

---

Project:	2020-190 International review of national plans
<b>Title:</b>	<b>Internationell översikt av nationella planer</b>
Author(s):	Kai Böhme
Original date:	15.05.2020
Version:	3
This update:	04.09.2020

---





## Innehåll

<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>1 Utvalda nationella exempel</b>	<b>5</b>
<b>2 Utvalda reflektioner</b>	<b>9</b>
2.1 Nationell planering i förändring	9
2.2 Huvudmannaskap för planeringen	11
2.3 Mellan strategisk vägledning och markanvändning	13
2.4 Planeringens samordningsuppdrag	15
2.4.1 Planeringsrelevanta sektorer	17
2.4.2 Delaktighet från andra politikområden i planeringsprocessen	18
2.4.3 Delaktighet från andra politikområden i genomförandet	23
2.5 Flernivåstyrning i planeringen	27
2.5.1 Andra planeringsnivåer som adressat	27
2.5.2 Delaktighet från andra nivåer i planeringsprocessen	30
2.5.3 Delaktighet av andra nivåer i genomförandet	31
2.6 Från idé till handling	38
<b>3 Erfarenheter och framgångsfaktorer</b>	<b>42</b>
3.1 Definiera planering som framsynt strategiskt tänkande	42
3.2 Definiera planering som process och plattform	42
3.3 Var uthållig	43
3.4 Var samhällspolitiskt relevant	44
3.5 Bygg nätverk och kommunicera	45
3.6 Vara visionär och konkret	47
3.7 Skapa vinn-vinn-kombinationer	48
3.8 Skapa ett referensverk för att diskutera markanvändningsfrågor	48
3.9 Främja planeringskapacitet på alla nivåer	49
<b>4 Inspel till den svenska debatten</b>	<b>50</b>
4.1 Syfte med en nationell planering för Sverige	50
4.2 Stora framtidsfrågor som har en rumslig dimension	51
4.3 Huvudmannaskap och deltagande in framtagningsprocessen	51
4.4 Användning och genomförandet	52
4.5 Boverkets roll	52
<b>Referenser</b>	<b>54</b>



## Textboxar

Textbox 1	Förväntningar på ledarskap för den iriska nationella planen.....	12
Textbox 2	Framtagandet av nationella planeringsteman i Österrike.....	15
Textbox 3	Utkast till NOVI om nationella intressen .....	21
Textbox 4	Irlands koppling mellan nationell planering och finansiering .....	25
Textbox 5	Skottlands NPF bygger en stark länk till regionala rumsliga strategier .....	28
Textbox 6	ÖREK Genomförandepartnerskapen .....	32
Textbox 7	Irlands nationella utvecklingsplan 2018-2027.....	35
Textbox 8	Franska regionala planer och investeringsprogram .....	36
Textbox 9	Även icke-bindande nationell planering kan tjäna ett syfte .....	38
Textbox 10	Skotska implementeringsprojekt.....	40
Textbox 11	Växelspel mellan ÖREK och partnerskapen .....	43
Textbox 12	Även om nationell planering har stärkts på Irland så är det för tidigt att vara säker ...	44
Textbox 13	Planering är politisk och representerar ett samhällsrelevant, framsynt tänkande .....	45
Textbox 14	Kommunikation och offentligt deltagandet.....	46
Textbox 15	Reflektioner kring "kvalitativa ingredienser" på Irland .....	49

## Figur

Figur 1	Schematisk översikt över strategisk, nationell planering i åtta europeiska länder .....	8
Figur 2	Categories for the analysis of the scope of spatial planning in legal and professional terms .....	10
Figur 3	Idealföreställning av sektorssamordning i Estlands grönbok .....	16
Figur 4	Ireland's Journey to the National Planning Framework .....	19
Figur 5	Exempel – nationella intressen in den nederländska NOVI .....	22
Figur 6	Samordningsbehov för mark- och vattenplanering i Irland.....	23
Figur 7	Irlands nationella planeringsramverk och investeringsplan .....	26
Figur 8	Det irländska planeringssystemet.....	29
Figur 9	Olika steg av ett ÖREK partnerskap.....	33
Figur 10	Skotska planeringsdokument .....	37
Figur 11	NOVI samarbete och partiskt genomförande .....	40
Figur 12	Exempel över skotska nationella utvecklingsprojekt i NPF3 .....	41
Figur 13	Skotska planeringshemsidan och blogg .....	47
Figur 14	Konkreta mål om hur tillväxten ska balanseras mellan irländska regioner .....	48



## Inledning

Den nationella nivåns roll inom fysisk och rumslig planering varierar kraftigt mellan länder. Som ESPON COMPASS (2018a) har visat gäller det tematiskt fokus, formell karaktär, huvudmannskap, framtagandeprocess, involverande av olika aktörer och genomförandet eller verkställandet. Erfarenheter från olika länder kan ge värdefull inspiration till den svenska debatten.

Denna förstudie bidrar med ett internationellt inspel till den svenska debatten kring hur den nationella rumsliga planeringen kan utvecklas, ta form och få en tydligare roll, respektive vilken roll den nationella nivån kan ha inom planeringen. Förstudien syftar till att stimulera nytänkande och diskussion snarare än att utveckla specifika lösningar eller hitta en modell som kan kopieras.

Den snabba översikten med exempel på nationella planer och styrdokument från olika länder visar på bredden av nationella planeringsdokument och processer, samt positiva och negativa erfarenheter som kan hämtas från dessa. Länderna som har tagits i beaktning är Estland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Polen, Skottland, Slovenien och Österrike. Det har lagts något mera vikt på erfarenheter från Irland, Nederländerna, Skottland och Österrike eftersom deras exempel verkar vara särskilt relevanta för den svenska debatten.

Kapitel 1 ger en snabb översikt över de dokument som rapporten tittar närmare på. Kapitel 2 sammanställer en del reflektioner kring vad som utmärker dokumenten och kanske skulle vara av intresse för den svenska debatten. Kapitel 3 uppsummerar några utvalda framgångsfaktorer som kommit fram i diskussionen kring olika länders erfarenheter. Kapitel 4 avslutar rapporten med en rad frågor som inspel till den svenska debatten.

En rad textboxar visar på konkreta exempel och erfarenheter i enskilda länder. Dessa exempel är oftast mera övergripande och passar olika avsnitt i texten. Därför finns det referenser till textboxar som går utöver enskilda kapitel.

Rapporten bygger på material från ESPON (2018b, 2018a), en genomgång av planeringsdokument i de utvalda länderna och samtal och intervjuer med olika nationella och internationella experter.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tack för hjälpen med att samla in och förstå planeringen i dessa länder samt att dra relevanta slutsatser för denna rapport går till Ulf Johansson, Maria Toptisdou, Erik Gløersen, Frank Holsten, Marko Peterlin, Cliff Hague, Fiona Simpson, Jacek Zaucha, Tomasz Komarnicki, Erich Dallhammer, Markus Seidl, Martin Colreavy, David Evers.



# 1 Utvalda nationella exempel

För att ge lite internationell inspiration till den svenska debatten presenterar denna förstudie olika ansatser till strategisk, nationell planering i åtta europeiska länder. Dessa länder har valts eftersom de är intressanta ur olika perspektiv och visar på olika förståelse av nationell planering, olika framtagandesätt och olika ambitioner eller verktyg vad gäller avvägning mellan olika nationella intressen och genomförandet av de nationella planerna.

De åtta exemplen är:

**Estland:** För närvarande finns det två nyckeldokument som är viktiga för den strategiska nationella planeringen i Estland. År 2012 lade inrikesdepartementet fram en vision och långsiktig strategisk plan för den rumsliga utvecklingen i landet "Estland 2030+", med fokus på att säkra att det går att leva och bo i alla bosatta delar av landet. År 2020 lade finansdepartementet fram en grönbok om planering i Estland. Syftet är att hjälpa alla som är involverade i utarbetandet av planer att bättre förstå och axla sina roller för att utveckla goda rumsliga lösningar i alla typer av förekommande planeringsförfaranden. (Estonian Ministry of the Interior, 2012; Ministry of Finance, 2020)

**Frankrike:** Nyckelelementet i den nationella planeringen i Frankrike är ett system av regionplaner för hållbar utveckling och sammanhållning mellan territorierna (SRADDET). Ett statligt dekret definierar nationella principer för framtagandet och genomförandet av regionplaner och dessutom ingår staten fleråriga investeringsavtal med regionerna (CPER). De regionala prefekterna, som genomför nationell planeringspolitik i regionen, förhandlar med Regionrådet om ett CPER. CPER följer de viktigaste målen som definieras i SRADDET och EU:s politiska mål.<sup>2</sup> (Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, 2020)

**Irland:** Det nationella "Projekt Irland 2040" presenterades år 2018. Dokumentet är en vision eller en strategisk plan på hög nivå för att forma framtida tillväxt och utveckling fram till år 2040 (se även gov.ie/2040). Själva "Projekt Irland 2040" initierades som svar på finanskrisen och behovet av en bättre strategi för offentliga investeringar. Projektet utgörs av ett "syskonpar" bestående av det nationella planeringsreferensverket (NPF), som lägger fast visionen och strategin för landet, och den nationella utvecklingsplanen (NDP), som är investeringsplanen. Med andra ord, Irlands nationella planering är regeringens nyckeldokument, som även anlägger ett strategiskt perspektiv på hur man ska uppnå visionen. Det publicerades tillsammans med en tioårig nationell investeringsplan. Det betyder att genomförandet av planen stöds av regeringens investeringsstrategi, som kräver att investeringar bidrar till visionen och därför har ändrat sättet att fördela nationella medel. Arbetet med strategin påbörjades år 2014 och omfattade en tydlig plan för deltagandet av olika aktörer. (Government of Ireland, 2018a, 2018c, 2018b)

**Nederländerna:** Arbetet pågår med att ersätta Nederländernas strategiska vision för infrastruktur och territorium som lades fram år 2012 med en nationell strategi för territoriell planering och miljö med tidshorisonten 2050. Ett första utkast av den nya strategin publiceras (NOVI) sommaren 2019 och den

---

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032967812&categorieLien=id>



färdiga strategin förväntas mot slutet av år 2020. Sedan år 2010 har det pågått en horisontell integration av det nationella planeringsansvaret då det har överförts från departementet för bostäder, planering och miljö till en rad olika departement. Departementet för infrastruktur och miljö är huvudansvarigt för den nya strategin, men nationella planeringsfrågor ligger också hos departementet för inrikes- och kungarikets relationer, tillväxt- och klimatpolitikdepartementet, samt jordbruksdepartementet. 2019 NOVI måste ses som ett paket tillsammans med ändringar i plan- och bygglagen. Paketet sammanför planering med miljö- och klimatpolitik, medan tidigare planering var mera ekonomisk orienterad. Detta medför även förändringar i planeringskulturen, t.ex. mera fokus på hållbarhetsmålen (Paris-målen) och mera på temporär zonerings (tillfälliga markanvändningsrättigheter). (Balz & Zonneveld, 2018, 2020; Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment, 2011; Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2019; Evers & Tennekes, 2016)

**Polen:** År 2011 lade regionalutvecklingsdepartementet fram ett omfattande nationellt territoriellt utvecklingskoncept 2030 (NSDC2030). Dokumentet, som huvudsakligen var en vision för Polen, hade ett relativt stort inflytande på regionala utvecklingsplaner i Polen men en begränsad påverkan på andra nationella politikområden. För närvarande är en ny lag som syftar på att integrera socioekonomiska och rumsliga perspektiv i ett samlat strategiskt dokument på nationell, regional och lokal nivå under utarbetning. Den slutliga formen för denna integration är fortfarande oklar men det verkar som om NSDC 2030 kommer att avskaffas. Det finns tecken på att det läggs mera uppmärksamhet på medellång sikt snarare än långsiktiga utvecklingsmål. Många forskare ser denna integration som ett centraliseringsförsök. (OECD, 2016; Polish Ministry of Regional Development, 2012; Szlachta & Zaucha, 2010)

**Skottland:** År 1999 decentraliserades ansvaret för planering från Storbritanniens regering till Skottland. Skottlands regeringskabinett arbetar för närvarande med det fjärde nationella planeringsreferensverket NPF4 (det första lades fram 2004). NPF4 avses vara en informativ vision och långsiktig strategisk plan för Skottland fram till år 2050. Det är inte en del av det bindande planeringssystemet. NPF4 ska få en närmare koppling till skotska planeringspolicys (SPP<sup>3</sup>) som hittills är ett separat dokument. Det innebär att NPF4 får en starkare roll och måste tas hänsyn till inom planeringen, dvs. planeringen får inte strida emot dess principer. Även om NPF4 är ett visionärt inriktat dokument så får det därmed en viss formell påverkan på den lokala planeringen. SPP fastställer den skotska regeringens policy, som lokala planeringsmyndigheter förväntas följa vid utarbetandet av sina utvecklingsplaner och vid beslut om planeringsansökningar. Det finns inga direkta finansiella medel för implementering av den nationella planeringen i Skottland, men man försöker etablera synergier med program och politikområden som har finansiella medel. Att relatera till nationella program med finansiering har fördelen att planeringen tillåts ha ambitioner.<sup>4</sup> (Scotland & Scottish Government, 2014; Scotland, Scottish Government, & APS Group Scotland, 2019; Scottish Government, 2014)

**Slovenien:** Landets rumsliga utvecklingsstrategi "Slovenien 2050" utarbetades i en lång process med ett stort antal konferenser, seminarier och möten där en mängd olika aktörer involverades. Arbetet med strategin startade år 2014 och strategin skulle enligt plan ha antagits under våren 2020. Strategin, som

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.scot/publications/scottish-planning-policy/pages/2/>

<sup>4</sup> [www.transformingplanning.scot](http://www.transformingplanning.scot)



utarbetades av miljö- och planeringsdepartementet, stöder främjandet av den territoriella sammanhållningen i landet och integrationen av Slovenien i det europeiska territoriet och makroregionala samband. COVID-19 och ett regeringsskifte i mars 2020 gör för närvarande den fortsatta hanteringen oviss. (Miklavčič, 2020; Slovenien Ministry of the Environment and Spatial Planning, 2020; Šooš & Slovenia, 2017)

**Österrike:** Den österriska konferensen för rumslig planering (ÖROK) har inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna för att samordna den rumsliga utvecklingen. Ett viktigt dokument för detta är det österriska rumsliga utvecklingskoncept (ÖREK) som framtas regelbundet, ungefär vart tionde år. ÖREK utarbetas i en bred process och tillhandahåller övergripande principer och mål för landets rumsliga utveckling. Hösten 2020 ska ÖREK 2030 presteras under titeln "rum för förändring". En viktig del i genomförandet av ÖREK är frivilliga projektpartnerskap.<sup>5</sup> (ÖROK, 2008, 2011b, 2011a, 2014b, 2014a)

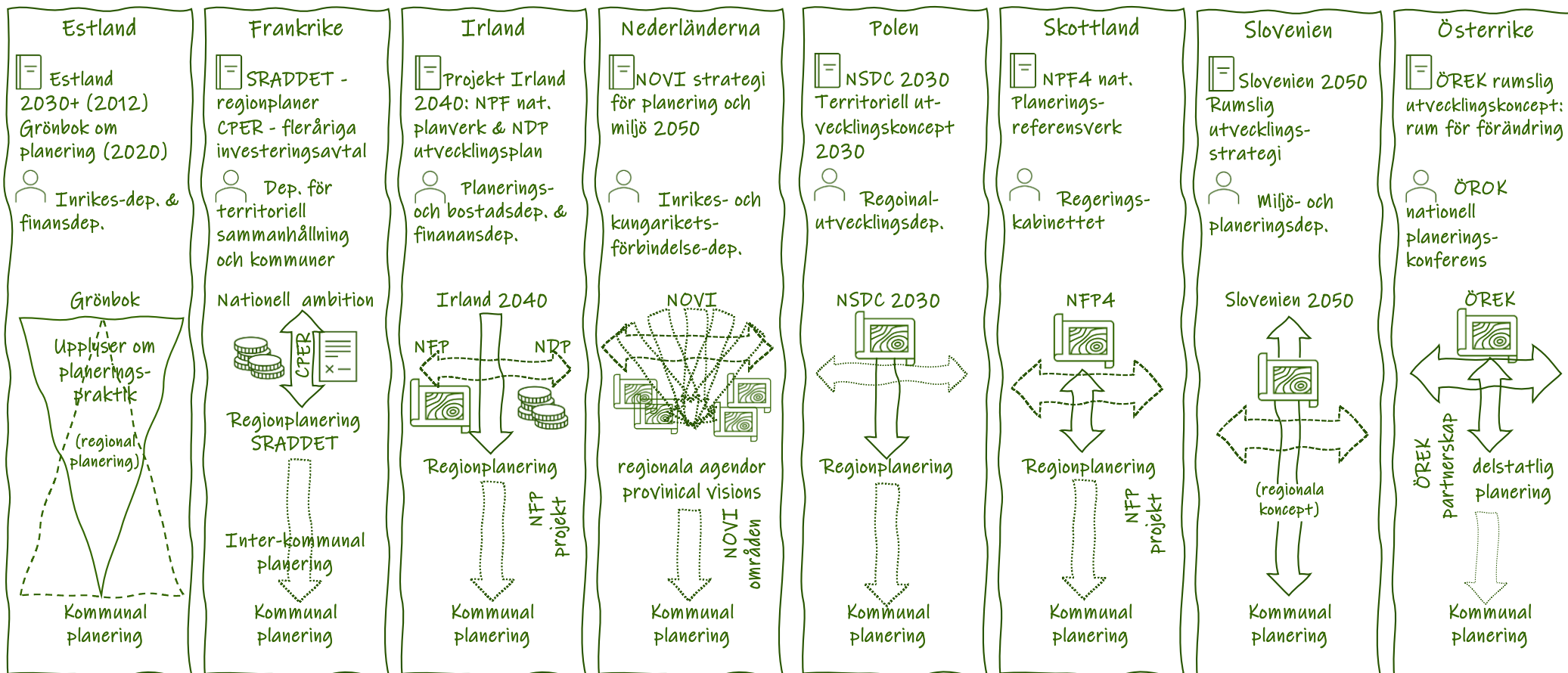
Dessa åtta exempel av strategisk nationell planering visar hur olika det kan se ut, vad gäller dokumentens fokus, huvudmannaskap, framtagandeprocessen och genomförande. Figur 1 lyfter fram några särdrag av var och en av dessa åtta exempel, utan anspråk på att fånga dem olika systems komplexitet och nyanser.

---

<sup>5</sup> <https://www.oerok.gv.at/oerek-2030>



Figur 1 Schematisk översikt över strategisk, nationell planering i åtta europeiska länder



Källa: Egen grafik





## 2 Utvalda reflektioner

Analysen av de åtta rätt så olika exemplen på strategisk nationell planering bidrar med en rad inspel kring hur den nationella planeringen kan te sig och vilka ansatser som kan ge inspiration till den svenska debatten.

Nationell strategisk planering handlar om planering på nationell nivå men kan se väldigt annorlunda ut än den tidigare svenska fysiska riksplaneringen. Det blir tydligt redan i nästa avsnitt 2.1 som snabbt belyser planeringsförståelsen och hur den har förändrats under de senaste årtiondena i Europa. Olika ansatser om vem som är ansvarigt huvudman för strategisk nationell planering tas upp närmare i avsnitt 2.2. Frågan om den förändrade förståelsen av planering och dess huvudmannaskap leder till frågan om var planeringen befinner sig i spannet mellan strategisk vägledning eller visionsarbete och markanvändningsplanering. Avsnitt 2.3 visar på olika ansatser till detta i de åtta länderna. Därifrån går diskussionen vidare till frågor kring planeringens uppdrag till horisontell (avsnitt 2.4) och vertikal (avsnitt 2.5) samordning både vad gäller framtagandet av nationella planer och deras genomförande. Kapitlet avslutas med några korta reflektioner om olika ansatser kring hur den nationella planeringen tas från idé till handling (avsnitt 2.6).

### 2.1 Nationell planering i förändring

Planerings syfte och omfattning fastställs i lag, politik och praxis. I de flesta europeiska länder definierar lagen rumslig planering som processen för att organisera territoriet, markanvändningen eller avväga mellan konkurrerande rumsliga intressen för att balansera utvecklingen med skyddet av mark av allmänintresse.<sup>6</sup>

ESPON COMPASS (2018a) visar på tre sätt att kategorisera planeringens syfte och omfattning (se Figur 2). De två första kategorierna återspeglar en procedurförståelse av planering, det vill säga de betonar planeringens roll i beslutsprocesser. Den tredje kategorin betonar planeringens roll för att uppnå vissa politiska mål, till exempel ekonomisk tillväxt eller tillhandahållande av infrastruktur (substansiell förståelse):

- **Syfte (purpose):** De flesta europeiska länder behandlar syftet med planering i lag och det vanligaste syftet är att styra utvecklingen (28 länder) och / eller att driva hållbar utveckling (18), följt av skydd av mark och andra tillgångar (14) och involvera medborgarna i beslut om rumslig

---

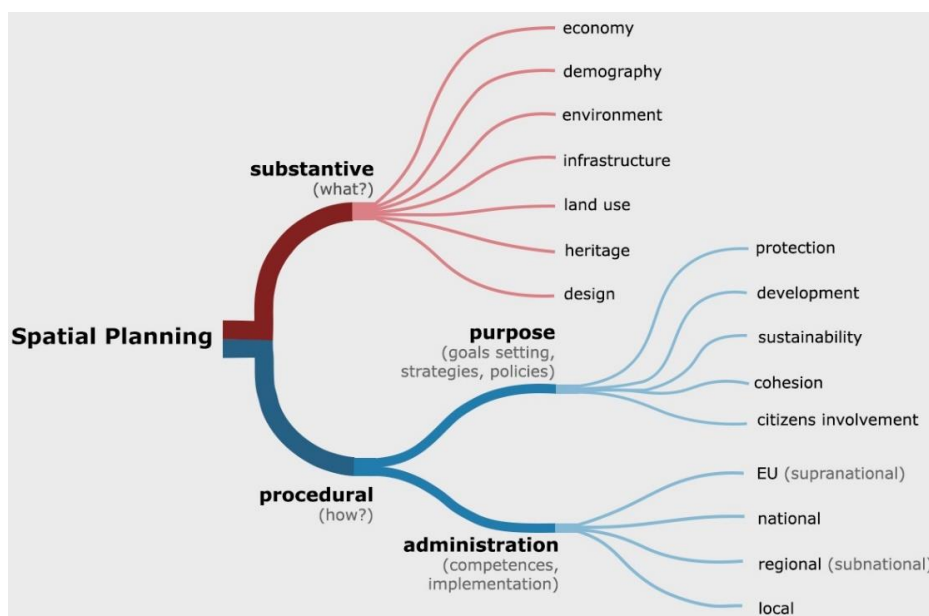
<sup>6</sup> Utdrag ur ESPON COMPASS (översatt): Några länder går vidare för att definiera bredare mål eller materiella mål. Fem exempel kan illustreras. Litauen tillhandahåller en särskilt bred juridisk definition som säger (sammanfattat) planering syftar till hållbar rumslig utveckling och inkluderar fastställandet av markanvändningsprioriteringar, åtgärder för miljöskydd, folkhälsa, kulturarv, skapande av bostadsområden och tillverkning, teknik och socialt infrastruktursystem; och skapa förutsättningar för reglering av anställning och tjänster och balansering av offentliga och privata intressen. I Grekland betyder planering (sammanfattning) att fastställa mål, riktlinjer och bestämmelser för utveckling och organisation, inklusive utformning av bostadsområden, affärsverksamhet och skyddade områden. Frankrike har en lång lista över materiella mål i Code de l'urbanisme, inklusive politik för att minska territoriella skillnader, främja ekonomisk utveckling och säkerställa en hållbar utveckling. I Portugal har planering delvis en specifik definition som syftar till att uppnå territoriell sammanhållning för att ta itu med den godtyckliga omvandlingen av landsbygdsområde till stadsområde och för att motverka markspekulation. Och i Italien har man sedan år 2001 ökat definitionen av planering från 'urbanistica' och dess betoning på att reglera omvandlingen av mark till 'governo del territorio', vilket indikerar ett större intresse för rumslig dynamik.



utveckling (11). Endast fyra länder nämnde "sammanhållning" som ett syfte med rumslig planering.

- **Administration:** De flesta länder (24) nämner vilka administrationsnivåer som har kompetens för planering och de är lika fördelade mellan nationella, subnationella och lokala nivåer.
- **Innehåll (substans):** De flesta länder nämner materiella frågor för planering i lagen (29). Det vanligaste är markanvändning (23), även om detta uttrycks på olika sätt. Andra materiella frågor som planering bör behandla som nämns i lagen är befolkning eller demografi (16), miljö (12), ekonomi (11), kulturarv (9), infrastruktur (8) och design/utformning (6).

**Figur 2 Categories for the analysis of the scope of spatial planning in legal and professional terms**



Källa: ESPON COMPASS (2018a)

Nästan i alla europeiska länder har rollen av rumslig planering och i synnerhet rollen av en övergripande rumslig planering på nationell nivå förändrats och oftast blivit svagare under de senaste årtiondena. I synnerhet har den nationella planeringens betydelse som samordningsplattform minskat. Estlands grönbok om planering pekar på prioritering av enskilda sektorsintressen över den rumsliga utvecklingen och planeringen. Även i Polen, där det nationella konceptet i princip skulle ha tagits i beaktan av alla andra nationella politikområden rapporteras om olika "genvägar" som tillåter att enskilda sektorsintressen ställs över de avvägningarna om gjorts i planeringsprocessen. I Nederländerna, som länge ansågs vara ett flaggskepp för planering, har vikten av planering jämfört med sektorspolitiken beskrivits som minskande (Evers & Tennekes, 2016).

*"Dutch national spatial planning has therefore changed course in more than one sense: 1) content: it is no longer comprehensive; 2) influence over lower levels of government: what was binding in the past has been handed over to provinces and municipalities; and 3) geographical scope: much narrower."* (Zonneveld & Evers, 2014, p. 78)



Det återstår att se om de senaste förändringarna i den nederländska planeringssystemet stärker planeringen igen. NOVI 2019 ger anledning till hopp om att planeringen bli starkare och mera strategisk igen, i synnerhet som man inte enbart ser på själva utkastet till en nationell plan utan även dem institutionella förändringar som pågår. Det finns förhoppningar om att planeringen kommer tillbaka.

Kortfattat så tycks ökad liberalisering, avreglering, subsidiaritet och minskande av administrativa pålagor ha bidragit till att planering alltmer betraktats som ett hinder. Som något som förhindrar och åtminstone saktar ner utvecklingsprocesser och är allt för byråkratiskt och "klumpigt" med sina processer för intresseavvägningar och deltagande.

Som resultat har (den nationella) planeringen i många fall blivit mindre fokuserad på markanvändningen och lägger mera vikt på "governance", "soft steering", informations- och visionsarbete. Samtidigt har frågan om den funktionella geografin i planeringeringen lyfts eftersom i många fall motsvarar dagens administrativa planeringsområden inte vardagsgeografin (t.ex. vad gäller pendling eller färskvattenförsörjning). Detta medför att ett visst gap har uppstått i frågan om vem som är ansvarig för vad i planeringen.

Detta samband avspeglas också i att förståelsen av rumslig planering på nationell nivå har förändrats över tid. Process- och governancedimensionen har blivit starkare i planeringen. Planeringen fokuserar idag mycket mera på framsynt eller långsiktigt tänkande kring rumslig utveckling än (enbart) på konkreta markanvändningsfrågor (se även Textbox 9).

## 2.2 Huvudmannaskap för planeringen

Nationell planering kan ligga hos olika huvudmän. I viss mån har huvudmannaskap också en inverkan på planeringens ställning, målsättning och genomförande. En underliggande fråga är i princip "vem som äger rätten att bestämma över markanvändningen", en fråga som blir ännu tydligare när vi ser närmare på samspelet mellan olika planeringsnivåer i kapitel 2.5. Genomgången visar att det finns olika sätt på vilka man i olika länder försöker nå en överenskommelse mellan olika planeringsaktörer.

Utifrån de åtta länderna som studerats i denna studie så kan man se några principiella skillnader när det gäller vem som ansvarar för den nationella planeringen:

- **Politiskt huvudmannaskap:** I några länder ligger nationell planering inte i ett saksdepartement utan snarare på politisk (regerings-)nivå t.ex. i ett kabinett. Det tydligaste fallet är Skottland där planeringen ligger hos regeringskabinettet och kanske Irland där statsministern var med och initierade NPF och där det finns förväntningar kring ett starkt ledarskap för att uppnå förändringarna som skissas i NPF för 2040. Även i Polen antas den nationella planeringen av ministerrådet även om utarbetandet sker på departementsnivå (se nedan).



### Textbox 1      Förväntningar på ledarskap för den iriska nationella planen

I sin analys av visioner och planer, uttrycker James Walsh (2019) förhoppningen att Irlands NPF kommer att ha samma effekt som ett vägvisande planeringsdokument från 1950, när det gäller att genomföra de radikala förändringarna som krävs för en ny epok mellan idag och 2040. James Walsh framhäver att mycket beror dock på förmågan att utveckla ledarskapsstrukturer (governance) som kommer att främja och implementera nya vägar som kan tillgodose mångfald och involvera partnerskap mellan offentlig förvaltning, näringsliv och civilsamhället för att uppnå de tio strategiska resultaten i NPF till förmån för samhället, ekonomin och miljön i städerna, städerna och landsbygden.

- **Regional utvecklingsorienterat huvudmannaskap:** När planeringen ligger hos ett departement finns det olika saksdepartement som kan ha ansvaret. I många länder där fokus ligger på utveckling och där det finns en nära koppling till t.ex. EU:s sammanhållningspolitik så ligger nationell planering hos ett departement med ett tydligt fokus på regionala utvecklingsfrågor. Det är t.ex. fallet i Polen och Estland. I Polen är det regionalutvecklingsdepartementet och i Estland regionaldepartementet (som är del av inrikesdepartementet). Det intressanta med Estland är att även finansdepartementet är aktivt i planeringen. Fram tills för några år sedan hade också i Nederländerna planeringen en mera regionalekonomisk fokus.
- **Planerings- och miljöorienterat huvudmannaskap:** I många länder ligger ansvaret för nationell planering snarare hos sakdepartement med huvudansvaret inom miljö eller planering. Så är t.ex. fallet i Slovenien, Irland och Nederländerna. I Slovenien är det miljö- och planeringsdepartementet som är ansvarigt med också ett tydlig miljöfokus inom planeringen. På Irland är det bostads-, planerings- och kommunaldepartementet, vilket också avspeglar sig i den valda tematiska tyngdpunkten inom planeringen. I Nederländerna är det infrastruktur- och miljödepartementet som bär huvudansvaret, dock i samarbete med andra departement. Sedan 10 år tillbaka anses nationell planering snarare vara en integrerad övergripande kompetens. Planeringsansvaret har överförts från f.d. bostads-, planerings- och miljödepartementet till infrastruktur- och miljödepartementet, inrikesdepartementet, departementet för näringsliv och klimatpolitik, och departementet för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet.
- **Processorienterat huvudmannaskap:** I vissa länder syns ledarskapsperspektivets betydelse (governance) i planeringen i valet av huvudmannen för nationell planering. Det tydligaste exemplet är Österrike, där ÖROK, den österrikiska konferensen för rumslig planering, ansvarar för den nationella planeringen. ÖROK har inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna gemensamt för att samordna den rumsliga utvecklingen på nationell nivå<sup>7</sup>. ÖROK:s politiska beslutsorgan leds av kanslern. Dess medlemmar omfattar alla federala ministrar och chefer för delstaterna, ordförandena för den österrikiska föreningen för städer och tätorter och den österrikiska föreningen för kommuner, samt företrädare för sociala och ekonomiska partners med en rådgivande roll. Den nationella planeringen i Skottland och Irland

<sup>7</sup> Fokus ligger mest på att samordna olika initiativen och politik som är relevanta för den rumsliga utvecklingen snarare än att direkt påverka den fysiska planeringen på kommunal nivå.



lägger också mycket vikt på governance och samspelet mellan olika aktörer (se även Textbox 14). Även i Frankrike pekar ansvaret för huvudmannskapet på en tydlig processororientering. Departementet för regionplanering, landsbygden, kommuner och regioner har ett tydligt administrativt ansvar snarare än ett tematiskt ansvar.

## 2.3 Mellan strategisk vägledning och markanvändning

Varför man håller på med nationell planering varierar mellan länderna. Nationell planering kommer att påverka den fysiska planeringen och har därmed direkt eller indirekt juridiska och ekonomiska effekter. I vissa planeringssystem är detta mera tydligt än i andra. Detta beror på olika angreppssätt kring vad som ska lösas med den nationella planeringen, respektive vad som är samhällets bakomliggande drivkrafter. I stora drag illustrerar de åtta länderna tre olika syften med nationell planering:

- **Säkring av nationella markanvändningsintressen:** Nationella strategiska planeringsdokument har i de flesta länder inte tillräckligt bindande kraft för att direkt styra över markanvändningen eller säkra riksintressen med hänsyn till konkreta markanvändningsintressen. Oftast sker det genom andra processer i respektive sakpolitikområde som säkrar särskilda markintressen t.ex. för försvar, naturskydd, kustskydd, transport eller energiförsörjning. Ett undantag är det skotska 4:e nationella planeringsramverket (NPF4). Den skotska regeringens politik, som anges i NPF4, kommer att ha en starkare roll när det gäller att informera om dagliga beslut, t.ex. om en lokal planeringsmyndighet ska godkänna eller avslå en planeringsansökan för ett större bostadsutvecklingsprojekt etc. NPF 4 kommer alltså att vara visionärt men också innehålla lagstadgade föreskrifter som måste övervägas vid utformningen av lokala utvecklingsplaner och vid fastställande av utveckling på lokal förvaltningsnivå. Detta sker inte minst genom en eftersträvd nära koppling till de regionala rumsliga strategierna och NPF4. Ett annat exempel finns i Frankrike där staten ingår avtal med relevanta aktörer när det gäller nationella intressen ("contrats d'intérêt national" eller "CIN"). I dessa avtal åtar sig staten att bidra till finansiering och genomförande av större projekt inom strategiskt viktiga områden. Avtalen är operativa partnerskapsavtal mellan staten, en region eller en grupp kommuner och offentliga och privata ekonomiska aktörer. Verksamheter av nationellt intresse ("Opérations d'intérêt national" eller "OIN") utförs ibland inom ramen för ett CIN-partnerskap. Reglerna för implementering av OIN skiljer sig från vanliga utvecklingsprojekt. Till exempel är det vanligtvis staten, och inte kommunerna, som ger bygglov. Staten kan emellertid besluta att kommunerna ska behålla rätten att bevilja bygglov för vissa delar av OIN-området. Även i Nederländerna finns några fall där nationell planering kan flagga för konkreta markanvändningsintressen. Endast i få fall av mera teknisk natur när det gäller nationell infrastruktur, inklusive hamnutveckling, kan markanvändningen bestämmas av staten. Dessutom kan staten ingripa i markanvändningsplaner om ett nationellt intresse har definierats (den strategiska visionen för infrastruktur och territorium definierar 13 nyckelteman av nationellt intresse). Några exempel kan hittas där regeringen samordnade och övervakade regionala eller lokala planeringsprocesser, t.ex. stora infrastrukturprojekt (afsluitdijk, betuwelijn) eller utveckling av naturarv (Hedwigepolder). Sammanfattningsvis så har staten rätt att åta sig den fysiska planeringen för ett område om den regionala eller kommunala fysiska planeringen strider mot nationella intressen. I sådana fall upphäver den nationella fysiska planeringen planer på lägre nivå. Systemet förväntas dock ändras med den nya nationella planeringen, som fokuserar



mer på dialogen mellan staten och regioner – som nu också måste göra omfattande regionala fysiska planer – och där den nationella planeringen samordnar olika intressen i fall av konflikter.

- **Utveckling av en rumslig vision för landet:** I några länder är nationell planering främst en vision för landets framtida utveckling och tänkt att fungera som en referensram för beslut inom planering på olika nivåer, samt i andra politikområden. Detta är t.ex. fallet med Nederländernas strategiska vision för infrastruktur och territorium, Österrikes rumsliga utvecklingskoncept ÖREK 2030 "Rum för förändring", Polens nationell territorial utvecklingskoncept 2030, Estlands nationell territoriell plan 2030+, Irlands nationella planeringsramverk 2040, samt Sloveniens nationella rumsliga utvecklingsstrategi 2050. Dessa dokument varierar i karaktär och inflytandegrad, men de har alla gemensamt att de siktar mot framtiden och försöker knyta ihop en rad olika utvecklingsfrågor som sträcker sig längre än den fysiska planeringen, t.ex.
  - **Livskvalitet** i städer, orter och byar adresseras i många av dokumenten som ett viktigt syfte. De irländska, slovenska och nederländska dokumenten är tydligast inom detta fält.
  - **Ökad konkurrenskraft** är ett av syftena i den nederländska, polska, slovenska och irländskaplaneringen. I Polen är det förknippat med innovation och på Irland spelar också frågan om befolkningstillväxt och utvecklingen på landsbygden in. I några planer går man även ner på specifika aspekter som cirkulär ekonomi som t.ex. i den nederländska planen.
  - **Transport och mobilitet** tas upp som syften i t.ex. Nederländerna, Estland och Polen med hänsyn till transportsystem och nätverk, samt på Irland med ambitionen att minska pendlingsberoendet för att stärka regionala centra och minska miljöpåverkan.
  - **Energisäker och miljövänlig energi** tas upp som syften i Polen, Estland, Irland och Österrike. Framtoningen varierar dock både vad gäller ställningen av energifrågan, samt fokus på säkerhet, kostnad eller miljövänlighet.
  - **Klimatanpassning** samt en bärkraftig och säker miljö tas upp som syften i nästa alla dokument, om även med olika framtoningar och fokus. Tydligast är det i de irländska, slovenska, polska och nederländska dokumenten.
  - **Igenkännbara miljöer** tas upp i många dokument som syften. Delvis med fokus på natur- och kulturmiljö som t.ex. i Polen och delvis med fokus på identitet som t.ex. i Slovenien.

I många fall underbyggs dokumenten eller visionerna av territoriella analyser som bl.a. ta upp frågor om fysiska och funktionella samband mellan olika platsers utveckling.

- **Styrning av planeringsprocessen på regional och lokal nivå:** I många länder omfattar den nationella planeringen frågan om hur regioner eller kommuner ska planera. Fokus ligger då planeringsproceduren (dvs. frågan om hur går man till väga för att bedriva "god planering") snarare än på att styra mot en gemensam "vision" för landet eller för att säkra vissa markanvändningsintressen. Detta är nog mest uttalat i Frankrike, där ett nationellt



planeringsdokument saknas, men där nationalstaten samtidigt definierar nationella principer för utarbetandet och genomförandet av regionala planer (SRADDET). Också i Estland är syftet med grönboken om planering att hjälpa alla som är involverade i utarbetandet av planer att bättre förstå och fullfölja sina roller för att utveckla goda rumsliga lösningar i alla typer av förekommande planeringsförfaranden. I Nederländerna och Polen är processvägledningen av planeringen inte det främsta syftet med de nationella planeringsdokumenten, även om frågan berörs. I den nederländska visionen för infrastruktur och territorium är god planering i mening av ett transparent beslutsfattande ett viktigt tema. Också i Polen är ett tema som tas upp i det nationella territoriala utvecklingskonceptet 2030 ett välorganiserat rättssystem och effektiva offentliga institutioner.

#### **Textbox 2 Framtagandet av nationella planeringsteman i Österrike**

I den relativt informella nationella planeringen i Österrike bestäms teman som tas upp i det nationella planeringsdokumentet ÖREK och som behandlas av olika implementeringspartnerskap i samverkan mellan olika aktörer. Teman kommer fram och tar form i olika dialoger och möten mellan de berörda aktörer som är involverade i ÖREK:s arbete och dess deltagande processer. I synnerhet verkar det som att diskussioner i ÖROK:s<sup>8</sup> politiska kommittéer spelar en stor roll för att ta fram och etablera ett tema.

Som tumregel kan sägas att ett tema måste vara samhällspolitiskt relevant, relaterat till deltagarnas politiska mandat och/eller röra en pressande planeringsfråga. Inte alla teman behandlas i ÖREK-samband med samma djup. Hur djuggående eller intensivt ett tema behandlas beror främst på dess samhällspolitiska relevans och deltagarnas mandat (beslutsfattningskompetens) på området. Dessutom finns det en viss risk att teman som rör konfliktfyllda, övergripande och strukturella långsiktiga aspekter inte tas upp, eftersom agendan oftast sätts från samhällspolitisk nivå snarare än professionell nivå. Även om ÖREK tas fram av tjänsteman så tas hänsyn till olika mandat man fick av politikerna och faktumet att dokumentet till sist antas av politiker och måste reflektera deras intressen.

## **2.4 Planeringens samordningsuppdrag**

I de flesta länder har planeringen ett samordningsuppdrag, dvs. planeringen ska (hjälpa till att) avväga mellan olika sakintressen. För strategiska planeringsdokument på nationell nivå rör detta främst avvägningen av intressen från olika nationella politikområden, så att det kan bli en tydligare och mera samstämmig förmedling av nationella intressen till regionala och kommunala planeringsprocesser. Under planeringsprocessen kartläggs, samlas in och tas i beaktande sakpolitikens olika positioner på detta vis. Som exemplen nedan visar finns det olika angreppssätt för detta, inte minst beroende på hur beslutsfattningssystemet ser ut i ett land.

<sup>8</sup> ÖROK, den österrikiska konferensen för rumslig planering, ansvarar för nationella planeringen. ÖROK har inrättats av den federala regeringen, delstaterna och kommunerna för att samordna den rumsliga utvecklingen på nationell nivå. ÖROK:s politiska beslutsorganet leds av kanslaren, och dess medlemmar omfattar alla federala ministrar och chefer för delstaterna, ordförandena för den österrikiska föreningen för städer och städer och den österrikiska föreningen för kommuner samt cheferna för de sociala och ekonomiska partners med en rådgivande omröstning.



Figur 3 Idealföreställning av sektorssamordning i Estlands grönbok

## IV Spatial and strategic planning, financing decisions with significant spatial impact

---

### Desired situation

---

Spatial and strategic development (e.g. development plans, budget strategies) are planned in an integrated way – strategic development decisions take spatial needs and spatial impacts into account. Spatial planning helps to achieve the overall development goals in both the long and the short term.

The local government's development goals, and activities to achieve these goals are defined holistically in the development plan, comprehensive spatial plan, and budget strategy. Development plan and budgeting activities implement the spatial development goals set out in the comprehensive plan.

The spatial challenges of the local government (e.g. adaptation of land use, settlement structure, and infrastructure to the decreasing population) are taken into account in the development plan; the comprehensive plan sets out the necessary land use principles and conditions.

The comprehensive plan of the local government, is at the same time, a tool for setting building and land use regulations, and for strategically directing the spatial development of the territory of the local government. It is acknowledged how, and which overall development objectives could and should be addressed with the tools and capabilities of spatial planning.

Spatial impact is considered in preparing the development strategies of counties. Overall development principles agreed in the counties development strategies form the basis for municipalities comprehensive plans.

Spatial planning is used by the society as a tool to identify spatial conflicts and interactions between sectors, to resolve conflicting spatial needs, and to encourage shared use of space.

National strategic spatial plans balance the spatial development needs of the sectors and sectoral spatial restrictions. When preparing spatial plans, as necessary, proposals are made to change the spatial outputs of the sectors (spatial functioning principle, spatial restriction imposed by sectoral legislation). The spatial impact of the sectors is considered in the preparation of sectoral development plans and their implementation through one-off investment decisions.

Examples of countries where spatial and strategic planning are integrated as a whole through a single strategy paper.

Ireland's central strategic and spatial development document recently entered into force: The National Planning Framework *Ireland 2040*. In addition to focusing on spatial development, the document also plays a central role in guiding national investments. See more: <http://npf.ie/>

Lithuania is in the process of drafting a new national spatial plan, which will also serve as the basis for sectoral development documents. See more: <http://www.bendrasisplanas.lt/2019/06/03/en/>

Källa: Estonian Ministry of Finance (2020, p. 18)





Estlands grönbok om planering berör i flera avsnitt planeringens roll för att avväga olika intressen, bevakningen av allmänna intressen och att sektorsspecifika planer behöver ta hänsyn till intressen utanför den egna sektorn, t.ex.

*"Spatial planning is used by the society as a tool to identify spatial conflicts and interactions between sectors, to resolve conflicting spatial needs, and to encourage shared use of space. National strategic spatial plans balance the spatial development needs of the sectors and sectoral spatial restrictions. When preparing spatial plans, as necessary, proposals are made to change the spatial outputs of the sectors (spatial functioning principle, spatial restriction imposed by sectoral legislation). The spatial impact of the sectors is considered in the preparation of sectoral development plans and their implementation through one-off investment decisions." (Ministry of Finance, 2020, p. 15)*

Den nederländska nationella strategin för planering och miljö lägger också tonvikt på samordning och söker vinn-vinn-lösningar vid avvägningen mellan sektorer. Den ser politisk samordning som ett mervärde för effektiv användning av offentliga resurser och beskriver ett rumsligt fokus som ett viktigt element för att uppnå detta. Nationella intressen är mångfacetterade och oftast kraftigt sammanvävda. I många situationer kan ett specifikt sektormål inte längre uppnås genom en rent sektoriell strategi. Även om nationella markanvändningsintressen anges individuellt, betonar NOVI-strategin att det i många fall finns överlappningar mellan de olika områdena, särskilt om de påverkar specifika områden. Därför kan de inte hanteras isolerat. Om utgångspunkten till exempel är behovet av att bygga fler bostäder, så måste tillgängligheten och livskvaliteten i städerna samtidigt förbättras. Nederländerna vill upprätthålla en stark jordbrukssektor, men samtidigt minska miljöbördan, säkra den biologiska mångfalden och landsbygdens bidrag till minskat koldioxidutsläpp.

En idealföreställning som skissas i Estlands grönbok visas i Figur 3. Frågan är dock hur detta sker i realiteten och vad det betyder för genomförandet av nationella strategier.

#### **2.4.1 Planeringsrelevanta sektorer**

Vilka andra sektorer verkar vara viktiga för den nationella planeringen? I stora drag illustrerar de åtta länderna en väldigt ambitiös räckvidd som kanske bäst kan sammanfattas med att platsen eller territoriet har blivit en vanlig och integrerande "mötesplats" för olika sektorspolitiska områden. En snabb genomgång visar på bredden av olika politikområden som adresseras i de olika dokumenten.

Ett kort urval i alfabetisk ordning är bostadsförsörjning, energi, fiskeri, försvar, grönstruktur, havsresurser, hållbarhet, hälsa, idrott, infrastruktur, jordbruk, katastrofskydd, klimatförändring, kultur, landsbygdsutveckling, livsmedelskvalitet, miljö, miljöskydd, naturresurser, mobilitet, regional utveckling, stadsutveckling, tillväxt, transport, turism, utbildning, välfärd, vetenskap, osv.

Samtidigt som planeringens integration med andra sektorer framhävs, betonas det i många fall också att själva det nationella planeringsdokumentet eller strategin snarare fokuserar på planeringen.

De fakta så verkar den nationella planeringens betydelse som samordningsplattform ha reducerats i många fall. Estlands grönbok om planering pekar på prioritering av sektorsintressen och -instrument över planeringen. Möjligheten att prioritera sektorsintressen i relation till varandra ger också utrymme



för politiskt inflytande och öppnar fältet för politiker kan visa kortsiktig "handlingskraft" snarare än att anlägga ett långsiktigt och holistiskt rumsligt utvecklingsperspektiv. Även i Polen, där det nationella konceptet i princip ska tas i beaktan av alla andra nationella politikområden rapporteras om olika "genvägar" som tillåter att sektorsintressen ställs över de avvägningar mellan olika intressen om gjordes i planeringsprocessen. I Nederländerna, som inom professionen ofta anses vara flaggskeppet för planering, har vikten av planering jämfört med sektorspolitiken beskrivits som minskande (Evers & Tennekes, 2016). Det återstår att se i vilken mån det ändras med nya NOVI.

Det kan konstateras att planeringen ofta inte kan ersätta sakpolitiska beslut, men samtidigt att en bättre avvägning av olika intressen kan påverka sakpolitiska beslut genom att bland annat hjälpa till att identifiera territoriella synergier mellan olika politikområden. Detta verkar dock i n många fall snarare vara fallet i teorin än praktiken, som även påpekas i den estniska grönboken (Ministry of Finance, 2020).

#### 2.4.2 Delaktighet från andra politikområden i planeringsprocessen

Den komplexa och processorienterade karaktären av rumslig planering på nationell nivå medför att planeringen måste föra en dialog med en rad olika politikområden. Om nu planeringens roll för det mesta i praktiken är mycket svagare än vad som anses vara lämpligt för en effektiv avvägning av olika intressen, hur försöker länderna då att involvera olika politikområden?

I stora drag gäller att planeringstemans samhällspolitiska relevans är avgörande för i vilken mån de väcker intresse och engagemang hos andra sakdepartement eller politikområden (se Textbox 13). Med andra ord för att nå ut till relevanta aktörer måste planeringsunderlag och planeringskompetens presenteras i ljuset av samhällspolitiska frågor eller inackorderas i större samhällsdebatten.

Det finns en rad olika ansatser kring hur olika policyområden hanteras i den nationella planeringen. Det är dock svårt att bedöma om utgångspunkten är att a) informera sig om dem, b) för att få inspel från dem som sedan på något sätt beaktas i avvägningsprocessen eller c) om det är frågan om att uppnå samförstånd.

De viktigaste observerade ansatserna är:

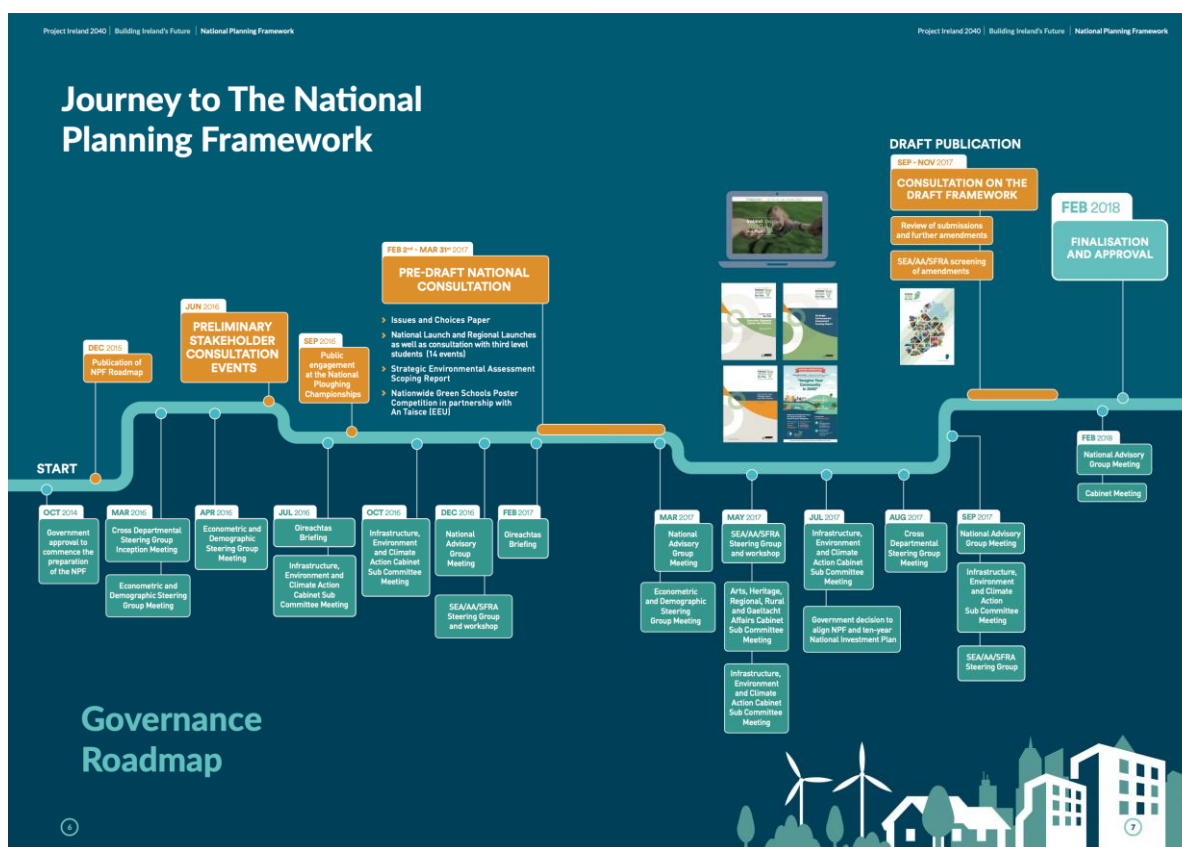
- **Offentliga möten:** Nästan i all länder fanns det olika mer eller mindre offentliga möten och deltagandeprocesser där även olika politikområden bjöds in. Sådana möten hade oftast teman som pekade på en sektorsövergripande ansats i planeringen. Slovenien förefaller vara särskilt aktivt med hittills 13 public hearings, 10 workshops och 25 stakeholdermöten. I Skottland har man haft en stor mängd olika aktiviteter för att möta invånarna. Detta omfattade även en roadshow till 14 platser runt om i Skottland där man valt platser där folk rör sig i vardagen (t.ex. större köpcentra) istället för att förvänta sig att folk självmant söker sig ett deltagande i "planeringen" (se även Textbox 14). Det fanns även i Polen ett omfattande arbete med planeringskonceptet genom en rad seminarier och konferenser kring t.ex. transport, energiinfrastruktur, stadsutveckling, gränsöverskridande samarbete, eller maritima områden. I Österrike lades stor vikt på en serie av workshops kring (a) hållbar ekonomisk utveckling i termer av bioekonomi, digitalisering, dekarbonisering, cirkulär ekonomi, FoU; (b) social och



demografisk utveckling i termer av åldersstruktur, levnadstilar, multi-locality, social mångfald, invandring, integration, utflyttning, braindrain (utflyttning av kunskapsbärare), regional specialisering; (c) hållbara energi- och mobilitetssystem i termer av regional energiförsörjning, markbehov för energiproduktion, bosättningsmönster och energiplanering, dekarbonisering av mobilitet och tillgänglighet, lokalplanering för kollektiv-cykel-gång-trafik; (d) horisontal och vertikal samordning av beslutsprocesser och samarbete (se även Textbox 2).

- **Dialog med enskilda nationella politikområden:** I många länder kompletterades mera öppna dialogformer med enskilda möten med berörda departement och nationella myndigheter. Detta är t.ex. fallet i Slovenien, Nederländerna, Estland, Skottland och Irland. Irland satte upp olika tematiska styrgrupper och har t.o.m. tagit fram ett tydligt körschema som visar när de möts för att diskutera det nationella planeringsramverket. Detta omfattade 'Cross Departmental Steering Group', 'Economic and Demographic Steering Group', 'Infrastructure, Environment and Climate Action Cabinet Sub Committee', 'SEA, AA, SFR Steering Group'<sup>9</sup>, samt en 'National Advisory Group' (se Figur 4).

Figur 4 Irland's Journey to the National Planning Framework



Källa: Government of Ireland (2018c, pp. 6–7)

<sup>9</sup> SEA = Strategic Environmental Assessment; AA = Appropriate Assessment; SFR = Strategic Flood Risk Appraisal



- **Gemensamma team:** I vissa fall – och sannolikt med varierande intensitet – har det satts ihop gemensamma arbetsgrupper som omfattade representanter från olika politikområden. Det tydligaste exemplet här är nog Skottland, där planeringen ligger hos regeringskabinettet istället för ett sakdepartement och därmed är av övergripande natur. För NCP i Polen hade det satts upp ett "executing team" som omfattade representanter från olika departement och nationella myndigheter. I Nederländerna samarbetar de berörda departementen intensivt, inte minst eftersom planeringsansvaret har utlokaliseras från ett departement till en rad olika departement. Samarbetet omfattar i synnerhet departementen för infrastruktur och vattenhantering; tillväxt och klimatpolitik; jordbruk, natur och livsmedelskvalitet; hälsa, välfärd och idrott; utbildning, kultur och vetenskap; och försvar. Detta samarbete återspeglas också i de 21 områden som definieras som nationellt intresse i NOVI (se Textbox 3). I viss mån kan kanske även ÖROK i Österrike räknas in här eftersom sammansättningen av den organisation som är politiskt ansvarig för ÖREK omfattar alla federala ministrar och chefer för delstaterna.
- **Särskilda avsnitt i plandokumentet:** I de flesta fall verkar konsultation och samarbetet med olika nationella politikområden på något sätt ha integrerats i själva dokumentet. Bara i något enstaka fall finns det särskilda redovisningar för olika politikområden i själva huvuddokumentet. Det mest omfattande exemplet på detta är Nederländernas utkast till en nationell strategi där det finns ett särskilt kapitel kring nationella intressen och uppgifter gällande den fysiska livsmiljön (se Textbox 3). I dessa avsnitt redovisas för 21 definierade teman av nationellt intresse<sup>10</sup> deras rumsliga anspråk. För varje av dessa 21 intresseområden finns det en kort text som beskriver temat, nationalstatens uppgift (målsättning) och regeringens roll i detta. Oftast följer med texten en karta som för vissa teman visar dagens situation och för andra även planerade investeringar eller åtgärder (se Figur 5). Ett annat exempel finns i den irländska NPF där det har tagits fram en översikt över gemensamma målsättningar och områden för samarbete eller samordning av markanvändningsplanering och maritim planering (se Figur 6).

---

<sup>10</sup> The NOVI refers to the following national interests: 1. Fostering sustainable development of the Netherlands as a whole and of all elements of the physical living environment. 2. Achieving a good-quality living environment. 3. Guaranteeing and strengthening cross-border and international relations. 4. Guaranteeing and fostering a healthy and safe physical living environment. 5. Ensuring that housing stock matches housing demand. 6. Guaranteeing and achieving a safe, robust and sustainable mobility system. 7. Maintaining and developing the main infrastructure for mobility. 8. Guaranteeing good access to the living environment. 9. Ensuring national security and offering space for military activities. 10. Mitigating climate change. 11. Achieving a reliable, affordable and safe power supply, that is CO<sub>2</sub>-neutral by 2050, and the accompanying main infrastructure. 12. Guaranteeing the main infrastructure for the transport of substances via (pipe)lines. 13. Achieving a future-proof, circular economy. 14. Guaranteeing water safety and climate resilience (including vital infrastructure for water and mobility). 15. Guaranteeing good water quality, sustainable drinking water supply and sufficient availability of freshwater. 16. Guaranteeing and strengthening an attractive spatial-economic establishment climate. 17. Achieving and maintaining high-quality digital connectivity. 18. Developing sustainable food and agricultural production. 19. Preserving and strengthening cultural heritage and landscape and natural qualities of (inter)national importance. 20. Improving and protecting biodiversity. 21. Developing sustainable fishery.



### **Textbox 3 Utkast till NOVI om nationella intressen**

Den fysiska livsmiljön är ett gemensamt ansvar för kommuner, vattenmyndigheter, provinser och nationella myndigheter. Vissa uppgifter och intressen överskrider lokal, regional och provinsiell nivå och kräver politisk och administrativ uppmärksamhet på nationell nivå. Dessa nationella intressen är i många fall också sektorsintressen. Den befintliga nationella politiken för dessa intressen fastställs i en serie strukturvisioner och andra policydokument.

I kapitel 3 av utkastet till NOVI beskrivs alla nationella intressen. Samtidigt formuleras de nationella uppgifterna och den nationella regeringens roll beskrivs. NOVI fokuserar specifikt på utvecklingsområden som förenar flera nationella intressen. NOVI presenterar 21 områden av nationellt intresse (se ovan) och beskriver fyra prioriterade uppgifter för vilka val som måste göras mellan nationella intressen. Dessa är

- Skapa utrymme för klimatanpassning och energiovergång
- Hållbar ekonomisk tillväxtpotential
- Starka och friska städer och regioner
- Framtidssäker utveckling av landsbygden

I Nederländerna är nationella intressen materiella intressen i den fysiska livsmiljön med hänsyn till vilka den nationella regeringen ser en roll för sig själv och som regeringen är politiskt ansvarig för. För att skydda dessa nationella intressen måste regeringen samarbeta med kommuner, vattenmyndigheter och provinser och andra intressenter. Tillsammans fastställer de vilka politiska instrument som ska användas och av vem för att säkra dessa nationella intressen så effektivt som möjligt.

Att NOVI presenterar 21 områden av nationellt intresse med kartor betyder dock inte nödvändigtvis att dessa är avstämde och det inte finns konkurrerade markanvändningsanspråk de sinsemellan. Vikten ligger på samordningen mellan de enskilda nationella intressena och de fyra prioriterade uppgifterna.

Den nationella regeringen har systemansvar för alla nationella intressen. Det betyder att den nationella regeringen är ansvarig för att systemet fungerar smidigt, så att varje part i systemet på ett tillfredsställande sätt kan fullgöra sin roll. Om de organ som ansvarar för att uppnå resultat (till exempel kommuner eller provinser) inte når sina mål, så måste den nationella regeringen undersöka varför. Genom att anpassa systemet eller genom att erbjuda stöd till de ansvariga parterna försöker den nationella regeringen att stärka dessa andra parter, så att de kan uppnå sina mål. När det gäller resultatansvaret så bär den nationella regeringen själv det slutliga ansvaret för att uppnå målen och kan direkt ställas till ansvar.







Figur 5 Exempel – nationella intressen in den nederländska NOVI



**National Interest 4: Guaranteeing and fostering a healthy and safe physical living environment**

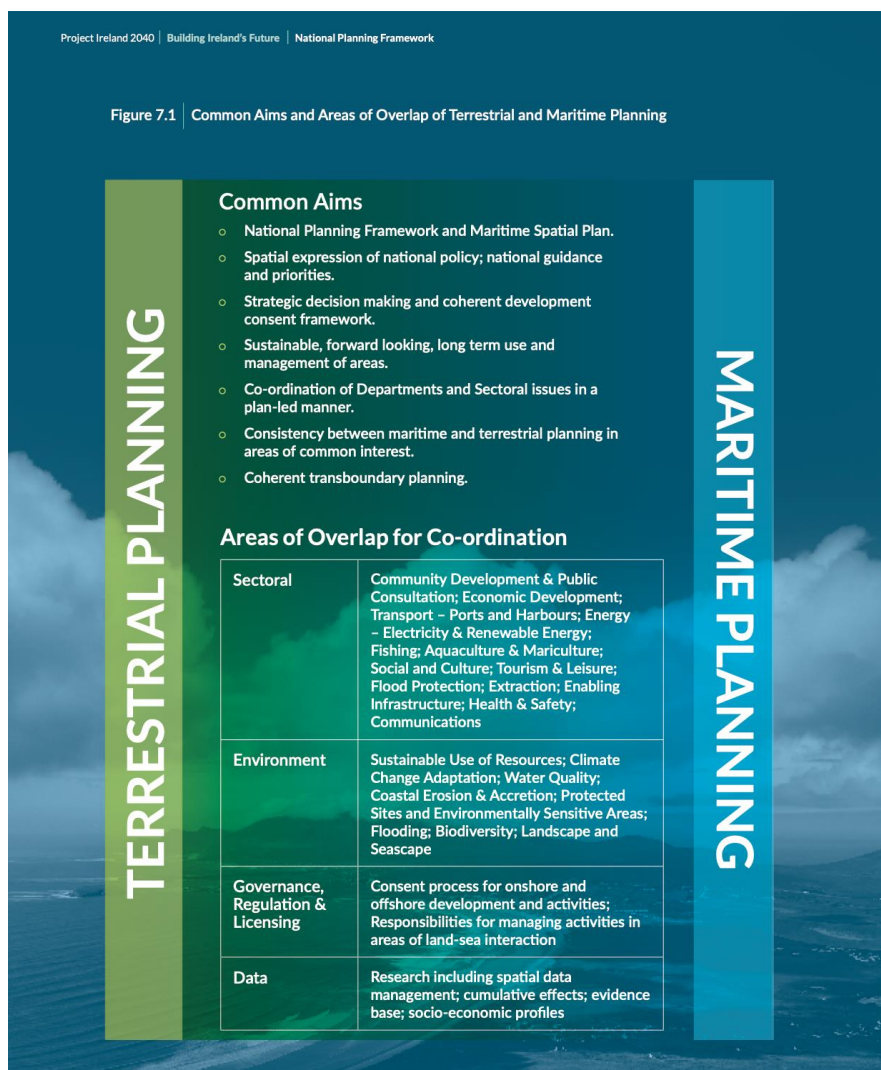
A living environment that encourages exercise, sport, play and interaction

-  National Cycle Routes Netherlands
-  Long-distance walking routes
-  Overlap cycling and walking routes
-  Netherlands Nature network on land

Källa: Dutch Ministry of Interior and Kingdom Relations (2019, p. 4)



Figur 6 Samordningsbehov för mark- och vattenplanering i Irland



Källa: Government of Ireland (2018c, p. 100)

### 2.4.3 Delaktighet från andra politikområden i genomförandet

De nationella strategiska planerna uttrycker en medvetenhet om att (a) det i vissa fall behövs detaljerade avvägningar mellan olika nationella intressen och att (b) de övergripande målsättningar som läggs fram i den nationella planeringen inte kan åstadkommas enbart av planeringen.

För båda frågorna verkar det dock saknas ett tillfredsställande svar. I princip kan följande huvuddrag observeras i de åtta länderna:

- **Genomförandet på nationell nivå lämnas åt sidan:** Det är en stor utmaning att få andra nationella politikområden att i realiteten ta nationella planeringsdokument i beaktan. Oftast sker det bara om andra politikområden ser en direkt vinst i att göra det. Även om de varit med och



påverkat utformningen av det nationella planeringsdokumentet så verkar grundinställningen vara att först och främst bevaka det egna sektorsintresset snarare än att anlägga ett mer holistiskt perspektiv på arbetet och bidra till en bra och sammanvägd helhet. Även i fallet med den polska NSDC2030, som i princip borde ha tagits hänsyn till av andra politikområden vid planeringen av investeringar, så gjordes det knappast i praktiken. I Slovenien verkar det nationella planeringsdokumentet trots allt ha en viss användning av bl.a. den nationella transport- och energipolitiken. Mera positiva exempel är kanske i Österrike, där vissa nationella politikområden engagerar sig i ÖREK-implementeringspartnerskap eftersom det ger dem direkt informell tillgång till den kommunala nivån eller andra relevanta aktörer (se Textbox 11), eller Skottland där planeringen lyckades väcka tillräckligt politiskt intresse och status så att det anses vara något eftersträvansvärt att få "NPF-stämpeln" på en investering (se Textbox 13).

- **Lämna avvägningarna åt regional och kommunal planering:** Genomförandet och därmed den konkreta avvägningen mellan olika (nationella) intressen lämnas för det mesta åt den regionala och/eller kommunal planeringen (t.ex. översiktsplaneringen), som sedan måste ta hänsyn till en rad olika nationella politikområden och deras målsättningar och intressen. För det mesta medför detta också att de nationella intressena eller planeringsdokumenten intar en reaktiv position snarare än en proaktiv roll i planeringsprocessen. Oftast verkar det inte ens finnas en särskild nationell vägledning i denna process, som kanske bäst kan beskrivas som "implicit förväntan" på att det kan bäst lösas på regional eller kommunal nivå. Så är t.ex. fallet i Skottland där vissa nationella intressen ligger på Storbritanniens nivå (Westminster) och vissa på skotsk nivå.<sup>11</sup> Undantaget är Frankrike, där hela systemet bygger på att det istället för ett nationellt planeringsdokument för hela landet finns regionplaner (SRADDET) som följer tydliga statliga riktlinjer, samt planeringsavtal mellan staten och regionerna för att stöda genomförandet av dessa planer. Sakpolitiken på nationell nivå måste vara delaktig i utarbetandet av regionplanerna och förhålla sig till sektorsstrategier i varje regional SRADDET – detta gäller bostadspolitik, transport, energi, klimatförändring, luftföroreningar, biologisk mångfald och avfallshantering.
- **Projektfiering:** Ett annat sätt att hantera frågan om sektorsmyndigheternas delaktighet i genomförandet av det nationella plandokumentet som instrument för avvägning mellan olika nationella intressen är en projektfiering av genomförandet. Risker med projektfieringen är troligen att övergripande mål och planer åsidosätts. Detta är en trend som kan observeras sedan många år tillbaka i hela Europa, inte minst driven av olika finansieringsinstrument som bara stöder specifika typer av projekt och inte ett mera allomfattande eller multidisciplinärt genomförande av övergripande planer. Inom planering har Österrike kanske gått längst på denna väg och på det sättet försökt att få relevanta nationella aktörer från andra politikområden att engagera sig i genomförandet av ÖREK. Ett nyckelinstrument för att översätta ÖREK från principer till handling är ÖREK partnerskapen (se Textbox 11). I dess partnerskap samarbetar tematiskt berörda/intresserade ÖREK-medlemmar och andra relevanta aktörer kring ett eller flera arbetsområden i projektarbetsgrupper med syftet att utveckla och/eller genomföra en rad

---

<sup>11</sup> I vissa används t.o.m. Skottlands nationella planering som argument när sektorsintressen på skotsk och UK nivå inte sammanfaller. Så har Skottland t.ex. använt planeringen för att blockera fracking även när Storbritanniens energipolitik stöder fracking.





uppgifter för ÖREK i samverkan. Även i Skottland läggs mycket vikt på projekt som metodik för att implementera den nationella planen (se Textbox 10).

Ett undantag är antagligen Irland, där NPF publiceras tillsammans med en tioårig nationell investeringsplan under en samlad vision "Projekt Irland 2040". Detta innebär att genomförandet av NPF kommer att stödjas fullt ut av regeringens investeringsstrategi för offentliga kapitalinvesteringar och investeringar av statlig sektor i allmänhet. Denna investeringsstrategi beskrivs i ledsagardokumentet, den nationella utvecklingsplanen (NDP), och beskriver viktiga projekt som bidrar till att planerna blir verklighet (se Figur 7 och Textbox 4).

#### **Textbox 4 Irlands koppling mellan nationell planering och finansiering**

"Projekt Irland 2040" är regerings svar på finanskrisen. Genom en tydlig nationell plan (NPF) som blir vägledande för statliga investeringar blir planen styrande över alla politikområden som behöver pengar till investering. Den nationella investeringsplanen (NDP) omfattar omkring 1 biljon kronor, av vilka hälften fördelas enligt anslag över olika departement och politikområden, och den andra hälften fördelas i konkurrens länkad till implementering av den nationella planen (NPF) och de fastlagda nationella strategiska resultaten (NSO). Dessutom har det satts upp fyra fonder:

- Landsbygdsförnyelse och utvecklingsfond: 10 miljarder kronor, under avdelningen för landsbygds- och samhällsutveckling, kommer att främja förnyelse av landsbygden för att göra det möjligt för städer, byar och landsbygdsområden att växa hållbart och stödja leveransen av NPF:s strategiska mål;
- Stadsregenerations- och utvecklingsfond: 20 miljarder kronor under avdelningen för bostäder, planering och lokal förvaltning kommer att stödja samutvecklingen av NPF:s tillväxtpotentialer för de fem städerna och andra stora stadscentra;
- Innovationsfonden för disruptiva teknologier: 5 miljarder kronor under avdelningen för företag och innovation; och
- Fonden för klimatåtgärder: 5 miljarder kronor under avdelningen för kommunikation, klimatåtgärder och miljö.

För att underbygga vikten att överkomma silopolitiken och förbättra samordningen av politikområden har alla fyra fonder en oberoende rådgivande styrelse som råder de berörda ministrarna kring finansieringsbeslut. Dessutom har en överordnande styrelse för "Projekt Irland 2040" (High-Level Delivery Board) inrättats som består av höga representanter för relevant infrastruktur och investeringsavdelningar i alla departement och där generalsekreterarna för departementet för offentliga utgifter och reform och departement för bostäder, planering och kommunerna gemensamt är ordförande. Dessa olika styrelser på generalsekreterar- och arbetsnivå är avgörande för avstämningen mellan olika sakpolitikområden.

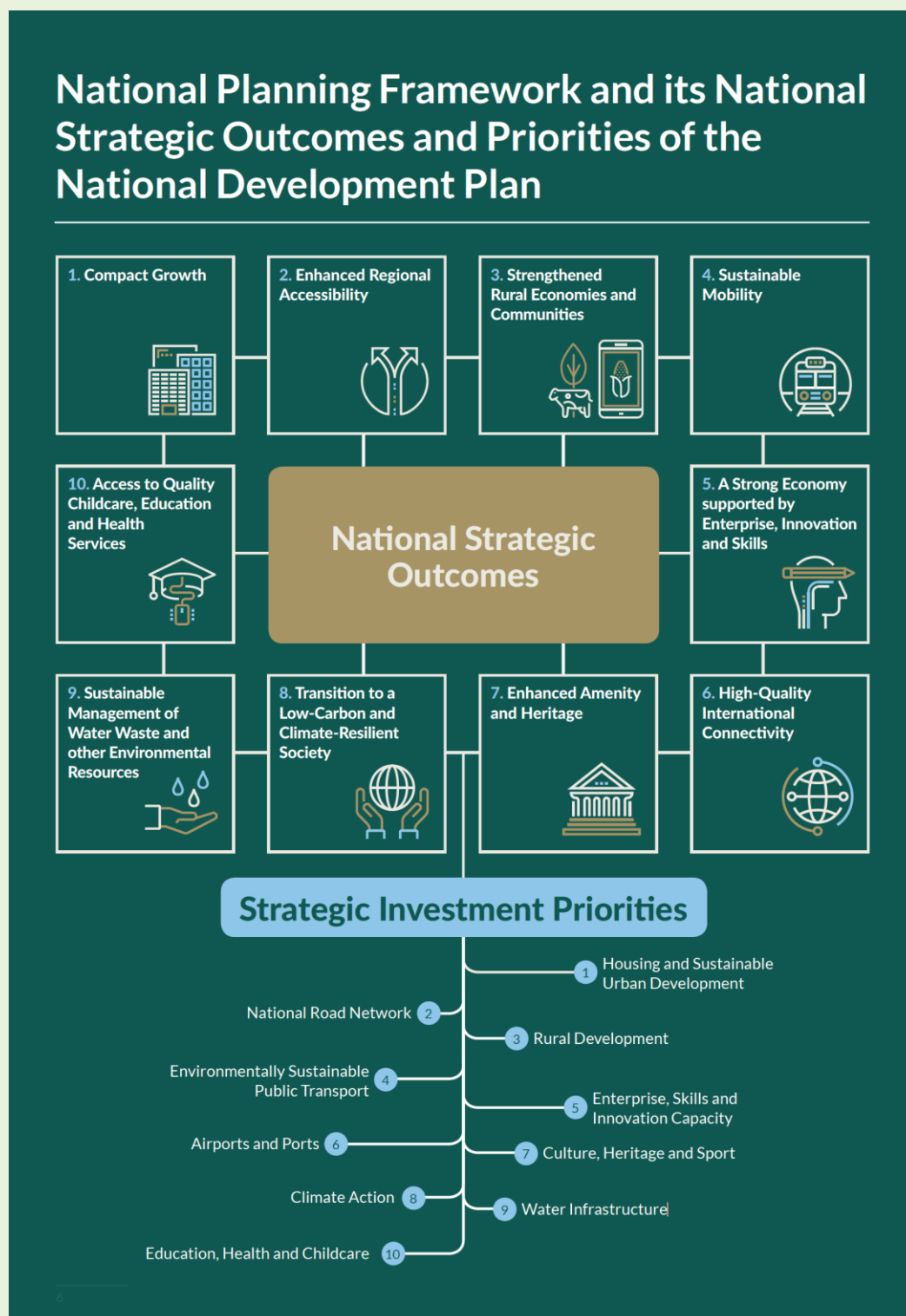
Se även



Textbox 7.



Figur 7 Irlands nationella planeringsramverk och investeringsplan



Källa: Government of Ireland (2018b, p. 6)



## 2.5 Flernivåstyrning i planeringen

I alla länder är planering en uppgift som sträcker sig över flera förvaltningsnivåer. Utgångspunkten är normalt det administrativa/juridiska ansvaret snarare än den rumsliga dimensionen som dock spelar in i flernivåsamarbete. Det innebär att två perspektiv på rumslig utveckling – det administrativa och det rumsliga perspektivet – möts (men ändå inte). Den funktionella geografin bortses oftast från. I vissa länder, som t.ex. Slovenien, är det mestadels en fråga om kommunal planering och nationell planering medan i andra, som t.ex. i Frankrike, Irland eller Polen, spelar den regionala nivån en stor roll.

### 2.5.1 Andra planeringsnivåer som adressat

I alla länder sker planering på olika administrativa och rumsliga nivåer. Samspelet mellan dessa nivåer varierar dock, inte minst beroende på enskilda planeringsdokuments formella och bindande karaktär. De flesta nationella planeringsdokument har tämligen liten "makt" över andra planer, samtidigt som de är beroende av att andra planeringsdokument tar dem i beaktan för att verkställa idéerna och uppnå de mål som fastläggs på nationell nivå. I de åtta länderna kan olika strategier eller angreppssätt observeras kring hur de kommunala och regionala planeringsnivåerna adresseras i de nationella planeringsdokumenten:

- **Övergripande referensram och orientering.** De flesta strategiska nationella planeringsdokument behandlar huvudsakligen den nationella rumsliga strukturen, dvs. är en nationell bild med relativt lite fokus på den lokala, regionala eller internationella nivån. I många fall har de inte ens konkreta kartor över landets utveckling. Det innebär att de huvudsakligen bildar en referensram, fungerar som orientering eller lyfter fram utvalda principer som planeringen på regional eller kommunal kan använda sig av eller måste ta hänsyn till (beroende på dokumentets formella ställning). Detta är fallet t.ex. i Skottland, Österrike, Polen, Slovenien, Nederländerna och Estland. De flesta nationella planeringsdokument fokuserar på själva landet och tar relativt lite hänsyn till utvecklingar i grannländerna, större makroregionala strategier (som t.ex. Östersjöstrategin EUSBSR<sup>12</sup>), eller europeiska referensdokument som t.ex. Territorial Agenda<sup>13</sup>. Må hända att det är ett resultat av en större orientering mot samhällspolitiska frågor och aktörssamarbetet i landet.
- **Konkreta regionala eller lokala exempel.** För att göra det övergripande referensverket mera konkret används i många nationella planeringsdokument konkreta exempel på utveckling eller planering på regional eller kommunal nivå. Delvis även med ett visst fokus på funktionella regioner eller storstadsområden som sträcker sig utöver de formella administrativa gränserna. Det är t.ex. fallet i de nederländska, skotska, irländska och polska dokumenten (se t.ex. Textbox 5). I detta sammanhang verkar det också som att den strategiska rumsliga planeringen på regional nivå har stärkts igen, t.ex. i Skottland och Nederländerna.
- **Vägledning kring planeringsprocessen.** Som redan nämnts ovan innehåller många nationella planeringsdokuments vägledning kring frågan om hur regioner eller kommuner

<sup>12</sup> Se även <https://www.balticsea-region-strategy.eu>

<sup>13</sup> Se även [www.territorialagenda.eu](http://www.territorialagenda.eu)



ska/kan planera. Detta är fallet i Frankrike, Polen, Nederländerna samt Estland. I Estland är det faktiskt huvudsyftet med grönboken om planering att hjälpa alla som är involverade i utarbetandet av planer att bättre förstå och axla sina roller för att utveckla goda rumsliga lösningar i alla typer av förekommande planeringsförfaranden.

- **Regionplaner som huvudadressat.** I de mera hierarkiska planeringssystemen så löper konkretiseringen av övergripande nationella principer och strukturer via regional planering till den kommunala översiktsplaneringen ned till detaljplaneringen och markanvändningslov. Detta sker t.ex. i Irland (se Figur 8). Den irländska NPF lägger en stor vikt på den regionala frågan med egna kapitel för varje region och regional planering som viktig faktor för att översätta den nationella planeringen så att den beaktas i den kommunala planeringen. Länken mellan den nationella planeringen och den regionala rumsliga planeringen och ekonomiska strategier (RSES) är viktig för planeringen på Irland, eftersom den nationella planeringen arbetar mest på "makronivå" och regionplaneringen ansvarar för den mera konkreta planeringen. I arbetet med den nya skotska NPF4 läggs särskild vikt på länken mellan den nationella planeringen och den regionala rumsliga strategierna (se Textbox 5). Ännu tydligare är det fallet i Frankrike, där det saknas ett nationellt planeringsdokument, men där nationalstaten definierar nationella principer för utarbetandet och genomförandet av regionala planer (SRADDET).

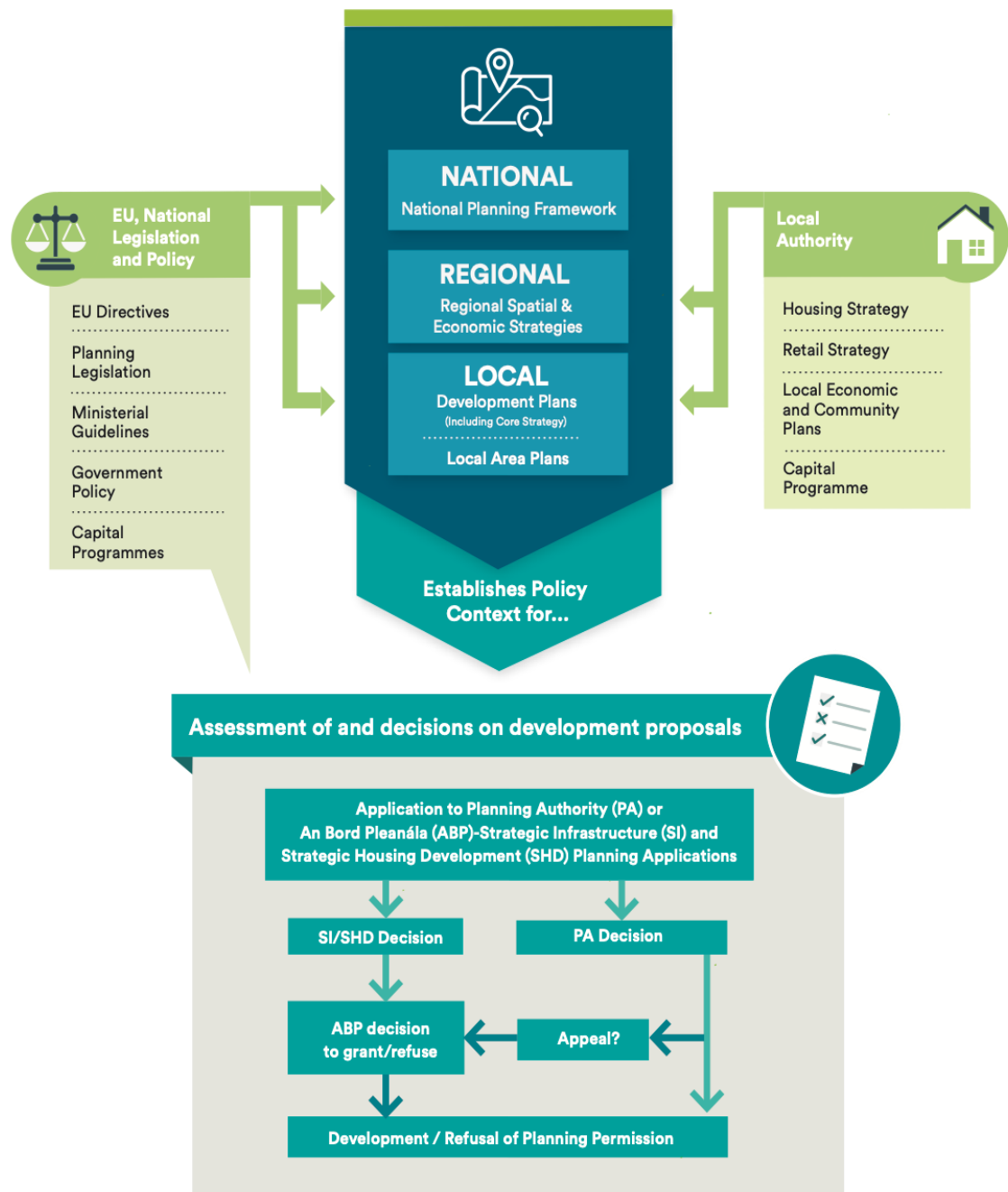
#### **Textbox 5 Skottlands NPF bygger en stark länk till regional rumsliga strategier**

Anknytning till regionerna spelar en stor roll i arbetet med nästa nationella planerings ramverk, NPF4, i Skottland. I den aktuella versionen, NPF3, lades stor vikt på en explicit koppling till städerna och deras utveckling samtidigt som även frågan om landsbygdsutveckling togs upp. För NPF4 fokuserar arbetet på en tydlig koppling till planeringsregionerna, både i processen och dokumentet. Skotska planeringsregioner är mer eller mindre frivilligt organiserade samarbeten mellan kommuner. Det nya NFP kommer att ta hänsyn till dessa regioners rumsliga strategier, som utarbetas av lokala myndigheter. Regionala rumsliga strategier avser den långsiktiga strategiska utvecklingen av en region och olika delområden i regionen. Dessa strategier måste förtydliga (a) strategiska utvecklingsbehovet, (b) resultat som strategisk utveckling förväntas bidra till, (c) prioriteringar för utvecklingsinsatser, samt (d) föreslagna platser, visade i form av en karta eller ett diagram.

Även om det eftersträvas en nära koppling mellan NPF4 och de regionala strategierna, kan det förekomma konflikter. Det anses vara viktigt att vara transparent kring möjliga konflikter mellan den nationella planen och regionala strategier. Om dessa konflikter inte kan lösas i dialog, är det parlamentets uppdrag att ta ställning eftersom det ska anta den nationella planen.



Figur 8 Det irländska planeringssystemet



Källa: Government of Ireland (2018c, p. 8)



## 2.5.2 Delaktighet från andra nivåer i planeringsprocessen

Eftersom den nationella planeringen oftast bara har ett begränsat formellt inflytande på den regionala och kommunala planeringen, så är en viktig strategi att involvera kommunala och regionala aktörer i framtagandet av det nationella planeringsdokumentet. Också här finns det en rad olika ansatser kring hur olika planeringsnivåer adresseras i den nationella planeringen. Det är dock svårt att utifrån bedöma om det mest är för att informera dem, eller för att få inspel från dem som sedan ingår i avvägningsprocessen eller om det är frågan om att uppnå ett samförstånd.

I princip fanns det i samtliga fall olika former av samråd där kommunala och regionala aktörer kunde bli delaktiga i den nationella planeringsprocessen. För att bara nämna några exempel:

- **Skottland:** Planeringsmyndigheter deltar i frivilliga regionala grupper som ska utarbeta vägledande RSS-filer, som aktivt kommer att utforma NPF. Det första steget har också involverat lokala planeringsmyndigheter och paraply-organet "Heads of Planning Scotland". Ett viktigt inslag i samrådet har varit att den skotska regeringen uppdrog åt Royal Town Planning Institute (Skottland) att hjälpa till med engagemanget. Detta gjorde "planerarnas yrkesförbund" till en partner i processen. Överhuvudtaget har det varit ett tidigt och öppet engagemang med alla - samrådet i början av 2020 uppmuntrade allmänheten att engagera sig. Ansträngningar har gjorts för att nå 'Community Councils' som är frivilliga organ på den mest lokala nivån för vald representation i Skottland.
- **Nederländerna:** Det nuvarande utarbetandet av den nationella strategin för planering och miljö har varit en öppen process från början. Samarbetet mellan de olika administrativa nivåerna sker främst med kommuner, provinser och vattenmyndigheter. Dessa aktörer har informerats och konsulterats för att utarbeta dokumentet och för områden där särskilt samarbete planeras kan de aktivt gestalta utvecklingen genom deltagande i arbetsgrupper.
- **Österrike:** ÖREK utarbetas i en stor process med olika workshops, konferenser och deltagandeprocesser, där man försöker fånga största delen av landets planeringskår. Det omfattar den nationella, delstatliga och kommunala nivån. I stora delar bygger det också på faktumet att ÖROK, som leder processen, är en stående konferens där många planeringsaktörer är medlemmar. Utöver planeringsnivåerna försöker ÖREK-processen även fånga upp olika delar av samhället, bl.a. genom att inkludera kommande generationers perspektiv. Efter en bred utlysning med över 120 intresserade parter valdes ett team på 18 unga experter för att arbeta aktivt med att skapa ÖREK 2030. De unga experterna skildrar ungdomars verklighet och lägger särskild tonvikt på aktuella sociala och tekniska utmaningar samt en klimatvänlig rumslig utveckling. Bl.a. står de för det subjektiva perspektivet och hjälper till att belysa utveckling och utmaningar ur olika perspektiv. Andra samhällsgrupper är också med genom olika aktörsgrupper och civilsamhällets deltagande i ÖREOK.

Som nämnds tidigare är Frankrike det stora undantaget i detta, eftersom själva planeringsprocessen har flyttats över till regionerna.



### 2.5.3 Delaktighet av andra nivåer i genomförandet

Genomförandet verkar vara den svagaste punkten i de flesta nationella planeringsdokumenten. Eftersom många dokument är under utarbetande och för andra finns i princip inga utvärderingar om hur de används på lokal eller regional nivå, så är det svårt att säga något konkret. I stora drag kan vi dock se några olika ansatser:

- **Klargörandet av kompetenser:** Som ovan nämnts så fokuserar de flesta nationella planeringsdokumenten främst på de stora utvecklingslinjerna för hela landet och fungerar mest som ett referensverk för planering på regional eller lokal nivå. Detta angreppssätt handlar i princip också om förtydligandet om vilken nivå som har vilka kompetenser. Denna aspekt verkar vara mest uttalad i den nederländska planeringen. Både den strategiska visionen om infrastruktur och territoriet såväl som den nationella strategin för planering och miljö fokuserar främst på nationella intressen. Enligt lagstiftningen ska regionala (provinser och vattenråd) och lokala myndigheter göra liknande planer i linje med deras respektive kompetens. Dokumenten fungerar således snarast som medel för att bekräfta omfattningen av kompetenser på varje nivå och undvika överlappning, något som är relevant eftersom planeringssystem i Nederländerna är rätt så dynamisk kompetensfördelningen mellan planeringsaktörer och nivåer förändras i jämna mellanrum. Dessutom fokuserar den nationella strategin för planering och miljö på samarbete mellan alla planeringsnivåer för att säkerställa samordningen (se även Textbox 3).
- **Mjuk styrning ("Soft steering"):** I många fall bygger nationella planeringsprocesser på en form av mjuk styrning genom sin visionära och övergripande karaktär och beroendet av en frivillig användning av dokumenten. I princip försöker planerna snarare att övertyga aktörer på andra planeringsnivåer än att beordra dem att göra något. I Slovenien t.ex. bygger strategin på mjuk styrning, där det sägs att den ska genomföras särskilt genom samordning av utvecklingsplanering och planering, med hjälp av nationella och europeiska ekonomiska incitament och genom att uppmuntra rumslig utveckling genom informationsutbyte, genom att styra forskningen och samordna driften av offentliga förvaltningsorgan och rumsliga planeringsinstitutioner. Det starka fokuset på nätverksbyggande och kommunikation i Skottland är också ett exempel på vikten av mjuk styrning (se Textbox 14). På samma sätt är ansatsen att etablera den nationella planeringen som en arena på det sätt som sker i Österrike en form av mjuk styrning (se Textbox 9).
- **Genomförandepartnerskapen:** Som redan beskrivits ovan, så har Österrike gjort en dygd av nödvändigheten att vara beroende av en frivillig användning av ÖREK. Ett nyckelinstrument för att översätta ÖREK från principer till handling är ÖREK-partnerskapen. I dessa partnerskap samarbetar tematiskt berörda/intresserade ÖROK-medlemmar och andra relevanta aktörer kring ett eller flera arbetsområden i projektarbetsgrupper med syftet att utveckla eller genomföra en rad uppgifter för ÖREK i samarbete (se Textbox 6 och Textbox 11).





## **Textbox 6 ÖREK Genomförandepartnerskapen**

ÖREK implementeras i praktiken genom frivilliga partnerskap där aktörer intresserade av ett tematiskt område samarbetar kring en viss fråga eller detaljaspekt som är viktig för att åstadkomma en utveckling i samklang med ÖREK:s mål.<sup>14</sup> Principerna för ÖREK-partnerskapen är:

- Samarbete mellan berörda aktörer
- Ansvarigt ledarskap
- Politisk legitimering av berörda politiska representanter
- Processbaserad strategi för implementering
- Mål- och resultatorientering i utvecklingen
- Stram hantering
- Kommunikation & samordning: feedback med ÖROK-kommittéer, breddning av resultaten i specialistgruppen, publikationer

En strukturerad process av ÖREK-partnerskapen planeras för det kooperativa samarbetet. Följande diagram visar de fem stegen i ett ÖREK-partnerskap.

Partnerskapen är frivilliga, dvs. intresserade aktörer kommer tillsammans i ett partnerskap för att bearbeta ett tema. Partnerna själva definierar tema, målsättning och ambitionsnivå. Vad gäller förväntningar på ett partnerskap kan man i stora drag skilja mellan två typer. Å ena sidan finns det partnerskap som tar sig an ett nytt tema. Här är ambitionen mestadels att öka kunskapen kring temat och uppnå ett visst samförstånd kring synen på ämnet och dess betydelse för planeringen. Å andra sidan finns det partnerskap som bearbetar etablerade teman. Här är ambitionen mestadels att gå vidare med konkreta implementerings- eller åtgärdsidéer och ta fram rekommendationer eller handlingsförslag.

Den tydliga projektkaraktären är avgörande för ÖREK-partnerskapen. Partnerskapen har en tydlig start och slutdatum (vanligen löper ett partnerskap över 2 år), ett klart mål, en ansvarsfördelning mellan partners och en tydlig budget (oftast kring 1 miljon kronor per partnerskap) där alla partner bidrar med egna resurser och medel.

Att sätta upp ett partnerskap kräver en del bakgrundsarbete för att övertyga relevanta aktörer (görs oftast av representanter från nationella eller delstatliga myndigheter) att engagera sig i ett partnerskap och bidra med egna resurser. Viktiga argument för deltagandet från olika aktörer är främst handlingstryck, politiskt intresse av temat och förväntningar att arbetet ska leverera användbara resultat.

Användningen av resultaten som ett partnerskap kommer fram till efter cirka 2 års samarbete varierar eftersom användningen är frivillig och inte bindande. Det verkar dock som att de flesta partners använder sig av resultaten och på sitt sätt och inom ramen för sina mandat implementerar rekommendationer eller slutsatser med sina egna verktyg och medel.

<sup>14</sup> Se lista av olika partnerskapen <https://www.oerok.gv.at/raum/oerek-partnerschaften>



Deltagandet av olika samarbets- och intresseorgan (t.ex. ett nationellt kommunförbund) är oftast viktigt för att sprida resultaten och därmed användningen utöver själva partnerskapet.

**Figur 9 Olika steg av ett ÖREK partnerskap**

**Översikt över stegen i ett ÖREK-partnerskap**



**ÖREK-partnerskapens mervärde:**

- Politiskt accepterade samarbetsplattformar
- Utveckling av gemensamma ståndpunkter och tvärsektorieella perspektiv
- Gemensamma läroprocesser och kunskapsuppbyggnad
- Tillgång till relevanta institutioner och information
- Support från ÖROK-sekretariatet för vissa deltjänster
- Kommunikation och spridning av resultaten (t.ex. i ÖROK-publikationer, ...)

Källa: ÖROK (2011b, p. 3)

**Investering och pengar:** En annan ansats för att främja användningen av nationella planeringsdokument är att knyta dem till en tydlig finansieringsmekanism eller konkret genomförandeplan. I viss mån sker det t.ex. med de nya polska planerna och även i det franska systemet (se nästa punkt). Mest uttalat verkar det vara på Irland. Man försöker nå visionen som läggs ner i NPF genom att inrikta planen på en regionfokuserad strategi för att hantera tillväxt som sedan kopplas till en 10-årig investeringsplan, s.k. 'Project Ireland 2040 National Development Plan 2018-2027' (se



Textbox 7). Å ena sidan ska "Regional Assemblies" i alla tre regioner ta fram egna strategier som är i linje med NPF. Å andra sidan blir lokala och regionala aktörer delaktiga i genomförandet genom regionala projekt och program som planeras och levereras i de olika regionerna som en del av de offentliga investeringar som beskrivs i "Projekt Ireland 2040", regeringens nationella planeringsram och nationella utvecklingsplan. Det finns totalt 9 regionrapporter.<sup>15</sup> I detta ingår även att använda statlig mark för vissa strategiska ändamål, stödja detta med stärkt och mer miljöinriktad planering på lokal nivå, samt stödja ramverket i lag med en oberoende planeringrevisor (se "Office of the Planning Regulator" i

---

<sup>15</sup> Se <https://www.gov.ie/sv/collection/17fbf0-project-ireland-2040-region-by-region/>



Textbox 7).

- **Bindande regionalplanering.** Frankrikes fokus på regionala planer som nyckelelement för att samordna landets planering, ger regionerna en stark ställning i genomförandet. Dessutom är regionala planer bindande för kommunerna som därför måste ta hänsyn till dem in sin planering.
- **Svårigheter att nå kommunal planering.** Nationell planering är oftast mera abstrakt och strategisk. Det medför vissa svårigheter att nå ut till den kommunala planeringen och synnerhet till mindre kommuner. Sådana svårigheter syns t.ex. i Österrike där det är svårt att få kommuner att engagera sig ÖROK-partnerskapen, eller på Irland där t.o.m. inrättades ett nytt nationellt verk "Office of the Planning Regulator" för att säkerställa att den kommunala planeringen inte strider mot den nationella planeringen. Kommunalförbund kan i detta sammanhang fungera som en viktig medlare mellan nationell och kommunal planering.

För att främja den nationella planeringens betydelse i planeringssystemet och i synnerhet för den kommunala planeringen strävar man i Skottland mot att bättre samordna olika planeringsdokument på nationell nivå (se även Figur 10). NPF4 ska få statusen av en utvecklingsplan för planeringsändamål (development plan for planning purposes) som ger NPF en tydligare roll i placeringsbeslut, t.ex. om en lokal planeringsmyndighet ska godkänna eller avslå en planeringsansökan för en större bostadsutveckling etc. För att uppnå det ska NPF 4 sammanbinda en rad olika placeringspolicys av den skotska regeringen, främst Scottish Planning Policy (SPP). Syftet med SPP är att fastställa nationell planeringspolitik som återspeglar skotska regeringens prioriteringar för driften av planeringssystemet och för utvecklingen samt markanvändning. SPP är ett uttalande om den skotska regeringens politik om hur nationellt viktiga planeringsfrågor bör behandlas över hela landet. Det är icke-lagstadgat, men lagen tillåter att den skotska regeringen bistår med vägledning – främst kring hållbar utveckling - som planeringsmyndigheterna måste ta hänsyn till.



### **Textbox 7                      Irlands nationella utvecklingsplan 2018-2027**

Irlands nationella utvecklingsplan 2018 - 2027 (NDP) fastställer de investeringsprioriteringar som kommer att ligga till grund för genomförandet av den nationella planeringsramen, genom en total investering på drygt 1 biljon kronor (116 miljarder euro). Detta representerar ett väsentligt engagemang och förväntas flytta Irland nära toppen av den internationella ligatabellen för offentliga investeringar.

Denna nivå av investeringar kommer att säkerställa löpande sysselsättningsmöjligheter och lämplig regional utveckling. Det kommer också att ge byggnadssektorn tydlighet, så att industrin kan tillhandahålla den kapacitet som krävs för att leverera regeringens långsiktiga investeringsplaner.

Den nationella utvecklingsplanen illustrerar också åtagandet att reformera hur offentliga investeringar planeras och levereras. Detta uppnås genom en avgörande övergång till integrerade regionala investeringsplaner, starkare samordning av sektorsstrategier och striktare urval och utvärdering av projekt för att säkerställa värde för pengarna.

Ett antal nyckelstrukturer har införts för att säkerställa ett effektivt, samordnat och snabbt genomförande av NDP och NPF, inklusive:

- 'High-Level Delivery Board' för generalsekreterarna från de viktigaste infrastrukturavdelningarna. Detta organ övervakar implementering och prestanda av NDP och NPF-leverans;
- 'Investment Projects and Programs Office' (IPPO) har inrättats för att driva värde-för-pengar-reformer inom områden som projektvärdering och urval;
- 'Office of the Planning Regulator' har inrättats i samband med NPF och fungerar bl.a. som en oberoende kontrollinstans för lokala och regionala utvecklingsplaner och investeringsstrategier;
- 'Land Development Agency' (statens fastighetsverk) har inrättats av departementet för bostäder, planering och lokal förvaltning, för att samordna användningen av lämplig statliga mark för förnyelse och utveckling - främst för nya bostäder;
- 'Investment Projects and Programs Tracker' innehåller över 270 projekt och program och omfattar deras uppskattade kostnader, projektstatus, startdatum, slutdatum och så vidare;
- '4 NDP Funds' kommer att fokusera på genomförandet av de centrala NDP-målen, lanserades under sommaren 2018 (se även Textbox 4).
- 'Construction Sector Group' har inrättats för att säkerställa regelbunden och öppen dialog mellan regeringen och intressenter i byggsektorn.

Källa: <https://www.gov.ie/en/policy-information/07e507-national-development-plan-2018-2027/>



### **Textbox 8 Franska regionala planer och investeringsprogram**

**SRADDET**<sup>16</sup> är regionplaner för fysisk planering, hållbar utveckling och jämlikhet mellan territorier utvecklas av regionråden. De tillhandahåller en långsiktig och evidensbaserad ram för att samordna handling och beslutsfattande mellan olika administrativa enheter och politikområden. De definierar medellånga- och långsiktiga mål för en rad olika temaområden, inkl. rumslig jämlikhet, infrastrukturer av regionalt intresse, öppning av landsbygden, bostäder, hållbar användning av mark- och vattenområden rymden, transporter och intermodalitet, energi, klimatförändringar, luftföroreningar, biologisk mångfald, avfallshantering.

Genomförandet av SRADDET, dvs. regionplanerna stöds av investeringsavtal mellan stat och regionerna.

**CPER**<sup>17</sup> är ett flerårigt investeringsavtal mellan staten och var och en av regionerna. Den regionala prefekten, som genomför nationell planeringspolitik i regionen, förhandlar med Regionrådet om ett CPER. CPER följer de viktigaste målen som definieras i SRADDET och EU:s politiska mål. CPER har en stark inverkan på offentliga investeringar. Under 2007-13 representerade de 52% av de nationella icke-militära investeringarna och 26% av investeringarna i regionerna.

**CIN**<sup>18</sup> är ett avtal gällande nationella intressen, där staten ingår avtal med relevanta aktörer när det gäller nationella intressen. I dessa avtal åtar sig staten att bidra till finansiering och genomförande av större projekt inom strategiskt viktiga områden. Avtalen är operativa partnerskapsavtal mellan staten, en region eller en grupp kommuner och offentliga och privata ekonomiska aktörer. OIN utförs ibland inom ramen för ett CIN-partnerskap.

**OIN**<sup>19</sup> berör verksamheter av nationellt intresse. Dessa ger nationella regeringen möjlighet att kringgå planeringsbestämmelser för att förverkliga en infrastruktur, utrustning eller stadsutveckling av nationellt intresse. I princip förbigår OIN planeringssystemet, eftersom regeringens företrädare ger bygglov istället för borgmästaren. Staten kan emellertid besluta att kommunerna ska behålla rätten att bevilja bygglov för vissa delar av OIN-området.

**PPA**<sup>20</sup> så kallade projektpartnerskap är en alternativ mellanlösning som finns sedan 2018. PPA är mer flexibla än en OIN. Sådana partnerskap utgör ramen för stora stadsutvecklingsprojekt, s.k. GOU<sup>21</sup>. När en GOU har inrättats kan berörda kommuner välja att överföra rätten att bevilja bygglov till GOU:s samordnande myndighet, t.ex. ett interkommunalt samarbetsorgan eller en storstadsregion. PPA och GOU är ett mer decentraliserat alternativ till CIN och OIN.

<sup>16</sup> Schéma regional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

<sup>17</sup> Contrat de plan Etat-Region

<sup>18</sup> Contrats d'intérêt national

<sup>19</sup> Opération d'intérêt national

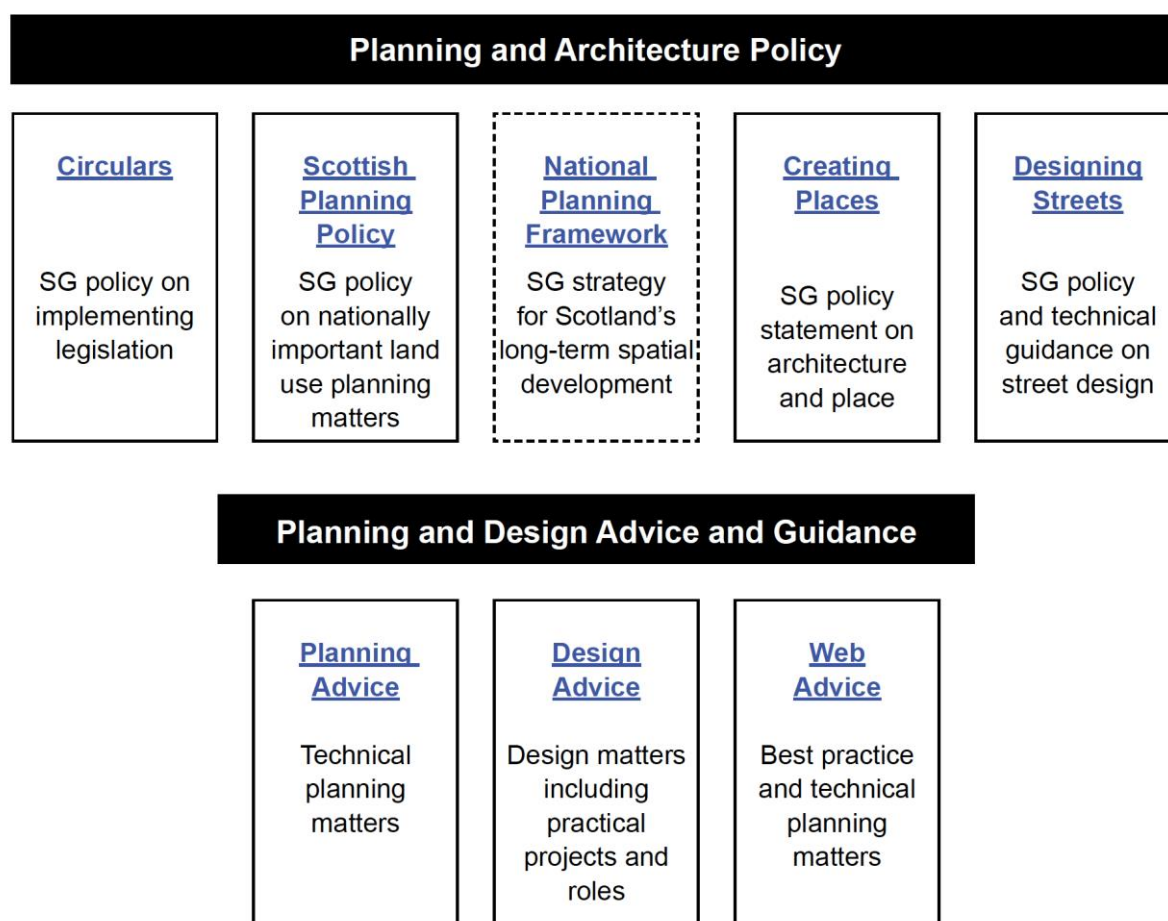
<sup>20</sup> Projekterade partenariat d'aménagement

<sup>21</sup> Grande opérations d'urbanisme



Figur 10 Skotska planeringsdokument

The Scottish Government series of Planning and Architecture documents are material considerations in the planning system.



Further information is available at: [www.scotland.gov.uk/planning](http://www.scotland.gov.uk/planning)

This SPP replaces SPP (2010) and Designing Places (2001)

Källa: <https://www.gov.scot/publications/scottish-planning-policy/pages/1/>



## 2.6 Från idé till handling

Genomförandet av strategiska nationella planer är oftast den svaga punkten. Det gäller både den horisontella och den vertikala dimensionen. Medan planeringen för det mesta är tydlig med att en ordnad territoriell utveckling bygger på samordning och samarbete från en mängd olika aktörer, så saknas det i de flesta fall verktyg eller resurser för genomförandet.

### Textbox 9 Även icke-bindande nationell planering kan tjäna ett syfte

Nationell planering är inget självändamål. I synnerhet när den baseras på frivillighet och informellt samarbete är frågan vad som är poängen med planeringsprocessen. Österrikes exempel visar dock att den nationella planeringen har en viktig plattformsfunktion för att skapa en arena för att diskutera och etablera en gemensam syn kring pressande planeringsfrågor och handlingsansatser. Viktiga framgångsfaktorer för detta är (a) frivillighet, (b) icke-bindande karaktär, (c) samhällspolitisk relevans, (d) medverkan av multiplikatorer, och (e) ett fungerande processtöd.

Även om det finns variationer av planernas formella ställning och bindande kraft, verkar det i inget av länderna finnas ett enhetligt system för att säkra genomförandet av planerna. För alla dessa punkter kan diskuteras för- och nackdelar.

- **Investeringsplaner:** Att främja genomförandet av planerna genom att stödja detta med pengar är en variant som oftast saknas i planeringen eftersom den nationella planeringen i de flesta fall saknar tillgång till större finansiella resurser. I de fall det förekommer så är det som regel bara enskilda pilotprojekt eller projekt av särskild nationell betydelse. Att knyta en nationell plan till en mer omfattande investeringsplan och program, så som det görs på Irland, är nog ett undantag värt att se på. En fördel är t.ex. att planeringen kommer närmare genomförandet och har en bredare uppbackning om den kopplas till en investeringsplan. En nackdel kan dock t.ex. vara att det blir mer fokus på enskilda investeringar än på den övergripande planen och dess mål.
- **Projektifiering:** Det mest genomgående fenomenet verkar vara en projektifiering som antingen kan vara knuten till vissa finansieringsinstrument (som t.ex. i Frankrike eller på Irland), eller till vissa rättsinstrument för nationella intressen (som t.ex. i Frankrike eller Nederländerna) eller till frivilligt genomförande av projekt som t.ex. i Österrike (se Textbox 6), Skottland (se Textbox 10) eller i Frankrike. En fördel är t.ex. att planeringen kommer närmare implementeringen om den kopplas till konkreta projekt. En nackdel kan dock t.ex. vara att det blir mer fokus på enskilda projekt och att urvalet av projekten underbyggs av ett annat resonemang än den övergripande planeringen och dess mål. Tillgången till medel kan också avgöra prioriteringen av insatser, vilket kan stå i strid med en mer holistisk genomförandestrategi.
- **Avtalssystem:** Ett system av olika avtalslösningar som delvis påminner om tillväxtavtalen i Sverige kan vara ett system för att knyta aktörer på regional eller kommunal nivå till genomförandet av vissa intressen. Detta angreppssätt är nog mest utpräglat i Frankrike med sina fleråriga investeringsavtal (CPER) eller avtal gällande nationella intressen (CIN). En fördel med avtalssystem kan vara att det blir mera en förhandlingsplanering där olika intressen tydligt





avvägs och avtalas. En nackdel kan dock t.ex. vara att det blir för mycket fokus på aspekter för vilka tydliga mål (och målbildikatorer) som kan avtalas och mera mjuka aspekter lämnas åtsidan.

- **Frivilliga partnerskap:** Frivilliga projektsamarbeten är ett möjligt angreppssätt för hur den nationella planeringen, som varken har pengar eller verktyg, kan övertyga andra aktörer att bidra till genomförandet av den nationella planeringen. Detta är nog mest utvecklat i Österrike med sina ÖREK genomförandepartnerskap (se Textbox 11). Liksom vid projektifieringen är en fördel t.ex. att planeringen kommer närmare genomförandet om den kopplas till konkreta projekt. En nackdel kan dock t.ex. vara att det blir mer fokus på enskilda projekt och att urvalet av projekten underbyggs av ett annat resonemang än den övergripande planeringen och dess mål. Samtidigt är det en svår balansgång mellan att bredda "ägandet" av den nationella planen genom sådana partnerskap eller att tappa det och därmed skapar oklarhet kring vem som äger den nationella planeringen och ansvaret för att den blir genomförd.

Samarbete är ett nyckelelement i alla dessa ansatser. Detta understryks inte minst i nederländska NOVI (se Figur 11) som omfattar även ett nytt instrument – som ännu är under utveckling – kring "NOVI områden" där inga adekvata och integrerade lösningar har ännu uppnåtts. I dessa områden ska myndigheter på nationell nivå, privata aktörer och representanter från civilsamhället samarbeta kring komplexa, omfattande och brådskande uppgifter där olika nationella intressen sammankomma. Det gäller t.ex. större utvecklingsprojekt i metropolregionerna Amsterdam, Rotterdam, Den Hague, eller jordbävningsområden.

Även när en av punkterna ovan kommer till användning är nationella planer i princip hänvisade till att försöka övertyga andra aktörer på andra planeringsnivåer snarare än att beordra dem att göra något. Detta pekar tydligt på planeringens komplexitet idag som inte minst är också kopplad till en allt större vardagsgeografi (läs funktionella regioner) som inte matchar den administrativa geografin.

Detta medför också att den nationella planeringen oftast inte har en särskilt stark ställning när det kommer till konkreta avvägningar mellan olika (nationella) intressen. Avvägningarna lämnas för det mesta åt den regionala och/eller kommunal planeringen som sedan måste ta hänsyn till en rad olika nationella politikområden och deras målsättningar och intressen, som "trycks igenom" via lagstiftningen för respektive politikområde. Även om det finns önskemål och behov av en statlig samordning, så är formen oklart. För att avväga olika statliga markanvändningsintressen och hitta lösningar i fall dessa strider motvarandra behövs en hel del lokalkunskap. Den olösta frågan är oftast hur regioner eller kommuner kan stödjas i dessa frågor.



## Figur 11 NOVI samarbete och partiskt genomförande

### Directing and setting out frameworks

If the national interest or specific task cannot only be effectively tackled through cooperation and facilitation, then national government can take on a more managerial role, in setting out the necessary frameworks. National government aims to achieve the national interests and targets by:

- realising projects based on its own responsibilities;
- designating or excluding areas for particular purposes (for example in the vicinity of Defence sites, infrastructure, Natura 2000 and national parks), in accordance with national and international frameworks;
- setting standards and threshold values, for example in the form of requirements for environmental safety and standards for noise, water quality, environmental safety and air quality, and imposing the necessary restrictions;
- using instructional rules to encourage or discourage desirable or less desirable developments.

In other words, national government creates space and sets targets, cooperates and facilitates where possible, and directs where necessary.

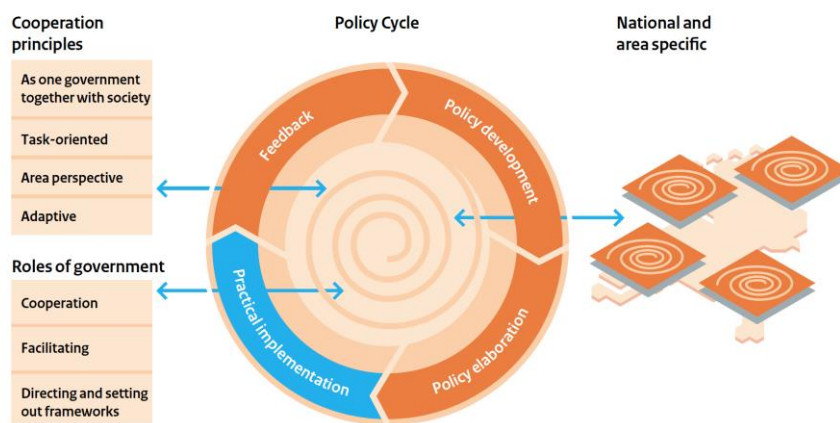


Figure: Cooperation and practical implementation with the NOVI.

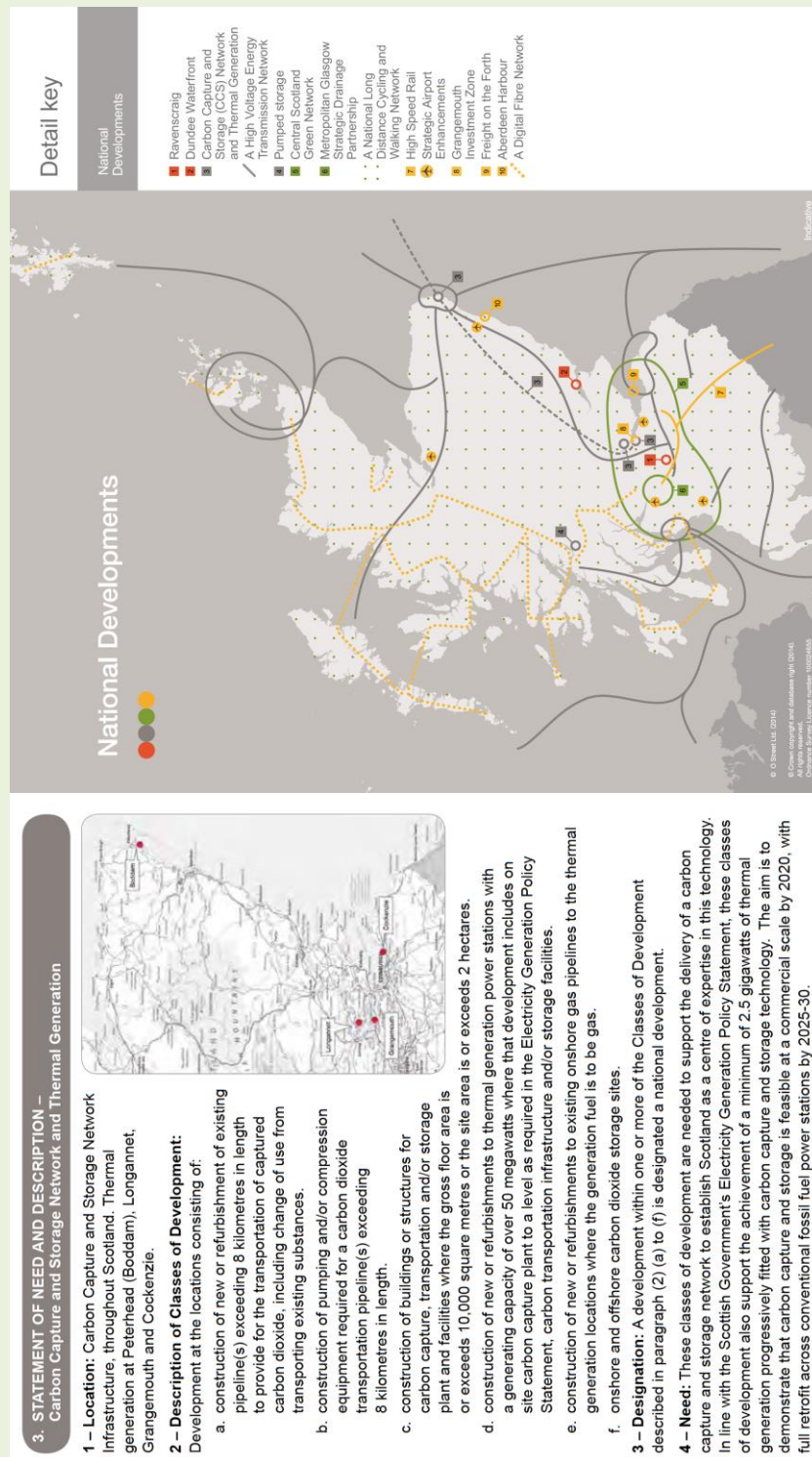
Källa: Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2019, p. 142)

### Textbox 10 Skotska implementeringsprojekt

Skottlands nationella plan är som namnet antyder, ett nationellt planeringsramverk. Den har ingen direkt bindande kraft och det finns inga förpliktelser att implementera planen. Samtidigt finns det dock olika projekt och investeringar som kan kopplas till planen och bidrar till implementeringen. Dessa projekt får oftast märkningen "NPF-projekt" (label). Märkningen av projekt som NPF-projekt funkar för att visa att ett projekt bidrar till implementering eller följer idéerna i NPF. I princip är det projektägarna som ber om att få stämpel som NPF-projekt eftersom det ger status och delvis även bättre möjlighet att attrahera mera finansiering eller medfinansiering (t.ex. inom ERUF). Det är inte den nationella planeringen som utlyser eller identifierar projekt utan verkligen projektägarna som kommer och be om stämpeln. I princip får de denna märkning om projektet passar in på NPF. På så sätt är det ingen strategisk implementeringsansats utan snarare ett försök att gå med strömmen. NPF3 t.ex. presenterar i själva rapporten redan 14 nationella utvecklingsprojekt (se karta) med en kort beskrivning av varje projekt som redovisar, utvecklingen som eftersträvas, utvecklingsbehov och referens till vilka delar av NPF3 projekts anses bidra till.



Figur 12 Exempel över skotska nationella utvecklingsprojekt i NPF3



Källa: Scottish Government (2014, pp. 61 & 72)



### 3 Erfarenheter och framgångsfaktorer

Först och främst visar exemplen att rumslig planering på nationell nivå ha ett mervärde. Det är nog tydligast i Irland där den nationella planeringen är ett avgörande instrument för att öka effektivitet i användningen av statliga investeringspengar. Koppling mellan mål och medel är också relevant i några av de andra länderna där planeringen stöder sektorssamordning och dialogen mellan förvaltningsnivåerna, samtidigt som den står för en mera framtidsinriktad syn. Baserat på de olika exemplen som diskuterats ovan kan några slutsatser dras kring framgångsfaktorer. Främst krävs nog följande punkter för att etablera en nationell planeringstrategi med ett tydligt anspråk på att den också genomförs respektive implementeras:

- Definiera planering som framsynt strategiskt tänkande
- Definiera planering som process och plattform
- Var uthållig
- Var samhällspolitiskt relevant
- Bygg nätverk och kommunicera
- Var visionär och konkret
- Skapa vinn-vinn-situationer
- Skapa ett referensverk för att diskutera markanvändningsfrågor
- Främja planeringskapacitet/kompetens på alla samhällsnivåer

Dessutom skadar det nog inte om man kan säkerställa stöd i det nationella parlamentet, en anknytning till några finansiella medel för att stödja genomförandet och en laglig förpliktelse att andra planeringsnivåer och sakområden med rumsliga implikationer måste ta hänsyn till den nationella planeringen.

#### 3.1 Definiera planering som framsynt strategiskt tänkande

Hur en nationell planering utformas beror i mångt och mycket på planeringsförståelsen och den definition av planeringen som används. Rapporten visar på en rad olika idéer om vad planering på nationell nivå kan vara. Oberoende av vilken definition man använder sig av så verkar det viktigt att förstå planering som något som är spännande och av intresse även för politiken och allmänheten.

Skottlands förståelse av nationell planering som långsiktigt / framsynt strategiskt tänkande är kanske det mest passande för en nationell planering som inte har en fast plats i det formella planeringssystemet. En nationell plan är nog främst en strategi för en sund framtida rumsliga utveckling av landet. En sådan strategi kan även omfatta kartor men behöver inte göra det. Exemplet från Österrike och Irland visar att det även går utan kartor. Kartornas frånvarande i den irländska NPF:n kompenseras i viss mån av det stora antalet kartor i den strategiska miljöbedömningen (Walsh, 2019).

#### 3.2 Definiera planering som process och plattform

En nationell plan behöver inte vara ett plan och kartverk i den vanliga bemärkelsen. Även själva plan- eller strategidokumentets betydelse kan diskuteras. Även om alla exempel som sågs på i denna rapport kretsar kring vart sitt dokument, så är dock i många fall dokumentet nästan ett 'ursäkt' för framdrivandet



av en process. Inte minst visar exemplen från Irland, Skottland och Österrike att processen både kring framtagandet av dokumentet och kring genomförandet sannolikt är den främsta framgångsfaktorn.

Länderna visar också att processen kan se mycket olika ut och drivas av olika aktörer. Skottland och Irland lägger stor vikt på politiska processer och diskussioner med parlamentet, olika saksdepartement och offentligheten som i drivs (och styrs) av den nationella planeringen. Österrike å andra sidan lägger mera vikt på processer som etablerar den nationella planeringen som en arena där relevanta aktörer möts och gemensamt driver relevanta frågor. Den nationella planeringen är i princip bara värd eller teknisk organisatör. Österrikes exempel visar att den nationella planeringen har en viktig plattformsfunktion för att skapa en arena för att diskutera och etablera en gemensam syn kring pressande planeringsfrågor och handlingsansatser. Viktiga framgångsfaktorer för detta är (a) frivillighet, (b) icke-bindande karaktär, (c) samhällspolitisk relevans, (d) medverkan av olika samarbets- och intresseorgan, och (e) ett fungerade processtöd.

### 3.3 Var uthållig

Att etablera nationell planering i ett planeringssystem där kompetenser och ansvarsområden redan är tydligt fördelade kräver tid och uthållighet för att etablera nätverk och bevisa nyttan av en nationell planering. Österrike och Skottland har visat på att det tar några planeringsperioder innan den nationella planeringen är en självklarhet som diskuteras bland planeringskåren och i vissa fall även på gatan och i parlamentet eftersom det inte anses som långtråkig byråkrati utan som stimulerande långsiktiga diskussioner. Det var dock en lång väg för att nå dit. Det tog årtal att bygga upp nätverk, allianser och relationer. Den som vill etablera en nationell planering måste vara uthållig.

#### **Textbox 11 Växelspel mellan ÖREK och partnerskapen**

Österrikes nationella plan, ÖREK, är inte en plan som förväntas att bli implementerad. Som dokument är den viktig för att hålla diskursen vid liv och identifiera utmaningar för landets rumsliga utveckling. Därmed blir i princip processen kring dokumentet viktigare än själva dokumentet.

Att uppnå denna funktion och ställning tog en lång tid och flera ÖREK:s. En tydlig indikation för detta är vilka myndigheter som deltar i ÖREK processen och vem som representerar myndigheterna. I början var det inte givet att alla relevanta myndigheter skulle delta och oftast representerades de av kollegor utan inflytande i organisationen. Idag är det mestadels myndighetschefer och även relevanta politiker som deltar.

Nationell planering i Österrike lever – i sin nuvarande form – vidare i ett växelspel mellan planeringsdokumentet ÖREK och implementeringspartnerskapen. Från början etablerades partnerskapen som ett sätt att initiera samarbetsprojekt för att implementera ÖREK. I längden bidrog partnerskapen i sin tur till att stärka ÖREK:s ställning i planeringssystemet. Detta var en process som pågick över flera årtionden. Under den tiden ändrade även ÖROK (den nationella planeringskonferensen) sin roll från ett kunskapsorgan som utför studier och sprider kunskap till en moderator med fokus på processtöd inom nationella planeringen. Idag har ÖROK en viktig roll som organisatoriskt värd eller tekniskt sekretariat inom den nationella planeringen som stöder processer kring ÖREK som national plan och dess implementeringspartnerskap.



I båda fallen lyckas man genom att visa flexibilitet, starta från en icke-bindande karaktär, samt välja teman som är samhällspolitiskt relevanta. I Österrike bidrog även växelspelet mellan det nationella planeringsdokumentet och dess implementeringspartnerskap.

**Textbox 12 Även om nationell planering har stärkts på Irland så är det för tidigt att vara säker**

Irlands planeringssystem har stärkts av den lagstadgade underbyggnaden av NPF, samt inrättandet av en markutvecklingsbyrå och ett oberoende kontor för planeringsrevisorn ("Land Development Agency" & "Independent Office of the Planning Regulator") med ansvar för övervakning av planeringssystemet på alla nivåer och för att ge råd till minister, regering och parlamentet om genomförandet av NPF som ramverket. Det är för tidigt att bedöma den potentiella effekten av dessa förändringar. Walsh (2019) påpekar dock att det emellertid är troligt att individuellt och organisatoriskt egenintresse kan leda till många utmaningar och även omintetgöra ambitioner att förbättra samhället som helhet. De nya särskilda finansieringsarrangemangen för förnyelse av städer och landsbygdsekonomier anses vara viktiga innovationer för att säkerställa att flernivåstyret inom planeringssystemet formulerar de mål som måste uppnås för att bryta den 'business as usual' modell som dominerat de senaste decennierna.

### 3.4 Var samhällspolitiskt relevant

Nationell planering måste vara stimulerande, spännande och anknyta till viktiga samhällspolitiska frågor, i synnerhet frågor som kräver samarbete mellan olika politikområden och aktörer. Då kan planeringen lättare få politikernas intresse, vilket i sin tur kan ge mandat till en rad olika organisationer att bli delaktiga i planeringsprocessen och implementeringsfasen. I Skottland har man satsat hårt på att skapa ett så stort politiskt intresse att den nationella planeringen ger anledning till livliga diskussioner i parlamentet. I Österrike är samhällspolitisk relevans viktig för att myndigheter anser sig ha ett mandat att engagera sig i nationell planering även om det ligger utanför deras egentliga kompetensområde. På Irland var självaste utgångspunkten till förnyelse av den nationella planeringen det faktum att finanskrisen tvingande landet att bli smartare i användningen av nationella investeringsmedel. För att få till stånd en bättre samordning och prioritering av nationella investeringar bestämde regeringen – med premiärministern i spetsen – att utarbeta en nationell utvecklingsplan för att vägleda framtida finansieringsbeslut. Initiativet till detta kom väsentligen från finansdepartementet. Som följd, har man satsat på tematiska områden som visar på en tydlig handlingskraft, dvs. frågor som måste hanteras och inte kan vänta till senare, som bostadsfrågan, miljörisker, klimatförändring, tillgång till offentlig service m fl. På Irland har den nationella planen, NPF, ett gemensamt förord av statsministern och ministern för bostad, planering, och kommunalförvaltning. Det visar tydligt på den övergripande samhällspolitiska relevansen, som är sträcker sig över enskilda departement eller ministrars ansvarsområden. Den irländska NPF:ns värderingsdrivna ansats uttrycker en tydlig ambition att andra politikområden och strategier ska anpassas till dess värderingar i framtiden.

Arbetet med NOVI i Nederländerna pekar på två viktiga motiv varför olika politikområden engagerar sig i planeringsprocessen. Först lägger NOVI vikt på utmaningar som inte kan lösas av enbart ett politikområde som dessutom har en bred policyrelevans, som t.ex. klimatavtalet från Paris, eller EU:s ramdirektiv om vatten. Det är viktigt att vara policy relevant utan att bli politiskt. Andra motivet för att engagera sig i nationella planeringsprocessen är intrycket hos andra politikområden att det kan vara viktigt att ha en "fot i dörren" i fall att strategin blir viktigt i framtiden. Några sektorer är också med



eftersom de har investeringspengar och planeringen kan hjälpa dem att sätta investeringar på plats. Traditionellt var det så med nationella bostadsinvesteringar och i det aktuella fallet är det så med energi. Energisektorn måste uppnå Paris klimatmålen, har pengar att investera i vindkraft, och kan göra det med planeringens hjälp

Som tumregel kan sägas att planering måste fokusera på tematiska områden som är samhällspolitiskt relevanta, relaterade till deltagarnas politiska mandat och/eller rör en angelägen planeringsfråga. Baksidan av detta är att inte alla teman kan behandlas och att inte alla behandlade teman kan behandlas med samma djup. Hur djupgående eller intensivt ett tematiskt område behandlas beror främst på dess samhällspolitiska relevans och deltagarnas mandat (beslutsfattningskompetens) på området. Dessutom finns det en viss risk att teman som rör konfliktfyllda, övergripande, strukturella och långsiktiga aspekter inte tas upp, eftersom agendan snarare sätts av samhällspolitiska aktörer än professionen.

#### **Textbox 13 Planering är politisk och representerar ett samhällsrelevant, framsynt tänkande**

Idag är nationell planering i Skottland något som diskuteras på gatan och i parlamentet eftersom det inte anses som långtråkig byråkrati utan som stimulerande långsiktiga diskussioner. Det var dock en lång väg för att nå dit och det tog årtal att bygga upp nätverk, allianser och relationer. Man måste vara uthållig om man vill etablera en nationell planering.

- **Väcka politikernas intresse:** Arbetet med att väcka ett politiskt intresse är viktigt för att säkra politikernas förståelse för att planeringen är viktig samt väcka deras intresse i planeringsfrågor. Detta omfattar t.ex. NPF briefings på parlamentet och att hitta vägar som leder till livliga och intressanta diskussioner i parlamentet. När man väl hade lyckats väcka politiskt intresse för planeringen möjliggjorde det även ett kollaborativt arbete på ministernivå där ministrarna inte arbetar i sina respektive silos. Det gäller dock att hålla intresset vid liv t.ex. genom regelbundna möten, skicka e-post till hela regeringen / regeringskansliet med de senaste uppdateringarna samt möten på tumanhand med olika politikområden.
- **Teman som drar:** För att få uppmärksamhet och väcka intresse var det viktigt att hitta tematiska områden som fungerar som dragplåster. Teman som är samhällsrelevanta och pekar på handlingskraft hjälpte till att få och hålla planeringen på agendan. Sådana teman är t.ex. koldioxidneutralitet eller bostadsfrågan och att bygga samsyn kring dessa
- **Våga vara visionär:** För att tvätta bort stämpeln av planering om något tråkigt och byråkratiskt hjälpte det att bli mera framsynt och visionär. Det dock viktigt att inte vara det enbart på en abstrakt tematisk eller nationell nivå utan att också våga vara visionär på regional nivå.

### **3.5 Bygg nätverk och kommunicera**

Icke-bindande nationell planering lever på sina nätverk och allianser inom olika politikområden och på olika planeringsnivåer, samt inom civilsamhället. Detta kräva reella insatser för att etablera nätverk och senare även underhålla dem. Delvis innebär det strategiskt nätverksarbete för att säkra intresse och engagemang från olika politikområden som t.ex. i Skottland eller för att säkra att viktiga samarbets- och intresseorgan är med som t.ex. kommunförbund i Österrike. Även det irländska NPF står inför ett



paradigmskifte – från en rationell, teknisk planering mot en strategisk, kommunikativ planeringsansats (Walsh, 2019). Delvis handlar det också om allmän information och debatt med invånarna för att ta temperaturen ute i landet och att visa att nationell planering finns, är spännande och spelar roll. I korthet bör nationell planering

- bedriva nätverksbyggande med
  - olika politikområden
  - aktörer på andra planeringsnivåer
  - samarbets- och intresseorgan inom det offentliga systemet (t.ex. SKR)
  - samarbets- och intresseorgan inom planeringskåren (t.ex. FFS)
  - representanter från civilsamhället
- underhålla tät kommunikation med
  - politiker i parlamentet, men även regioner och kommuner
  - allmänheten

Detta gäller både under framtagandet av en nationell plan och under genomförandeperioden.

#### **Textbox 14 Kommunikation och offentligt deltagandet**

Den nationella planeringen i Skottland karakteriseras av ett stort kommunikations- och deltagandefokus. Eftersom planering förstås främst som långsiktigt eller framsynt tänkande som är av intresse för många beslutsfattare, politiker och offentligheten och inte en långtråkigt byråkratisk uppgift behöver den nationella planeringen ha en bred dialog och nå ut till många aktörer och människor. Ett steg i detta är en rad olika kommunikationsinsatser.

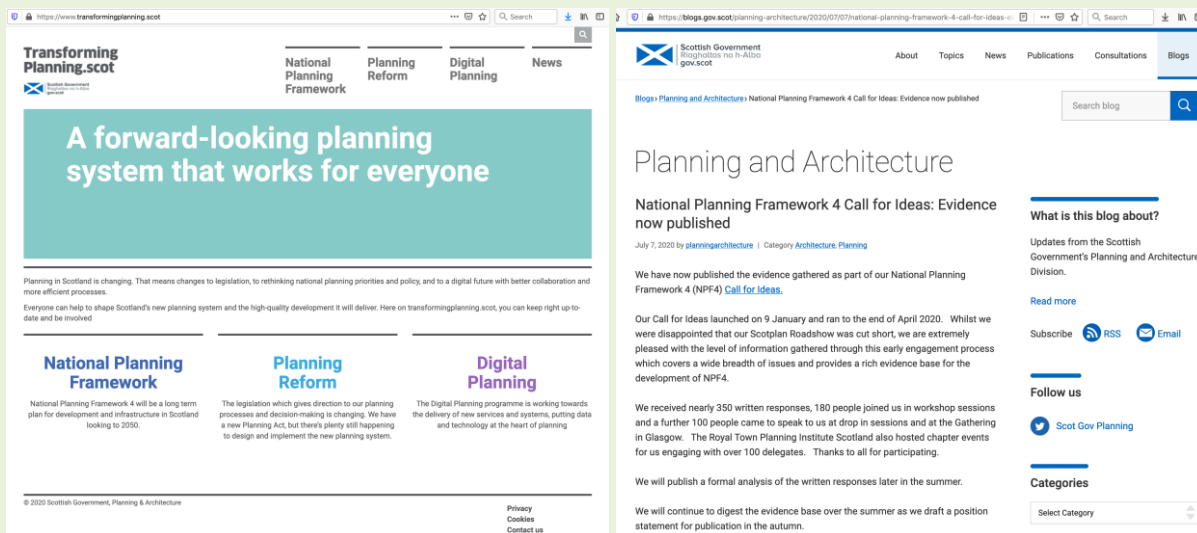
- **Nätverksarbete** är avgörande för en icke-bindande nationell planering. För att etablera nationell planering i Skottland har det lagts mycket energi på att bygga upp och underhålla nätverk bland olika delar av regeringen, olika departement, med kommunala och regionala aktörer, genom hela planeringskåren och med intresseorganisationer. Även idag läggs det mycket vikt på att vårda och underhålla dessa nätverk genom regelbundna möten och informationsutskick.
- **Onlinekommunikationen** omfattar bl.a. en hemsida [www.transformingplanning.scot](http://www.transformingplanning.scot), bloggande kring NPF4 <https://blogs.gov.scot/planning-architecture/> och en video som informerar kring NPF4 och uppmuntrar folk att bli delaktiga (se <https://vimeo.com/392923797>).
- **En roadshow** till 14 platser runt om i Skottland är del av arbetet med NPF4. Även den nationella planeringen måste närvara där invånarna rör sig. I Skottland besöker den nationella planeringen stora köpcentra och liknande för att komma i kontakt med befolkningen precis på samma sätt som den lokala planeringen är van vid att göra. Kartor och bilder fungerar bra som ett sätt att väcka intresse och börja en diskussion. Man har även gjort bra erfarenheter med att låta invånarna rita sina egna kartor över Skottland.
- **Inspel från civilsamhället** i form av inbjudna debattinlägg (think pieces) från 35 organisationer eller personligheter som beskriver deras syn på Skottland 2050. Dessa togs fram väldigt tidigt i





processen för att stimulera diskussion och intresse till deltagandet i processen, samt för att hjälpa intressenter att fundera över prioriteringar för NPF4.

**Figur 13 Skotska planeringshemsidan och blogg**



Källa: [www.transformingplanning.scot](http://www.transformingplanning.scot), bloggande kring NPF4 <https://blogs.gov.scot/planning-architecture/>

### 3.6 Vara visionär och konkret

För att inspirera och väcka intresse måste ett nationellt planeringsdokument vara visionärt, som inte minst underlättas genom att sätta ett konkret årtal för bilden som skissas av landet, t.ex. 2050 för Skottland eller 2040 för Irland. Berättelsen i den irländska NPF är mindre teoretisk och använder sig av mindre antal abstrakta planeringskoncept (än den tidigare nationella strategin för Irland). Det gör dokumentet mera uttalat och tydligt.

Arbetet med den skotska NPF var tydligt på så sätt att man måste våga vara visionär för att tvätta bort stämpeln av planering som något tråkigt och byråkratiskt. Det dock viktigt att inte vara det enbart på en abstrakt tematisk eller nationell nivå utan att våga vara visionär även på regional nivå. Dvs. det gäller att hålla en balans mellan det visionära och det konkreta. I fallet av den irländska NPF gjordes det t.ex. genom att man lade fram konkreta mål om hur tillväxten ska balanseras mellan landets olika regioner (se Figur 14).



## Figur 14 Konkrete mål om hur tillväxten ska balanseras mellan irländska regioner

### A New Strategy for Managing Growth

From an administrative and planning point of view, Ireland is divided in to three regions: the Northern and Western, Southern, and Eastern and Midland Regional Assembly areas. We need to manage more balanced growth between these three regions because at the moment Dublin, and to a lesser extent the wider Eastern and Midland area, has witnessed an overconcentration of population, homes and jobs. We cannot let this continue unchecked and so our aim is to see a roughly 50:50 distribution of growth between the Eastern and Midland region, and the Southern and Northern and Western regions, with 75% of the growth to be outside of Dublin and its suburbs.

Källa: Government of Ireland (2018c, p. 11)

## 3.7 Skapa vinn-vinn-kombinationer

Nationell planering är beroende av att aktörer inom andra sakområden och på andra förvaltningsnivåer genomför den respektive anpassar sina strategier, planer och investeringar till den. I synnerhet i ett system där den nationella planeringen inte är bindande brukar aktörerna bara agera i linje med planen om det också är till fördel för dem själva.

Vilka fördelar olika aktörer kan se i saken varierar, men exemplen visar att det går att skapa vinn-vinn-kombinationer även när den nationella planering saknar juridiska mandat eller finansiella medel. I Österrike, där den nationella planeringen är en mötesarena, erbjuder den t.ex. möjligheten för några sakdepartement som inte har direkt tillgång till den kommunala, regionala eller delstatliga nivån att på informell väg komma i kontakt med andra förvaltningsnivåer (se även Textbox 6). Ett annat exempel är Skottland där ett projekt som är del av den nationella planen, NPF, anses ha en kvalitetsstämpel som kan ge status, uppmärksamhet och bättre tillgång till finansiering (se även Textbox 10).

I Frankrike och på Irland däremot lyckades den nationella planeringen med att direkt kopplas upp mot finansieringsinstrument och därmed har den andra muskler (se



Textbox 7). Att betrakta nationell planering och statlig investeringspolitik som syskonpar där planeringen hjälper till att få mera effektiva investeringar och blir vägledande för alla politikområden är en lovande väg som valdes på Irland (se Textbox 4). Koppling till finansieringsinstrument löser dock inte alla frågor. Om den nationella planen är en bredare strategi och inte en lista av enskilda projekt, behövs i alla fall medverkan av en mängdandra aktörer. Därmed kvarstår nödvändigheten att skapa vinn-vinn-kombinationer.

### 3.8 Skapa ett referensverk för att diskutera markanvändningsfrågor

Nationell planering kan även vara mera än en framsynt strategi och bidra till hanteringen av fysiska riksintressen och diskutera markanvändningsfrågor. Exemplet har visat att fysiska riksintressen för det mesta inte hanteras i den nationella planeringen utan snarare tas omhand i sakpolitiken eller på lägre planeringsnivåer.

Den nationella planeringen kan dock göra konkreta bidrag till att hantera fysiska riksintressen och relaterade markanvändningskonflikter. Å ena sidan kan den nationella planeringen omfatta kartor av alla relevanta sektorer som visar olika markanvändningsanspråk och därmed skapar en arena för att diskutera saken. Detta är det som görs t.ex. i Nederländerna (se Textbox 3). Kartorna i NOVI tjänar mest som dialogverktyg. Det är lätt att komma tillsammans kring en karta för att diskutera och analysera om det finns problem med olika nationella markanvändningsintressen. Kartor gör konflikter synliga men det är inte meningen att kartor ska lösa dessa. NOVI:s kartorna kring nationella markanvändningsintressen är inte nödvändigtvis avstämt in på minsta detalj. De är snarare tänkt som ett steg för att främja och stödja dialogen.

Å andra sidan kan den nationella planeringen fokusera sig på att den inte förväntas genomföras och i princip har som främsta uppgift att uppnå konsensus eller driva ett tema i planeringskåren och bland relevanta politiker, som t.ex. är fallet i Österrike (se Textbox 6). Detta kan även innefatta frågor om motstridiga markanvändningsintressen.

### 3.9 Främja planeringskapacitet på alla nivåer

Nationell planering som bygger på en övergripande vision för landet och omfattar en rad olika politikområden är oftast abstrakt, komplex och inte lätt att varken förhandla fram, förstå eller implementera. Det krävs kunskap och förmåga att följa en tvärvetenskaplig planeringsansats på alla nivåer. Det är en utmaning på alla planeringsnivåer men det kan vara särskilt krävande för mindre kommuner att hantera sambanden mellan kommunal planering och hur den ska bidra till abstrakta nationella planer. Därför är det viktigt att investera i planeringskompetens på alla nivåer.

#### Textbox 15 Reflektioner kring "kvalitativa ingredienser" på Irland

"Projekt Irland 2040" är en nationell plan med betydande investeringsnivå eftersom den styr över stora delar av statens investeringsbudget. Diskussionen kring några första erfarenheter pekar på en rad "kvalitativa värden" i detta angreppssätt som kan sammanfattas som nedan:



- En strategisk plan och designledd strategi för viktiga beslut borde baseras på en aktuell analys av de lokala utmaningarna och ett skräddarsytt/platsbaserat svar på dessa. En sådan ansats rör sig bort från den mer rutinmässiga, formella planeringstraditionen eller visionsarbete genom att fokus delvis flyttas från den önskade förändringen till den konkreta omvandlingen.
- En stark strategi för lokal styrning är avgörande och baseras på tvärvetenskapligt ansats (som förstår platsen ur planeringsperspektivet och ur ett rumsligt utvecklingsperspektiv) samt en öppen dialog med samhällets olika intressenter.
- Strategins ekonomisk effektivitetsanalys eller ett "business case" har granskat både risker och möjligheter med avseende på lönsamhet, kostnad visavi nytta, löptid, typologi och i vissa fall långsiktig affärsmässighet.
- Implementeringsmetoden är både omfattande och koncis, och säkerställer att de olika planernas implementering kan uppnås på både kort och lång sikt.

Källa: Intervju med Martin Colreavy



## 4 Inspel till den svenska debatten

Det finns flera goda anledningar att diskutera nationell rumslig planering i Sverige. Vardagsgeografin som allt mer sträcker sig ut över kommun- och regiongränser, samt en effektivare användning av offentliga investeringsmedel är bland annat argumenten för en rumslig planering på en övergripande (nationell) nivå, som verktyg för en dialog kring Sveriges framtida rumsliga utveckling och samspelet mellan nationella, regionala och lokala visioner och mål.

En sådan nationell rumslig planering är möjlig utan att komma i konflikt med det kommunala planmonopolet. Det finns många exempel på en "mjukstart" för att komma igång med en övergripande rumslig planering, som t.ex. i Skottland eller Österrike. Även i Sverige finns exempel på sådana ansatser på regional nivå t.ex. i Skåne. En "mjukstart" utan förändringar i det formella planeringssystemet kan inledningsvis etablera den nationella planeringen som en arena där framtidsinriktade frågor kring samhällsorganisation, olika aktörers roller och mandat etc. diskuteras och utvecklas över tid.

Avsnitten nedan bidrar med några reflektioner som inspel till den svenska debatten för att underlätta strategiska vägval kring fokus och karaktär av en möjlig nationell planering i Sverige. Avsnitten lyfter fram olika val som behövs göras om man vill stärka den nationella planeringen. Dessa val handlar mestadels om preferenser och vilken typ av nationell planering (syfte, mål, omfattning, mandat ...) man föreställer sig för Sverige.

### 4.1 Syfte med en nationell planering för Sverige

Innan man börjar en diskussion om hur en nationell rumslig planering för Sverige skulle kunna se ut, måste frågan om dess syfte och mål besvaras. Utifrån exemplen kan det urskiljas några olika syften med en rumslig planering på nationell nivå, t.ex.:

- **En vision för Sverige.** Ska huvudsyftet av den nationella planeringen vara att ta fram en vision för Sveriges rumsliga utveckling eller ett referensverk (eller referensram som fastställer övergripande utmaningar, mål, viktiga frågor och behov men utan att göra tydliga avvägningar) som regioner och kommuner kan relatera till? I så fall är frågan också om vilken formell eller juridisk status ett sådant dokument kan eller ska ha (se även erfarenheter med skissen till en nationell vision "Sverige 2009").
- **Katografisk sammanställning av riksintressen.** Ska den nationella planeringen omfatta en kartering och avstämning av nationella markanvändningsintressen (riksintressen) som i det nederländska fallet? I så fall är frågan också om vad som realistiskt kan åstadkommas när det blir en nationell avvägning av markintressen, inte minst med hänsyn till erfarenheter kring Sveriges fysiska riksplanering eller försöket att koppla ihop planering och naturresurslagen. Denna ansats kräver även att staten förmår att väga olika riksintressen mot varandra – något som historiskt inte visat sig vara en enkel ekvation.
- **Ett handlingsprogram för Sverige.** Ska den nationella planeringen ha ambitioner att bli genomförd, dvs. vara utrustat med ett handlingsprogram och verktyg för dess genomförande



som t.ex. på Irland? I så fall är frågan också om hur detta kan kopplas ihop med Sveriges nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 och Sverigeförhandlingen inom transportområdet, de Europeiska Struktur- och Investeringsfonderna, den nationella budgeten m fl.

- **Planeringsriktlinjer för Sverige** Ska den nationella planeringen i mindre grad vara en plan för Sverige och istället, som grönboken i Estland, snarare vara en handbok för god planering på alla nivåer? I så fall är frågan om den nationella planeringen ska vara en plan eller planeringsriktlinjer.

## 4.2 Stora framtidsfrågor som har en rumslig dimension

Rumslig planering måste ta sig an de stora samhällsfrågorna för att vara relevant och få politisk uppmärksamhet. Det kan tänkas en rad olika infallsvinklar där samhällets stora framtidsfrågor kan bli kärnfrågan för en nationell planeringsprocess, t.ex.:

- **Klimatförändringen.** Klimatförändringen är nog den största frågan. Den är komplex, innehåller en rad målkonflikter, kräver ett tvärvetenskapligt angreppssätt och har en tydlig rumslig dimension. Det gäller frågor som t.ex. hur territoriell utveckling kan bidra till en mera klimativänlig framtid respektive en bättre hantering av effekterna. Kan klimatförändringar vara en drivande fråga för att höja rumslig planering på nationell nivå?
- **Ekonomisk återhämtning.** En annan dagspolitisk fråga handlar om den ekonomiska och även sociala återhämtningen efter corona-krisen. Corona-krisen har en tydlig rumslig dimension både när det gäller spridning av viruset samt effekterna av krishantering och återhämtningen. Den förväntade ekonomiska nedgången kan ge anledning till liknande diskussioner om hur statliga investeringspengar kan användas effektivare. Så som det var fallet på Irland efter finanskrisen. Kan den ekonomiska återhämtningen vara en drivande fråga för att höja rumslig planering på nationell nivå?
- **Integration.** Integration med sina olika sidor har varit en brännande samhällspolitisk fråga under lång tid. Det gäller både integration av personer med migrationsbakgrund och integration mellan olika typer av områden (t.ex. stad och land). De olika integrationsfrågorna har alla en tydlig rumslig dimension som kommer att påverka Sveriges framtida utveckling och territoriella balans. Kan integration vara ett tema för att höja rumslig planering på nationell nivå?

## 4.3 Huvudmannaskap och deltagande i framtagningsprocessen

Vem ska planera på nationella nivå och vilka ska involveras i processen? Det är inte enbart frågan om syftet utan även frågan om vem som tar eller får huvudmannaskapet och hur samspelet med andra aktörer ska se ut. Utifrån exemplen kan en del olika varianter tänkas:

- **Inkluderande flernivå-huvudmannaskap.** Ska kommunernas starka roll inom planeringssystemet tillgodoses genom att lägga huvudmannaskap för den nationella planeringen på ett organ/samverkansplattform som liknar ÖROK i Österrike?



- **Inkluderande nationellt huvudmannaskap.** Ska avvägningen av nationella sektorpolitiska intressen och mål tillgodoses genom att lägga huvudmannaskap på regeringen snarare än på ett särskilt departement eller verk som t.ex. i Skottland, eller genom en tydlig strategi för att inkludera andra nationella aktörer i processen som t.ex. på Irland.
- **Inkluderande co-kreativt framtagande.** Ska en bred, co-kreativ framtagandeprocess hjälpa till att stärka ägandet av den nationella planen utöver huvudmannen, t.ex. med tydligt strukturerade workshops för aktörer från planeringsorganen, sektorpolitik och civilsamhället som i Österrike, eller med en väldigt bred och omfattande deltagande process som i Slovenien, eller genom att göra relevanta intresseorganisationer till partners i processen som i Skottland?

#### 4.4 Användning och genomförande

Nationell planering är inget mål i sig själv. En diskussion om nationell rumslig planering bör därför även inkludera ett resonemang kring hur planen ska användas och/eller implementeras. Exempelen visar att det finns olika sätt att tänka kring genomförandet även när den nationella planen inte har en särskilt stark ställning i det formella planeringssystemet, t.ex.:

- **Mobilisering av regionerna för genomförandet.** Ska den nationella planeringen stärka regionerna och använda sig av regionala strategier och avtal som i det franska exemplet, eller genom en tydlig koppling av den nationella planen till regioner och regionala utvecklingsstrategier som i Skottland och på Irland?
- **Frivilliga partnerskap.** Ska den nationella planeringen snarare bidra med icke-förpliktande inspiration och bygga på frivilligt genomförande t.ex. genom partnerskapen som i det österrikiska exemplet?
- **Planering underifrån.** Ska den nationella planeringen byggas såväl underifrån som uppifrån och sedan förhandlas? Frågan är om man kan dra inspiration och lärdomar från liknande metoder inom andra sektorer i svensk politik, t.ex. Sverigeförhandlingen inom transportområdet.
- **Mål och medel.** Att knyta olika finanseringsmedel till den nationella planen kan hjälpa implementeringen. Kan ett avtalssystem som i Frankrike eller ett tydligt kopplat investeringsprogram som på Irland vara en väg framåt?

#### 4.5 Boverkets roll

Boverket är Sveriges centrala aktör när det gäller samhällsplanering. En nationell rumslig planering behöver en institutionell förankring av någon form. Någon behöver ta ledarskapet för processen. Därmed öppnar debatten också för en diskussion om Boverkets roll. Exempelen visar att det finns olika funktioner som en myndighet som Boverket skulle kunna uppfylla, t.ex.

- **Nationell arena.** Om den nationella planeringen inte är en karta utan en arena för framsynt strategiskt tänkande kring Sveriges rumsliga utveckling behövs någon som proaktivt driver denna arena med en verksamhetsplanering som löper under flera år. Någon måste skapa



mötesplatser och få relevanta aktörer att engagera sig i dialogen. Är Boverket redo att ta steget och främja sin roll som nätverksbyggare inom planering på ett sätt som driver och underhåller en arena för framsynt strategiskt tänkande om Sveriges rumsliga utveckling?

- **Nationellt sekretariat.** En "mjukstart" för en nationell rumslig planering kan innebära en särskild tillsatt styrkommitté och/eller många olika partners och partnerskap som driver framtagandet av den nationella planen eller dess implementering genom olika projekt. Det är t.ex. fallet i Österrike. En sådan variant behöver ett handlingskraftigt sekretariat för att stödja processen och ordna det praktiska. Kan detta vara en roll för Boverket?
- **Kunskapsbyggare.** Rumslig planering som är framtidsinriktad och tvärvetenskaplig och dessutom tar hänsyn till olika vardagsgeografier och ömsesidiga växelverknningar mellan olika platsers utveckling är inte lätt att hantera. Det kräver en kompetent planeringskår och permanent lärande och kunskapsbyggande. Ser Boverket sig som en kunskapsbyggare inom planeringskårens livslånga lärande med uppdraget att öka den svenska planeringskårens kompetenser inom rumslig planering?
- **"Planeringsrevisor".** En rumsligt relevant planering sker på olika administrativa nivåer och berör många olika samhällssektorer. Det är realistiskt att tänka sig ett planeringssystem där alla planer är koordinerade och avstämda mot varandra. En oberoende "planeringsrevisor" (som t.ex. på Irland) kan hjälpa till att identifiera och lösa fall där olika planer på något sätt strider mot varandra. Kan Boverket tänka sig en sådan roll för att stärka och stödja kommuner och regioner i olika avvägningsprocesser?







## Referenser

- Balz, V. & Zonneveld, W. (2020). The Institutionalisation of a Creative Practice: Changing Roles of Regional Design in Dutch National Planning. In V. Lingua & V. Balz (Eds.), *Shaping Regional Futures*, pp. 27–42. Cham: Springer International Publishing. [http://doi.org/10.1007/978-3-030-23573-4\\_3](http://doi.org/10.1007/978-3-030-23573-4_3)
- Balz, V. & Zonneveld, W. (2018). Transformations of Planning Rationales: Changing Spaces for Governance in Recent Dutch National Planning. *Planning Theory & Practice*, 19(3), pp. 363–384. <http://doi.org/10.1080/14649357.2018.1478117>
- Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment. (2011). *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning*. The Hague: Ministry of Infrastructure and the Environment.
- Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations. (2019). *Draft National Strategy on Spatial Planning and the Environment*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- ESPON. (2018a). *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe - Final Report*. Luxembourg.
- ESPON. (2018b). *Regional and national spatial planning: new challenges and new opportunities*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- Estonian Ministry of the Interior. (2012). *National Spatial Plan Estonia 2030+*. Tallinn: Estonian Ministry of the Interior.
- Evers, D. & Tennekes, J. (2016). *The Europeanisation of spatial planning in the Netherlands*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.
- Government of Ireland. (2018a). *Implementation Roadmap for the National Planning Framework*. Dublin: Department of Housing, Planning and Local Government.
- Government of Ireland. (2018b). *National Development Plan 2018–2027. Project Ireland 2040*. Dublin: Department of Public Expenditure and Reform.
- Government of Ireland. (2018c). *National Planning Framework. Project Ireland 2040*. Dublin: Department of Housing, Planning and Local Government.
- Miklavčič, T. (2020). Slovenia's new Spatial Development Strategy 2050 – on track towards a Just and Green Europe. <https://territorialagenda.eu/renewal-reader/slovenias-new-strategy-2050.html> (accessed on: 26 July 2016).
- Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. (2020). *Aménagement du territoire. La politique transversale*. Paris: Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.
- Ministry of Finance. (2020). *Green paper on Estonian spatial planning*. Tallinn: Ministry of Finance.
- OECD. (2016). *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*. OECD. <http://doi.org/10.1787/9789264260597-en>
- ÖROK. (2014a). *AGENDA Regional Governance. Ein fachlicher Orientierungsrahmen als Ergebnis der ÖREK-Partnerschaft (ÖREK-Partnerschaft Regionale Handlungsebene stärken)*. Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz. [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/PS\\_Regionale\\_Handlungsebene/Agenda\\_RegGov\\_final.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Regionale_Handlungsebene/Agenda_RegGov_final.pdf) (accessed on: 26 July 2016).
- ÖROK. (2014b). *VISION REGION. Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der regionalen Handlungsebene (ÖREK-Partnerschaft Regionale Handlungsebene stärken)*. Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz. [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/PS\\_Regionale\\_Handlungsebene/%C3%96ROK\\_Arbeitspapier\\_Vision\\_Region\\_final.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Regionale_Handlungsebene/%C3%96ROK_Arbeitspapier_Vision_Region_final.pdf) (accessed on: 26 July 2016).
- ÖROK. (2011a). *Handlungsräume 2020. Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2011*. Vienna: Österreichische Raumordnungskonferenz.
- ÖROK. (2011b). *Leitfaden für ÖREK Partnerschaften*. Vienna: Österreichische Raumordnungskonferenz.
- ÖROK. (2008). *Szenarien der Raumentwicklung Österreichs 2030 : Materialienband*. (Materialband No. 176/T). Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz.
- Polish Ministry of Regional Development. (2012). *National Spatial Development Concept 2030*. Warsaw: Department of Structural Policy Coordination.
- Scotland & Scottish Government. (2014). *Scottish planning policy*.



- Scotland, Scottish Government & APS Group Scotland. (2019). *National Planning Framework 3: monitoring report, October 2019*. <http://www.nls.uk/scotgov/2019/205535706.23.pdf> (accessed on: 3 August 2020).
- Scottish Government. (2014). *Scotland's Third National Planning Framework*. Edinburgh: Ministry for Local Government and Planning.
- Slovenien Ministry of the Environment and Spatial Planning. (2020). *Osnutek Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050*. Ljubljana: Ministry of the Environment and Spatial Planning. <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/strategija-prostorskega-razvoja-slovenije/javna-razprava/> (accessed on: 3 August 2020).
- Šooš, T. & Slovenia (Eds.). (2017). *Slovenian development strategy 2030*. Ljubljana: Government Office for Development and European Cohesion Policy = Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
- Szlachta, J. & Zaucha, J. (2010). *A new paradigm of the EU regional development in the context of the Poland's National Spatial Development Concept*. Sopot: Instytut Rozwoju.
- Walsh, J. A. (2019). Visions and plans for regional development in Ireland. *Administration*, 67(3), pp. 7–39.
- Zonneveld, W. & Evers, D. (2014). Dutch national spatial planning at the end of an era. In M. Reimer, P. Getimis, & H. H. Blotevogel (Eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes*, pp. 61–82. New York, NY: Routledge.