunala och regionala nivån. Runt om i de skandinaviska och europeiska länderna används även framtidsmetoder inom den fysiska planeringen på en nationell nivå.

Syftet med studien är att som grund beskriva fyra huvudtyper av framtidsmetoder som används inom den fysiska planeringen samt att kort beskriva den nationella planeringen i Norden.



Okklarheter påträffas i framtidsmetodernas definition och i de nationella dokumentens metodologi. Foto: Bengt af Geijerstam.

Därefter diskuteras tre nordiska nationella dokument för att se om de kan ge ett samlat underlag om hur nationella framtidsdokument utformas och ser ut metodologiskt.

Studiens upplägg, avgränsning samt kunskapsunderlag

Examensarbetet utgörs av tre delar där den första delen beskriver framtidsstudier och fyra huvudsakliga metoder som kan urskiljas inom den fysiska planeringen. Dessa är prognos, scenario, vision samt plan. Metoderna är såväl vidsträckta som omtvistade och eftersom olika källor inte skildrar metoderna på samma sätt är de slutliga definitionerna om de grundläggande dragen författarens slutsats.

Därefter beskrivs de nationella planeringsförutsättningarna i Norden och de nationella dokumenten från respektive land. Studien avgränsas till att omfatta de senaste nationella dokumenten

från Danmark, Finland och Norge. De studerade dokumenten utgör ett omfattande material och därmed gör studien inte några grundligare studier av de ämnen som beskrivs i dokumenten.

I studiens sista del diskuteras de nationella dokumentens utformning och metodologi. Uppmärksamheten fästs vid ett urval av aspekter såsom grundläggande utgångspunkt, intention, aktörer, förankring samt status. Genom att studera dessa aspekter läggs en grund för att se om de nationella dokumenten ger ett samlat underlag om hur nationella framtidsorienterade dokument utformas. Slutligen redovisas den slutsats som kommit fram under arbetet och i ett par avslutande rader riktas åter blicken mot de svenska förutsättningarna för planering på en nationell nivå.

Kunskapsunderlaget utgörs av både skriftligt material och muntliga källor samt medverkan vid seminarier.

Framtidsmetoder

Människan har i alla tider haft en önskan om att kunna förutspå vad som ska hända i framtiden och kunna förhålla sig till det här och nu.

Detta kapitel beskriver översiktligt studier om framtiden och fyra av de framtidsmetoder som kan urskiljas inom den fysiska planeringen. Dessa är prognos, scenario, vision samt plan.

Ett par introducerande rader

Poängen med framtidsmetoder beskrivs vara att skapa underlag för samtal, diskussion och debatt kring en önskad eller kanske oönskad framtid. I arbetet med framtidsmetoder beskrivs det därför vara av stor betydelse att föra en bred dialog med människor och näringsliv, stat och kommuner, för att skapa delaktighet i framtidens frågor.²

Framtidsmetoder är inte reglerande men kan utgöra ett slags styrmedel, eller kanske snarare en vägledning, som kan utnyttjas vid avvägningar och överläggningar med politiker, allmänhet och övriga aktörer. Under arbetet med framtidsmetoder förs nya mål och frågor fram, som i sin tur kan inspirera till nya frågor och lägger därmed en grund för fortsatt arbete.³



Flera omvärldsfaktorer kan påverka hur framtiden blir, hur väl den än planeras.
Foto: Kjell Johansson, Bildhuset

Genom att en trovärdig framtidsbild skapas, oavsett om den är positiv eller negativ, kan man tidigare börja influera och utnyttja förloppet. En tidsfördel kan även fås eftersom morgondagen kan förberedas redan idag. Olika möjligheter kan rekognoseras och vidare kan risker och hot upptäckas på ett tidigare stadium. Härmed kan ett olönsamt projekt ändras i tid innan det kostat alltför mycket tid, arbetskraft och pengar.⁴

Ytterligare en poäng med framtidsmetoder är att öka kunskapen om möjliga utvecklingstendenser i framtidens samhälle. Genom att undersöka vilka faktorer som kan påverka den framtida utvecklingen ökar möjligheten att skapa beredskap för landets, regionens och stadens framtid.⁵

¹ Lundblad N, 2000

² Boverket, 1994:14

³ Ramfelt L, 1997

⁴ Reibnitz U, 1998

⁵ Lundblad N, 2000

Osäkerhet och omvärldsfaktorer

Grundläggande för en hållbar samhällsutveckling och en god livsmiljö är långsiktiga, riktiga och väl förankrade beslut som rör mark, vatten, naturresurser och bebyggelse.⁶ För att kunna förstå och planera framtiden och behöver därför konsekvenser och samspel mellan olika omvärldsfaktorer studeras.⁷

Många gånger kan det dröja flera år innan den fysiska miljön skapas som planeras idag. Framtidsmetoder uppmärksammar ofta utvecklingstendenser och externa influenser inom en rad områden som kan påverka den fysiska planeringen. Exempelvis kan nämnas betydelsen av förändringar i miljö och naturförhållanden, teknologiutveckling, politiskt inflytande, ekonomiska drivkrafter, värderingar i samhället, ändrade livsstilmönster, kommunikationer, möjligheter och risker, människors behov samt sociala förhållanden. Men det är även viktigt att ta hänsyn till hur förloppet kan tänkas bli om det inte sker någon förändring.⁸ I dagens klimat av förändringar och omorganisering kan det också vara aktuellt att blicka utanför den nationella gränsen. Erfarenheter och reflektioner över hur andra länder agerar och behandlar frågor rörande bland annat demografi, infrastruktur och miljö är betydelsefulla och kan ge såväl erfarenheter som påverka landets utveckling.

Det finns också vissa trögheter som behöver uppmärksammas. Exempelvis så ändrar sig skogars, vattendrags och bebyggelsens utbredning eller bortfall så pass långsamt att ett framtida tillstånd kan beräknas med ganska så stor säkerhet, i alla fall på ett eller ett par decenniers sikt. En annan typ av tröghet gäller kulturmönster och grundläggande värderingar i samhället där vi endast genom forskning kan få kunskap om vårt sätt att tänka och vårt sätt att vara, som går i arv från generation till generation. I många typer av framtidsmetoder kan även enskilda värderingar påverka urvalet av fakta och att påstå att man strävar efter objektivitet i framtidsmetoder kan därför vara felaktigt.⁹

Bedömningar kan slå fel och framtidsforskare kan även göra missbedömningar och därför kan det vara nödvändigt med ett kritiskt förhållningssätt till framtidsbilder.¹⁰ De möjligheter som finns för att planera för ett "lyckosamhälle" är begränsade och flera av de faktorer som bestämmer utvecklingen ligger utanför planerarens kontroll. Vidare kan nämnas att det kan vara svårt att få gehör för negativa framtidsbilder och istället kan de positiva och populära bilderna räkna med att snabbare få respons.¹¹ Detta i sin tur kan resultera i att framtidsbilden inte blir riktigt realistisk och rentav svår att förverkliga.

⁶ Boverket, 1994:14

⁷ Block E. m.fl., 1976

⁸ Reibniz U, 1998

⁹ Wadensjö C, 1987

¹⁰ Lundblad N, 2000

¹¹ Sekretariatet för framtidsstudier, 1982

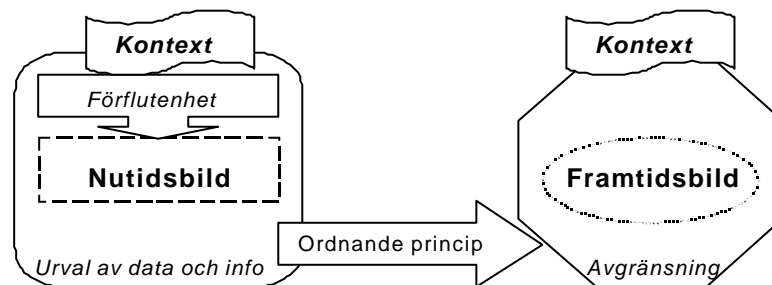
Framtidsmetoder inom fysisk planering

Föreställningar om framtiden behövs i planering och beslutsfattande för såväl privat som offentlig verksamhet. Inom den fysiska planeringen är det betydelsefullt att göra långsiktiga beslut som rör mark-, vatten- och naturresurser för att skapa en rimlig avvägning mellan olika anspråk på nyttjande och bevarande.¹²

Framtidsmetoder har en relativt lång tradition, både i Sverige och internationellt och det finns grovt sett några olika huvudspår längs vilka metoderna har utvecklats. Ett av dessa spår är inom den militära och strategiska planeringen där stater har utvecklat en långsiktig syn som en del i sitt strategiska försvar och flera av metoderna och termerna har därmed sitt ursprung här.¹³

Idag finns det ett stort utbud av olika framtidsmetoder där fyra huvudtyper av förhållningssätt till framtiden kan urskiljas inom den fysiska planeringen. Det handlar om prognos, scenario, vision samt plan och i många framtidsorienterade dokument kombineras de olika metoderna.

En bra framtidsmetod beskrivs generellt behöva två egenskaper. För det första ska den vara självreflekterande där utgångspunkterna problematiseras på något sätt och förenklar försvaras och förklaras. För det andra måste resultaten följa utgångspunkterna på ett begripligt och trovärdigt sätt. Modellen nedan utvecklar diskursen om framtiden där framtidsmetoderna innehåller de tre grundläggande elementen nutidsbild, framtidsbild och en ordnande princip som binder samman nutiden med framtiden.¹⁴



En framtidsbild består av en välgrundad nutidsbild och en önskvärd och trolig framtidsbild. Nutidsbilden har relation till en förflutenhet och består av ett urval av data och information. Information om nutiden behövs för att skapa en framtidsbild som har någon form av avgränsning. De båda bilderna, nutid och framtid, har någon form av kontext, de finns i ett sammanhang och används för ett ändamål.

(Emmelin Lars, 2000b)

¹² Boverket, 1994:14

¹³ Lundblad N, 2000

¹⁴ Emmelin L, 2000b

Vid en första anblick är det lätt att metoderna uppfattas som snarlika eftersom samtliga metoder på ett eller annat sätt skildrar hur nutiden övergår till framtiden, men skillnaden ligger bland annat i vilken intention som metoden eftersträvar.

Prognos: hur det kommer att bli

Scenario: vad som skulle kunna ske

Vision: vad som bör ske

Plan: vad som kommer att ske¹⁵

Emellertid är förhållandet mellan metoderna lite mer komplicerat än så, främst med avseende på förhållandet mellan plan och vision. Även i de studerade nationella dokumenten uppfattas en viss otydlighet mellan de två begreppen och för att kunna diskutera de nationella dokumenten fortsättningsvis genom studien läggs i och med det en betoning på de två metoderna plan och vision.

De framtidsmetoder som används inom den fysiska planeringen i realiteten kan till viss del skilja sig från de definitioner som ställs upp i följande avsnitt. I och med att metoderna dels inte har någon säker eller formell mall och dels eftersom de genomförs utifrån skilda intentioner kan avvikelser förekomma. I verkligheten kanske inte heller alla kriterierna kan uppfyllas utan metoderna kan innehålla mer eller mindre av de kriterier som redovisas. Olika källor skildrar inte heller metoderna på samma sätt och av den orsaken är de slutliga definitionerna som redovisas författarens slutsats och uppfattning om de grundläggande dragen hos metoderna.

¹⁵ Emmelin L, 2000b

.. Prognos

Prognoser beskrivs som den mest klassiska framtidsmetoden och anger den mest sannolika framtid som går att beräkna. Ofta uttrycks prognoser i siffror, det vill säga kvantitativt.¹⁶ Betydelsen av ordet prognos är ”att veta i förväg” vilket i sin tur förutsätter kunskap om de faktorer som omvandlar samtidsbilden till en entydig framtidsbild. Prognosen förutsätter att man vet vilka faktorer i samtidsbilden som är styrande. Metoden kan bli ganska träffsäker och meningsfull om det är korta tidsperioder, enkla system eller system med stor tröghet. En viss känslighet i metoden finns för omvärldsfaktorer som kan sänka prognosens användbarhet och¹⁷ vid längre tidshorisonter ska metoden användas med försiktighet.

Vidare kan man i en prognos göra jämförelser med andra platser, orter eller länder som ligger längre fram i utvecklingen. Även här måste hänsyn tas till de faktorer som kan orsaka förändringar och utveckling och det är därför betydelsefullt att undersöka och jämföra hur näringsliv, ålder och boendetäthet ser ut på de platser som jämförs.¹⁸

En enkel form av prognosen för att uppskatta vad som kommer att hända i framtiden är att studera tidigare utvecklingen över tiden, så kallad *framskrivning*. Detta innebär att se hur utvecklingen varit bakåt i tiden och därefter göra en bedömning av hur utvecklingen blir framåt. Utifrån olika antaganden och kännedom om

vilka bakomliggande faktorer och värden som påverkar trenden extrapoleras sambandet in i framtiden. Modeller uppbyggda på det här sättet kan göras mycket förfinade och kallas då för prognosmodeller. Mer avancerade prognoser uttrycks i matematisk form och bygger istället på stabila funktionssamband mellan ett antal bakomliggande faktorer och prognosvariabeln.¹⁹ Generellt gäller dock att ju mer komplexa system som studeras, desto svårare blir det att upprätthålla en lång tidshorisont, jämför till exempel med väderleksprognoser.²⁰

Definition:

- Svarar på frågan hur det kommer att bli, oberoende av vad som önskas
 - Utgår från beräkningar och kunskap om styrande faktorer i samhället
 - Görs för att förutsäga och konstatera hur framtiden blir
 - Entydig framtidsbild
-

¹⁶ Wadensjö C, 1987

¹⁷ Emmelin L, 2000b

¹⁸ Brundell Freij K, 1996

¹⁹ Brundell Freij K, 1996

²⁰ Institutet för framtidsstudier, www

.. Scenario

Begreppet scenario härstammar från film- och teaterkonsten och betyder egentligen manuskript för skådespel eller film. I betydelsen som framtidsbild utvecklades ordet inom militärväsendet under 1950-talet. Ett slags skådespel byggdes upp där försvars- och anfallstekniker testades under olika omständigheter för att skapa beredskap för möjliga händelseutvecklingar. Senare överfördes tankesättet till näringslivet. Under 80-talet kom begreppet att användas inom offentlig planering på olika nivåer, exempelvis inom ekonomisk-, social- eller samhällsplaneringen.²¹ Ofta arbetar man med olika typer av ytterlighetsscenarioer, för att fånga in flera ”möjliga” framtidsbilder. Scenarierna har genom sin ofta öppna form den fördelen att de fungerar bra för att stimulera till debatt.²²

Scenario beskrivs som ett sätt att arbeta, en betingad prognos, vars utgångspunkt är att efter givna förutsättningar skissera tänkbara händelseförlopp. Metoden ger svar på frågan vad som kan hända, oavsett vad som egentligen önskas och på så sätt kan flera alternativa framtidsbilder skapas för att uppmärksamma på möjliga utvecklingar och konsekvenser.²³

M. Godet definierar scenario som en beskrivning av en framtida situation som tillsammans med en kedja av konsistenta händelser, leder från nutidsläget till framtidsläget. Vid en närmare definition förekommer två olika kategorier av scenarioer: *situationsscenarioer eller bilder*, alltså en

beskrivning av framtida situationer, och *utvecklingsscenarioer* som visar de olika händelseförloppen som leder fram till en situation.²⁴

Definition:

- Svarar på frågan vad som skulle kunna ske
 - Utgår från att skissera tänkbara händelseförlopp efter givna förutsättningar
 - Görs för att uppmärksamma på möjliga utvecklingar och konsekvenser
 - Flera möjliga framtidsbilder
-

²¹ Reibnitz U, 1998

²² Institutet för framtidsstudier, www

²³ Emmelin L, 2000b

²⁴ Guttu J, 1993:104

.. Vision

Eftersom det finns få säkra fakta att slå fast och begreppet vision är både vidsträckt och omtvistat utgår diskussionen som förs från några av de åsikter och synpunkter som uppkommer kring metoden.

Visioner och visionering utvecklades inom managementteorin under 1960- och 70-talet och är kopplad till strategi- och ledarskapsteorin.

J. Schumpeter är mannen som utarbetade den idé som senare kom att ligga till grund för visionen. Idén handlar om den ensamma entreprenören som drivs av en vision. Han bryr sig inte om formella planeringsmetoder, utan istället litar till sin egen intuition, erfarenhet, instinkt och omdöme. Visionering beskrivs med detta vara att utveckla och förmedla en bild av en önskvärd och möjlig framtid, samt att kunna argumentera för den väg som leder till framtiden. Skildringen av vision beskrivs som en form av ledaraspekt där ledaren kan förmedla visionen till andra aktörer som i sin tur kan "äga" visionen.²⁵

L. Emmelin definierar vision där det främsta målet är att skissera en önskvärd framtid för att få en mängd aktörer att samordnas mot ett gemensamt mål. För att fylla funktionen behövs en entydig framtidsbild som är såväl önskvärd som möjlig. Principen som binder samman nutid med framtid måste inför olika problem och vägval ska visa varför förloppet leder just i visionens riktning.²⁶

I båda fallen handlar det om att genom att beskriva och förmedla en önskad framtid vill man få folk att sträva mot den.

Vidare kan emellertid innebörden av vägen till framtiden delas upp i två betydelser. Det kan gälla såväl vägen för att *ta fram* visionen som att visa vägen för *att nå* visionen.

Definition:

- Svarar på frågan vad som bör ske
 - Utgår från en dialog om en näbar framtid (i processen eller i dialogen om slutprodukten)
 - Görs för att skapa samstämmighet (i processen eller i dialogen om slutprodukten)
 - Entydig, brett önskvärd och trolig framtidsbild
-

²⁵ Nordregio, WP 2001:3

²⁶ Emmelin L, 2000b

Samstämmighet om visionen

Vision förutsätter att samstämmighet skapas enligt den arbetsdefinition som tagits fram. Emellertid kan olika slag av samstämmighet observeras. Dels handlar det om samstämmighet av principiella och retoriska slag dels om samstämmighet om en konkret handling.

Ytterligare kan ifrågasättas vilka som egentligen är eniga i en nationell vision, om samstämmighet behövs och om en vision överhuvudtaget kan skapa samstämmighet.

Samstämmighet om begrepp, mål och medel

En tanke är att det kan vara lättare att skapa en vision där aktörerna är eniga genom att använda generella och vaga begrepp, vilket skulle kunna medföra att visionens mål lättare accepteras och ses som önskvärda. Vidare skulle visionen i så fall också kunna medföra friheten att förvalta målet efter de olika förutsättningar och värderingar som kan finnas. Men problemet visar sig å andra sidan att vaga och generella begrepp kan vara motsägelsefulla, oförenliga och ogripbara. I synnerhet när det handlar om att först definiera begreppen för att därefter kunna konkretisera dem. Exempelvis är ett välbekant och omtvistat begrepp *hållbarhet* vilket kan tolkas såväl ekologiskt hållbart som ekonomiskt hållbart eller socialt hållbart. Språkbruket om hållbarhet är inte samstämmigt och det kan också finnas inre motsatsförhållanden i begreppet och värden kan därmed komma i konflikt. Till exempel kanske inte alltid en ekologisk hållbar utveckling blir ekonomiskt hållbart i längden. Men förmodligen

kan det finnas samstämmighet att eftersträva just en hållbar utveckling, vilket nödvändigtvis inte heller innebär att det finns en gemensam syn på hur man ska handla för att skapa hållbarhet eller i vilken mening hållbarhet relateras till. Risken finns att begreppet därmed faller sönder på den konkreta nivån.

Men omvänt kan det som tidigare nämnts finnas oenighet om själva betydelsen av begreppet men däremot kan det finnas samstämmighet om att göra en kompromiss om en gemensam innebörd på en konkret nivå som kan leda till handling. Skapas enighet om oklara begrepp kan målet lättare följas men det innebär för den skull inte att begreppen tolkas lika eller framstår som tydligare.²⁷



Det kan bli svårare att engagera invånare desto längre tidsperspektivet är och desto större yta som berörs

Foto: Per Klaesen, Bildhuset.

²⁷ Emmelin L, 2000a

Eniga aktörer

En nationell vision kan tolkas som att det är den allmänna önskade framtidsbilden från ett land, men vilka är egentligen eniga om visionen? En nationell vision kan föra tankarna till att samtliga medborgare i landet är överens om visionen, men sannolikt kan det bli svårt att skapa ett brett och aktivt deltagande utifrån landets medborgare där många aktörer, viljor och intressen berörs och behöver jämkas samman. Det finns även hypoteser om att det blir svårare att engagera invånare desto längre tidsperspektivet är och desto större yta som berörs. Nutiden och konkreta frågor i närheten kommer ofta i första hand och engagerar också i en högre grad.²⁸

P. Healey beskriver metoder för kommunikativ planering som bygger på samstämmighet vilket innebär att grupper kommunicerar och når samstämmighet genom resonemang och erfarenhetsutbyte i dialogen.²⁹

Att arbeta på ett öppet sätt tar lång tid, det innebär också ett omfattande material och det kan vara svårt att få till stånd ett samstämmigt resultat när det handlar om en *nationell* samstämmighet. Om den nationella visionen å andra sidan är framarbetat inom en grupp aktörer skulle troligen ett mindre antal ifrågasättanden uppstå. Men kan man i så fall påstå att den nationella visionen är samstämmig? Om man bedömer inom gruppen kan troligen en bred enighet skapas. Tolkar man i stället samstämmighet med avseende att hela landet är eniga om den nationella visionen är det emellertid mindre troligt. Desto mindre

grupp som skapar en gemensam vision desto större utsikt kan det vara att enas i förhållande till om exempelvis en nations befolkning skulle försöka enas om en vision. De aspekter och mål som arbetas in i visionen uppfattas nödvändigtvis inte heller som de mest önskvärda eller angelägna runt om i kommunerna eller regionerna. Vidare visar en närmare blick på de svenska kommunerna att de skiljer sig inom flera områden, exempelvis i befolkning, näringsliv och tillgänglighet och därmed kan skilda förutsättningar och frågor behöva uppmärksammas utifrån de berörda kommunerna eller regionerna.

Om olika värderingar och intressen tydliggörs kan å ena sidan eventuella skillnader i visionen dels berika synen på olika institutionella och geografiska områden och dels visa på att det finns olika tänkbara utvecklingar. Följden kan emellertid bli att dokumentet antingen riskerar att bli otympligt med för mycket information eller motsatsen, det vill säga allomfattande och mindre konkret.

Å andra sidan går det kanske bara att arbeta i visionens riktning till en viss grad om de olika aktörerna inte är eniga, bland annat med avseende på den kommunala och lokala nivån. Det är trots allt på dessa nivåer som visionen blir reell genom den fysiska planeringen. Men om oenighet uppkommer finns möjligheten att genom centrala styrmedel som exempelvis lagar, skatter och bidrag driva kommunerna att handla i visionens riktning. Detta kan emellertid medföra att missnöjsamhet och opposition kan skapas.

²⁸ Nilsson K, 2001

²⁹ Healey P, 1997

Om visionen istället brett accepteras och betraktas som den mest önskvärda framtidsbilden kan det följa sig mer naturligt att efterfölja den.

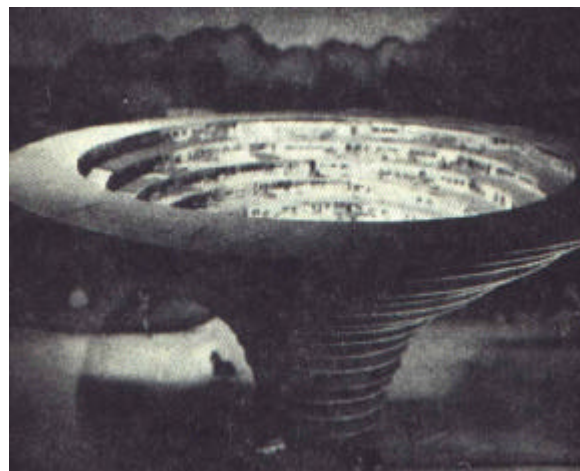
Mot den här bakgrunden skulle en nationell vision förmodligen få svårt att skapa en optimal samstämmighet, men i god demokratisk ordning kan majoriteten slå fast om en gemensam framtidsbild. Oavsett om den inte är samstämmig. Ömsesidig tolerans kan innebära att alla, efter ömsesidiga eftergifter, kan ställa sig bakom ett beslut och leva med det, även om man inte anser det vara det bästa alternativet.³⁰

Från trovärdighet till verklighet

Arbetsdefinitionen utgår från att en vision ska vara trovärdig och nåbar. För att detta ska uppnås behöver bland annat förutsättningar och eventuella problem belysas ganska grundligt samt ett resonemang föras om hur man från dagens situation kan komma vidare. Emellertid utelämnas ofta konflikter och problem som kan uppstå i visionens kölvatten och de eventuella lösningar som beskrivs är ofta diffusa samt får allmänna svar.³¹ Verkligheten är ofta mer komplicerad än den problemfria bild som visas. I och med att problem och förutsättningar utelämnas i visionen kan trovärdigheten dala.

I förbifarten ska bara kort noteras att begreppet och betydelsen av vision kan ha en tendens att tolkas efter ordböckernas beskrivning där *vision* framställs som en inre syn, uppenbarelse eller utopi. Det sist nämnda betyder i sin tur oupp-

närligt ideal eller idealsamhälle.³² Eftersom denna beskrivning kan förknippas med vision kan det möjligen påverka hur trovärdig visionen tolkas, oavsett vad de som arbetar med visionen önskar eller hur de genomför arbetet. Enligt definitionen av vision gör metoden anspråk på att vara trolig, vilket inte betyder att bedömare i och med det är eniga om att visionen är tillförlitlig. De kan ju vara eniga om att det är en önskvärd utveckling, fast några inte anser att den är trolig och därmed inte tar visionen på allvar. Vidare kanske inte heller samtliga aktörer ser visionen som önskvärd, fast den är trovärdig.



Walter Jonas bild av framtidsstaden visar hur markanvändningen kan minska. Bostäder, arbetsplatser och nöjen samlas i stora skålar som ger sol, lä och ljudskydd.
(Ur *Framtidens stad – Stadens framtid*, Erlander T. m.fl 1969, Lund.)

³⁰ Giddens via Nilsson K, 2001

³¹ Emmelin L, 2000b

³² Norstedts, 1992

Visionen beskrivs också vara nåbar där ett samstämmigt mål ska leda till ett gemensamt handlande. Framställs visionen som nåbar är den sannolikt också trovärdig. Omvänt behöver visionen vara trovärdig för att bli nåbar.

Eftersom visioner ofta sträcker sig ett flertal år framåt i tiden kan det vara komplicerat att staka ut ett förlopp över den framtida utvecklingen. Vidare bör kanske inte heller en nationell vision vara alltför detaljerad eller styrande vilket kan hindra handlingsfrihet och skapa låsningar. Detta kan bidra till att nåbarheten uppfattas som mindre, fast att visionen fortfarande är trolig.

Alternativa utvecklingar utelämnas

Vision innebär att en enda framtidsbild skapas vilket medför att alternativa utvecklingar eller andra möjliga framtider inte redovisas. För att skapa beredskap för att framtiden kan te sig annorlunda än vad som är tänkt kan det därför vara nödvändigt med flexibilitet i en vision. Vidare kanske alternativa utvecklingar behöver lämnas åt sidan för att en vision ska kunna fylla sin samlande funktion och skapa samstämmighet om en framtid.

Problemet kan också diskuteras utifrån om flexibilitet och konkretisering är möjligt i en och samma vision. Det som efterlystes var just en konkretisering och en konsekvensbeskrivning i metoden. Emellertid kan det vara svårt att göra en konkret vision som samtidigt är flexibel. En konkret vision kan för det första riskera att snabbt bli inaktuell och för det andra minskar flexibiliteten eftersom tillvägagångssätten stakas ut.

Till en början kan tyckas att en vision i sig är ganska kraftlös eftersom den varken är styrande eller juridiskt bindande. Risken finns att visionen blir verkningslös och varken har makt eller medel att genomföra den uppmålade framtidsbilden. Om det går att åstadkomma samstämmighet kan visionen emellertid uppfattas som styrande och bärkraftig eftersom det kan förmodas att den är brett önskvärd av eniga aktörer.

P. Healey beskriver att samstämmighet kan bygga upp förståelse och förtroende mellan deltagarna vilket i sin tur kan bilda en institutionell kapacitet.³³ En vision kan ge stadga åt beslut som leder i visionens riktning men för att visionen ska kunna leda till handling är en väsentlig del trovärdighet och upplysningar om hur visionen ska nås.

³³ Healey P, 1997

Plan

I ordböckerna beskrivs plan som en förutsedd kedja av handlingar som tillsammans avses leda till att uppnå ett mål.³⁴ Men i likhet med vision möts även plan av oklarheter om vad metoden egentligen innebär och metoden kan också sägas vara dubbelsidig på två sätt. För det första har plan inom flera yrkesområden inte någon särskild betydelse utöver det vardagliga och kan exempelvis handla om att upprätta utbildningsplaner eller att planera inköp, ekonomi etcetra. Begreppets användning i samband med fysisk planering har däremot en professionell anknytning där metoden används för att hantera den framtida användningen av marken, vattnet och den byggda miljön. Metoden innebär i detta sammanhang en samlad vilja och intention om användningen av ett avgränsat område och i flera fall redovisas kartbilder med tillhörande beskrivningar av det framtida tillståndet.³⁵

För det andra är alla fysiska planer inte av samma karaktär utan kan delas upp i två olika typer. Det finns både juridiskt bindande planer för att genomföra en framtida förändring och planer som inte är förpliktande utan istället utgör ett vägledande beslutsunderlag. Förpliktande planer görs för att de ska efterföljas och svarar därmed på frågan vad som *kommer att ske*. Plan kan vidare beskrivas utifrån den svenska plan och bygglagen, PBL. Den lagreglerade planprocessen ger härmed allmänheten möjligheter att få insyn i och påverka innehåll och utformning av planen. I den juridiskt bindande detaljplanen är

syftet att styra hur mark och vatten ska användas och vilka byggnader eller anläggningar som får finnas. Vidare är intentionen att planerna ska förverkligas inom ett givet tidsperspektiv som ska ligga mellan 5 och 15 år. De aktörer och medel som finns för att förverkliga planen är konkreta och leder i allmänhet till att planen fullföljs som uppgjort.³⁶

Enligt PBL har icke bindande planer, exempelvis översiktsplanerna, två huvudsyften, dels att utgöra ett politiskt program för viktiga utvecklingsfrågor på lång sikt och dels att vara underlag vid detaljplanering och vid prövning av ärenden enligt olika lagar. Dessa planer görs också med intentionen att de ska efterföljas och vägleda³⁷ men kan emellertid få karaktären av visioner där ett områdes nuläge och framtida utveckling redovisas i ett längre tidsperspektiv, men där makten och viljan att förverkliga bilden framstår som mindre konkret, trovärdig och näbar.³⁸

³⁴ Norstedts, 1992

³⁵ Boverket, 1998

³⁶ Boverket, 1996a

³⁷ Boverket, 1996a

³⁸ Emmelin L, 2000b

Plan kontra vision

Eftersom planer kan ha skilda karaktärer är en otydlighet att metoden *vision* respektive *plan* kan flyta ihop till en "visionär plan". Följaktligen kan planer vara antingen förpliktande eller vägledande och steget tycks i vissa avseenden inte vara så stort mellan *vägledande planer* och visioner.

Dessa planer beskrivs kunna utnyttjas som en vision för en framtida önskad utveckling och även att fungera som underlag för dialog.³⁹

Den vägledande planen är liksom visionen inte heller bindande men kan ge uttryck för långsiktiga mål och över en strategi för förändringar som syftar till att nå de långsiktiga målen. En vision svarar på frågan vad som *bör* ske, enligt arbetsdefinitionen och nödvändigtvis finns det inte heller någon aktör som har makten och medlen att genomföra visionen. Enligt lag finns även krav på samråd, medborgarinflytande och dialog under framtagandet av planen, samt krav på obligatoriskt innehåll.⁴⁰ Detta gäller för såväl förpliktande och vägledande planer, men tvärtom finns det inte några lagbundna krav i visionen. Vision har följaktligen inte någon koppling till vare sig författningar eller formella krav och språkbruket som används om vision går som tidigare nämnts lätt åt det orealistiska och utopiska hållet, emedan plan istället för tankarna mot det mer formella hållet och mot intentionen att framtidsbilden kommer att förverkligas.

³⁹ Boverket, 1996a

⁴⁰ Boverket, 1996b

Sammanfattningsvis behövs således tydliga mål och medel för att arbeta med planer⁴¹ samt att planen tas fram i en formell process.⁴²

Metoderna vision och plan är svåra att åtskilja på grund av att det finns olika planer som är av skilda karaktärer.

Definitionen av plan och prognos kan ses som snarlika av den orsaken att plan svarar på frågan *vad som kommer att ske* och prognosen på frågan *hur det kommer att bli*. Häremellan tycks steget inte så stort och för att förtydliga det ytterligare ligger skillnaden enligt L. Emmelins definition i metodernas intentioner och anspråk. Plan har genom plan-författarens avsikt stöd av lagar som exempelvis PBL samt också medel att genomföras. Prognosen svarar istället på vad som kommer att ske på grund av något samband som är skilt från författarens vilja men beroende av kunskap om styrande faktorer.⁴³

Definition:

- Svarar på frågan vad som kommer att ske
 - Utgår från att en aktörs avsikt har stöd av makt och medel
 - Görs i en formell process och med intentionen att genomföras inom ett givet tidsperspektiv
 - Entydig framtidsbild
-

⁴¹ Emmelin L, 2000b

⁴² Boverket, 1996b

⁴³ Emmelin L, personligt meddelande 2002-04-02

Nationell planering

Kapitlet fokuserar på nationella framtidsorienterade dokument och planeringsförutsättningar för detta först Sverige och därefter i Danmark, Finland och Norge.

De studerade dokumenten utgör ett omfattande material och därför beskrivs endast huvuddragen av de ämnen som beskrivs i dokumenten.

Framtidsmetoder inom den svenska planeringen

Den moderna långsiktiga samhällsplaneringen inleddes efter andra världskriget när det europeiska samhället skulle återuppbyggas. Influenserna spreds till Sverige och med 1947 års byggnadslag infördes den översiktliga planeringen i form av generalplaner som hade till uppgift att vara kommunernas handlingsprogram på en längre sikt. Under 50- och 60-talet började planerarna att arbeta med en mer strategisk planering och de fick härmed möjligheten att leda en grupp för att konkretisera målen. Strategierna för framtiden utgick ofta från systemteori som utgångspunkt för att kunna modellera verkligheten.⁴⁴

Efterkrigstiden och tiden fram till 1970 präglades av en stark framtidstro och man ville uppnå ett tydligt mål så snabbt och effektivt som möjligt. Medlet var modeller som byggde på en rationell planeringsteori.

⁴⁴ Nilsson K, 2001



Till skillnad från Sverige har de nordiska länderna nationella framtidsorienterade dokument.

1973 introducerades den så kallade kommunöversikten som omfattade hela kommunens yta. Därefter ökade den översiktliga planeringen snabbt, men var till stor del planerarnas illustrerade visioner. Under 1980-talet började emellertid långtidsplaneringen att betraktas som ett trubbigt och närmast förkastligt verktyg i framtidsplaneringen. Orsaken till detta var att omvärlden blev allt mer instabil och ombytlig vilket ledde till att långtidsplanerna ofta slog fel. Osäkerhetsfaktorerna var alltför många och istället började man planera utifrån flera alternativa framtider, det vill säga scenarios.⁴⁵

Slutligen har visioner karaktäriserat den svenska planeringen under 1990-talet och den översiktliga planeringen på den kommunala nivån kan sägas vara av en visionär karaktär. Översiktsplanerna ska omfatta hela kommunens yta och ha ett tidsperspektiv mellan tio och tjugo år. I stort ska an-

⁴⁵ Lundblad N, 2000

ges hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen *bör* ske men planen har emellertid ingen rättsverkan.⁴⁶

Användning av de olika metoderna

De olika framtidsmetoderna kan också återfinnas i en och samma översiktsplan och ett exempel kan hämtas från Skåne. I inledningsskedet till *Helsingborgs översiktsplan* gjordes tre scenarier för att se hur staden skulle kunna utvecklas i framtiden. Därefter jämfördes de olika scenarierna där vissa sammanfallande faktorer framstod som tillsammans bildade en utvecklingslinje för staden i framtiden. Scenarierna utgjorde också ett hjälpmedel för att beskriva komplicerade orsakskedjor och därmed också en hjälp för att beskriva konsekvenserna av tänkta planeringsåtgärder. Helsingborgs stad har också tagit fram en vision som till stor del beskrivs bestått i att diskutera med kommuninvånare, intresseföreningar och organisationer hur man gemensamt vill att den framtida staden ska vara, samt också fört en diskussion om hur man ska nå dit. Översiktsplanen beskrivs som ett bland flera viktiga redskap för att nå visionen och anger också riktlinjer för hur det framtida Helsingborg ska se ut.⁴⁷

Ytterligare ett exempel på en översiktsplan som har arbetat med scenarier och där slutprodukten utgörs av en vision är *VISION Gotland 2010*. I planen beskrivs mål och medel vilka anger riktningen på arbetet som krävs för att tillgodose Gotlands behov och möjligheter. Översiktsplanen är återhållsam när det gäller detaljer och ger

endast en översiktlig beskrivning av färdriktningen. Den kunskap som ska förverkliga visionen beskrivs finnas inom de verksamheter som berörs av planen. Även *VISION Gotland 2010* beskrivs fungera som ett arbetsredskap och ge stöd i det fortsatta arbetet inom samtliga berörda områden.⁴⁸

Prognoser behövs på olika nivåer, dels i den översiktliga planeringen som exempelvis vid befolkningsprognoser, dels för den mer detaljerade utformningen av exempelvis vägkorningar eller inom trafikplaneringen för att exempelvis beräkna trafikutbytet.

⁴⁶ Åström K, 1993

⁴⁷ Helsingborgs stad, 1997

⁴⁸ Gotlands kommun, 1995

Planering på den nationella nivån i Sverige

Under 1960-talet initierades den övergripande fysiska riksplaneringen, FRP. I första hand skulle utredas vilka mark- och vattenresurser inom Sverige som kan sägas vara av riksintresse. Bakgrunden var högkonjunktur och industriell expansion där främst den svenska västkusten utsattes för stora och naturresursslukande industrier samt en vidsträckt exploatering av bland annat fritidshus och ökade fritidsbehov. Allomfattande miljöförstörningar och påverkan på naturvärden gav till följd att det inte bara en fråga för kommunen utan problemet behövdes även ses i ett nationellt perspektiv.

Genom riksdagsbeslutet 1972 sattes dels generella riktlinjer upp för den fysiska planeringen och dels riktlinjer för planering och tillståndsgivning inom vissa landsdelar. I en slags löpande dialog, den så kallade *riksplaneormen* eller *FRP-ormen*, skulle en ömsesidig förståelse för olika aktiviteter krav och anspråk skapas genom ett ständigt samspel mellan kommuner, länsstyrelser och regeringen. Genom dialogen fick regeringen en överblick av bland annat värdefulla områden i kommunen och tecknade dessa som riksintressen. Emellertid visade det sig att de riktlinjer som den fysiska riksplaneringen satte upp inte alltid var ett tillräckligt stöd för kommunerna och krav på en modernare, tydligare och enklare planering uppstod.

Tydligare råd och anvisningar behövdes och önskades för att styra upp och ge stöd för kommunernas planering. Lagen om hushållning med naturresurser, NRL 1987, innebar att riktlinjerna

i den fysiska riksplaneringen kom att lagfästas. Plan- och bygglagen 1987 innebar också att ansvaret decentraliserades. Planläggningen är idag kommunens ansvar och länsstyrelsen svarar för statens intresse.

Miljöbalken som numera inrymmer bestämmelserna från den tidigare NRL är idag tillsammans med PBL det grundläggande instrumentet för hushållningen med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt och beskriver hur hänsyn ska tas till vissa allmänna intressen och vilka områden som är av riksintresse. Det finns även ett stort antal lagar utanför miljöbalken som reglerar verksamheter som påverkar miljön. Dit hör exempelvis plan- och bygglagen, väglagen, luftfartslagen, ellagen och minerallagen. Miljöbalken gäller för verksamheter som omfattas av lagar vilka inte är inarbetade i miljöbalken utan dessa lagar gäller parallellt. Benämningen fysisk riksplanering används emellertid inte längre.⁴⁹

Jämsides med de olika lagarna som berör fysisk planering har centrala verk utfärdat handböcker och anvisningar för den fysiska planeringen. Exempel på centrala myndigheter är Boverket, Naturvårdsverket och Lantmäteriverket. Myndigheterna är i princip självständiga i förhållande till departementen och har egna beslutsbefogenheter under de riktlinjer, lagar och förordningar som utfärdas av regeringen och riksdagen.

De institutionella förutsättningar som behövs för planering på en nationell nivå saknas emellertid i Sverige. Planerings- och byggfrågorna är också uppdelade mellan de olika departementen. Ex-

⁴⁹ Lindahl J, 2002, muntlig källa

empelvis kan nämnas att näringsdepartementet har hand om kommunikationsfrågor samt sysselsättning och justitiedepartementet som ansvarar för demokrati och EU-relaterade frågor. Miljödepartementet står för utformningen av regeringens miljöpolitik i till exempel propositioner medan det praktiska genomförandet av nationella beslut ligger hos de centrala myndigheterna och hos kommunerna. Bland annat kan nämnas Boverket som tar fram rapporter och skrifter som rör samhällsplanering, stadsutveckling, byggnad och boende.



Institutionella förutsättningar behövs för fysisk planering på en nationell nivå. Foto: Bengt Olof Olsson, Bildhuset

Nationella dokument

Något samstämmigt nationellt dokument i likhet med dem som våra grannländer använder sig av har inte utarbetats i Sverige. Framtidsorienterade dokument över den rumsliga utvecklingen finns idag i begränsad omfattning ovanför kommunnivån, där den tydligast märks i den översiktliga planeringen. Diskussioner om en framtida utveckling i Sverige har emellertid presenterats i fem studier. Det är dokument utarbetade av Boverket, Glesbygdsverket, Kommunikationskommittén, Naturvårdsverket och NUTEK. Med undantag från Naturvårdsverket är samtliga dokument regeringsuppdrag. Dokumenten är:

- Boverket, *Sverige 2009*. Kunskapsunderlag för den svenska delen av Glesbygdsverket, *Förnyelsens landskap - Bygdepolitik för 2000-talet*. Förslag till åtgärder för utveckling av gles- och landsbygdspolitiken. (1997)
- Kommunikationskommittén, *Slutbetänkande - Ny kurs i trafikpolitiken*. Nationell plan för kommunikationerna i Sverige. (1997)
- Naturvårdsverket, *Sverige 2021 - Vägen till ett hållbart samhälle*. Möjligheter för att utveckla ett hållbart Sverige. (1998)
- NUTEK, *Regioner på väg mot år 2015*. Analys och planeringsunderlag för regionalt utvecklingsarbete och nationella avvägningar. (1997)⁵⁰

⁵⁰ Nordregio, WP 2001:3

Ett problem som kan observeras här är att olika svenska myndigheter har försökt slå fast frågor om framtiden, men fått motstridiga resultat. Studierna beskrivs ha olika utgångspunkter, representerar olika värderingar och fokuserar inom flera områden på sin egen sektor.

Dokumentet tenderar att utgå från respektive institutions ansvarsområde vilket kan ge en oklar framställning av den svenska framtiden eftersom en överrensstämmande helhetssyn på frågorna sakas.⁵¹ Som exempelvis det finska nationella dokumentet *Finland 2017* beskriver behövs ett samlat nationellt dokument för att skapa en överblick av de nationella frågorna och för att lokalisera områden för nationella intressen. Vidare också för att presentera hållbara och distinkta argument i en internationell dialog.⁵² Det danska nationella dokumentet *Landsplanredegørelse 2000* beskrivs skapa en tydligare och mer sammanhållen syn på landet samt också ge förslag till handlingar för att förverkliga de nationella målen.⁵³

Som tidigare nämnts i studien kan det å andra sidan ses som en fördel om olika mål och intressen tydliggörs eftersom det dels breddar synen på landets olika institutionella och geografiska områden, och dels för att det faktiskt visar på att det finns olika tänkbara utvecklingsmöjligheter för landet.

⁵¹ Nordregio, WP 2001:3

⁵² Ministry of the environment, 1995

⁵³ Miljø- og Energiministeriet, 2000

ESDP- *European Spatial Development Perspective*

De studerade nationella dokumenten gör flera hänseftningar till ESDP och därför görs först en kort beskrivning av begreppet.

Medlemskap i den europeiska unionen har öppnat möjligheterna för ett ökat samarbete över gränserna. Bland annat har ett nytt politikerområde - *European Spatial Development Perspective*, ESDP, utvecklats inom EU vilket kanske enklast kan översättas med utvecklingsplanering på regional och EU-nivå.

ESDP antogs i juni 1999 efter en mångårig process där kommissionen och EU: s medlemsländer diskuterat Europas rumsliga utveckling. Dokumentet är tänkt att fungera som en övergripande ram för samarbeten mellan olika sektorsintressen som har rumsliga konsekvenser på nationell och europeisk nivå, samt även regionalt och lokalt. ESDP kan därmed liknas vid en översiktsplan för hela EU, men är inte bindande för medlemsländerna utan ska ses som en vägledande modell. Flera länder har i varierande utsträckning refererat till ESDP i nationella arbeten. Inom Sverige kan exempelvis nämnas Boverkets rapport *Sverige 2009*⁵⁴, Göteborgs⁵⁵ och Malmös översiktsplan.⁵⁶

Medlemskap i EU medför vissa direkta konsekvenser för planeringen i medlemsländerna. För det första kan EU: s regler påverka den fysiska planeringen och för det andra innebär EU: s

samarbetsprogram nya möjligheter. EU har inte initierat någon direkt planlagstiftning och EU: s rekommendationer är inte heller bindande. Men rekommendationerna utgör en viktig referensram och av stor vikt är bland annat skrifterna *Europe 2000+* och *ESDP- Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv*. EU driver också ett antal samarbetsprogram av vilka flera är ett resultat av EU: s regionalpolitik och deras ekonomiska medel fördelas huvudsakligen ur de så kallade strukturfonderna.⁵⁷

Nya möjligheter till samverkan med regioner i andra länder kan ställa krav på en medverkan i ett mer internationellt nätverk och där planingsunderlaget är tillgängligt för omvärlden. En konsekvens kan bli att planeringen också blir tillgänglig för påverkan av andra tankesätt och arbetsformer.

Med de senaste årens utveckling har behovet av en sammanhållen planering fått en allt starkare aktualitet. Detta medför att kommuner och regioner utsätts för skärpt konkurrens från andra regioner vilket kräver samordning och att en helhetssyn används.⁵⁸

EU-kommissionen har vidare lanserat ett ramprogram för en hållbar stadsutveckling vilket har fyra huvudpunkter. Dessa innebär att stärka städernas ekonomi och arbetsmarknad, att främja jämlikhet, integration och stadsdelsförnyelse, att förbättra städernas miljö i syfte att uppnå lokal och global hållbarhet, att verka för en ökad sam-

⁵⁴ Boverket, 1994:14

⁵⁵ Göteborgsstadsbyggnadskontor, 2000

⁵⁶ Malmö stadsbyggnadskontor, 2001

⁵⁷ Malmö stadsbyggnadskontor, 2001

⁵⁸ Göteborgsstadsbyggnadskontor, 2000

verkan mellan olika sektorer och nivåer, samt att stärka medborgarnas delaktighet.

Målsättningen för den rumsliga utvecklingen är att sträva efter en balanserad och hållbar utveckling av EU:s territorium där följande tre mål är grundläggande:

- ekonomisk och social kohesion
- skydd och skötsel av naturresurser och kulturarv
- balanserad konkurrenskraft inom det europeiska territoriet⁵⁹

De europeiska målsättningarna

Ett antal frågor kommer att ha betydelse för utvecklingen i Europa och därmed krävs det också en ökad medvetenhet kring dessa frågor i framtiden. Framförallt förändringen av tätortsstruktur, landsbygdens roll och funktion, transport- och kommunikationsfrågor samt trycket på Europas natur- och kulturområden kräver ett gemensamt arbete. Flera mål och handlingsalternativ har fastställts i ESDP varav några är; en hållbar miljö, bevara värdefulla kulturarv och kulturlandskap, lika tillgång till kunskap, planering av infrastruktur och energifrågor, ekonomisk tillväxt för alla regioner och bebyggelse-, bostads- och livsmiljöfrågor⁶⁰

Rumslig planering

Begreppet rumslig planering används genomgående i de studerade nationella dokumenten och har sin grund från bland annat det europeiska planeringsarbetet. Tanken med att introducera det gemensamma begreppet *spatial planning* är för att underlätta i diskussioner om planeringsfrågor utan att relatera till existerande planeringssystem i de olika länderna.

Rumslig planering innebär:

- Metoder som används för att påverka den framtida fördelningen av aktiviteter i territoriet.
- Element av nationell och transnationell planering, regionalpolitik, regional planering samt fysisk planering.⁶¹

⁵⁹ European Commission, 1999

⁶⁰ Ekelund K. Fall L, 2000

⁶¹ Böhme K, 2001



Kort översikt av plansystemet

Regeringen ansvarar för att ta fram förslag till planeringspolitiken och därefter beslutar Folketinget om ett antagande, det vill säga riksdagen. Efter nyval till Folketinget redogör därefter Miljø- og Energiministeriet för planarbetet till Folketingets Miljø- og planlæggingsudvalg. *Udvalg* kan liknas med den svenska motsvarigheten av utskott, vilka förbereder ärenden innan ett definitivt beslut fattas i riksdagsledamöternas sammanträden.

Landsplanavdelningen är ansvarig för den nationella rumsliga planeringen och utgör en del av Miljø- og Energiministeriet. Andra departement som har koppling till den fysiska planeringen är bostadsministeriet, Industri- och handelsministeriet, jordbruksministeriet och Transportministeriet.

Ansvar för planläggningen i Danmark fördelas mellan Miljø- og Energiministeriet, landets 14 amtsråd och 275 kommunstyrelser.⁶² De nuvarande planlagarna trädde i kraft 1992 och därefter har flera tillägg gjorts, bland annat riktlinjer för kustzonen och shoppingcenter, EIA, (Environmental Impact Assessment, baserad på direktiv från EU) lokal Agenda 21 och strategisk kommunal planering.

Allt mer ansvar flyttas från den statliga nivån ner till den kommunala. Det danska planeringssystemet har tre administrativa nivåer vilka driver sin egen planering.

- Nationell nivå, Miljø- og Energiministeriet utfärdar Landsplanredegørelser och landsplannedirektiv. Administrationen är organiserad i ministerier och verk.
- Regional nivå, amtskommunerna utfärdar regionalplaner. (14 län)
- Kommunal nivå, kommunen ansvarar för planeringen. (275 kommuner)⁶³

⁶² Miljø- og Energiministeriet, www

⁶³ VASAB, 2000

Nationell planering

Regeringens planpolitik uttrycks huvudsakligen genom obligatoriska rapporter, *Landsplanredogørelser*, som Miljø- og Energiministeriet lägger fram till Folketinget efter varje val, det vill säga vart fjärde år. Rapporten förbereds av Landsplanedepartementet och baseras på ett samarbete mellan andra ministerier samt nationella verk.

Landsplanredogørelsen presenterar den nya regeringens nationella politik inom den fysiska planeringen samt ger vägledning åt amter och kommuner. Tidigare Landsplanredogørelser hade karaktären av att vara statusredogørelser men med *Landsplanredogørelsen 1992* förändrades arbetet och framtidsinriktade visioner infördes i arbetet. De enskilda landsplanredogørelserna bygger på "lager-på-lager" principen, det vill säga de ersätter inte varandra utan snarare kompletterar varandra. Den senaste *Landsplanredogørelsen 2000* är ett försök att med grund i den tidigare *Landsplanredogørelsen 1997* fokusera på de tre områdena miljö, näringslivsutveckling och trafikfrågor.

Avsikten med landsplanredogørelserna är inte att detaljstyra eller kontrollera utan att visa regeringens förslag till handlingar som kan förverkliga målsättningarna om Danmarks utveckling, så kallade *landsplanperspektiv*.⁶⁴

Miljø- og Energiministeriet kan utfärda nationella plandirektiv för att sätta igång speciella projekt eller för att främja vissa trender.

Dessa direktiv utgör ett fåtal varje år och är bindande för kommunerna. Vidare använder Danmark en ramprincip som innebär att kommun- eller regionplaner inte får strida mot det nationella planeringsdokumentet.⁶⁵

Visionsarbetet beskrivs egentligen inte ligga i det nationella dokumentet, utan uppgiften att skapa och ta fram visionen ligger hos samtliga region- och kommunplaner.

"Det er ikke landsplanredogørelsens opgave at opstille en konkret vision eller landsplan for Danmarks udvikling. Den varetages af de samlede regionplane og kommuneplaner."

(Landsplanredogørelse 2000, 2000:16)

Huvudmetoden för att kontrollera det lokala självstyret i planeringsprocessen är genom de styrande planlagarna. Energi- og Miljøministeriet kan också beordra amter eller kommuner att ta fram en plan för att säkra vissa nationella intressen. Ministeriet har även möjlighet att lägga in veto mot ett planförslag.⁶⁶

⁶⁴ Thornæs F, 2001

⁶⁵ Böhme K, 2000

⁶⁶ VASAB, 2000



”Landsplanredegørelse 2000 – Lokal identitet og nye udfordringer”

Kort om indholdet

Dokumentet beskrives udgangspunkt i en helhetssyn og såvel kommuner som regioner beskrives kunne påverka visionen. Ett ständigt återkommande tema är lokalt och regionalt samarbete och dialog. *Landsplanredegørelse 2000* behandlar främst de tre frågorna näringsliv, trafik och miljö som beskrivs ska samspela med den fysiska planeringen.

Det första kapitlet beskriver utvecklingen i hela landet med betoning på regional utveckling och stärkning av kompetenser och identitet. Därefter följer en beskrivning av ”det mångfaldiga Danmark” som behandlar näringsliv, bosättning och utbildning. Avslutningsvis behandlas transportfrågan som beskrivs vara en högt prioriterad fråga i den regionala näringslivsutvecklingen. Den fysiska planeringens samordning med regional utveckling och näringsliv samt globaliseringseffekterna är centrala teman, medan den europeis-

ka kopplingen är något svagare och vinklas utifrån den danska situationen. Övriga aspekter som nämns är utveckling av nationella centrer, flerkärnig utveckling och nätverk mellan städer samt lokalt samspel och fokus på de individuella styrkorna.

Dokumentet beskriver en vision för Danmark år 2025 vilken fokuserar på Danmarks rumsliga utveckling och lokala identitet. Vidare inriktar sig dokumentet på en balanserad och hållbar utveckling, mångfald samt stad och land. Framförallt betonas vikten av samarbete och dialog som en av de viktigaste förutsättningarna för framtiden.

Den moderna visionen beskrivs komma nerifrån och den tidigare planeringsmodellen behöver förnyas. Landsplanredegørelsen uttrycker också regeringens önskan om att departementen och de regionala aktörerna ska förbättra sitt samarbete och öka samordningen av de olika verksamheterna så att de regionala och lokala krafterna kan utvecklas. Det är betydelsefullt att se *Landsplanredegørelse 2000* som en uppföljning av den föregående *Landsplanredegørelsen 1997*, vilken omfattar helheten och grundprinciperna i ESDP. Den senaste *Landsplanredegørelsen 2000* konkretiserar arbetet och målsättningarna i ESDP.

Kortfattad överblick av vad lager-på-lager principen innebär med avseende på arbetet med ESDP: *Landsplanredegørelse 1992 - Förslag till utveckling av ESDP*, *Landsplanredegørelse 1997- Implementering av ESDP*, *Landsplanredegørelse 2000 - Konkretisering av ESDP*⁶⁷

⁶⁷ Thomsen F, 2001



FINLAND Plansystem och förankring

Kort översikt av plansystemet

Det finska administrativa systemet kännetecknas av en tvådelad struktur där huvudaktörerna utgörs av den nationella och den lokala nivån emedan makten på den regionala nivån är relativt svag.⁶⁸

Under regeringen finns 12 ministerier. Varje ministerium ansvarar för beredningen av ärenden inom sitt förvaltningsområde. *Miljöministeriet* ansvarar för Finlands miljövårds- och bostadspolitik, för markanvändning och byggande samt för beredning av lagstiftningen. Miljöministeriets arbetsområden är i sin tur uppdelat inom olika förvaltningar.

Miljöministeriet och regionala miljöcentraler handlägger planärenden som berör exempelvis användningen av områden eller utvecklingen av region- och samhällsstrukturen. Andra arbetsuppgifter handlar om att skapa en trivsamt livs-

miljö och att främja skötseln av kulturmiljöer och byggnadsarv. De 13 regionala miljöcentralerna är statens regionala förvaltningsmyndighet och sköter miljöärendena i regionen. Med intentionen att uppnå en hållbar utveckling och de miljöpolitiska målen erbjuder miljöcentralen sakkunskap, framtidsvisioner och samarbete.

Finlands planeringssystem beskrivs i markanvändnings- och bygglagen. I planeringen av områdesanvändningen ingår de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen*, landskapsplaner, generalplaner (delgeneralplaner) samt gemensamma generalplaner, detaljplaner och stranddetaljplaner för kommunerna.⁶⁹

Det finns 450 kommuner i Finland vilka ansvarar för planeringen av markanvändning och byggnadstillsyn. Kommunerna beviljar miljötillstånd, följer tillståndet i miljön och övervakar verksamheter som påverkar miljön samt utarbetar lokala Agenda 21-program.

Finland har även 19 landskapsförbund som är lagreglerade kommunala sammanslutningar. Dessa har till uppgift att sköta den regionala utvecklingen samt planläggningen av landskap och är sålunda de främsta planerings- och intressebevakningsinstanserna i landskapen.⁷⁰

⁶⁸ Böhme K, 2001

⁶⁹ VASAB, 2000

⁷⁰ Miljöministeriet, [www](http://www.miljo.fi)

Nationell planering

Finland har ingen kontinuerlig nationell planering men däremot så grundar sig de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen* på ett nationellt perspektiv.⁷¹ Dessa mål kan liknas med de svenska riksintressena. Däremot har det finska miljöministeriet sporadiskt givit ut dokument som redogör för en nationell rumslig utveckling, varav den senaste är *Finland 2017 - Spatial Structure and Land Use*.⁷² Dokumentet är framtaget genom ett brett samarbete med myndigheter, kommuner och experter samt genom en bred översyn av både finsk och internationell forskning.⁷³

De *Riksomfattande målen för områdesanvändningen* utgör en del av det system enligt vilket områdesanvändningen planeras genom markanvändnings- och bygglagen. Det primära syftet med dessa mål är att säkra att faktorer av nationell betydelse beaktas i landskapens, regionernas och kommunernas planläggning samt i de statliga myndigheternas verksamheter.⁷⁴

De nationella riktlinjerna implementeras huvudsakligen genom regionalplaner. Landskapsförbunden har egna markanvändningsplaner och också befogenhet att skapa utvecklingsstrategier. Enligt lagen om regional utveckling ska förbunden sköta internationella ärenden och kontakter som är förknippade med förbundens uppgifter, exempelvis kan det handla om att utveckla EU:s regionalpolitik.

Kommunerna, 452 stycken, förbereder, godkänner och genomför egna markanvändningsplaner som överensstämmer med de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen*.⁷⁵ Nationellt viktiga frågor i de riksomfattande målen är främst utvecklingen av regionstrukturen och markanvändningen.

Internationellt viktiga frågor är bland annat gränsöverskridande markanvändning, regionstrukturer (bosättnings-, trafik- och infrastruktur) samt de globala miljöproblemen.⁷⁶

De riksomfattande målen är indelade i sex områden:

- 1) En fungerande regionstruktur
- 2) Integrerad samhällsstruktur och en livsmiljö av god kvalitet
- 3) Natur- och kulturarv, rekreation och naturtillgångar
- 4) Fungerande kommunikationsnät och energiförsörjning
- 5) Specialfrågor i Helsingforsregionen
- 6) Områden av särskild betydelse som exempelvis natur- och kulturmiljöer

⁷¹ Böhme K, 2001

⁷² VASAB, 2000

⁷³ Ministry of the environment, 1995

⁷⁴ Miljöministeriet, www

⁷⁵ VASAB, 2000

⁷⁶ Böhme K, 2001



” Finland 2017- Spatial structure and land use”

Kort om innehållet

Finland 2017 ger ett koncept på hur den regionala strukturen, näringslivet och markanvändningen kan formas. Målsättningen med dokumentet är också att visa på förutsättningar och att skapa en god miljö och hälsa, samt en säker och ekonomisk livsmiljö.

Inriktningen av *Finland 2017* är ganska bred och sektorsövergripande vilket medför en ganska kompakt och kortfattad struktur. Utgångsläget är hållbar utveckling och dokumentet fokuserar på användningen av naturresurser, energibesparing samt användandet av existerande infrastruktur. Stor vikt läggs på miljöfrågor och det handlar bland annat om gröna stadsområden, rekreationsområden och bevarande av värdefulla naturområden. Renhet och kvalitet i miljön utgör hörnstenar i den nationella strategin liksom även infrastrukturzoner, regionala strukturer och bostättningsmönster. Vidare redogör dokumentet för trender, både nationella och internationella.

Bland annat kan nämnas förändringar i grannländerna, EU: s ökade integration, världsbefolkningens tillväxt samt klimatförändringar, vilka kan komma att påverka Finlands utveckling och markanvändning. Övriga frågor som behandlas är bland annat turism och konkurrens samt ett ökat behov av rekreationsområden. Områden av kulturhistorisk betydelse beskrivs som en del av den nationella identiteten.

Möjligheter och problem redovisas i början av dokumentet. Finlands framtid innehåller både möjligheter och hot. Bland annat kan nämnas förändringar i grannländerna, EU: s ökade integration, världsbefolkningens tillväxt samt globala klimatförändringar, som alla beskrivs kan påverka Finlands utveckling och markanvändning. Tydliga kartor beskriver i grova drag förhållandet till angränsande länder samt nationella förutsättningar och mål vad gäller nationella urbana infrastrukturzoner, näringsliv och miljö. Vidare beskrivs nätverk och transportkorridorer främst västerut mot Baltikum och Ryssland.

Slutligen kan *Finland 2017* tillsammans med de *Riksfattande målen för områdesanvändningen* ses som ett instrument för ESDP-arbetet. Finlands samhällsutveckling är i stort gemensamt med de allmänna tendenserna inom EU vilket främjar landets möjligheter att följa riktlinjerna för ESDP.

Ett nytt visionsarbete ska börja år 2002 och kommer att ske som en revision av *Finland 2017*.⁷⁷

⁷⁷ Kärkkäinen R, 2001



Kort översikt av plansystemet

För att utveckla politiken inom särskilda områden kan den norska regeringen tillsammans med departementen utarbeta *meldinger* till Stortinget, det vill säga riksdagen. Den svenska motsvarigheten till melding kan jämföras med de skrivelser som den svenska regeringen lämnar till riksdagen vilka visar riktlinjerna för politiken. Skrivelserna liksom meldingarna är av en mer redogörande karaktär än propositionerna och innehåller inte heller något förslag till riksdagsbeslut.

De norska meldingarna kan vara antingen en rapport till Stortinget om ett arbete som är gjort, mål och riktlinjer eller förslag till framtida politik. Meldingarna kan sedan ligga till grund för senare propositioner. För närvarande har två Stortingsmeldingar utarbetats som behandlar regional planläggning och områdespolitik. Den senaste publicerades 1997 och lägger tillsammans

med Stortingets kommentarer grunden för områdespolitiken.⁷⁸

Miljøverndepartementet ansvarar för miljö och planering och arbetar med frågor rörande hållbar utveckling och biologisk mångfald, internationellt miljösamarbete, miljöhot och regional planering, för att nämna några områden.⁷⁹ Departement som samarbetar med Miljøverndepartementet inom den fysiska planeringen är kommun- och regiondepartementet, olje- och energidepartementet, lantbruksdepartementet, fiskeridepartementet och transportdepartementet.⁸⁰ Tillsammans föreslår departementen riktlinjer och mål som den rumsliga planeringen ska ta hänsyn till och materialet sammanställs till ett cirkulär, så kallat *rundskriv*. Rundskrivet i sin tur bygger bland annat på tidigare stortingsmeldingar och ska vidareutvecklas genom praktiskt bruk i kommuner och fylkeskommuner. Den svenska motsvarigheten till rundskriv återfinns inte i det svenska systemet men kan till viss del jämföras med de rapporter och skrifter som de centrala nationella myndigheterna i Sverige arbetar fram genom uppdrag från regeringen. Exempelvis kan nämnas Boverket som arbetar med samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende.

Plan- och bygglagen är en omfattande planeringslag som innehåller bestämmelser för den rumsliga planeringen. Ansvarsfördelning mellan de tre nivåerna Stortinget, fylkeskommuner och kommuner samordnas med hjälp av plan- och bygglagen. Norge utgörs av 19 fylken och 435

⁷⁸ Gunnufsen E, 2001

⁷⁹ Miljøverndepartementet, www

⁸⁰ VASAB, 2000

kommuner som utarbetar fylkes- respektive kommunplaner.

Fylkesplanläggningen är ett samlat system för offentlig planläggning i fylket. Planerna antas i Fylketinget och godkänns av Stortinget. Enligt plan- och bygglagen är det kommunen som i första hand formar den fysiska miljön. Vidare säkerställer kommunen kvalitet och bevarande av byggnader och skötsel utifrån de lokala förutsättningarna och de kan själva godkänna planer, såvida de inte strider mot statliga intressen, fylkesplaner eller angränsande kommuners planer.⁸¹

Ett förnyelseprogram av plansystemet är framarbetat som yrkar mindre detaljstyrning från kommunerna och menar att den offentliga förvaltningen ska fungera bättre i förhållande till befolkningens behov.⁸² På grund av den pågående omorganiseringen behandlar föreliggande studie endast det tidigare plansystemet.

Nationell planering

Regeringen och Stortinget sätter upp huvuddragen i de nationella målen. Därefter har Miljøverndepartementet det överordnade ansvaret att utveckla de nationella målen och riktlinjerna för områdesanvändningen. Kommuner och fylken utvecklar därefter helhetslösningar utifrån lokala förutsättningar och möjligheter. De rikspolitiska riktlinjerna är ett sätt för regeringen att förmedla den nationella politiken till fylken och till kommuner.⁸³

Norges dokument ger en samlad översikt över de nationella yrkanden som regeringen förmedlar till fylken och kommuner. För att den nationella politiken ska komma till befolkningens fördel, beskrivs att storting och regering är beroende av att politiken implementeras genom den regionala och lokala planläggningen. Statens mål ska anpassas till de förutsättningar och möjligheter som finns i olika delar av landet, med utgångspunkt till befolkning, näringsliv, natur eller miljö.⁸⁴

Internationellt samarbete finns inom bland annat miljöproblem, EU och EES, klimatförändringar, radioaktivitet, Svalbard och polarområden samt utbyggnad av gaskraftverk.⁸⁵

⁸¹ VASAB, 2000

⁸² Seminarie Karlskrona, 2001

⁸³ Miljøverndepartementet, www

⁸⁴ Miljøverndepartementet, 1998

⁸⁵ Miljøverndepartementet, www



”Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen”

Kort om innholdet

Skriften utarbeides i samarbeid med alle de norske departementene, der Miljøverndepartementet samordner arbeidet. Dokumentet kan ses som en samlet framstilling av statlige styrings signaler og som ett oppslagshäfte over de statlige mål og interessen som foreligger de ulike sektorene. De enskilda departementene arbeider i sin tur fram mer konkrete dokument over de individuelle områdene.⁸⁶

Skriften er sammanställd i fem kapitler som behandlar följande huvudfrågor:

- Det regionala plansystemet
- Bärkraftig utveckling och resursförvaltning
- Livskvalitet och välfärd

- Kultur, utbildning och forskning
- Närings- och arbetsliv

Varje kapitel inleds med regeringens politiska plattform och den förväntade uppföljningen i fylkes- och kommunplanläggningen. Målen och riktlinjerna som följer därefter är korta och tydliga. Några nyckelord som nämns i dokumentet är samarbete och dialog mellan myndigheter och befolkningen, decentralisering, biologisk mångfald, hållbar utveckling och europeiska utblickar.

Inledningen till det studerade dokumentet *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* (Rundskriv T-2/98 B) beskriver att skriften bör behandlas i sammanhang med dokumentet *Arbeidet med fylkesplanene – Fylkeskommunens og statens roller og oppgaver* (rundskriv T-3/98). På grund av examensarbetets begränsade tidsutrymme avgränsas studien till att endast omfatta det först nämnda dokumentet. *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* kan emellertid ses som det mest centrala dokumentet för den norska nationella planeringen.

⁸⁶ Miljøverndepartementet, 1998

Översiktlig sammanställning av de nationella dokumenten

De studerade nationella dokumenten utgör ett omfattande material och därför redovisas en överblickbar sammanställning av centrala aspekter som är gemensamma för länderna. Aspekterna är också valda bland annat för att de är centrala i ESDP och i andra dokument som handlar om rumslig utveckling.

	Danmark	Finland	Norge
Titel och utgivningsår:	<i>Landsplanredegørelse 2000</i> (2000)	<i>Finland 2017 - Spatial structure and land use</i> (1995)	<i>Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommunplanleggingen</i> (1998)
Utarbetad av:	Miljø- og Energiministeriet	Miljöministeriet	Miljøverndepartementet
Status:	Obligatorisk och vägledande, ramkontroll	Ej obligatorisk, informera och orientera.	Kontinuerlig, översiktliga mål och rådgivande ställning.
Aspekter			
Elementära ämnen i dokumentet:	Danmarks rumsliga utveckling och lokala identitet. Samarbete och dialog betonas mellan de olika nivåerna och näringslivet. Transportfrågor, stad och land samt biologisk mångfald.	Hållbar utveckling, miljöhot och förutsättningar, befolkningsutveckling, bosättningsstruktur och turism. Nationella och internationella trender.	Det regionala plansystemet, bärkraftig utveckling och resursförvaltning, livskvalitet och välfärd, kultur, utbildning och forskning. Samarbete och dialog betonas mellan de olika nivåerna och näringslivet.
Medborgarsamverkan och dialog:	Tät lokal och regional dialog stärker regionens kompetens. Allmänheten får "ägandeskap" till dokumentet. Ökad flexibel områdesrevidering av planer för att införa lokala önskemål. Dialog med näringsliv ger grund för hållbar utveckling.	Dokumentet behandlar inte aspekten nämnvärt mer än att "ta till vara de lokala intressena."	Delegering och decentralisering. Genom tidig kontakt med allmänheten ges möjlighet till att påverka planen. Stimulera debatt och skapa tät dialog mellan myndigheter, näringsliv och enskilda.

<p>Stad och land:</p>	<p>Stad och land är förenade och utvecklingen ska ses ekonomiskt, socialt och geografiskt. Utveckla regionens karaktär efter förutsättning och kompetens. Skapa en varierad befolkningsstruktur samt en samverkan mellan aktörer och näringsliv.</p>	<p>Landsbygdens avfolkning är ett problem. Svårigheter med långa avstånd där en utvecklad infrastruktur kan binda samman områden och därmed stärka regioner. Attraktiv och ren miljö är ett verktyg för att stärka landsbygden, bl.a. genom ökad turism.</p>	<p>Utveckla en balanserad stads- och tätortsbebyggelse. Säkra kvalitén i miljö- och kulturhistoriska värden. Miljövänligt boende, bevara landsbygdsområden och upprätthålla befolkningen, både i stad och land. Transportförbindelser, gröna områden och identitet.</p>
<p>Tillgänglighet:</p>	<p>Väl utbyggd struktur, bra vägar ger förutsättning för framtiden och för internationell konkurrens. Fokus på befintlig infrastruktur. Minskat trafikarbete skapar ökad attraktion. Miljöproblem ställer krav på organisering och effektivitet.</p>	<p>Problem med långa avstånd - långa transporter som ökar miljöbelastningen. Betonning på flyg-, tåg och båttransporter. Stor vikt på internationella anslutningar på grund av landets avlägsna läge. Utveckla infrastrukturen i internationella knutpunkter.</p>	<p>Likvärdig tillgång till kommunikation och infrastruktur ska eftersträvas. Effektivare kollektivtransport. Betona funktionshinderad tillgänglighet. Vidareutveckla "servicekontor".</p>
<p>Regional struktur:</p>	<p>Utveckla de individuella regionernas egenskaper och särdrag. Stark samverkan och skapa balans mellan konkurrens och samarbete. Integrera näringslivets specialisering i planeringen samt den globala förändringen och dess effekter i ett regionalt perspektiv.</p>	<p>Trafiknätet utgör en viktig del och kan påverka bosättningsstrukturens utveckling. Klungområden ses som hot. Betydelsen av den norra regionen kommer att växa. Baltiska länder kommer att ha inflytande på den regionala strukturen. Ökad immigration = problem.</p>	<p>Gemensamma resurser inom regioner kan lösa miljö-, transport-, och näringslivsfrågor. Utveckla regional styrning av utbyggnadsmonstret. Samarbeta viktigt internationellt, nationellt, regionalt och lokalt, ger utveckling och erfarenheter. Bärkraftig utveckling är ett genomgående tema.</p>

Globalisering:	Näringsliv samt bosättningsstruktur blir allt mer påverkad av internationell utveckling. Planera för globalt nätverk och stärka konkurrenskraften genom betoning av särdrag och kompetens. Långsiktig och helhetsorienterad planering.	Mål att fungera som knutmittpunkt genom landets läge. Främst påverkan från de Baltiska ländernas utveckling, möjlighet att skapa allianser. Företagen blir allt mer internationelliserade och flera företag väntas flytta utomlands.	Positivt till internationella samarbeten som ger ett intressant perspektiv på samhällsplanering. Aktivt utnyttja de möjligheter som EU och EES ger.
Visionens utgångspunkter:	Danmark 2025. Förnya planmodellen med betoning på underifrånperspektiv. Utveckling av nationella center och nätverk mellan städer. Integrera näringsliv och rumslig planering. Lokalt samspel och individuella styrkor.	Finland 2017. De centrala målen är hållbar utveckling inom bosättning och markanvändning samt inom miljö- och energiområdet. Betoning på ökat internationellt samarbete mot väst. Utveckling av regioner.	Beskriver endast kort statliga mål och intressen.

Vägen till framtiden

Det tredje och sista kapitlet diskuterar de nationella dokumentens utformning och metodologi där uppmärksamheten fästs vid ett urval av aspekter.

Avslutningsvis redovisas den slutsats som kommit fram under arbetet och i ett par avslutande rader riktas åter blicken mot de svenska förutsättningarna för planering på en nationell nivå.

Grundläggande utgångspunkter

Tidsperspektiv

Nationalencyklopedin beskriver framtidsmetoder som "systematiska försök att analysera den framtida utvecklingen, oftast på några årtiondens sikt".⁸⁷ Tidshorisonten i en framtidsmetod ligger vanligtvis mellan 5-25 år vilket emellertid beror på vilket ämne som behandlas. Valet av en vä-omläggning, butiksnedläggning eller industrietablering kan ge konsekvenser inom ett kort tidsperspektiv och andra konsekvenser inom en längre sikt. Naturresurser, befolkningens sammansättning och bosättning, population och syster-sättning beskrivs vara faktorer som kan se olika ut både på en kort sikt, ca 5-6 år, och vid en längre sikt på ca 25 år.

⁸⁷ Nationalencyklopedin, 1998



Gemensamma ämnen behandlas i de nationella dokumenten, men däremot skiljer sig själva innehållet i ämnena.

Foto: Gunnar Smoliansky, Bildhuset.

Tidsperspektivet måste vara tillräckligt långt bort för att effekterna ska kunna utläsas. En alltför

kort tidshorisont kan innebära små skillnader jämfört med dagens situation och risken finns risken att eventuella förändringar inte hinner få tillräckligt tydliga effekter vilket kan ge en sämre möjlighet att rekognosera utsikter, risker och hot. Ett alltför långt tidsperspektiv kan istället ge ett alltför stort utrymme för alternativa utvecklingar och oförutsedda händelser.⁸⁸ Framtidsmetoden bör även utgå från ett tidsperspektiv som gör att visionen känns realistisk och nåbar eller blir utopisk.⁸⁹ Å ena sidan kan ett kort tidsperspektiv medföra en svårighet med att komma igång med större förändringar som kräver en längre tids arbete. Å andra sidan kan ett kortare

⁸⁸ Wadensjö C, 1987

⁸⁹ Emmelin L, 2000b

tidsperspektiv behövas för att både kunna och väga konkretisera målen.

I de studerade dokumenten använder sig Finland av ett tidsperspektiv på 22 år, och Danmark ett tidsperspektiv på 25 år vilket ligger inom "ramen" av det tidsperspektivet som nämnts ovan. Norge i sin tur arbetar med nationella policymål som innefattar fyra år, det vill säga fram tills nästa stortingsmelding.

Ämnen och omfattning

Flera av de ämnen som beskrivs i dokumenten är gemensamma. Exempelvis näringsliv, tätortssystem, kommunikation, regional utveckling, rekreation och landsbygd är ämnen som beskrivs i samtliga dokument. De fåtal problem som beskrivs är också i hög grad desamma i samtliga länder, det vill säga en avfolkning i landsbygden, en koncentrerings till de större städerna samt också en åldrande befolkning.

Nationella särdrag

De geografiska grundförutsättningarna skiljer sig till viss del från land till land där Danmark har en mer europeisk struktur med tätare befolkning och uppodlade arealer. Finland och Norge i sin tur är mer lika Sverige gällande avstånd, relativt gles befolkning och näringslivet. De ämnen som beskrivs får därmed ett annat innehåll i ett land av nordisk karaktär än i ett land av en mer centraleuropeisk karaktär. Såväl Danmark som Finland beskriver bosättningsstrukturen och stadsutvecklingen men vid en närmare studie av exempelvis tätortssystemen så visar det sig att Danmark inriktar sig på en flerkärnig utveckling

av städer och nätverk liksom flera av grannländerna, bland annat Tyskland. Finland däremot inriktar sig på nationella urbana och glesa infrastrukturzoner. Ämnena beskrivs därmed olika vilket kan bero på att länderna har olika geografiska förutsättningar.

Vidare nämns konkurrenskraften i såväl det danska som det finska dokumentet. Danmark fokuserar på konkurrenskraftiga *regioner* bland annat inom näringslivet och infrastrukturen emedan Finland fokuserar på den *nationella* konkurrenskraften, bland annat genom en ren och "exotisk" miljö samt den teknologiska utvecklingen. Härmed kan observeras att skillnaden även beror på intentionen med dokumentet, enligt följande resonemang.

Intentionen med *Finland 2017* är att visa en bred översyn av olika ämnen och dokumentet har därmed strukturen att kunna framföras i en internationell dialog. Dokumentet redovisar översiktligt områden och städer med hjälp av både kartor och text. Likaså *Nasjonale mål og inntresser i fylkes- og kommunplanleggingen* redovisar en helhetssyn av nationella mål men beskriver dem istället kort och koncist. Dock beskrivs inte konkreta områden utan målen omfattar samtliga fylken och fylkeskommuner. Det norska dokumentet omfattar ett stort antal ämnesområden, men trots det kan målen konkretiseras genom att dokumentet gör hänvisningar till de enskilda departementens rundskrifter. I och med att det norska dokumentet använder sig av ett paragrafsystem med korta och klara målsättningar beskrivs hur och vilka planeringsfrågor regioner och kommuner ska ta hänsyn till. Det är därmed lätt att slå upp speciella ämnen eller frågor samt att gå vida-

re till andra dokument som i sin tur ger en mer utförlig beskrivning.

Intentionen med *Landsplanredegørelse 2000* beskrivs vara att orientera den lokala och regionala planeringen. De grundläggande ämnesområdena huvudsakliga ämnena näringsliv, transport och miljö beskrivs jämförelsevis utförligt. Aktuell statistik åskådliggörs med kartor över bland annat näringslivets fördelning inom landet och transportkorridorernas sträckning. Fördelen med "överlappande" dokument som Danmark arbetar med är att möjligheten finns att beskriva specifika ämnen mer utförligt utan att riskera ett otympligt dokument, men å andra sidan förloras överblickbarheten. För att få en bild av de ämnen som inte redovisas i de enskilda dokumenten kan tidigare dokument behöva studeras. I förbifarten ska bara kort nämnas det tänkbara problemet att de enskilda dokumenten kan vara oförenliga och kanske kan hamna i konflikt med varandra.

Kartor redovisas i såväl det danska som det finska dokumentet, men däremot inte i det norska. Kartorna skapar en helhetsbild över utbredningen av olika ämnen inom länderna. Detta visas emellertid endast i grova drag, vilket kan göra det svårt att tyda var områdena egentligen finns vilket i sin tur leder till att det kan vara svårt att konkretisera den handling som förespråkas.

Europeiskt inflytande

Samtliga tre dokument nämner att de tagit hänsyn till visioner och rapporter som gjorts internationellt och även att den europeiska rumsliga planeringen har påverkat i viss omfattning. Flera beslut för framtiden fattas inte längre på den nationella nivån och det förekommer en mer öppen och globaliserad planpolitik. Bland annat har ett antal ramdirektiv och metoder inrättats i EU vilka förutsätts ska efterföljas i medlemsländerna, exempelvis kan nämnas Natura 2000.⁹⁰

Den europeiska kopplingen är tydlig i det danska och finska dokumentet, men däremot nämner det norska dokumentet den europeiska kopplingen i en mindre grad. Kanske kan det bero på att Norge står utanför EU och därmed läggs inte heller någon större kraft i de europeiska frågorna. Å andra sidan nämns att trots landet står utanför ett medlemskap finns det intressanta infallsblickar att hämta från arbeten i EU länderna och ESDP beskrivs också ge ett nytt och intressant perspektiv på den norska planeringen, bland annat genom riktlinjer för nationella planering och regional strategi.

I såväl det danska som det finska dokumentet nämns Europa som en viktig referensram för den nationella planeringen och de ämnen som beskrivs är ämnen som står centralt i utvecklingen även i ett europeiskt sammanhang. I synnerhet utgår det danska och finska dokumentet från i stort sett samma grundaspekter

⁹⁰ Ett ekologiskt nätverk av skyddade områden som grundar sig på habitatdirektivet och fågeldirektivet vilka utgör den europeiska unionens gemensamma naturvårdslagstiftning.

vilket kan bero på att ESDP-dokumentet beskrivs legat till grund. De gemensamma aspekter som kan observeras är en hållbar miljö, infrastrukturfrågor, energifrågor och ekonomisk tillväxt i regionerna. Framförallt det danska dokumentet beskrivs vara ett stöd i arbetet med ESDP samt vid fördelningen av strukturfondsmedel. Vidare beskrivs dokumentet användas för att överföra ESDP-tankarna till det nationella och regionala arbetet.



Europa nämns som en viktig länk i det danska nationella dokumentet.

Foto: Marianne Nilsson, Boverket

Mångtydiga och generella begrepp

De tre nationella dokumenten använder sig överlag av vida begrepp såsom stärkt identitet, hållbar och bärkraftig utveckling, harmonisk utveckling mellan stad och land, att tänka helhetsorienterat och stärka livskvaliteten. En observation är att begreppen kan tolkas efter individuella förutsättningar och kunskaper och därmed vara svåra att omsätta till handling. En motsatt tanke är att

det kan vara en fördel eftersom begreppen kan användas efter de förhållanden och värderingar som finns i kommunerna och regionerna. Utifrån detta resonemang kan ifrågasättas om inte risken finns att kommunernas och regionernas handlande kan gå i motsatt riktning till dokumentets intention. En reflektion är att den danska ramprincipen ger prov på hur kommuner och regioner kan ges en viss grad av frihet inom dokumentets ramar, men däremot får dessa planer inte motstrida Landsplanredegörelserna.

Fler mångtydiga begrepp kan exemplifieras utifrån *Finland 2017*. "Hållbar utveckling inom byggelsen" och "harmonisk utveckling av stad och land" är ett efterstävät mål som flera kan ställa sig bakom. Frågan som följer är om det är hållbart i betydelsen av ekonomi, sociala förhållanden, fysiska strukturer eller ekologiskt hållbart? Eller omfattas i själva verket alla aspekter? Ytterligare ett begrepp som är mångtydigt i samtliga studerade dokument är *tillgänglighet*. Begreppet kan omfatta såväl social tillgänglighet som rumslig och fysisk tillgänglighet. Å ena sidan beskrivs tillgänglighet i form av tekniska förbättringar, bland annat genom utveckling av infrastrukturen. Å andra sidan beskrivs tillgänglighet med fokus på persongrupper och de sociala aspekterna med syfte på tillgänglighet till miljö, service och samvaro.

Vägen till framtiden i vid bemärkelse

Både det danska och det finska dokumentet redovisar en önskvärd bild av landet i ett långsiktigt perspektiv. Ett gemensamt drag som kan observeras är att konsistensen mellan nutid och framtid är svag. En intressant grund i ett nationellt dokument är resonemanget om hur man från dagens situation kan komma vidare till den framtida. För att såväl kunna generera som förstå den framtidsbild som beskrivs behövs en välgrundad information om nutiden som därifrån på ett trovärdigt sätt utvecklar den framtidsbild som beskrivs. Från det finska dokumentet hämtas följande exempel;

” In the Finland of the future there will no longer be additional costs as a result of urban scattered settlements and the fragmentation of the village structure. When the resulting savings are directed to the buildings of dwellings, Finland will become a country of high housing standards.”

(Finland 2017, 1995:42)

Utgångspunkten är ett förmodande att den spridda bosättningsstrukturen inte kommer att medföra ökade kostnader. För att detta argument ska vara trovärdigt kan förutsättningarna behöva belysas ytterligare. Varför leder förloppet i just den riktningen att det inte kommer att bli ökade kostnader och inte i någon annan riktning? Det man också kan ifrågasätta är hur man egentligen ska gå till väga för att komma till den önskade framtida bilden, det vill säga så att kostnaderna inte ökar. Resonerar man vidare kan mål utan handling riskera att ses som en ouppnåbar framtid. Man vet inte hur eller med vilka medel man ska ta sig dit. En tolkning är att frågan därmed både skjuts på framtiden men också över-

lämnas till regioner och kommuner. Emellertid är inte syftet med *Finland 2017* att leda till handling utan istället att övergripande redovisa olika ämnen.

Ord som *förmodligen*, *inte nödvändigtvis*, *förväntas* och *antas* används generellt i de tre dokumenten vilket kan göra framtidsbilden svärgripbar. Förvisso är det inte möjligt att med säkert veta hur framtiden kommer att bli och kanske är det därmed befogat att använda ”antaganden” och lösa formuleringar om hur framtiden förmodas bli.

Aktörer och användning

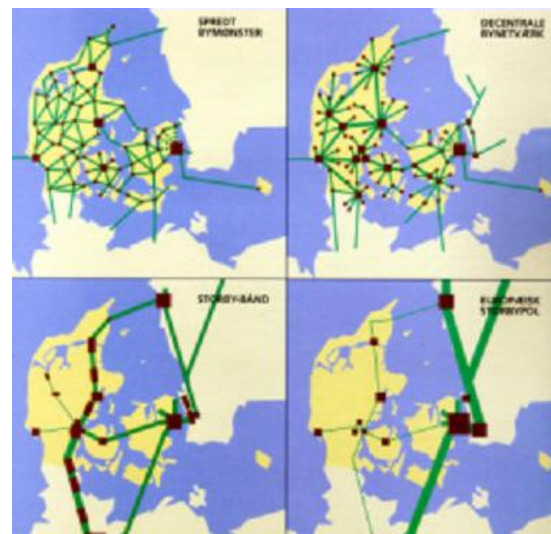
I studien av aktörer och medverkande i de nationella dokumenten kan inledningsvis innebörden av rubriken förtydligas. Dels handlar det om hur och vem som tar fram dokumentet och dels till vem som dokumentet riktar sig.

Dialog i planprocessen och allmänhetens ägandeskap

I Danmark ansvarar regeringen för att ta fram mål och handlingar för den nationella planpolitiken som sedan Miljø- og Energiministeriet sammanställer i obligatoriska dokument, *Landsplanredegørelser*. De kontinuerliga Landsplanredegørelserna ersätter inte nödvändigtvis de förra och på så sätt fokuseras målsättningarna på några aspekter åt gången med syftet att konkretisera dem i en högre grad.

Under arbetet med *Landsplanredegørelse 2000* har man strävat efter att främja samarbete mellan olika sektorsdepartement, främst näringsliv, regional utveckling och fysisk planering. Ett viktigt redskap beskrivs vara dialogen i den fysiska planeringen. Planprocessen ska genomföras i en tät dialog med offentligheten och förmedla, ge idéer och hjälpa till att konkretisera de regionala styrkorna.

Fyra alternativa utvecklingar av den danska stadsstrukturen har utarbetats. Först visas ett spritt stadsmönster, därefter ett decentraliserat stadsmönster, det tredje alternativet visar ett band av större städer och slutligen visas en bild över de europeiska metropolerna. Slutligen har de olika utvecklingarna kombinerats och



Danmark har i framtagandet av det nationella dokumentet arbetat med fyra scenarier som slutligen har kombinerats till en vision.

sammanställts till en vision.⁹¹ De fyra scenarierna redovisas emellertid inte i dokumentet.

Landsplanredegørelse 2000 beskriver bland annat att allmänheten ges ett ägandeskap till dokumentet och frågan som följer är vad detta ägandeskap egentligen innebär? Att allmänheten har ett ägandeskap kan å ena sidan uppfattas som att de är berättigade att förvalta målsättningarna som de vill. Det vill säga så länge det inte strider mot det nationella dokumentet. Å andra sidan kan det tolkas som att ägandeskapet innebär att allmänheten "äger" en del av dokumentet vilken de medverkat till att ta fram. Även denna tanke kan ses som orimlig med tanke på den process som

⁹¹ Thorns F, 2002

det i så fall skulle krävas för att tillgodose den danska allmänhetens olika behov och intressen. Det låter bra med allmänhetens ägandeskap, men oberoende av de beskrivna ambitionerna är det de berörda departementen och verken de som tar fram landsplanredegørelserna.

Den finska framtiden utifrån forskare s och experters blick

Finland däremot har ingen kontinuerlig nationell planering utan har sporadiskt tagit fram *Finland 2017*, utan någon direkt styrning från regeringen utan genom ett brett samarbete med myndigheter, kommuner och experter samt genom en bred översyn av både finsk och internationell forskning. Under visionsarbetet sammanställdes en rad rapporter från olika universitetsprofessorer och forskare⁹² och en rad seminarier hölls efter vilka den "önskvärda" visionen utarbetades i ministeriet.⁹³

Fyra olika omvärldsscenarier redovisas i *Finland 2017*. Det första scenariot kallas *Finland - people as architects of their own fortunes*, det andra för *Society - my homeland is Finland*, det tredje för *Society as a mosaic network*, och det fjärde och sista scenariot kallar man för *Finland in an overwhelming world*. Scenarierna beskriver exempelvis Finland i omvärlden, ekonomin, befolkningen, miljösituationen och maktrelationer. Under det fortsatta visionsarbetet hölls en rad seminarier, efter vilka den slutliga visionen utarbetades i ministeriet.⁹⁴ Även på andra ställen i dokumentet har scenario

använts, exempelvis över befolkningstillväxten och åldersfördelningen.

Norska riktlinjer och mål genom samarbete mellan departementen

Den norska regeringen och stortinget har satt upp huvuddragen i *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*. Därefter sammanställdes dokumentet i ett gemensamt arbete mellan departementen, där Miljøverndepartementet har det överordnade ansvaret för att utveckla de nationella målen och riktlinjerna. Omfånget är begränsat i det norska dokumentet som utgörs av korta målformuleringar vilka beskriver den önskade utvecklingen. De enskilda departementen arbetar i sin tur fram mer konkreta dokument inom de individuella ämnesområdena och hänvisar även vidare till myndigheter och styrmedel för planläggning och genomförande.⁹⁵

⁹² Böhme K, 2001

⁹³ Kärkkäinen R, 2002

⁹⁴ Kärkkäinen R, 2002

⁹⁵ Miljøverndepartementet, 1998

Intention och användning

Orientering av regional och lokal planering

Den danska landsplanredogørelsen innehåller regeringens mål för landsplanpolitiken och ger förslag till handlingar som kan bidra till att förverkliga målsättningarna samt vidareutveckla arbetet med den regionala utvecklingen.

Rubriken till förordet i *Landsplanredogørelse 2000* är *”Regional udvikling og fysisk planlægning”*. Vidare beskrivs att den regionala politikens samspel med den fysiska planeringen, kommun- och regionplaner i stigande grad får betydelse för den lokala utvecklingen. Underrubriken till dokumentets titel är *”Lokal identitet og nye udfordringer”* och i inledningen av dokumentet står exempelvis att det behövs en ökad uppmärksamhet på den lokala nivån och dess betydelse för näringslivsutveckling, planläggning, transport och miljö. Adressaten tolkas härmed vara såväl den regionala som den kommunala nivån eftersom bland annat amter och kommuner uppmanas att tänka regionalt, tvärs över administrativa gränser. Dokumentet tolkas emellertid lägga något mer betoning på den regionala nivån och i en mindre grad på den kommunala nivån.

Landsplanredogørelsen beskrivs förespråka såväl en konstruktiv dialog som vara ett underlag i dialogen mellan stat, amt, kommun, näringsliv och intresseorganisationer. Dokumentet framställs vara till fördel i såväl det internationella arbetet som i arbetet inom landet, exempelvis för att orientera den framtida regionala och lokala planeringen och även som ett stöd i arbetet med ESDP och vid fördelningen av strukturfondsmedel, vilket visar mot en internationell använd-

ning. Eftersom dokumentet även är översatt till engelska kan dokumentet utgöra underlag även i internationella dialoger och arbeten. Kommuner och amters deltagande i internationella och transnationella samarbeten samt den ökade internationaliseringen i städerna, ger prov på att dokumentet även kan användas ur ett internationellt perspektiv. Öresundsregionen är exempelvis en aspekt som beskrivs som dels en transnationell fråga och dels som Köpenhamns starka kort.

Ett nationellt perspektiv på Finland

Finland 2017 beskrivs användas för att påverka det europeiska samarbetet i linje med de finska intressena och som underlag i internationella debatter.

”In order to present tenable arguments in the international dialogue, Finland needs a clear view of her future national trends. Otherwise we run the risk of being left standing at the outskirts of international debate without any means of influencing developments that will affect Finland too.”

(Finland 2017, 1995:3)

Ytterligare beskrivs syftet med dokumentet att tillsammans med de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen* fungera som underlag i det finska ESDP -arbetet och för att illustrera möjliga utvecklingstrender samt lokalisera områden för nationella intressen.⁹⁶ I den engelska versionen finns inte den fjärde delen, vilken beskriver genomförandet av visionen.⁹⁷

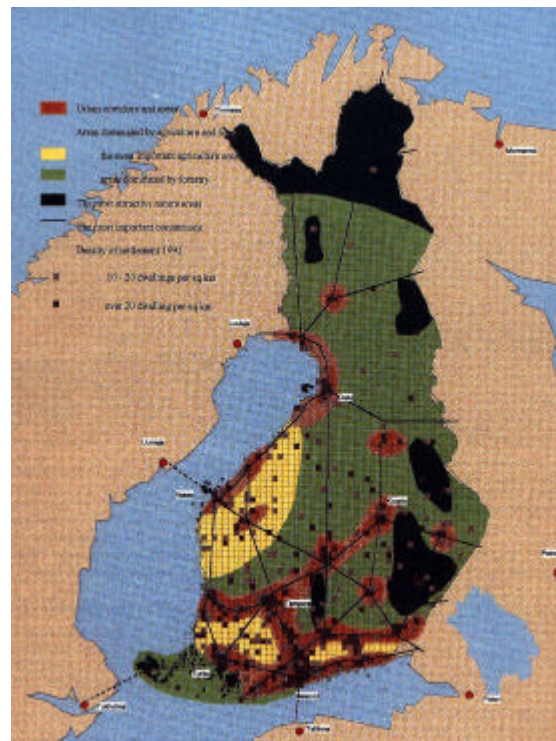
⁹⁶ Ministry of the environment, 1995

⁹⁷ Kärkkäinen R, 2002

Finland 2017 ger ett nationellt perspektiv över markanvändningen och den regionala strukturen och avslutningsvis konkretiserar några regionala inriktningar för den rumsliga utvecklingen.

Ortsnamn och områdesnamn namnges och målsättningarna i dokumentet är på en övergripande och generell nivå vilket gör att målen kan vara svåra att bryta ner och realisera på en regional eller kommunal nivå. Det finns dessutom en engelsk version av dokumentet vilket i likhet med det danska dokumentet stärker den internationella användningen. Finland har även en svensktalande befolkning och det kan noteras att dokumentet inte är översatt till svenska. En tanke är härmed att det pekar på att dokumentet riktar sig mer internationellt än nationellt. Där emot är de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen* översatta till svenska och kan härmed användas av hela den finska befolkningen.

Finland 2017 visar på hur nationella synpunkter kan sammanfattas i ett samlat dokument där de nationella målen beskrivs generellt och översiktligt. Det åskådliga och breda materialet kan därmed framföras i internationella debatter, informera om nationella förhållanden eller utgöra bakgrundsmaterial för en nationell tillämpning. Men eftersom stadsdistrikt och regioner anges formar dokumentet härmed ett koncept för såväl de nationella intressena som för att orientera regionala frågor. Följande citat visar till exempel att avsändaren befinner sig på den nationella nivån och adressaten på den regionala nivån;



Den finska visionen grundar sig på infrastruktur och internationella transportkorridorer samt zoner av ekonomisk utveckling, stadsdistrikt, näringsliv och landskapsvärden.
(Ur *Finland 2017*, 1995:46)

"The development vision of the regional structure and land use is to provide a national base for the long-term planning of provincial associations and also background material for their strategic planning."

(Finland 2017, 1995:7)

Samlade målsättningar för samtliga norska nivåer

Förordet i *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* beskriver att dokumentet vänder sig till alla fylkesting, kommunestyre, sameting och departementens förvaltningar. Fle-
ra av problemen och frågorna i landet beskrivs lösas med målinriktade insatser på samtliga nivåer.⁹⁸

Dokumentet är utgivet på både bokmål och nynorska och dokumentet ger en samlad och allmän framställning av statliga plankrav och styr-signaler. Detta visar bland annat hur ett nationellt dokument kan vara vägledande för planeringsfrågor inom landet. I och med att dokumentet använder sig av ett paragrafsystem med korta och klara mål kan troligen regioner och kommuner relativt lätt använda dokumentet i sin planering. Emellertid redovisas vare sig kartor eller konkreta namn vilket skulle kunna precisera användningen av dokumentet. Slutligen finns dokumentet endast att läsa på norska vilket visar på främst en nationell användning.

” De målne staten peker på, vil ikke være like viktige i alle fylker og kommuner. Fylkes- og kommuneplanleggingen dreier seg førstog fremst om fylkeskommunenes og kommunenes egen politik. Her må fylkeskommunene og kommunene i samarbeid med fylkesmannen og øvrige statsetater i fylket prioritere de nasjonale utfordringarne man regionalt eller lokalt oppfatter som mest sentrale i planperioden.”

(Nasjonale mål og intresser i fylkes- og kommuneplanleggingen, 1998:2)

⁹⁸ Miljøverndepartementet, 1998

Status och implementering

Danmark, Finland och Norge har ett planeringssystem där ett samlat dokument beskriver de nationella utgångspunkterna över landets framtida utveckling och att de statliga miljödepartementen är ansvariga för att ta fram de nationella dokumenten. Inget av de studerade dokumenten beskrivs vara av bindande karaktär utan framställs mer som informerande och vägledande dokument.

I förbifarten ska kort noteras att under de senaste åren har de nordiska länderna givit mer makt till de lokala myndigheterna och riksplaneringen är inte längre lika stark.⁹⁹

Överlag är målen generella och på en hög nivå vilket kan göra dem svåra att bryta ner och realisera. Trots det beskrivs att *Landsplanredogørelse 2000* kan avspeglas i de flesta regionplaner runt om i Danmark.¹⁰⁰ *Finland 2017* beskrivs kunna återspeglas i bland annat den regionala planeringen, i de olika departementen och i regeringens redogørelse till riksdagen om de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen 2000*.¹⁰¹

Regeringens intentioner utgör en bas till det danska och det norska dokumentet, men däremot inte till det finska dokumentet. Snarare kanske tvärt om där *Finland 2017* beskrivs ligga till grund för de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen*. I motsats till det danska och norska dokumentet utgörs det finska dokumentet av en bred och översiktlig struktur.

⁹⁹ Böhme K, 2001

¹⁰⁰ Thornæs F, 2002

¹⁰¹ Kärkkäinen R, 2002

Orientera och informera

Intentionen med *Finland 2017* beskrivs vara att informera och orientera om landets framtida utveckling. Ansatsen i *Finland 2017* är bred och sektorsövergripande vilket gör att dokumentet kan användas som bakgrundsmaterial av såväl regioner som de olika departementen och regeringen. Dokumentet kan därmed vara svårt att använda och implementera på den kommunala nivån. Ett resonemang är att eftersom regeringen har använt dokumentet som bakgrundsmaterial till de bindande *Riksomfattande målen för områdesanvändningen*¹⁰² säkras därmed att frågor av nationell betydelse beaktas i landskapens, regionernas och kommunernas planläggning samt i de statliga myndigheternas verksamhet. De nationella riktlinjerna implementeras därefter huvudsakligen genom regionplaner.¹⁰³ Eftersom *Finland 2017* var ett engångsprojekt med det främsta syftet att presentera de nationella intentionerna i en internationell dialog, tolkas inte en särskilt stark status. I stället är det de *Riksomfattande målen för områdesanvändningen* som är bindande och preciserar lagens syfte och därmed också en högre status. Dessa nationella riktlinjer utfärdas även kontinuerligt och regelmässigt.¹⁰⁴

Referensram

Danmarks landsplanredogørelser beskrivs som en slags referensram vilken visar regeringens förslag till handlingar inom den regionala och kommunala planeringen. Kommunerna ska uppmärksamma och följa den regionala plan-

¹⁰² Kärkkäinen, 2002

¹⁰³ Miljöministeriet, www

¹⁰⁴ Böhme K, 2001

läggningen, som i sin tur följer det nationella dokumentet.¹⁰⁵ Avsikten med det danska dokumentet beskrivs inte vara att detaljstyra eller kontrollera men däremot kan Miljö- och energiministeriet utfärda ett antal bindande nationella plandirektiv för att sätta igång speciella projekt eller för att främja vissa trender. Vidare använder Danmark en ramprincip som innebär att kommun- eller regionplaner inte får strida mot det nationella planeringsdokumentet.¹⁰⁶ Det nationella dokumentet samt den fysiska planeringen beskrivs som ett viktigt redskap i den regionala och lokala dialogen.¹⁰⁷

Syftet med de danska landsplanredegørelserna beskrivs vara att orientera den regionala och lokala planeringen och formuleringar såsom *”Regeringen finder det vigtigt/avgørende/ønsker ...”* tolkas som en statlig förankring. Vidare kan liknande citat ifrågasättas;

”Landsplanredegørelsen fungerer således som ramme for en forpligtende dialog mellem stat, amt, kommune, erhvervsliv interesseorganisationer m.v.”

(Landsplanredegørelse 2000, 2000:8)

I och med att begreppet *förpliktande* används går tankarna till en obligatorisk och bindande handling som möjligen kan ge dokumentet en högre status.

Rådgivande mål

Även i Norge tar regeringen fram förslag till de nationella målen, vilka beskrivs vara rådgivande. De norska riktlinjerna beskrivs som ett sätt för regeringen att förmedla den nationella politiken till fylken, fylkeskommuner och kommuner. Utgångspunkterna beskrivs som *”statliga styrsignaler”* och varje kapitel inleds med regeringens politiska plattform och den förväntade uppföljningen i fylkes- och kommunplanläggningen. För att den nationella politiken ska komma till befolkningens fördel, som dokumentet beskriver det, är storting och regering beroende av att politiken implementeras genom den regionala och lokala planläggningen.¹⁰⁸

” De målene staten peker på, vil ikke være like viktige i alle fylker og kommuner. Fylkes- og kommuneplanleggingen dreier seg først og fremst om fylkeskommunenes og kommunenes egen politik. Her må fylkeskommunene og kommunene i samarbeid med fylkesmannen og øvrige statsetater i fylket prioritere de nasjonale utfordringarne man regionalt eller lokalt oppfatter som mest sentrale i planperioden.”

(Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen, 1998:2)

Dokumentet uppfattas regelverkskopplat, dels eftersom formuleringar som *”regeringen yrkar”* används och dels för att paragrafsystemet nyttjas. Kort och koncist beskrivs den framtida planeringspolitiken utan klyschor. Dessa uttrycksätt kan påverka att dokumentets status upplevs högre samt mer reellt och effektivt.

¹⁰⁵ Miljö- og Energiministeriet, 2000

¹⁰⁶ Böhme K, 2001

¹⁰⁷ Miljö- og Energiministeriet, 2000

¹⁰⁸ Miljøverndepartementet, 1998

Dokumentens intentioner kontra framtidsmetodernas intentioner

De studerade nationella dokumenten beskriver på ett eller annat sätt hur nutiden övergår till framtiden. Skillnaden mellan de framtidsmetoder som definierats tidigare i studien ligger i deras intention och anspråk. Även de nationella dokumentens intentioner har visat skilja sig och av den orsaken är dokumentens intention intressant att studera i förhållande till framtidsmetodernas intentioner.

Kort repetition av plan och vision

Enligt tidigare definition beskrivs **vision** som en metod som svarar på frågan vad som *bör ske*. Vidare beskrivs en önskvärd framtid som ska eftersträvas. Det är inte självklart att det finns en aktör i visionen som kan påverka att målet nås, men visionen kan utgöra ett slags förankringsarbete i visionens riktning. **Plan** svarar på frågan vad som *kommer att ske* och utgår från att en aktör finns som har makt och medel att styra utvecklingen. Planen tas fram i en formell process och med intentionen att genomföras inom ett givet tidsperspektiv. Emellertid finns det planer som inte är bindande utan mer syftar till att vägleda.

Eftersom ingen av metoderna plan eller vision nödvändigtvis är bindande och båda metoderna kan ha karaktären av ett idéutkast är steget mellan vision och plan inte så stort. Med dessa beskrivningar i bakhuvudet studerar följande avsnitt vilken intention som kan tydas i de nationella dokumenten samt *hur* eller *om* de är gemensamma med de beskrivna intentionerna i framtidsmetoderna.

Makt och medel i Landsplanredegørelsen

Det danska Miljö- och Energiministeriet har tagit fram *Landsplanredegørelse 2000* i en formell process och genom uppdrag av regeringen. I dokumentet ger regeringen förslag till handlingar som kan implementera de nationella målsättningarna och vidareutveckla arbetet med den regionala utvecklingen. Landsplanredegørelserna beskrivs som en referensram, utan avsikt att detaljstyra. Eftersom dokumentets intentioner också beskrivs återfinnas runt om i de danska regionplanerna kan tolkas att det finns en aktör som har makt och medel att genomföra målsättningarna.

Härmed kan en koppling göras till definitionen av plan som poängterar att en aktör finns tillsammans med makt och medel. Aktören kan i det här sammanhanget ses som den danska regeringen tillsammans med Miljö- och Energiministeriet. Miljö- och Energiministeriet har också möjlighet att utfärda bindande plandirektiv för att sätta igång speciella projekt eller för att främja vissa trender. Landsplanredegørelserna är emellertid inte bindande men kan ses som ett medel för att presentera den nationella planeringspolitiken och ge vägledning åt amter och kommuner. Den verkliga makten att genomföra målsättningarna kan härmed ifrågasättas eftersom Landsplanredegørelserna beskrivs att inte vara bindande utan snarare att vägleda, alltså i form av en vägledande plan. Ytterligare en tolkning är härmed att kommunerna har makten att implementera de nationella målsättningarna genom sina medel, kommunplanerna. Eftersom Danmark tillämpar ramprincipen betyder det att planer på en lägre nivå inte får strida mot beslut på en högre nivå. Men det betyder för den delen inte att besluten *ska* implementeras.

En observation är också att målen som beskrivs i landsplanredegørelsen är generella och har en visionär prägel. Detta kan iakttas genom att de å ena sidan beskrivs utifrån vad som *bör ske*, antas och förmodas, men å andra sidan beskrivs även vad som förväntas *ska ske* runt om i de danska kommunerna och regionerna. I *Landsplanredegørelse 2000* beskrivs att dialog har förts dels i framtagandet av dokumentet men också att dokumentet ska utgöra underlag för dialog i fortsättningen.

Framtiden *bör* i Finland 2017

Syftet med *Finland 2017* beskrivs vara att åskådliggöra de finska intressena för att inte riskera att hamna utanför den internationella debatten eller stå utan medel att kunna påverka förloppet. Vidare för att illustrera möjliga trender samt för att lokalisera områden för nationella intressen.

Miljöministeriet har vidare tagit fram dokumentet utan ledning från den finska regeringen och kan tolkas som aktör. Avsikten med dokumentet tyds inte vara att implementera målen utan snarare att visa hur man önskar att Finland ska utvecklas. Eftersom det inte heller beskrivs vem, hur eller om målsättningarna förväntas implementeras är det oklart vad som egentligen *ska ske* och därmed faller definitionen av plan. Det breda materialet beskriver istället en önskvärd

och trolig utveckling och indirekt kan tolkas att intentionen med dokumentet är utgöra underlag för att därigenom att skapa samstämmighet, dels inom landet och dels med omvärlden.

Norska nationella riktlinjer

Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommunplanleggingen utgår från de mål som regeringen förväntar sig att fylkeskommuner och kommuner ska ta med i sin planering. Som tidigare nämnts skiljer sig det norska dokumentet från de andra dokumenten och är uppbyggt efter ett paragrafsystem med korta och koncisa målformuleringar. Inte heller beskrivs någon nutidsbeskrivning eller framtidsbeskrivning utan regeringen förmedlar den nationella planeringspolitiken och kan ses som en aktör tillsammans med Miljøverndepartementet.

Liksom i Danmark har kommunerna makten att avgöra om och i så fall vilka mål som ska uppmärksammas i planeringen. Formuleringar i stil med att "regeringen yrkar" används men även här saknas den verkliga makten att genomföra målen eftersom dokumentet beskrivs som vägledande. Det är svårt att koppla samman det norska dokumentet med någon av de tidigare framtagna definitionerna eftersom dokumentet mer är en slags policy.

Slutsats

Från början såg studien ut att fokusera på tre ganska lika nationella dokument, men desto djupare studien trängde ner desto mer olika syntes dokumenten vara. De tre nationella dokumenten visar sig egentligen vara av ganska skilda karaktärer. Detta leder till att dokumenten inte kan sammanföras inom samma referensram vilket beror på följande observationer;

För det första är de utgångspunkterna olika, bland annat kan nämnas tidsperspektivet, skillnaden mellan de redovisade ämnena och dokumentets omfattning. Detta beror dels på ländernas geografiska förutsättningar och dels på skillnader i syftet med de nationella dokumenten. Intentionen med dokumentet drar därmed upp gränsen för dokumentets utformning och omfattning. Vidare riktar sig dokumenten också till olika nivåer. Exempelvis riktar sig det danska och norska dokumentet främst mot den kommunala och regionala nivån emedan Finlands dokument riktar sig mer nationellt.

För det andra beskriver dokumenten olika intentioner och användningsområden vilket gör det svårt att dra några egentliga slutsatser om vad ett nationellt dokument syftar till och innebär. Intentionen med de studerade dokumenten är dels att genom långsiktiga förhållningssätt till framtiden vägleda den regionala och kommunala politiken, dels att informera om den nationella önskade framtiden och för det tredje att fungera som ett slags uppslagshäfte över statliga styrsignaler.



Foto: Per Klaeson, Bildhuset

För det tredje beskrivs såväl *Landsplanredogørelse 2000* som *Finland 2017* som plan alternativt vision. Steget mellan dessa metoder har visat sig inte vara så stort och frågan uppkommer vilken metod dokumenten egentligen utgår ifrån. Resonerar man vidare beskrivs inte de nationella dokumenten vara juridiskt bindande, vilket kanske rentav beror på att de har en visionär prägel. En annan tanke är att planer som möter svårigheter när det handlar om att konkretisera målen resulterar i form av en vision när de framtida frågorna och problemen blir alltför komplicerade. En

vision visar hur framtiden *bör* se ut, inte nödvändigtvis kommer att se ut. På en nationell nivå handlar det om stora och allmänna frågor som berör en stor och allmän yta och ett långsiktigt dokument bör trots allt inte vara alltför detaljerat eller styrande vilket kan hindra handlingsfrihet och skapa läsningar.

En viktig aspekt i dokumentens utformning är den metod som ligger till utgångspunkt. De tre dokumenten förmedlar en framtidsbild, men genom olika metoder. En slutsats som studien visar är att Danmark har tagit fram en visionär plan. Aktör, makt och medel är påtagliga i landsplanredegørelsen men målen beskrivs å ena sidan utifrån vad som *bör ske*, antas och förmodas och å andra sidan även vad som förväntas *ska sker* runt om i de danska kommunerna. Vidare kan den verkliga makten ifrågasättas eftersom dokumentet inte är bindande. Finland har en "renare" vision där intentionen främst beskrivs vara hur framtiden bör bli. Norges nationella dokument platsar i sin tur vaken in under plan eller vision utan tolkas snarare som ett policydokument som redovisar grundprinciperna för landets fysiska planering.

Slutligen finns det systemskillnader mellan länderna. Bland annat har Danmark en högre planeringsnivå som sätter ramar för de lägre nivåerna.

Dokumentens status tolkas även olika vilket kan hänga samman med att dokumenten är gjorda med olika uppdrag och intentioner. Det finska dokumentet togs fram genom eget initiativ av miljödepartementet för att ge en överblick av landets framtida mål och utveckling. Danmarks dokument togs fram av Miljø- og Energiministeriet genom regeringsuppdrag och i

Norge har regeringen satt upp huvuddragen. En observation är att en tydlig statlig förankring kan medföra att statusen på dokumentet verkar högre än vad den egentligen är. Svagast inflytande har de dokument som till största delen är till för att informera, exempelvis *Finland 2017*.

Ett par avslutande rader med blick på Sverige

Danmark, Finland och Norge har uppenbarligen en aktör med uppgiften att utforma en bred nationell syn på den rumsliga utvecklingen, i motsats till Sverige. Länderna har ett planeringssystem som tar fram ett nationellt dokument som uttrycker de nationella ståndpunkterna om landets framtida utveckling. Frågan är om det är möjligt att inrätta ett förvaltningssystem i Sverige som dels ser helheten ur ett rumsligt perspektiv och dels som arbetar med nationella dokument. Teoretiskt sett skulle det vara möjligt att implementera ett plansystem som har en aktör som arbetar med plan- och byggfrågor på den nationella nivån.

Men det finns dock vissa svårigheter och utmaningar för att skapa ett förvaltningssystem som ser den rumsliga planeringen ur ett nationellt perspektiv. Samhälls- och den fysiska planeringen är decentraliserad och Sverige har starka kommuner och självständiga myndigheter. Kommunernas roll i den svenska planeringen har också blivit allt tydligare de senaste åren genom att ansvar har delegerats från staten ner till lokal och regional nivå. Därmed kan tydas att nationell styrning kanske inte behövs på samma sätt som tidigare, utan tenderar att allt mer ersätts med planering för lokal utveckling. Vidare kan observeras att de regionala frågorna växer fram i en högre grad och den regionala nivåns betydelse diskuteras allt mer.

I detta avlånga och glesa land med kommuner av olika storlek och med skilda förutsättningar för utveckling är det knappast möjligt att läsa fast alltför mycket i ett nationellt dokument. Genom denna synvinkel lämpar sig ett nationellt dokument kanske bäst som diskussionsunderlag, såväl inom landet som gentemot omvärlden. Ställs det nationella dokumentet på sin yttersta spets hamnar det troligen vid att ge stadga åt beslut.

Flera gemensamma mål och frågor berör länderna och därmed kan samarbete och ett nationellt dokument få en allt större användning. Samtliga studerade länder samarbetar transnationellt inom en rad projekt och några exempel är bland annat miljöstrategin *Ny kurs för Norden*, Östersjösamarbetet *VASAB 2010*, Nordsjösamarbetet *Norvision* samt *Interregprogrammen*. En motsatt tanke är emellertid att ett nationellt dokument kanske inte behövs i lika stor grad längre, utan det är kanske tillräckligt att samarbeta inom transnationella projekt. Europas politiska och geografiska karta påverkar och innebär nya förutsättningar och också konflikter inom den fysiska planeringen. Regionerna framstår även allt mer som förhållandevis självständiga enheter och mindre beroende av riksgränser. Å andra sidan kan nationella dokument vara nödvändiga som underlag i det gränsöverskridande arbetet eftersom de redogör för de nationella intressena och kan utgöra en kunskapsgrund och underlag för dialog.

Källförteckning

Litteratur

- Bjur Hans m.fl., 1985, *Planerna och verkligheten*, Liber Förlag, Stockholm
- Block Eskil m.fl., 1976, *Människa och teknik i framtidssamhället*, Liber läromedel, Malmö
- Boverket, 1996a, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, Allmänna råd, 1996:1, Karlskrona
- Boverket, 1996b, *Boken om översiktsplan 1996*, del II, Karlskrona
- Boverket, 1998, *Rådslag ESDP*, Samrådsredogörelse, huvudrapport januari 1998, Karlskrona
- Boverket, 1996, *Sverige 2009 – förslag till vision*, Boverket rapport 1994:14, Karlskrona
- Brundell Freij Karin, 1996, i Holmberg, Hydén m.fl., *Trafiken i samhället - grunder för planering och utformning*, Lund
- Böhme Kai, 2000, *Nationella rumsliga planer i fem länder*, Nordregio, Stockholm
- Ekelund Kurt, Fall Lisbeth, 2000, *Information om regionalutvecklingsplanering – European Spatial Development Perspective*, ESDP-sekretariatet, Stockholm
- Emmelin Lars, 2000a, "Nordisk miljöförvaltnings professionskultur och några aktuella frågeställningar i miljöpolitiken" Pp 486 – 517, i *Tidskrift för samhällsforskning*, 41:3.
- Emmelin Lars, 2000b, "Visioner-varför inte!", i Skärbäck et al, *Planering för landskap*, Lund
- European Commission, 1999, *ESDP - European Spatial Development Perspective*, Luxemburg
- Guttu Jon, 1993, *Scenariometode i översiktlig samhällsplanering*, NIBR 1993:104, Oslo
- Gotlands kommun, 1995, *VISION Gotland 2010*, Visby
- Healey Patsy, 1997, *Collaborative Planning- Shaping infragmented societies*, Basingstoke
- Helsingborgs stadsbyggnadskontor, 1997, *Helsingborgs översiktsplan*, Helsingborg
- Lundblad Niklas, 2000, *Fönster mot framtiden*, Uppsala
- Malmö stadsbyggnadskontor, 2001, *Översiktsplan för Malmö 2000*, Malmö
- Miljö- og Energiministeriet, 2000, *Landsplanredogørelse 2000. Lokal identitet og nye utfordringer*, Köpenhamn
- Miljøverndepartementet, 1998, *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*, Rundskriv T-2/98 B, Oslo
- Ministry of the environment, 1995, *Finland 2017: Spatial Structure and Land Use*, Helsingfors
- Nationalencyklopedin*, 1998, sjätte bandet, Höganäs
- Nilsson Kristina, 2001, *Planering för hållbar utveckling - Dilemman för kommunala översiktsplanerare*, forskningsrapport, Stockholm
- Nordregio, 2001, *Sverigestudier 1996-1998: En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?*, Nordregio WP2001:3, Stockholm
- Norstedts, 1992, *Ord för ord, svenska synonymer och uttryck*, fjärde upplagan, Stockholm
- Nygren Ola, Persson Lars-Olof, 2001, "Det tredelade framtidslandet", i *PLAN*, nr.2-3, Gävle
- Ramfelt Lena, 1997, *Nordiska strategier för regional utveckling – finns de?*, nordREFO 1997:1, Stockholm
- Reibnitz Ute von, 1998, *Scenario techniques*, Hamburg
- Sekretariatet för framtidsstudier, 1982, *Kommunala framtidsstudier*, Stockholm
- Sommestad Lena, 2000, "Människan i framtiden", i *Framtider*, nr.1, Stockholm
- SOU 1972:59, *Att välja framtid*, Stockholm
- Stockholms läns landsting, regionplane- och trafik kontoret, 1995, *Den osäkra framtiden*, Stockholm

VASAB, 2000, *Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Region Countries*, Gdansk
Wadensjö Cecilia, 1987, *Formbar framtid*, Utbildningsradion och Sekretariatet för framtidsstudier, Nacka
Wittrock Björn, 1980, *Möjligheter och gränser, framtidsstudier i politik och planering*, Stockholm
Østergård Niels, 2000, "Tema: internasjonalt samarbeid", i *PlanNytt*, nr.3, Oslo

Muntliga källor

Emmelin Lars, okt 2001 – mars 2002, professor, Institutionen för fysisk planering, Blekinge Tekniska Högskola, Karlskrona

Gunnufsen Erling, 2001-11-21, Miljøverndepartementet, Norge

Husberger Lars, 2001, sep-dec, Stads- och regionenheten, Boverket, Karlskrona

Lindahl June, 2002-04-17, Planenheten, Boverket, Karlskrona

Kärkkäinen Risto, okt 2001 – mars 2002, Miljöministeriet, Finland

Slättberg Karin, 2001-09-24, Stads- och regionenheten, Boverket, Karlskrona.

Thornæs Flemming, okt 2001 – mars 2002, Miljø- og Energiministeriet, Danmark

Elektroniska källor

Institutet för framtidsstudier

<http://www.framtidsstudier.se/index4.htm> (01-09-18)

Miljödepartementet, Sverige

<http://miljo.regeringen.se/dettaar/index.htm> (01-11-16)

Miljöministeriet, Finland

<http://www.vyh.fi/sve/markanv/> (01-09-12)

<http://www.kuntaliitto.fi/svenska/kommuner/> (01-11-20)

Miljø- og Energiministeriet, Danmark

<http://www.mem.dk/ministeriet/org/lpa.htm> (01-09-12)

<http://www.mem.dk/lpa/landsplan/praksis/planlovintro.htm> (01-11-20)

Miljøverndepartementet, Norge

<http://www.odin.dep.no/md/> (01-09-12)

Nationalencyklopedin

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=284031 (02-01-17)

E-post

Emmelin Lars <lars.emmelin@bth.se>(2002-04-02) *Kommentarer*. Personlig e-post till Annica Karlsson.

Fördjupande källor

Nedanstående rapporter, artiklar, seminarium och elektroniska källor utgör ytterligare material som studerats i samband med studien:

- Bälman Helen, Ceginskas Kajetonas, 2001, *Överläggning med den Nationella ESDP-gruppen samt länens kontaktpersoner för ESDP*, minnesanteckningar
- Estonian Ministry of Environment, 2001, *Estonia 2010- National Spatial Plan*, Tallin
- Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, 1993, *Guidelines for Regional Planning*, Godesberg, Tyskland
- FRN-framtidsstudier, 1984, *Kommunerna och framtiden*, Stockholm
- Kairos Future AB, <http://www.kairos.se/kunskap/verktyg/> (01-10-19)
- Knudsen Jon, 2001, "Swedish labour union worried about widening regional gap", i *Journal of Nordregio*, nr.2, Stockholm
- Lindblad Sverker, Gunnarsson Jan, m.fl., 2001, *Nationell samordning av regionala utvecklingsfrågor*, Utkast från ESDP-sekretariatet
- Miljöministeriet, 2000, *Stadsrådets redogörelse till riksdagen om de riksomfattande målen för områdesanvändningen*, Helsingfors
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1996, *Netherlands 2030-Your move*, Haag, Nederländerna
- Månsson Hans, 2001-05-30, *Regional utveckling och politik efter 2006*, dokumentation från seminarie i Stockholm
- Nathorst-Böös Thomas, 2001, "Att skapa en vision", i *Arkitekten*, 11/2001, Solna
- Nationella ESDP-gruppens möte, 2001-06-14, Stockholm
- Nordiskt seminarium om kommunal översiktsplanering, 2001-09-13, Karlskrona
- Prop. 1972:111, *Hushållning med mark och vatten*, Kungl. Maj:ts proposition, bilagor 2 och 3, civildepartementet, Stockholm
- SOU 1986:33, *Att studera framtiden*, Betänkande av framtidsstudiekommittén, Del 1, Stockholm
- SOU 1971:75, *Hushållning med mark och vatten*, rapport 1971 upprättad inom civildepartementet, Stockholm
- Svenska kommunförbundet, 1998, *Långt borta men nära - en introduktion till regionfrågan*, Stockholm
- Åström Kjell, 1993, *Stadsplanering i Sverige*, Stockholm
- Vision Working Group, 2000, *Norvision - A Spatial Perspective for the North Sea Region*, Essen, Tyskland

