

# Nationellt inflytande i den fysiska planeringen

**Nordisk utblick till Finland, Norge och Danmark**

Rapport framtagen på uppdrag av Boverket

Version september 2020

**Författare: Johannes Lidmo, Diana N. Huynh och Mats Stjernberg**

För att citera denna rapport:

Lidmo, J., Huynh, D., & Stjernberg, M. (2020). *Nationellt inflytande i den fysiska planeringen: Nordisk utblick till Finland, Norge och Danmark*. Slutrapport framtagen på uppdrag av Boverket, 30 september, 2020, Stockholm.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
<b>1. Inledning.....</b>	<b>7</b>
1.1 Metodbeskrivning.....	7
<b>2. Planeringssystemen i Norden .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Nordisk utblick .....</b>	<b>13</b>
3.1 Finland .....	14
3.1.1 Rollfördelning och huvudmannaskap för den fysiska planeringen.....	14
3.1.2 Nationellt inflytande i den fysiska planeringen .....	15
3.1.3 Sammanfattning .....	20
3.2 Norge .....	21
3.2.1 Rollfördelning och huvudmannaskap för den fysiska planeringen .....	21
3.2.2 Nationellt inflytande i den fysiska planeringen.....	24
3.2.3 Sammanfattning .....	28
3.3 Danmark.....	30
3.3.1 Rollfördelning och huvudmannaskap för den fysiska planeringen.....	30
3.3.2 Nationellt inflytande i den fysiska planeringen .....	31
3.3.3 Sammanfattning .....	34
<b>4. Kommunexempel .....</b>	<b>36</b>
4.1 Lempäälä kommun (FI) .....	37
4.1.1 Regionala kontexten och kommunen .....	37
4.1.2 Rollfördelningen i planeringssystemet .....	37
4.1.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen .....	39
4.1.4 Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå .....	39
4.2 Tammerfors kommun (FI).....	41
4.2.1 Regionala kontexten och kommunen.....	41
4.2.2 Rollfördelningen i plansystemet.....	41

4.2.3	Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen .....	43
4.2.4	Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå .....	43
4.3	<i>Nordre Follo kommun (NO) och Sandefjord kommun (NO)</i> .....	45
4.3.1	Regionala kontexten och kommunen .....	45
4.3.2	Rollfördelningen i plansystemet.....	45
4.3.3	Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen .....	47
4.3.4	Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå .....	49
4.4	<i>Stavanger kommun (NO) och Bergen kommun (NO)</i> .....	51
4.4.1	Regionala kontexten och kommunen .....	51
4.4.2	Rollfördelningen i plansystemet.....	53
4.4.3	Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen .....	54
4.4.4	Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå .....	55
4.5	<i>Vejle kommun (DK)</i> .....	57
4.5.1	Regionala kontexten och kommunen .....	57
4.5.2	Rollfördelningen i planeringssystemet .....	58
4.5.3	Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen .....	59
4.5.4	Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå .....	59
4.6	<i>Nyborg kommun (DK)</i> .....	62
4.6.1	Regionala kontexten och kommunen.....	62
4.6.2	Rollfördelningen i plansystemet.....	63
4.6.3	Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen .....	64
4.6.4	Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå .....	64
<b>5.</b>	<b>Reflektioner kring det nationella inflytandet</b> .....	<b>66</b>
5.1	<i>Nationella planinstruments karaktär</i> .....	66
5.2	<i>Nationella anspråkens rumsliga dimension</i> .....	68
5.3	<i>Samverkan och flernivåstyrning</i> .....	69
5.4	<i>Balansen mellan nationell stöttning och detaljstyrning</i> .....	71
5.5	<i>Strategisk och "soft" nationell fysisk planering</i> .....	72

<i>5.6 Inspel till den svenska debatten</i> .....	74
<b>Referenser</b> .....	<b>75</b>
<b>Bilaga 1: Intervjuguide nationella planmyndigheter</b> .....	<b>79</b>
<b>Bilaga 2: Intervjuguide kommuner</b> .....	<b>81</b>
<b>Bilaga 3: Invändningsmyndigheter i Norge</b> .....	<b>83</b>

## Sammanfattning

Nordregio har på uppdrag av Boverket genomfört en studie av Finland, Norge och Danmark avseende ländernas planeringssystem med syftet att studera det nationella inflytande i den fysiska planeringen. Fokus har varit att införskaffa en ökad förståelse för de nationella planinstrumenten som är en del av det formella planeringssystemet, och identifiera och studera andra nationella initiativ som har påverkan på den fysiska planeringen. Uppdraget har syftat till att svara på följande frågeställningar:

1. Vilka är de övergripande nationella styrdokument och planinstrumenten för fysisk planering i Finland, Norge och Danmark?
  - A. Vilken roll och funktion har dessa i planeringssystemet i stort (uppåt och neråt): Vem ska använda dem? Hur ska de användas?
  - B. Vilka frågor fångas upp och vilka frågor hamnar utanför?
  - C. Hur ser framtagandeprocessen ut?
2. Vilket genomslag får den nationella styrningen i den kommunala planläggningen?
  - A. Hur kopplas olika verktyg, investeringar och initiativ av betydelse för den rumsliga utvecklingen till den nationella styrningen?

Studien har utgått från tidigare nordiska och europeiska studier på det nordiska planeringssystemet, dokumentstudier av gällande lagstiftning samt nyckelintervjuer med en till två nyckelpersoner per land på nationell nivå. Därtill intervjuades åtta kommuner i de studerade länderna som har bidragit till en ökad förståelse för kommunernas behov av nationell stöttning och på kommunernas perspektiv på nationell styrning.

Av studien kan flertalet perspektiv belysas. Trots likheterna i Finland, Norge och Danmarks planeringssystem finns det väsentliga skillnader, i synnerhet avseende den nationella nivåns inflytande över markanvändningen i det formella planeringssystemet. Till exempel, fokuserar planlagstiftningen i Danmark i huvudsak på den fysiska markanvändningen, medan kommunplanen i Norge har en strategiskt orienterad social del som är obligatorisk men inte juridiskt bindande. I Finland å andra sidan ska de riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT) beaktas och genomföras av alla statliga myndigheter så att målen främjas.

Vid ett jämförande perspektiv är det av vikt att förstå de nationella planinstrumentens karaktär samt andra nationella initiativ som direkt och indirekt kan få en påverkan på markanvändningen. En stor del av all policy, från nationell till kommunal nivå, resulterar i någon form av markanvändning. En sådan iakttagelse talar alltså för att så kallade mjuka planinstrument (eller 'soft planering') kan ha stor effekt i planeringen, dvs. icke-lagstadgade planinstrument som står utanför det formella planeringssystemet ska inte underskattas som en del av helheten i den nationella styrningen över markanvändningen.

Flera aspekter identifieras ha relevans för nationella planinstrument och dess effekt på den fysiska kommunala planeringen och markanvändningen, vilka tillsammans påverkar planinstrumentens effekt på den lokala fysiska planeringen, nämligen 1) planinstrumentens karaktär; 2) de nationella anspråkens rumsliga dimension; 3) samverkan och flernivåstyrning; 4) balansen mellan nationell stöttning och detaljstyrning; och 5) strategisk och 'soft' fysisk planering. Aspekterna består av komplext överlappande perspektiv som tillsammans påverkar de nationella planinstrumentens effekt på den fysiska miljön. Regionernas roll i att översätta nationella anspråk blir också av vikt att belysa, där det i Danmark finns en avsaknad av den regional nivå, medan regionerna i Finland spelar en viktig roll i att översätta nationella intressen. Sammantaget finns det ett behov av en mellannivå – samtidigt är det viktigt att balansera detaljstyrning och stöttning från staten, och inom vilka områden som staten ska eller bör ha inflytande. Det finns många perspektiv att ta med sig, och baserat på studiens

resultat formulerar Nordregio ett antal aspekter som kan vara värdefulla in i diskussionen kring nationella anspråk i den fysiska planeringen i Sverige:

- Ha tydliga syften och intentioner med de nationella planinstrumenten. Det kommer i sin tur att påverka övriga aspekter.
- Fundera över de nationella planinstrumentens karaktär, och vilka egenskaper de ska ha i relation till syften och intentioner.
- Fundera över om staten ska stötta eller detaljstyra den fysiska planeringen. Planinstrumenten kan även uppnå båda syftena om innehållet balanseras på ett tillfredställande sätt. Det är således viktigt att finna balansen mellan stöttning och detaljstyrning från statens sida för att behålla kommunernas självstyrande om den relationen ska upprätthållas
- Se över möjligheten för kommuner och regioner att utmana nationella invändningar, eftersom det kan vara en resursfråga där en del kommuner har större möjlighet att "undvika" och utmana beaktandet av nationella intressen medan andra kanske saknar den möjligheten.
- Ska nationella styrdokument stå sig över tid och över mandatperioder; eller vara politiskt känsliga såtillvida att de ska tas fram vid varje ny regering?
  - o Fundera på hur kommuner, regioner och andra relevanta aktörer involveras i framtagandet av innehållet av sådana dokument.
- Se över möjligheter att använda strategiska dokument som framhäver strategiska satsningar med påverkan på den fysiska planeringen. Om dokument tas fram och fungerar som ett planeringsunderlag för kommunerna (och regionerna) i deras planering och uppdateras kontinuerligt kan det vara av nytta för kommunal planering.
- Fundera över en tydlig rollfördelning gällande sektorsintegrering på nationell nivå – både i det formella planeringssystemet och i planeringspraktiken. Är Länsstyrelsens roll i det svenska systemet tillräcklig med tanke på erfarenheter från andra nordiska länder där kommunerna upplever oklarheter kring statliga invändningar från olika sektorsmyndigheter mm?
- Regionerna har en viktig roll i att översätta nationella mål och att stötta kommunal planering. Fundera över hur de enskilda regionerna liksom forum för regional samverkan används på bästa sätt.
- Genomslagskraften av nationella planinstrument ska därför förstås genom linsen av alla aspekter ovan.

## 1. Inledning

Boverket har anlitat Nordregio för att göra en översikt över de övergripande nationella styrdokumenterna för fysisk planering i tre andra nordiska länder: Finland, Norge och Danmark, och att ge sina inspel till den svenska debatten om nationellt inflytande i den fysiska planeringen genom denna utblick. Följande frågeställningar ska besvaras inom ramen för uppdraget:

1. Vilka är de övergripande nationella styrdokumenterna och planinstrumenten för fysisk planering i Finland, Norge och Danmark?
  - A. Vilken roll och funktion har dessa i planeringssystemet i stort (uppåt och neråt): Vem ska använda dem? Hur ska de användas?
  - B. Vilka frågor fångas upp och vilka frågor hamnar utanför?
  - C. Hur ser framtagandeprocessen ut?
2. Vilket genomslag får den nationella styrningen i den kommunala planläggningen?
  - A. Hur kopplas olika verktyg, investeringar och initiativ av betydelse för den rumsliga utvecklingen till den nationella styrningen?

Rapporten har författats av Nordregio i nära samverkan med Boverket. Bakgrunden till uppgiften är att Boverket i deras regleringsbrev för budgetåret 2020 har fått i uppdrag från Sveriges regering att genomföra en internationell förstudie av nationella värden och anspråk i den fysiska planeringen (Finansdepartementet, 2019). Nordregio har bidragit med den nordiska utblicken i detta uppdrag. Regeringsuppdraget visar bland annat på ett tydligt intresse från den svenska regeringen att lära från, eller hålla sig uppdaterad kring, hur de nordiska grannländerna arbetar med det nationella inflytandet i kommunal planering. Baserat på underlaget från Nordregios studie och övrigt arbete i Boverkets regeringsuppdrag, ska Boverket redovisa för- och nackdelar med de studerade systemen till den svenska regeringen.

Slutsatserna från Nordregios uppdrag presenteras i denna rapport, och den har även föregåtts av en delrapport som redovisades till Boverket i början av juli 2020. En kortversion planeras att publiceras på engelska av Nordregio senare under 2020, alternativt i början av 2021. I kapitel 2 introduceras de nordiska planeringssystemen mer generellt. I kapitel 3 beskrivs Finlands, Norges och Danmarks planeringssystem med fokus på den nationella nivån. Rapporten lyfter också fram andra nationella styrmedel med effekt på den fysiska miljön som har identifierats. I kapitel 4 exemplifierar vi med minst två kommunala exempel per land som ur ett svenskt lärandeperspektiv är intressanta och har valts ut i samråd med Boverket. Där beskrivs exempel på hur kommunerna relaterar till och använder sig av nationella planinstrument i sin kommunala planering. Avslutningsvis analyseras de nationella anspråken i den nordiska utblicken i kapitel 5 där Nordregio även delger sina inspel till den svenska debatten.

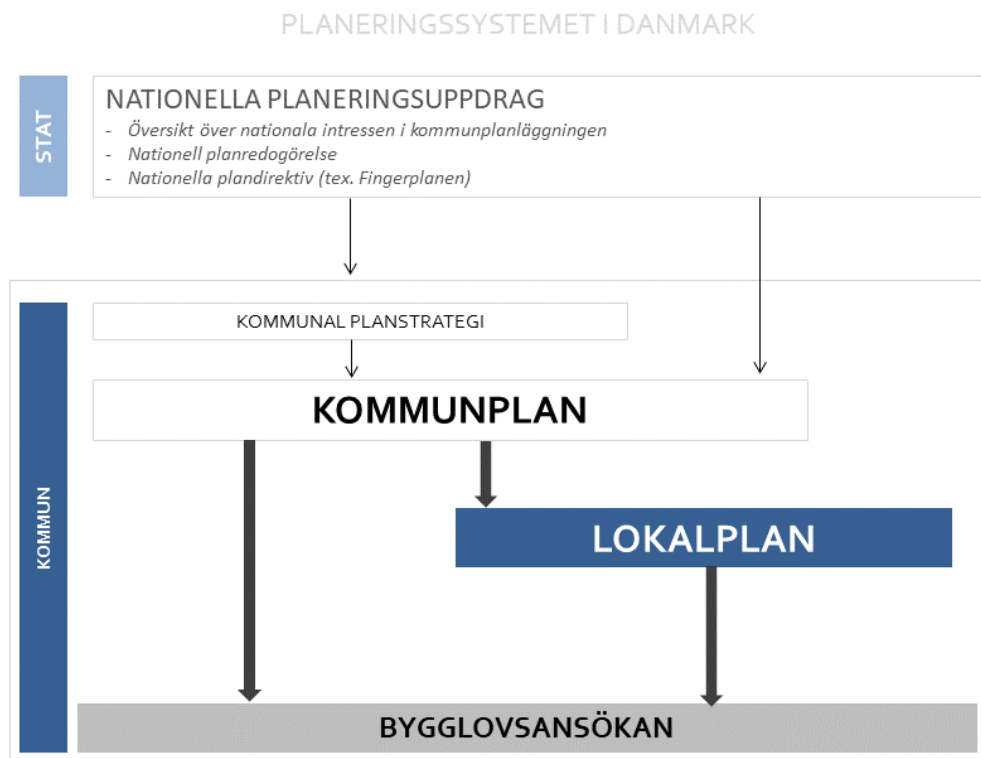
### 1.1 Metodbeskrivning

Uppdraget har utförts i nära samråd och samverkan med representanter från Boverket. För denna slutrapport har Nordregio utgått från tidigare nordiska och europeiska studier på det nordiska planeringssystemet, dokumentstudier av gällande lagstiftning samt nyckelintervjuer med en till två nyckelpersoner per land på nationell nivå. Vi har intervjuat representanter från Miljöministeriet (FI), Kommunal- och moderniseringsdepartementet (NO) och Erhvervsstyrelsen (DK). Intervjuguiden togs fram i samverkan med Boverket (se bilaga 1) och vid intervjuerna medverkande representanter från Boverket. Därtill har intervjuer med nyckelpersoner i åtta kommuner genomförts (två kommuner i Danmark, två kommuner i Finland och fyra kommuner i Norge) vilka har valts ut med syftet att exemplifiera och följa upp nationella anspråk i den kommunala och regionala fysiska planeringen i Finland, Norge och Danmark. Intervjuguiden med kommunerna finns i bilaga 2.

## 2. Planeringssystemen i Norden

Ur ett internationellt perspektiv har de nordiska planeringssystemen ofta beskrivits som "omfattande/heltäckande" (se tex. CEC, 1997; Nadin och Stead, 2008; Smas och Lidmo 2018; Galland 2020) vilket betyder att planeringssystemen med sina välfärdstraditioner koordinerar policysektorer genom ett rumsligt perspektiv – något som sker genom ett hierarkiskt och integrerat planeringssystem. Kännetecknande för de nordiska länderna är att kommunerna primärt ansvarar för den fysiska planeringen, vilket i Sverige ofta beskrivs som det kommunala planeringsansvaret (också känt som kommunernas planmonopol). Trots likheterna inom Norden skiljer sig länderna åt när det kommer till antal planinstrument, vilka förvaltningsnivåer som ansvaret för planinstrumenten finns på, vilket inflytande den nationella nivån har i den fysiska planeringen samt planinstrumentens lagstadgade och juridiskt bindande status.

I vår nordiska utblick fokuserar vi på det nationella inflytandet i Danmark, Finland och Norge, men vi redogör kort för alla de fem nordiska planeringssystemen nedan.



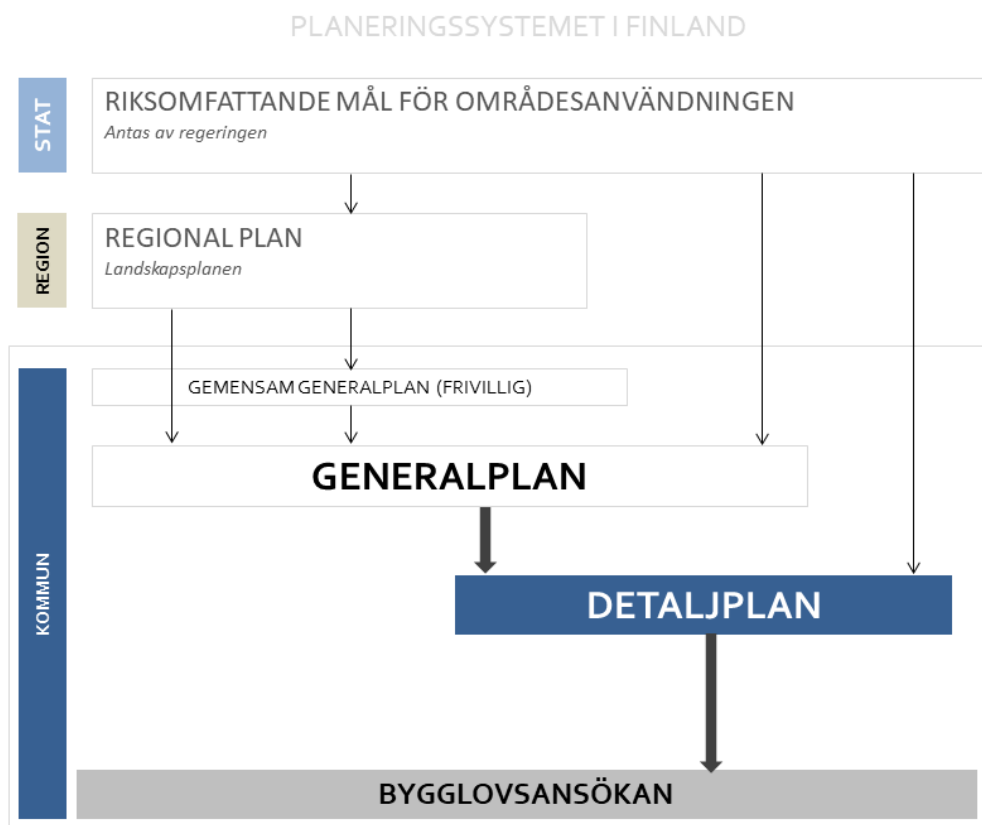
**Figur 1.** En översikt över det danska planeringssystemet.

I **Danmark** har det skett många ändringar i landets planeringssystem sedan 2000, bland annat har planeringssystemet under de senaste åren blivit alltmer strategiskt och tillväxtorienterat. Detta inträffade succesivt när den regionala planeringsnivån försvann vilket gjordes i samband med kommunreformen 2007 när kommunerna minskade från 275 till 98 större geografiska enheter och tog över många traditionella planeringsuppdrag från den regionala nivån (Galland, 2020). Detta har inneburit att planeringssystemet i Danmark dels genomgått decentralisering av beslutsfattande och gett kommunerna större befogenhet över ett större geografiskt område vilket bidragit till mer strategiska och tillväxtorienterade frågor på planeringsagendan, åtminstone på lokal nivå. Dels genomgått en uppskalning av den regionala planeringen i huvudstadsområdet där den nationella



nivån tagit över samordningen och planeringen av Stor-Köpenhamn genom Fingerplanen. Detta har sammantaget genererat och genomsyrats av tillväxt och utvecklingspolitik som förändrat rollfördelningen och ansvarsfördelningen mellan olika policy- och planeringsinstrument (Galland, 2020), där exempelvis regionala utvecklingsprogram i fem större administrativa regioner är det enda som är kvar på regional nivå. Däremot är dessa program helt fokuserade på den ekonomiska utvecklingen utan en uttalad roll i planeringssystemet eller med en tydlig rumslig dimension.

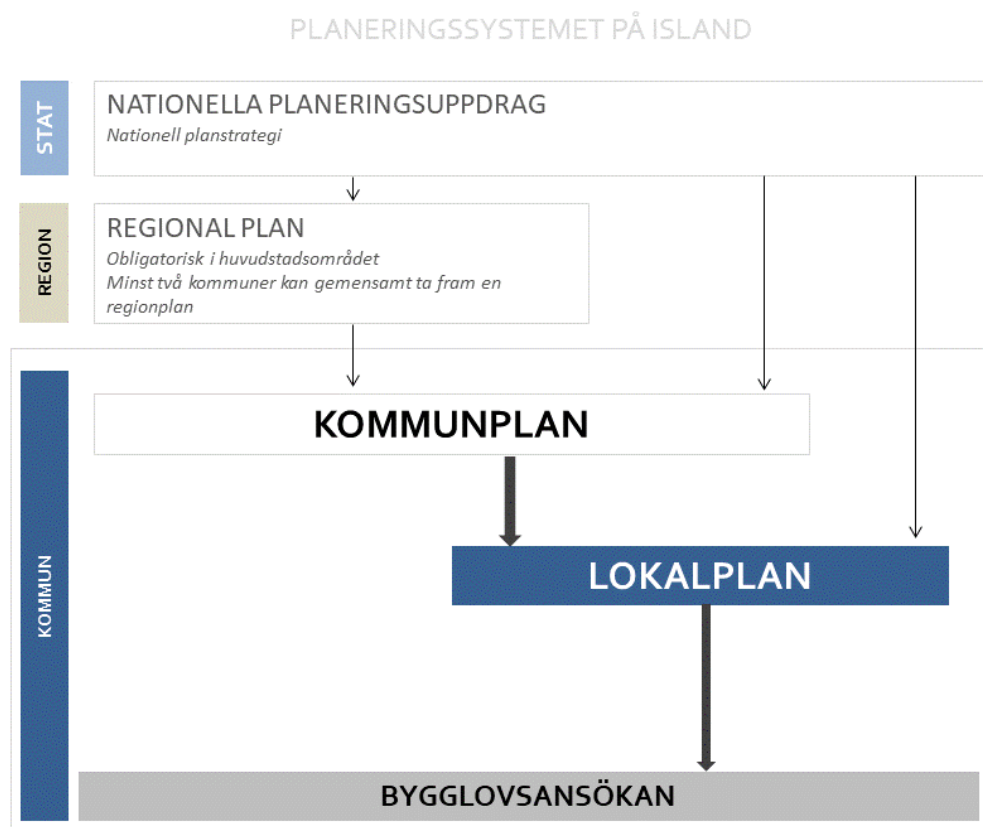
Idag består planeringssystemet i Danmark på den nationella nivån av 1) översikt över nationella intressen i kommunplanläggningen (*Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen*), 2) nationella planredogörelser (*Landsplanredogørelser*), och 3) nationella plandirektiv (*landsplandirektiv*). Ansvaret för dessa nationella instrument ligger hos den nationella planmyndigheten, Erhvervsstyrelsen, men rent formellt hos näringsministern (*Erhvervsministeren*). På den lokala nivån finns planinstrument såsom *kommuneplan* (motsvarande svensk översiktsplan) och *lokalplan* (motsvarande svensk detaljplan). Ansvaret att ta fram dessa ligger hos kommunerna. Även en *kommuneplanstrategi* som innehåller politiska strategier för kommunens utveckling de kommande åren, tas fram för varje mandatperiod. Strategierna ska prioriteras i kommunplanen. Kommunplanstrategin kan således anses vara ett politiskt och strategiskt plandokument som är en del av det danska planeringssystemet och som vägleder prioriteringarna i kommunplanen. Förutom nationella planredogörelser och kommunplanstrategin så är alla planinstrument delvis eller helt juridiskt bindande med regulativa krav på markanvändningen (se mer i kapitel 3 nedan).



Figur 2. En översikt över det finska planeringssystemet.

I Finland finns ett nationellt planinstrument – *riksomfattande mål för områdesanvändningen* – som ska beaktas i regional och kommunal planering samt av alla statliga myndigheter för att främja uppfyllelse av målen. Det är Miljöministeriet som bereder de riksomfattande målen för områdesanvändningen på uppdrag av ansvarigt statsråd. På regional nivå finns juridiskt bindande

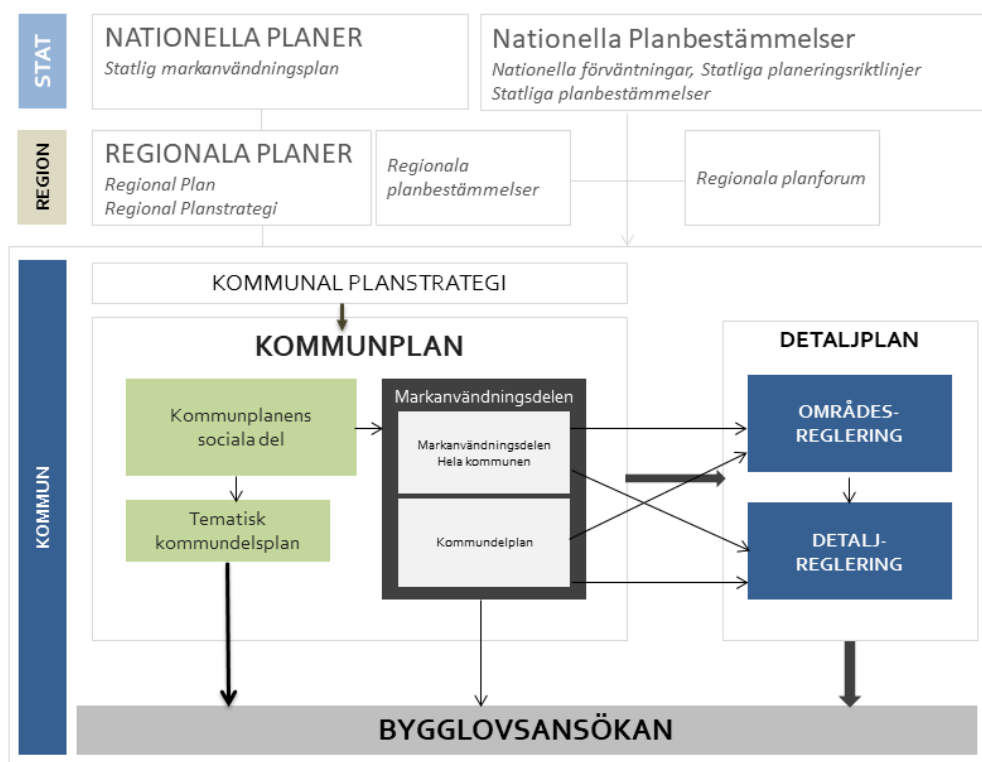
*landskapsplaner* som tas fram av landskapsförbunden där regionens kommuner ska vara medlemmar. På kommunal nivå finns juridiskt bindande *generalplaner* (motsvarande svensk översiktsplan) och *detaljplaner*. De riksomfattande målen för områdesanvändningen konkretiseras primärt på regional nivå då dessa skall beaktas i landskapsplanen och samordnas med regionala mål. Finlands planeringssystem är tydligt hierarkiskt och på så vis beaktas de riksomfattande målen på kommunal nivå genom att generalplanen förhåller sig till landskapsplanen. Notera att det självstyrande landskapet Åland har en egen planlagstiftning (se Plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland)) och även om det finns likheter med den finska planlagstiftningen, skiljer sig vissa delar; exempelvis finns ingen landskapsplan på regional nivå på Åland. I vår utblick avgränsar vi studien till fastlandet Finland.



**Figur 3.** En översikt över det isländska planeringssystemet.

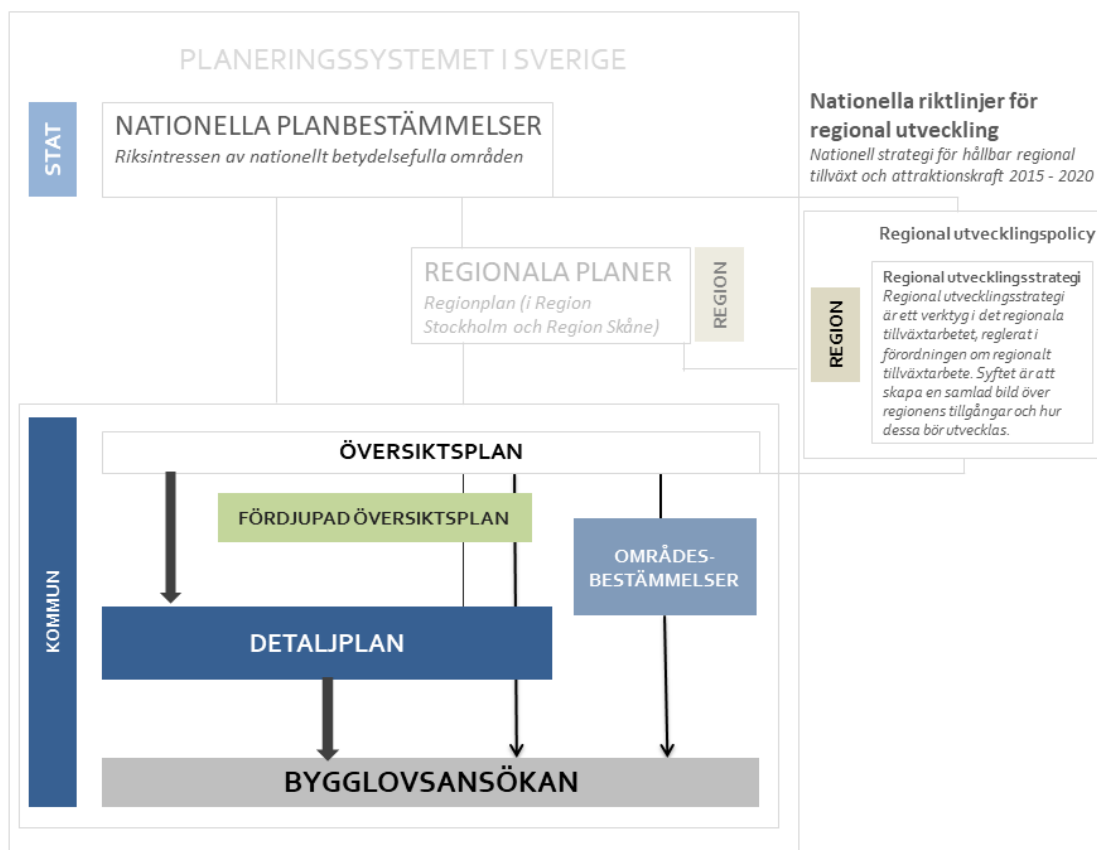
**På Island** utarbetar den isländska nationella planmyndigheten, Skipulagsstofnun, Islands nationella planstrategi (*Landsskipulagstefna*). Den är vägledande för all markanvändning på lokal nivå. Juridiskt bindande regionplaner (*Svæðisskipulag*) kan tas fram om minst två kommuner väljer att samarbeta, dock är det obligatoriskt att ha en regionplan för huvudstadsområdet. På kommunal nivå finns kommunplaner (*Aðalskipulag*) vilka motsvarar svenska översiktsplaner och lokalplaner (*Deiliskipulag*) vilka motsvarar svenska detaljplaner. Båda är juridiskt bindande. På Island finns ett tydligt hierarkiskt system, där planer på lägre administrativ nivå inte får avvika från övre nivåer, utan planerna måste vara förenliga. Alla planer ska också granskas och godkännas av det isländska Miljöministeriet, även om den isländska planmyndigheten, Skipulagsstofnun, är den myndighet som utför detta i praktiken.

## PLANERINGSSYSTEMET I NORGE



Figur 4. En översikt över det norska planeringssystemet.

I Norge finns fyra nationella planinstrument: Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning (*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*); Statliga planeringsriktlinjer (*Statlige planretningslinjer*); Statliga plansbestämmelser (*Statlige planbestemmelser*), och Statlig markanvändningsplan (*Statlig arealplan*). Regionen (*Fylkeskommunen*) kan på regional nivå fastställa juridiskt bindande planbestämmelser i den regionala planen. *Regionala planforum*, *regional planstrategi* och *interkommunala plansamarbeten* är andra tillgängliga regionala planinstrument. I Norge sker planläggning i huvudsak på kommunal nivå. Kommunerna ansvarar för att ta fram en kommunal planstrategi som innehåller diskussion om strategiska val av långsiktig markanvändning. *Kommuneplanen* (motsvarande svensk översiktsplan) består av en strategisk social del (*samfunnsdel*) och en juridiskt bindande markanvändningsdel (*arealdel*). Det finns ytterligare ett lokalt planinstrument, *reguleringsplanen* (motsvarande svensk detaljplan), som också är juridiskt bindande och mer detaljerad. Den norska detaljplanen kan tas fram antingen som områdesreglering eller som detaljreglering (se mer i tex. Smas och Fredricsson, 2013). De regionala och kommunala planerna ska även redovisa för hur de beaktar kommunala, regionala och nationella mål. Dessutom ska de regionala planforumen fungera som en plattform där man klargör statliga, regionala och kommunala intressen och på så vis söka samordning i förbindelse till arbetet med de regionala och kommunala planerna.



Figur 5. En översikt över det svenska planeringssystemet.

I Sverige finns på nationell nivå *riksintressen av nationellt betydelsefulla områden* vilka skall beaktas i regional och kommunal planering. Riksintressen har påverkan på markanvändningen på lokal nivå och är på så vis regulativt. På regional nivå finns en *regionplan*, som för närvarande endast tillämpas i regionerna Skåne och Stockholm. På kommunal nivå finns kommunernas *översiktsplaner* som vägleder den juridiskt bindande *detaljplanen* vilket är det enda juridiskt bindande planinstrumentet i Sverige. Utöver detta ska varje regional aktör med tillväxtsansvar ta fram en regional utvecklingsstrategi, vilket formellt inte är en del av det svenska planeringssystemet. Däremot har en del svenska regioner tagit fram rumsliga strategier, ofta vid namn *strukturbild*, för att konkretisera sina regionala utvecklingsstrategier med en rumslig dimension (se tex. Smas och Lidmo 2018).

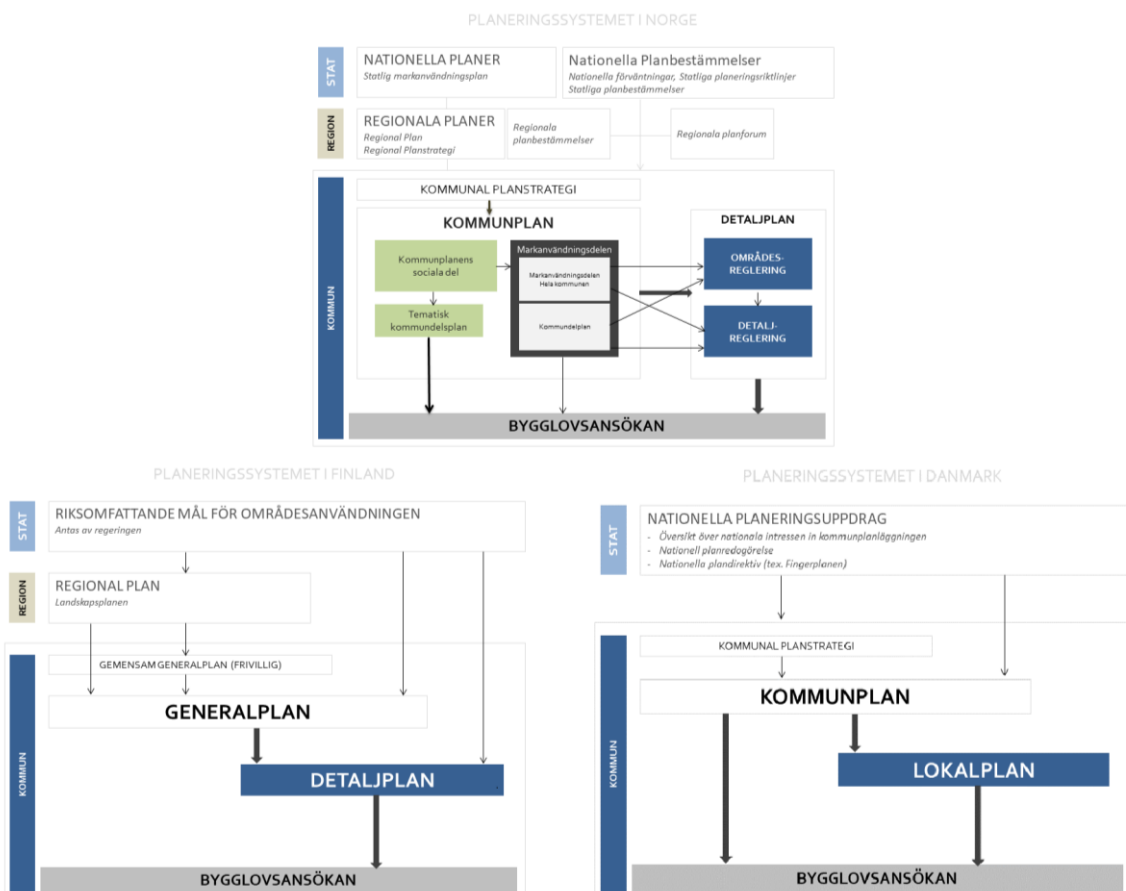
I följande kapitel fokuserar vi på de nationella planinstrumenten i tre av de nordiska länderna: Finland, Norge och Danmark. Vi beskriver dessa nationella planinstrument baserat på såväl dokumentstudier och de intervjuer vi har genomfört med de departement i de nordiska länder som ansvarar för den fysiska planeringen.

### 3. Nordisk utblick

De nordiska ländernas planeringssystem är i många avseende lika, men det finns skillnader, framförallt med avseende på de nationella anspråken och de verktyg som staten har på den fysiska miljön. Dessutom ramas de olika ländernas planeringssystem in i olika stor utsträckning av planlagstiftningen som i sin tur påverkar den fysiska planeringens inriktning.

Det är också värt att nämna i denna utblick att revideringar och förnyelse av planlagstiftningar sker kontinuerligt och med jämna mellanrum. I Finland har man de senaste åren arbetat med en stor reform inom planlagstiftningen (Markanvändnings- och bygglag) och även i Danmark sker just nu en revidering av planlagstiftningen. I Norge skedde den senaste stora reformen av planlagstiftningen 2008, men där sker dock just nu en stor kommunreform som kommer att påverka den regionala och kommunala planeringspraktikens organisering.

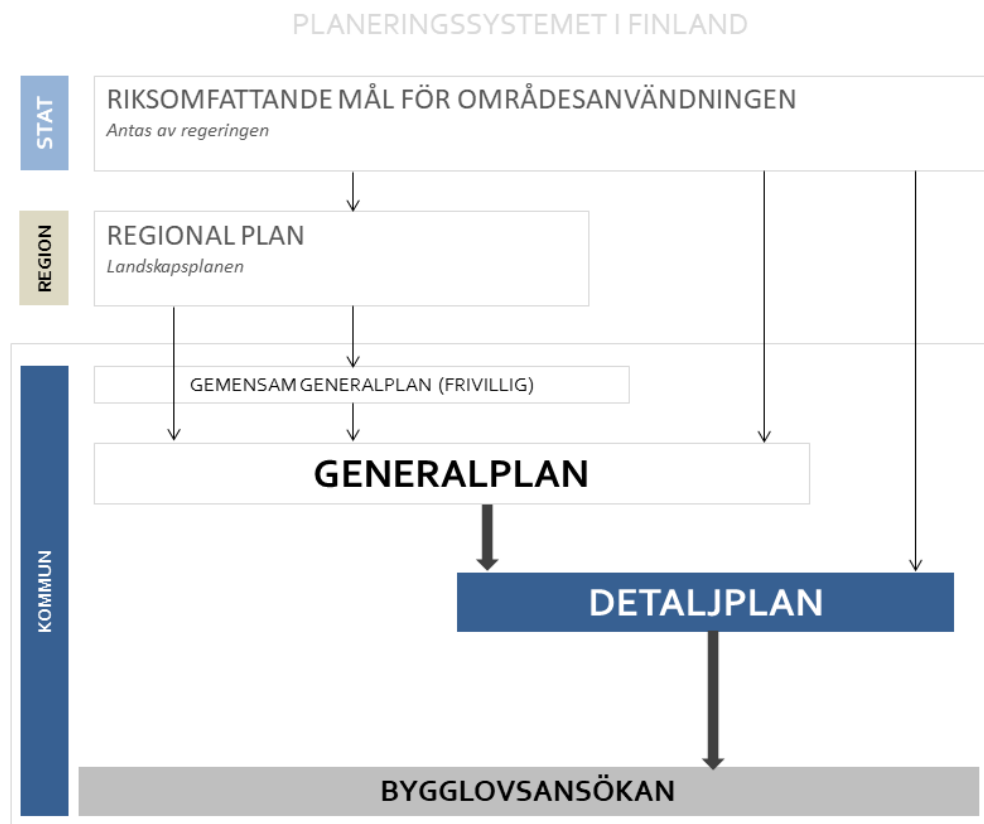
De nordiska ländernas planeringssystem är i många avseende lika, men det finns skillnader, framförallt med avseende på de nationella anspråken och de verktyg som staten har på den fysiska miljön. Dessutom ramas de olika ländernas planeringssystem in i olika stor utsträckning av planlagstiftningen som i sin tur påverkar den fysiska planeringens inriktning. Planlagstiftningen fokuserar i första hand på den fysiska planeringen och den fysiska miljön, men även andra sektoriella intressen har i slutändan relevans för den fysiska miljön. Detta märks i planeringen på olika sätt, och genom olika verktyg. I detta kapitel beskriver vi rollfördelningen och huvudmannaskap för den fysiska planeringen samt det nationella inflytandet och anspråket i den fysiska planeringen i Finland, Norge och Danmark.



Figur 6. De studerade planeringssystemet. Figuren ger en jämförande överblick över planeringssystemen.

## 3.1 Finland

### 3.1.1 Rollfördelning och huvudmannaskap för den fysiska planeringen



Figur 7. En översikt över det finska planeringssystemet.

Det finska planeringssystemet ramas primärt in av den finska planlagstiftningen; Markanvändnings- och bygglag (Finlex, 1999:132). Den finska planlagstiftningen syftar till att reglera områdesanvändningen och byggandet för att skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologisk, ekonomisk, social och kulturell hållbar utveckling. Hållbar utveckling är således en tydlig utgångspunkt för den fysiska planeringen. På nationell nivå har Miljöministeriet huvudansvar för att övervaka planlagstiftningen och dess intressen, men även SYKE (Finlands Miljöcentral) spelar en viktig roll och tillhandahåller forskning och data som stödjer beslutsprocessen i relation till bland annat den fysiska planeringen.

Finland har ett hierarkiskt planeringssystem, där de regionala (landskapen) och lokala (kommunerna) planeringsnivåerna är de mest betydelsefulla. Likt Sverige är det främst ett kommunalt planeringsansvar, men regionerna har juridiskt bindande regionala planer (sk. Landskapsplaner) till sitt förfogande. Det som planeras ska även beakta nationella intressen som är definierade i de *riksomfattande målen för områdesplaneringen (VAT)*. VAT är just mål och bereds av Miljöministeriet. Målen ska följas och beaktas av den regionala nivån både i deras utövande som planmyndighet och i landskapsplanens innehåll. Generalplanen (motsvarande svensk översiktsplan) ska i sin tur beakta alla intentioner och krav i landskapsplanen, medan detaljplanen mer detaljstyrt reglerar områdesanvändningen och måste vara i linje med generalplanen. I Finland blir det alltså en tydlig hierarkisk uppdelning i planeringssystemet, där främst den regionala och kommunala nivån har stort planeringsmandat med framtagandet av regionala och kommunala planer, men där mål från den nationella nivån ska beaktas. Fram till 2016 behövde alla regionala planer godkännas av

Miljöministeriet, men numera övervakas de nationella intressena istället enbart under planprocessen där Miljöministeriet har en granskande funktion.

Med andra ord, på nationell nivå finns så kallade *riksomfattande mål för områdesanvändningen* vilka ska tas fram av ansvarigt statsråd. Detta anses vara Finlands enda nationella planinstrument och tas fram enligt planlagstiftningens tredje kapitel. Till skillnad mot exempelvis nationella intressen i Danmark (se avsnitt nedan) behöver de riksomfattande målen i Finland inte tas fram under varje mandatperiod. När de riksomfattande målen tas fram ska planlagstiftningens syfte (Finlex, 1999:132, kapitel 1, §1), och målen för områdesplaneringen i planlagstiftningen (Finlex, 1999:132, kapitel 1, §5), beaktas. De riksomfattande målen ska sedan beaktas i den regionala och kommunala planeringen, främst genom att genomsyra planmyndigheternas arbete. Notera alltså skillnaden mellan *riksomfattande mål för områdesanvändningen* (enligt Finlex, 1999:132, kapitel 3) och *Målen för områdesplaneringen* (enligt Finlex, 1999:132, kapitel 1, §5). *Riksomfattande mål för områdesanvändningen* är ett nationellt planinstrument som tas fram i ett separat plandokument av ansvarigt statsråd och Miljöministeriet. Det har som intention att vägleda det arbete som alla statliga myndigheter i Finland utför. Den ska även beaktas av landskapsplaneringen eller vid annan områdesplanering på så sätt att möjligheterna till att målen uppnås, främjas (se Finlex, 1999:132, kapitel 3, §24). De riksomfattande målen togs fram senast 2017 och är sedan dess 17 till antalet med fem huvudsakliga teman, nämligen i) Fungerande samhällen och hållbara färdsätt, ii) Ett effektivt trafiksystem, iii) En sund och trygg livsmiljö, iv) En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar, och v) En energiförsörjning med förmåga att vara förnybar.

*Målen för områdesplaneringen* däremot, är just mål för områdesplaneringen som är definierade i lagtexten och ska beaktas i varje enskild plan (från regional till lokal nivå). I dagsläget finns elva mål definierade i lagtexten under paragraf 5. På grund av att dessa mål är väldigt breda är dess effekt på den faktiska markanvändningen omdebatterade, vilket framhålls av informanterna i vår studie.

Miljöministeriets roll blir att följa upp att landskapen tar hänsyn till de riksomfattande målen i framtagandet av landskapsplanen. På lokal nivå övervakas detta av NTM-centralen (Närings-, trafik- och miljöcentralen) vilket ungefär motsvarar länsstyrelsernas roll i Sverige. Om det på lokal nivå uppkommer motstridigheter med de riksomfattande målen så kan även representanter från Miljöministeriet medverka och granska lokala planer framtagna av kommunerna, men detta uppdrag utförs främst av NTM-centralen som finns i varje landskap.

### 3.1.2 Nationellt inflytande i den fysiska planeringen

Som nämnts ovan finns enbart ett lagstadgat nationellt planinstrument i Finland, som är en del av planeringssystemet och definierat i planlagstiftningen, nämligen *Riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT)*. Utöver detta har den finska staten nyligen ingått avtal kopplat till statlig finansiering med större stadsregioner med syftet att stödja dels samarbetet mellan kommunerna i en stadsregion, dels samarbetet mellan kommunerna och staten när det gäller styrning av samhällsstrukturen och samordnande av markanvändning, boende och trafik. Dessa avtal kallas *Avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT-avtal)*. Avslutningsvis har man i Finland även tagit fram policydokument såsom *Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig* (Miljöministeriet et al. 2015) vilket är en visionär utvecklingsbild för Finland för år 2050. Även om policydokumentets betydelse på den fysiska miljön är omstridd, genomfördes ett omfattande bakrundsarbete vid framtagandet som har varit betydelsefullt vid senare planarbete såsom vid framtagandet av regionala planer och den senaste VAT. Följande del kommer främst att behandla det formella nationella planinstrumentet, men även kortfattat behandla MBT-avtalen och visionsdokumentet om Finland utvecklingsbild 2050s (in)direkta betydelse på markanvändningen.

## ***Riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT)***

Den första VAT utfärdades av ansvarigt statsråd i november 2000, för att revideras åtta år senare. 2017 utfärdades den senaste och gällande VAT med totalt 17 mål. I Finland har man velat minska antalet mål, då man tidigare fått kritik för att systemet med många mål och riktlinjer var för komplicerat. Det har inneburit att målen i 2017 års version är betydligt färre och enklare, dock anses det vara en brist att de inte är så konkreta, vilket framgår av en informant på Miljöministeriet. Bristen i konkretion gör att det krävs en "översättningsprocess" för att för att konkretisera målen vilket oftast sker på regional nivå. Med den pågående reformen av den finska planlagstiftningen, finns indikationer på och diskussioner om att det kan bli en bättre balans mellan konkreta/specifika mål och generella mål, men det återstår att se.

2017 års VAT (se Miljöministeriet 2017) har definierat 17 mål inom fem huvudområden: i) Fungerande samhällen och hållbara färdvägar; ii) Ett effektivt trafiksystem; iii) En sund och trygg livsmiljö; iv) En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar; och v) En energiförsörjning med förmåga att vara förnybar. Dessa fem teman är inte utpekade och definierade i planlagstiftningen, däremot har de tagits fram under processen och ligger inom ramen för de tre större områden som målen ska täcka enligt planlagstiftningen (se Finlex, 1999:132, kapitel 3, §22).

De tre större områdena innebär kortfattat att VAT främst ska avse mål av i) nationell eller internationell betydelse, samt frågor som anses beröra större områden än ett landskap; ii) natur- och kulturvärden samt iii) olika perspektiv på regionstrukturens ekonomi. När VAT förbereds, ska även planlagstiftningens syfte och elva generella mål för områdesanvändningen, enligt lagstiftningens femte paragraf, beaktas. Exempel på dessa generella mål för områdesanvändningen är i) möjligheterna att skapa en trygg, hälsosam, trivsamt och socialt välfungerande livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, såsom barn, äldre och handikappade och ii) ändamålsenliga trafikarrangemang samt i synnerhet betingelserna för kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken (Mål 1 och 11 i Finlex 1999:132, kapitel 1, §5).

Vidare skriver Miljöministeriet (2020a) på sin hemsida att målen i VAT ska:

- säkerställa att omständigheter av nationellt intresse beaktas i landskapens och kommunernas planläggning samt i de statliga myndigheternas verksamhet,
- bidra till att målen för markanvändnings- och bygglagen samt för planeringen av områdesanvändningen uppnås, av vilka de viktigaste är god livsmiljö och hållbar utveckling,
- fungera som redskap för förhandsstyrningen av planläggningen i markanvändningsfrågor av riksintresse och
- främja genomförandet av internationella avtal i Finland.

Sammantaget ska VAT omfatta nationella och internationella betydelsefulla frågor för markanvändningen, samt fungera som styrning för landskapens och kommunernas områdesplanläggning, vilken främjar en hållbar utveckling med goda livsvillkor.

De frågor och områden som målen berör har i princip kvarstått sedan 2000 års version, däremot har det blivit något större fokus på frågor som förnybar energi och klimatförändringar, vilket beror på att det finns ett behov att lägga mer fokus på dessa frågor idag. Med andra ord, man kan ändra innehållet i plandokumentet där målen är formulerade, så länge de förhåller sig till planlagstiftningens ramverk. Dock är målen i VAT inte politiskt känsliga såtillvida att de är beroende av att ändras under varje mandatperiod vid varje ny regering, vilket skiljer sig mot Norge och Danmark där man tar fram politisk förankrade inriktningar/mål för markanvändningen vid varje mandatperiod. Målen i 2017 års version



är snarare mycket generella, och precis som nämnts ovan finns en viss önskan att göra några mål mer konkreta med en starkare styrning i framtiden. VAT är hur som helst regulativt och bör ses som ett planeringsramverk som de lägre planeringsnivåerna måste förhålla sig till. Att målen är generella, ger tolkningsutrymme längre ned i planeringshierarkin, men trots det menar informanterna från Miljöministeriet att dessa vaga formuleringar enbart ger ett litet tolkningsutrymme och att de tillämpas på liknande sätt i alla landskap. Samtidigt bör målen få "översättas" och kontextualiseras på olika sätt i de olika landskapen, vilket görs idag. Precis som nämnts ovan handlar detta mer om att finna ett planeringssystem med en balans mellan en striktare nationell styrning och landskapens eller kommunernas självstyrelse när det kommer till den fysiska områdesanvändningen.

Målen bestäms i samspel mellan olika aktörer. Vid framtagandet av VAT involveras regioner och kommuner, medan den nationella nivån, Miljöministeriet, har en övervakande roll vid framtagandet av landskapsplanen. Enligt planlagstiftningen måste det föras diskussioner med statliga myndigheter. Vid framtagandet av landskapsplanen ska landskapen åtminstone kalla till möten i början och slutet av planprocessen, men i praktiken förs dialogen kontinuerligt enligt en informant på Miljöministeriet. Emellanåt deltar även andra departement vid dessa möten.

Till sist, framtagandeprocessen av VAT består generellt av fyra steg. Genomgående involveras tre större typer av aktörer: i) myndigheter och departement, inklusive den regionala nivån, ii) ett urval av kommuner, cirka 30-40 kommuner väljs ut för att aktivt involveras i framtagandet, samt iii) landsomfattande organisationer såsom Finska kommunförbundet och Finlands Naturskyddsförbundet. Tioalet sådana organisationer finns i Finland. Därutöver måste Miljöministeriet under framtagandeprocessen också bjuda in till offentligt samråd, där medborgare får ge sina synpunkter på de riksomfattande målen.

Det första steget vid framtagandet av VAT består av att ansvarigt statsråd initierar processen. Vid det andra steget finns redan en preliminär plan och då är det möjligt för myndigheter (lokala, regionala och andra statliga) att ge deras feedback på arbetsschemat. Baserat på detta så revideras planen. Det tredje steget kan beskrivas som ett förberedande utkast och effektbedömning. Detta inkluderar till exempel koordinering och konsekvensbedömning, och ett mer eller mindre slutgiltigt förslag tas fram. Förslaget samråds sedan med allmänheten som får möjlighet att uttrycka sina synpunkter och parallellt görs en miljöbedömning. I det sista steget (steg 4) bereds ett regeringsbeslut om att godkänna VAT. Förslaget kommer här att kompletteras genom att ta hänsyn till synpunkterna från miljöbedömningen och från allmänheten, innan förslaget diskuteras i Finlands riksdag, där parlamentet får möjligheten att diskutera förslaget och ge sina synpunkter innan det är dags för regeringen att godkänna förslaget till nya VAT.

### ***Avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT-avtal)***

MBT-avtalen är inte ett nationellt planinstrument, men däremot ett verktyg som den finska staten har använt sig av för att få större inflytande över markanvändningen i vissa finska stadsregioner. Under 2016 tecknades de senaste MBT-avtalen i Finland med stadsregionerna Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg som sträckte sig från 2016-2019. Dessförinnan hade man tecknat avsiktsförklaringar rörande markanvändning, boende och trafik vilka upphörde att gälla i slutet av 2015. Ytterligare MBT-avtal upprättades med dessa fyra stadsregioner i juni 2020 och stäcker sig fram till 2031 (Miljöministeriet 2020b). I januari 2020 överlämnades en utredning till den finska regeringen om att utvidga MBT-avtalen till ytterligare tre stadsregioner: Jyväskylä, Kuopio och Lahtis.

Kort sagt kan dessa avtal beskrivas som verktyg som den finska staten kan använda sig av för att utöva större inflytande på områdesanvändningen. Det sker genom att avtalen ska stödja samarbetet mellan kommunerna i en stadsregion och samarbetet mellan kommunerna och staten avseende styrningen av både samhällsstrukturen och samordningen av markanvändning, boende och trafik. Målet är att

## **Faktaruta: Från 2000 års riksomfattande mål för områdesanvändningen till 2017 års version**

De riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT) togs senast fram 2017. Den tidigare versionen publicerades 2000 med revideringar 2008. I den preliminära arbets- och bedömningsplanen för en revidering av VAT daterad till februari 2016 (Miljöministeriet 2016) bedömdes att målen behövde aktualiseras och uppdateras efter att ha varit i kraft i 15 år. Det ansågs nödvändigt att vid en revidering lägga särskild vikt vid behovet av riksomfattande styrning och en klar målformulering – både för enskilda mål och målen som helhet.

Den tidigare VAT från 2000 med revideringar från 2008 fokuserade på följande sex områden:

- i) fungerande regionstruktur,
- ii) enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön,
- iii) kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser,
- iv) fungerande förbindelsenät och energiförsörjning,
- v) specialfrågor i Helsingforsregionen och
- vi) helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer.

Vid revideringarna 2008 gjordes förändringar såsom att beakta klimatförändringarna i större utsträckning, exempelvis lades fokus vid energifrågor och större trafikvolym i stadsregionerna.

Vid framtagandet av den senaste VAT från 2017, lades tyngdpunkten på klimatförändringar och förnyelsebar energi. 2017 års version beaktar också viktiga internationella förpliktelser såsom FN Målen för hållbar utveckling – Agenda 2030 och Klimatavtalet från Paris – viktiga förpliktelser som ska implementeras även i finsk planläggning. Antalet mål minskades kraftigt från cirka 100 vid 2000 års version, till 17 mål i 2017 års version. De 17 målen delas in i fem teman:

- i) Fungerande samhällen och hållbara färdvägar (fyra mål)
- ii) Ett effektivt trafiksystem (två mål)
- iii) En sund och trygg livsmiljö (fem mål)
- iv) En livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar (fyra mål)
- v) En energiförsörjning med förmåga att vara förnybar (två mål)

Innan målen definieras i plandokumentet, beskrivs behovet och bakgrunden till varje tema som målet tillhör. Inom temat "En sund och trygg livsmiljö" beskrivs förbyggande åtgärder vid områdesplaneringen som viktiga för hälsan och miljön. Detta motiveras genom att den globala uppvärmningen och klimatet bidrar till ökade risker (buller, översvämningar mm) som är skadliga för just miljö och hälsa. Mot den bakgrunden är ett utav fem mål under denna tematik följande:

- "Anläggningar som orsakar fara för storolyckor, transportrutter för farliga ämnen och de kemikaliebangårdar som betjänar dessa placeras på ett betryggande avstånd från bostadsområden, områden avsedda för allmänheten och områden med en känslig natur." (Miljöministeriet 2017: 7).

Källa: Miljöministeriet (2016); Miljöministeriet (2017); två intervjuer med tjänstepersoner vid Miljöministeriet (2020)

göra dessa stadsregioner mer funktionella och öka deras konkurrenskraft, samt se till att det blir en jämlik utveckling mellan kommunerna i stadsregionen (Miljöministeriet 2020b). Enligt en informant vid Miljöministeriet kan MBT-avtalen ses som lyckade exempel på samarbeten mellan stat och stadsregioner och deras kommuner, eftersom de skapat en gemensam arena för att lösa större samhällsutmaningar genom bland annat markanvändningsfrågor. Åtminstone är de tidigare MBT-avtalen goda exempel, medan de senaste har stött på några svårigheter och utmaningar. Från nationellt håll anses MBT-avtalen vara bra då de binder lokala myndigheter (kommuner och regioner) att lösa bostads- och transportfrågor, vilket är kopplat till statlig finansiering. Den statliga finansieringen är något som staten kan vägra att betala ut om avtalen inte fullföljs.

Tammerforsregionen lyfts fram från den nationella nivån som ett bra exempel där MBT-avtalen har stimulerat arbetet med att ta fram en gemensam funktionell plan, som täcker den funktionella regionen av Tammerfors, istället för hela landskapet. Det finns diskussioner vid revideringar av det finska planeringssystemet att införa funktionella planer som ett planinstrument enligt planlagstiftningen, men den frågan är ännu inte löst. Däremot har en del kommuner i Tammerforsregionen gått ihop och tagit fram en funktionell plan i enighet med dagens planlagstiftning, där MBT-avtalen enligt nationell nivå verkar ha stimulerat och bidragit till det utfallet.

### ***Finlands visionsbild 2050***

Finlands visionsbild 2050, är ett policydokument vid sitt fullständiga namn *Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig: En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050* (Miljöministeriet et al. 2015). 2015 var den tredje gången man tog fram ett liknande policydokument på nationell nivå, som täcker hela Finland och ger en viss rumslig vägledning om vart Finland är på väg. Enligt en intervju med Miljöministeriet betonades att detta är ett visionärt dokument, utan rättslig och bindande karaktär. Däremot är det värt att lyfta fram här ur flera aspekter.

Den första aspekten är att processen i sig beskrevs som viktig, där aktörerna från nationell nivå (olika departement) och regionerna var involverade och man hittade vägar framåt. Dessutom involverades universitet från olika delar av Finland vilket lyftes fram som viktiga aktörer för att kvalitetsgranska innehållet. Det genomfördes ett omfattande arbete med bakgrundsdata som är nästa aspekt att betona. All denna bakgrundsdata har samlats i en databas som finns tillgänglig online för statliga, regionala och lokala aktörer. Det omfattande bakgrundsmaterialet har varit ett av de viktigaste bakgrundsdokumenterna när Miljöministeriet beredde den senaste VAT från 2017. Även Kommunikationsministeriet använder sig nu av materialet för framtagandet av en ny trafikplan. Dessutom menade en av informanterna från Miljöministeriet att flertalet regioner har använt sig av bakgrundsmaterialet vid framtagandet av deras landskapsplaner. Den största nackdelen och kritiken mot detta arbete är att för varje dag så blir materialet äldre, och mindre relevant. Dessutom är det relativt svårnavigerat att finna information som är relevant för just det planarbete som utförs.

Det är svårt att veta vilken effekt som policydokumentet i sig har haft på den fysiska miljön, men då bakgrundsmaterialet har använts flitigt av främst regionala och statliga aktörer så visar det på en viss relevans med potentiell rumslig effekt. Mot bakgrunden att bakgrundsmaterialet åldras relativt fort, har diskussioner internt på Miljöministeriet uppkommit om att liknande arbete behöver genomföras mer regelbundet, kanske en gång per mandatperiod. Alternativt att den stora analysen genomförs vart fjärde år medan de olika scenarierna följs upp och ses över regelbundet under tiden. Det finns inget beslut om detta, men det finns diskussioner som kan påverka det framtida arbetet med dessa scenarier.

### 3.1.3 Sammanfattning

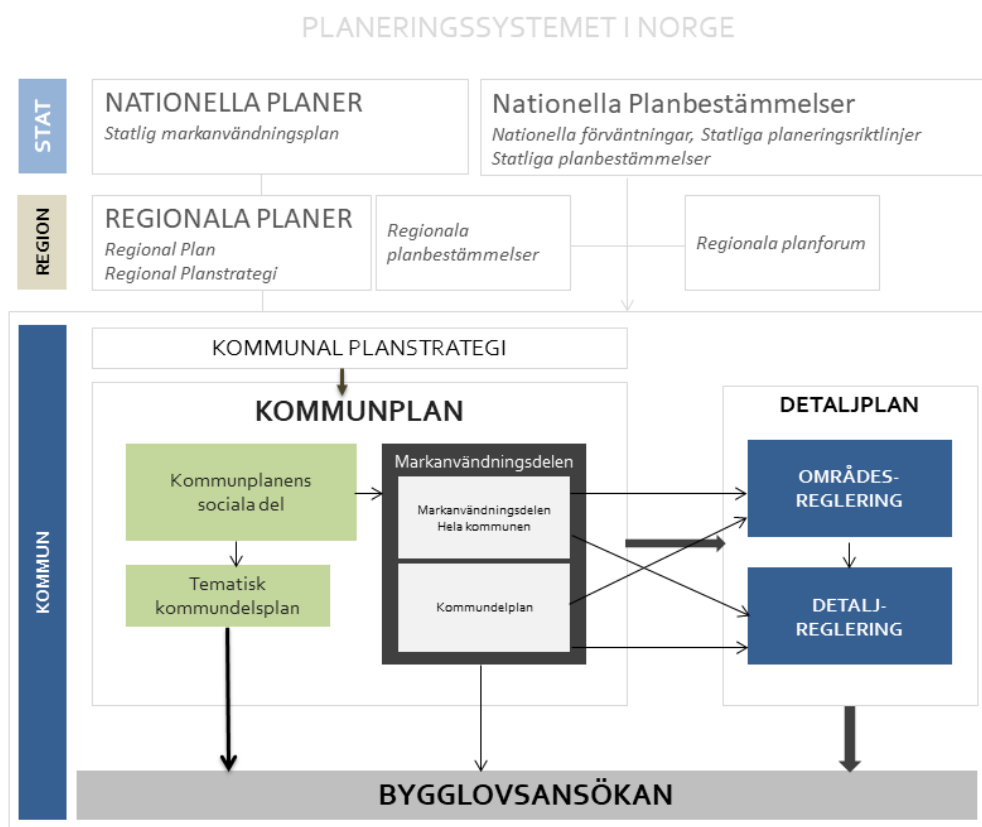
I Finland finns ett tydligt hierarkiskt planeringssystem, där den nationella nivån har en något begränsad roll i det formella planeringssystemet. Deras enda nationella planinstrument, VAT, har visserligen en viss effekt och regulativ roll, där regionerna (landskapen) i nuvarande planeringssystem spelar en otroligt viktig roll att översätta de riksomfattande målen och såldes konkretisera dem. Det görs genom att sätta målen i den regionala och lokala kontexten. Det finska systemet är i behov att finna en balans mellan konkreta/specifika nationella mål och generella, och det finns diskussioner i den nuvarande reformen av planeringssystemet om framtiden gällande både rollfördelning och de riksomfattande målens syfte. Extra viktigt blir inom vilka områden den nationella styrningen skall stärkas eller eventuellt minskas, där frågor som klimatförändringar och förnyelsebar energi lyfts fram som områden där man i den senaste VAT lagt större vikt.

Med något begränsad makt i planeringssystemet, så har man i Finland även förlitat sig på olika avtal med stadsregioner och dess kommuner för att öka sitt inflytande på områdesplaneringen, vilket kan göras genom att koppla finansiering till avtalen. Effekterna varierar nog över Finland, men det finns indikationer på att avtalen i enskilda fall kan ha stimulerat utvecklingen av den funktionella regionen vilket är ett bakomliggande syfte med just MBT-avtalen.

Slutligen visar det finska exemplet på att så kallade "soft" planering kan få en viktig effekt på planarbetet. Genom framtagandet av policydokument av visionär karaktär har insamlingen och samarbetet gjort att såväl landskap som statliga aktörer har fått tillgång till planeringsunderlag som har varit viktigt vid annat planarbete. Att det nu finns diskussioner om att regelbundet övervaka dessa scenarier och uppdatera planeringsunderlaget, visar på andra mer mjuka angreppssätt som samordnar olika aktörer och bidrar till planeringsunderlag som indirekt kan få en fysisk påverkan.

## 3.2 Norge

### 3.2.1 Rollfördelning och huvudmannaskap för den fysiska planeringen



Figur 8. En översikt över det norska planeringssystemet.

I Norge ska den fysiska planeringen underlätta samordning av statlig, regional och kommunal verksamhet. Den är viktig för att utveckla samhället, ta vara på viktiga gemensamma värden och grundläggande livsvillkor för olika grupper. Den fysiska planeringen ska främja en hållbar utvecklingen där staten ansvarar för att främja en planprocess där nationella intressen gagnas på ett öppet sätt som är transparent och med möjlighet för påverkan.

Detta innebär att grunden för beslut om användning och skydd av resurser, som inkluderar markanvändning och utveckling, ska ta hänsyn till största möjliga nytta för individen och samhället, skyddet av estetiska överväganden och andra sociala aspekter som säkerställer goda förutsättningar för barn och unga att växa upp i. Tidigare var *Miljøverndepartementet* (i dag Klima- och miljödepartementet) ansvarig för fysisk planering, men detta ansvar förflyttades till *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* (KMD) 2013 (KMD 2019a).

Det moderna planeringssystemet i Norge trädde i kraft med bygglagen 1965, i linje med den fysiska och ekonomiska återuppbyggnaden efter andra världskriget. Det nya plansystemet gav en grund för att se på planering som ett offentligt verktyg för att hantera social utveckling i linje med de politiska mål som fortfarande kännetecknar utvecklingen idag (Falleth, 2012). En ny plan- och bygglag antogs 1985 och det blev då möjligt för både privata och offentliga aktörer att ta fram sina egna *reguleringsplaner* (härefter detaljplaner) för politisk behandling i kommunerna. Den senaste stora reformen av plan- och bygglagen kom 2008, exempelvis med införandet av *grønstruktur* som ett eget markandvändningssyfte i både kommunplanen och detaljplanen (se tex. Lidmo et al. 2020).

I Norge är fysisk planering formellt organiserat på tre nivåer; statligt (centralt), regionalt, och kommunalt (lokalt). Operativ planering genom användning och framtagande av juridiskt bindande planer sker regionalt och lokalt. De regionala och kommunala planeringsmyndigheterna spelar en viktig roll för ledarskapet i dessa processer. Staten har inget direkt ansvar för beredningen av planer eller för markanvändningspolitiken som till exempel kan syfta till att skydda miljön, det är istället en del av kommunens förvaltningsansvar (Kalbro et al, 2010).

Privata aktörer kan även ta fram sina egna planförslag på detaljplaner enligt norska plan- och bygglagen (PBL) som sedan både granskas och godkänns av kommunfullmäktige. Privata detaljplaner skiljer sig inte åt jämfört med kommunala detaljplaner. Så länge som de uppfyller alla formella krav enligt planlagstiftningen så behandlas privata detaljplaner på samma sätt som en kommunalt framtagen detaljplan när den skickas in till kommunen.

I Norge har dock staten och regionerna betydande inverkan på den lokala fysiska planeringen bland annat genom stora möjligheter att invända mot kommunernas kommunplaner, planförslag och detaljplaner. Statens invändningsrätt gäller både för offentligt och privat framtagna detaljplaner. Nationella myndigheter kan här påverka kommunal planering både genom nationella planbestämmelser eller uttalanden, samt genom framtagandet av ett eget förslag på planens innehåll med rekommendationer på markanvändningen. I enstaka fall kan staten även ta fram en alternativ plan. Oftast är någon av dessa två tillvägagångssätt vad som krävs vid en invändning från staten (att föreslå alternativ) för att utöva påtryckning på kommunerna att förhålla sig till de nationella intressena. Invändningarna kallas alltså för *innsigelse* (invändning, som även kan likställas som veto), och innebär att myndigheten kan besluta att det slutliga och rättsligt bindande planbeslutet överförs från kommunen till departementet. Regionerna och ytterligare 18 instanser på statlig nivå (s.k. "innsigelsesinstanser") har möjlighet att göra invändningar på kommunala planer – detta inkluderar även andra kommuner (för en översikt över myndigheter med invändningsrätt, se bilaga 3; för mer information om invändningsprocessen, se KMD (2014)<sup>1</sup>). Det är av stor vikt att kommunen tidigt i planprocessen tar kontakt med aktuella sektorsinstanser och regionen vilket är ett krav enligt planlagstiftningen. Myndigheterna med invändningsrätt är skyldiga till att medverka i planprocessen vid tidigt skede.

Det är också lagstadgat att varje region bör etablera ett regionalt planforum (Norska *plan- og bygningsloven*, § 5-3). Forumet ska bidra till att tidigt avklara oenigheter, ta snabbare beslut och få till bättre samordning av målkonflikter och minska konfliktnivån. Det är regionerna som har ansvaret för att leda forumet och har sekretariatsfunktionen. Berörda myndigheter har plikt till att delta i regionala planforum och ska bidra med att finna lösningar. Representanter från andra berörda intressen för markanvändningen kan också bjudas in för att delta. Regionalt planforum kan, och bör där det är lämpligt, användas vid uppstartsfasen av planförslaget, vid utarbetandet av planförslaget och i granskningsfasen. Även i samband med uppföljningar av eventuella invändningar kan planforum användas. Om planforumet används aktivt, kommer många oenigheter inom vissa större planfrågor att lösas där. De regionala planforumen ska således fungera som en arena där statliga, regionala och kommunala intressen klargörs genom att aktörer från alla tre nivåer medverkar. På så vis ämnar man att söka samordning i samband med framtagandet av de regionala och kommunala planerna.

I tillägg till samordningen genom det regionala planforumet, har *fylkesmannen* ett viktigt ansvar som statlig representant på regional nivå. *Fylkesmannen* bör bidra till en planprocess som blir så bra som möjligt genom sin medlings- och förhandlingsroll, men också genom att delta tidigare i planprocessen

---

<sup>1</sup> Notera att flera (regionala) myndigheter i Norge har tagit fram egna vägledningar och tolkningar av invändningsprocessen. Referensen ovan avser statens redogörelse av invändningsprocessen i Norge.

bland annat genom planforumen som nämnts ovan. Ett bra samarbete mellan regionen och *fylkesmannen* anses ge en bättre och mer effektiv behandling av de kommunala planerna.

Invändningssystemet ska säkerställa att nationella, väsentliga regionala och andra väsentliga intressen tas om hand i kommunala planer. En invändning ska vara förankrad och motiverad utifrån fastställda nationella och regionala mål, ramar och riktlinjer – till exempel i lagstiftning, så kallade *stortingsmeldinger* (rapporter till parlamentet), statliga planbestämmelser, statliga planriktningslinjer, regionala planer och rundskrivelser. Det är inte tillräckligt att redogöra för generella nationella eller regionala riktlinjer. Det måste göras en konkret bedömning i relation till riktlinjerna. Generellt kommer en brist på kartläggning eller tydliga redogörelser av värderingar och intressen inte ge grund för invändning, om det ger en otillräcklig grund för beslutsunderlag av den nya markanvändningen. Inom några sektor gäller även särskilda krav.

I ideala fall kan *innsigelse* lösas lokalt i den kommunala planprocessen för både kommunplaner och detaljplaner. Detta innebär att invändningen inte registreras hos fylkesmannen eller skickas för behandling hos KMD, utan snarare att parterna når enighet kring planens innehåll och tar ett gemensamt beslut. Avseende invändningar som skickas in till staten, är det möjligt att kontinuerligt få inblick på pågående invändningsärenden som behandlas hos KMD på deras hemsida (se KMD, n.d.).

### **Regioner och kommuner**

Samarbetet mellan regionen och staten sker först och främst genom de statliga instanserna på regional nivå. En viktig relaterad aspekt till detta är att nationella sektorsintressen i relation till planläggningen kan överlappa. I Norge löser man detta genom att *fylkesmannen* har bestämmanderätt i avvägningen mellan nationella sektorsintressen, exempelvis om detta skulle ha betydelse för ett planförslag i kommunplanen.

Regionerna (*Fylkeskommunerna*) ansvarar för regionala utvecklings- och planeringsfrågor. De skall bland annat ta fram varsin regional planstrategi minst en gång per mandatperiod (vart fjärde år). De regionala planerna ska fokusera på det långsiktiga perspektivet och ta hänsyn till eventuella intressekonflikter över kommungränser och mellan sektorer. Dessa antas av regionfullmäktige som är en regional planmyndighet. Regionala planforum och interkommunala plansamarbeten är andra tillgängliga regionala planinstrument. Om en kommun avviker från målen och riktninglinjerna i en regional plan, ger det grund för invändning i kommunernas planer.

Viktiga angreppssätt för en god stadsutveckling är att samordna mark-, bostads- och transportpolicy, kombinerat med att framhäva stadskvaliteter. Departementet följer upp dessa principer bland annat genom arbetet med Norges variant av stadsmiljöavtalen: *byutviklings- og byvekstavtaler*. Departementet följer även upp detta genom subventioner till projekt och genom att organisera nätverksmöten. *Byvekstavtalene* kommer vart efter att ersätta de tidigare *bymiljø-* och *byutviklingsavtaler*.

Genom *byvekstavtalene* ingår stat, region och kommuner ett rättsligt bindande samarbete om att finansiera miljövänligt transportutbud i de större stadsområdena. Kommuner och regioner som ingår dessa avtal med staten ska säkerställa en markanvändning som bland annat utgår från statens investeringar i kollektivtrafik, cykling och för gående. Från nationell nivå är *Samferdselsdepartementet* (Transportdepartementet) och KMD de centrala aktörerna.

Den nya planlagstiftningen från 2008 betonar det strategiska planeringsarbetet, samt koordinering och synkronisering mellan olika administrativa beslutsnivåer. Från statlig nivå ska *fylkesmannen* delta som statens regionala myndighet under planprocessen och har liknande uppgifter som Länsstyrelsen har i Sverige. *Fylkesmannen* har till uppgift att bevaka och ta till vara nationella intressen på regional

nivå. Exempelvis måste fylkeskommunernas arbeten med planstrategier och regionplaner överlappa med kommunernas planstrategier och kommunplaner (KMD, 2020). Det är således viktigt att se till att nationella, regionala och kommunala mål kan uppnås, men även undvika motstridiga intressen.

Fysisk planering på **lokal nivå** styrs främst av rättsligt bindande kommunala planer och av den kommunala planeringsstrategin, som definierar planeringens prioriteringar. Planeringsstrategin är en politisk strategi som måste antas varje mandatperiod, (vart fjärde år). Alla kommuner i Norge skall ta fram en kommunplan som utgör det centrala styrdokumentet för utvecklingen och markanvändningen i kommunen. Detta är den övergripande kommunala planen som ska beakta nationella och regionala riktlinjer och bestämmelser.

Kommunplanen har två delar, en strategisk och social del som är inte juridiskt bindande (samfunnsdelen) och en del som beskriver markanvändningens utveckling (arealdelen) som är juridiskt bindande. När det gäller detaljplanering har Norge två typer av planer: områdesplanering och detaljreglering (se figur 8), som båda är juridiskt bindande (se figur 8). Den bindande kommunplanen kan även räkna som vägledning för bygglov (se Figur 8). Den strategiska delen ska beakta långsiktiga utmaningar när det gäller miljö samt mål och strategier för kommunen som helhet. Den ska även innehålla olika utvecklingsalternativ och beskriva samhällsutvecklingen, sektorernas verksamheter och framtida markanvändningsbehov. Kommunens markanvändningsdel ska täcka hela kommunen och visa sammanhanget mellan framtida samhällsutveckling och markanvändning. Särskilda tematiska markanvändningsdelar kan utarbetas för olika delar av kommunens område. Kommunens markanvändningsdel ska innehålla plankarta, planbestämmelser och en planbeskrivelse där det framgår hur de nationella målen och riktlinjerna, samt andra överordnade planer och markanvändning, beaktas.

Staten och regionerna har som nämnts betydande inflytande på planprocessen även om norska kommuners roll som planmyndighet är central. Idag tas dock 80% av detaljplanerna i Norge fram av andra aktörer än kommunerna, antingen genom privata eller statliga aktörer – det vill säga genom detaljplaner om det är en privat aktör eller statliga markanvändningsplaner om den tas fram av staten. Visserligen är det allra vanligaste tillvägagångssättet att den tas fram av en privat aktör. Det innebär att en stor del av planeringen genomförs av andra än kommunen – huruvida det är en privat eller offentligt framtagen plan blir mindre centralt eftersom kommunen har en övervakande funktion och är den aktör som i slutändan tar beslut av kommunala planer och kan ha invändningar mot planens innehåll med hänvisning till planlagstiftningen. Det är således vanligt att exploitören för specifika områden tar fram detaljplanen och på så vis är exploitörerna ansvariga för både planprocessen och utformningen av själva planen. Detta har visat sig bidra till en planering som fokuserar på enskilda projekt snarare än en holistisk planering som beaktar helhetsutvecklingen i kommunen. Den nya planlagstiftningen från 2008 sätter en ny ram för denna planering genom att definiera privata planer som detaljplaner med bestämmelser om process, demokrati och öppenhet (Falleth, 2012).

### 3.2.2 Nationellt inflytande i den fysiska planeringen

I Norge finns fyra enligt planlagstiftningen definierade nationella planinstrument (*Statlige planoppgaver*):

- *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging;*
- *Statlige planretningslinjer;*
- *Statlige planbestemmelser;*
- *Statlig arealplan.*

Utöver det sker planläggning i Norge i huvudsak på kommunal nivå, och regionen (*fylkeskommunen*) kan på regional nivå även fastställa juridiskt bindande planbestämmelser i den regionala planen.



KMD har en samordnande funktion vid framtagandet och uppföljningen av de nationella planinstrumenten vilket innebär att många departement, om inte de flesta, är inblandade i en planbeslutprocess. På så sätt har alla sektorsministerier även antagit planinstrumenten. Det leder till att sektorsintressen bibehålls, medan det huvudsakliga förvaltningsansvaret för de nationella planinstrumenten ligger hos KMD. Det innebär i praktiken att KMD ska samordna alla sektorsintressen på en överordnad nivå för alla nationella planinstrument, som sedan beslutas och godkänns av regeringen.

### ***Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning***

För att främja hållbar utveckling har staten för första gången i Norge en lagstadgad skyldighet att vart fjärde år förbereda ett dokument med nationella förväntningar på regional och kommunal planering. Reformen av planlagstiftningen 2008 införde ett krav att regeringen ska utarbeta detta plandokument vart fjärde år. Planinstrumentet har som syfte att säkerställa samordning i planeringen vertikalt med regionerna och kommunerna, inklusive horisontellt mellan statliga myndigheter. Det finns en intern arbetsgrupp på KMD som leder det arbetet. Det sker främst genom att dokumentet används som grund för statligt deltagande, oavsett myndighet. Ett utkast tas fram innan det går ut på remissrunda för skriftliga synpunkter från de andra departementen (KMD, 2020; Karlbro och Røsnes, 2010).

De nationella förväntningarna är inte juridiskt bindande, men måste redogöras för i regionernas och kommunernas arbete med planstrategier och kommunala planer. De nationella förväntningarna

### ***Faktaruta: Nationella förväntningar för regional och kommunal planläggning – med fokus på att implementera Agenda 2030***

Nationella förväntningar för regional och kommunal planläggning är ett nationellt planinstrument i enlighet med planlagstiftningen. "Nationella förväntningar" tas fram vart fjärde år. Huvudsyftet med planinstrumentet är att presentera regeringens riktlinjer för regioner och kommuner i sin lokala planering, allt med hänsyn till nationell politik av betydelse. Planinstrumentets karaktär är strategisk och är inte reglerande när det kommer till att vara juridiskt bindande.

Flera regioner och kommuner slogs samman den 1 januari 2020. Regional och kommunal planering är viktigt för att få fram ett gemensamt kunskapsunderlag och peka ut gemensamma riktlinje för samhällsutvecklingen. Med regionreformen får regionerna ett större strategiskt ansvar och uppdrag inom flera sektorsområden, bland annat kulturminnesförvaltning, kultur, näringslivsutveckling och kompetensutveckling. Regional planering kommer att vara ett centralt verktyg för att fastställa målen för de nya sektorsområdena som regionerna ansvarar för, och på så vis ge strategisk riktning av regionernas verksamhet. Samtidigt ska regionala planer, som utgångspunkt, vara rådgivande för kommunernas planarbete, även om de har möjlighet att använda sig av juridiskt bindande regionala planbestämmelser.

Det senaste versionen av nationella förväntningar, som publicerades 2019, består av fyra huvudkapitel. Ett fokus i den senaste versionen är att implementera hållbarhetsmålen i Agenda 2030, vilket genomsyrar alla fyra kapitel. Den norska regeringen kommer också att fortsätta att på statlig nivå utveckla indikatorer för hållbarhetsmålen. De kommer att anpassas till regionala och lokala förhållande, så att regionerna och kommuner kan mäta sina egna insatser för att uppnå målen. På så vis ämnar staten även att stötta regionerna och kommunerna i uppföljningen av de nationella förväntningarna.

används dock som grund för statliga myndigheters deltagande i planeringen, men är inte nödvändigtvis en grund för *statens vetorätt (innsigelse)*.

Den senaste versionen av de nationella förväntningarna gäller för perioden 2019-2023 och antogs av regeringen 2019. I den versionen framgår att FN:s 17 hållbarhetsmål, som Norge har antagit, ska vara utgångspunkten för att hantera de största utmaningarna i vår tid, såsom att säkerställa social rättvisa, god hälsa och förhindra förlust av biologisk mångfald och för att bekämpa klimathotet, och på så vis även bli en del av grunden för samhälls- och markplaneringen (KMD, 2019b).

De nationella förväntningarna är dock inte uttömmande för alla uppgifter och överväganden som kommunerna och regionerna måste beakta enligt plan- och bygglagen. Planinstrumentet måste därför ses i anknäring till gällande regler och vägledning. Detta innebär att den hjälper till med att upprätthålla ett holistiskt hållbarhetsperspektiv, både gällande mark- och samhälleliga mål och utmaningar. Ett konkret exempel på detta är statliga planeringsriktlinjer, vilka används för att konkretisera de nationella förväntningarna i den fysiska planeringen och markera nationell politik på viktiga områden i den fysiska planeringen. De nationella förväntningarna kan därmed ses som ett viktigt strategiskt såväl som riktningssorienterat dokument.

### ***Faktaruta: Byvekstavtaler***

Genom *byvekstavtalene* ingår stat, regioner och kommuner ett bindande samarbeite om att finansiera ett miljövänligt transportutbud i storstadsområdena. Kommuner och regioner som ingår *byvekstavtaler* med staten, ska säkerställa en markanvändning i stadsområdena som bland annat utgår ifrån statens investeringar i kollektivtrafik, cykling och för gående. Avtalen tas fram efter förhandlingar om finansiering av transport- och miljøåtgärder.

*Byvekstavtalene* är också kopplade till nationella mål. Avtalen ska bidra till att uppnå målet om nolltillväxt i persontrafiken i städerna. Regionala fysiska planer och regionala transportplaner tas fram för att säkra sammanhangen mellan fysisk markanvändning och transport i stadsområdena, medan *byvekstavtalene* ska säkerställa att dessa planer följs upp.

För att underlätta mer långsiktiga prioriteringar med holistiska åtgärder, kommer det tidigare belønningssystemet som tillämpats inom ramen för dessa avtal, som ett separat system, att fasas ut gradvis, men belønningssmedlen kommer att fortsätta i *bymiljøavtalene* och *bymiljøavtalene*.

Avtalen kommer bestå av ett antal åtgärder som avgiftsfinansierade stadspaket, finansiering för vägar och järnvägar, olika markanvändningsåtgärder, belønningssmedel och statlig medsamfinansiering av stora kollektivtrafikprojezt ("50/50-ordningen"). Parterna i *byvekstavtalene* åtar sig att bidra med finansiering och åtgärder inom sina ansvarsområden. Kommuner och regioner förbinder sig också att säkerställa markanvändning i stadsområden som ökar kollektivtrafikanvändningen och gör det lättare att vara cyklist och fotgängare.

#### **Gällande *bymiljø-* og *byvekstavtaler* i September 2020:**

[Nord-Jæren \(byvekstavtale 2019-2029\)](#)

[Oslo og Akershus \(bymiljøavtale 2017-2023\)](#)

[Bergen \(byvekstavtale 2017-2023\)](#)

[Trondheimsområdet \(byvekstavtale 2019-2029\)](#)

## **Statliga markanvändningsplaner**

Staten kan själv utarbeta och anta en så kallad statlig markanvändningsplan om det anses nödvändigt för att säkra att ett projekt av nationellt intresse genomförs. Det sker vanligtvis när statliga eller regionala utvecklings-, konstruktions- eller skyddsåtgärder anser att en statlig markanvändningsplan är nödvändig för att säkerställa nationella intressen.

Regelverket ger staten ett stort utrymme att utarbeta en statlig markanvändningsplan, men den berörda kommunen är skyldig att ge ministeriet nödvändig hjälp i arbetet. En statlig markanvändningsplan bör dock endast användas i situationer där kommunal eller regional planering riskerar att resultera i en markanvändning som är i konflikt med det som är acceptabelt för staten eller främjar de nationella intressena. Användningen av en statlig markanvändningsplan bör därför betraktas som en undantagsplan i förhållande till det ordinarie planeringssystemet.

Planprocessen för statliga markanvändningsplaner inleds genom att KMD initierar ärendet. Samma krav för en planprocess och deltagande med medborgare och sektorsmyndigheter gäller för den statliga markanvändningsplanen som för framtagandet av kommunala planer såsom kommunplanen och detaljplanen. Planförslaget måste läggas fram till såväl samråd som offentlig granskning, och relevanta deltagandeåtgärder måste genomföras. Bestämmelserna om invändning (*innsigelse*) och överklagande gäller inte på statlig nivå.

En statlig markanvändningsplan kan antingen upprättas som en detaljplan, eller som en del av kommunplanen och är juridiskt bindande. I första hand är det KMD som tar fram planen, men arbetet kan även ske i samverkan med berörd kommun. Den norska regeringen strävar efter att öka användningen av statliga markanvändningsplaner för större transportprojekt för att skapa en övergripande och sammanhängande transportpolitik. Det finns även särskilda regler för energiåtgärder (*særregel for energitiltak*). För att identifiera projekt som kan vara relevanta för användning av statliga markanvändningsplaner har KMD, i samarbete med ministeriet för transport och kommunikation (Samferdselsdepartementet), utvecklat följande kriterier för när en statlig markanvändningsplan ska tas fram:

- När en effektivisering av planprocessen är viktig
- När det finns större projekt som berör två eller flera kommuner, och där det är stor oenighet mellan kommunerna om valet av lösning
- När det finns stora konflikter mellan lokala, regionala och nationella intressen
- När det är en önskan från lokala myndigheter att planen behandlas som en statlig markanvändningsplan
- När det finns stora konflikter mellan statliga myndigheter (särskilt med *innsigelsesmyndighet*)

## **Statliga planeringsriktlinjer (SPR)**

Statliga planeringsriktlinjer (SPR), tidigare känt som *Rikspolitiske retningslinjer*, används för att specificera nationella förväntningar på den fysiska planeringen och för att ange nationell politik inom viktiga planeringsområden. SPR kan gälla för hela landet eller ett geografiskt definierat område och ska användas i statlig, regional och kommunal planering och i enskilda beslut som fattas av statliga, regionala och kommunala organ. Med andra ord är SPR ett instrument för att klargöra inriktningen för nationell politik, särskilt när det finns viktiga samhällsintressen med tematisk/sektoriell inriktning, som till exempel *strandsoner* (strandskydd) eller planering för att uppnå klimatmål. På så vis kan man säga att SPR levererar sektoriella frågor in i planläggningen. SPR kan ge underlag för en *innsigelse*, men är i sig själv inte juridiskt bindande till skillnad mot en statlig arealplan. SPR kan liknas vid svenska

riksintressen av *nationellt betydelsefulla områden* vilka fungerar som ett ramverk och är till viss del regulativa i den fysiska planeringen.

Följande är exempel på gällande SPR:

- 2018 *Statlige planretningslinjer for klima og energiplanlegging og klimatilpasning*
- 2014 *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*
- 2011 *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*
- 1995 *Rikspolitisk retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging*
- 1994 *Rikspolitisk retningslinjer for vernede vassdrag*

### **Statliga planbestämmelser (SPB)**

Statliga planbestämmelser (SPB) gäller under en period på upp till tio år, med möjlighet till fem års förlängning. Under denna period kan specifika ingrepp såsom byggnads- eller byggnadsåtgärder inte genomföras utan departementets samtycke, eller endast i enlighet med det bindande området i kommunala planer. Det finns för närvarande inga gällande SPB, och inga nya som är på gång. Den senaste avsåg en bestämmelse för köpcentrum och externhandel (KMD, 2019c) och ledde till regionala planbestämmelser i vissa regioner, exempelvis i Nordland (se Tunström et al. 2018).

Syftet med en SPB är att stödja en SPR och nationella förväntningar, men de har inte alltid samma juridiska vikt. Politiskt är det svårt att tillämpa SPB eftersom en SPB är absolut, det vill säga att den ska vara giltig och rättsligt bindande under hela tio-årsperioden. Däremot används SPB mer som riktlinjer som leder till planering och/eller antagande av en plan över tid. Exempelvis möjliggjorde en SPB för köpcentrum och externhandeln för att regionerna själva kunde ta fram regionala planbestämmelser som blev juridiskt bindande, men man valde från nationell nivå att snarare delegera den möjligheten till regionerna än att detaljreglera varje regions tillämpning (se tex. Tunström et al. 2018). SPB kan även binda bestämmelser i planering för både efterföljande förvaltning och för en specifik utveckling (Karlbro och Røsnes, 2010). En SPB kan "sätta ett lock" på ett område i kommunerna och kan alltså användas för att köpa tid för att utarbeta en alternativ plan eller strategi. I samband med flyktingkrisen 2015 valde staten att införa tillfälliga begränsningar på områden för flyktingar. Ett alternativ kunde ha varit att tillämpa en SPB som hade haft tydliga rumsliga riktlinjer med begränsningar på markanvändningen från staten.

### **3.2.3 Sammanfattning**

De nationella planinstrumenten i Norge ger ramar och riktlinjer för den regionala och kommunala planeringen utifrån nationella målsättningar. Staten utarbetar dessa målsättningar och planinstrument baserat på det som är fastställt inom lagstiftningen, inklusive planlagstiftningens plandel under det som kallas *Nasjonale planoppgaver*. Kapitel 6 i planlagstiftningen beskriver statliga planeringsriktlinjer och planbeslut.

I Norge sker fysisk planering i huvudsak på kommunal nivå. Kommunerna ansvarar för att ta fram en kommunal planstrategi som innehåller diskussion om strategiska val av långsiktig markanvändning och det är i markanvändningsplanerna (både i kommunplanen och i detaljplanen) som planerna får juridiskt bindande effekt. I arbetet med kommunplanens markanvändningsdel är det de nationella förväntningarna på regional och kommunal planläggning som har tyngd från nationell nivå.

Statliga planeringsriktlinjer (*Statlige planretningslinjer*) är ofta inarbetade i den regionala planstrategin som sätter ramarna för den lokala planläggningen. Som nämnts är det här som de nationella förväntningarna konkretiseras. Statlig markanvändningsplan (*Statlig arealplan*) har

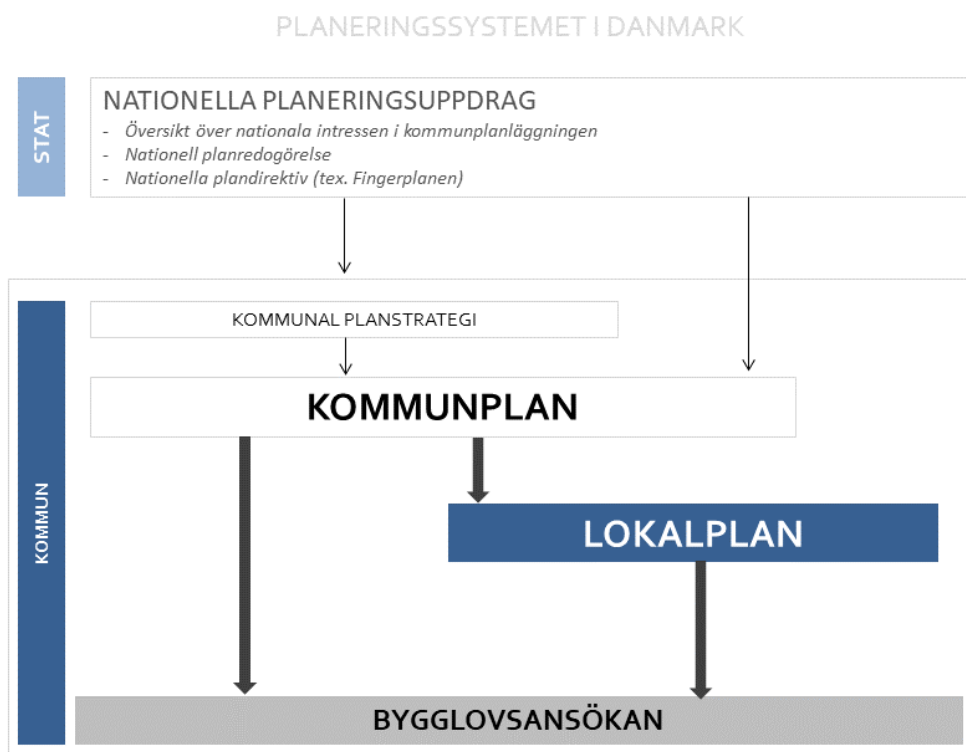
använts vid några enstaka tillfällen. Ett exempel nämns i kapitel 4. För tillfället finns inga gällande statliga planbestämmelser (*Statlige planbestemmelser*).

Den nationella nivån i Norge tillhandahåller detaljerade vägledningsmaterial till kommuner och 18 sektoriella myndigheter har möjlighet att göra invändningar på detaljplaner. Kommunerna kan inte anta en plan förrän alla har kommit överens om invändningarna (innsigelsene), vilket leder till långa handläggningstider. Det blir tydligt av flera formella tidsgränser i planeringsprocessen, inklusive kommunal behandling av privata förslag, liksom för politisk hantering och offentligt samråd.

Det norska planeringssystemet kännetecknas ytterligare av att nya uppgifter läggs till i linje med nya sociala behov, medan få planeringsuppgifter faller bort. Detta innebär att många olika former av planering sker samtidigt inom ett gemensamt planeringssystem. Dessa planformer delar ramarna och möjligheterna i planeringssystemet och lagstiftningen. Samtidigt är planeringsuppgifter så specialiserade att de kräver egen kunskap och verktyg som grund för planering och åtgärder (Falleth, 2012).

## 3.3 Danmark

### 3.3.1 Rollfördelning och huvudmannaskap för den fysiska planeringen



Figur 9. En översikt över det danska planeringssystemet.

I Danmark ramar planeringssystemet in av landets planlagstiftning, *planloven*, där ansvarig nationell myndighet är *Erhvervsstyrelsen* (vilket är en enhet/direktorat under den danska motsvarigheten till Näringsdepartementet). I Danmark är huvudfokus i planlagstiftningen på markanvändningen vilket till skillnad mot det svenska systemet är koordinerat i och avgränsat till i huvudsak en enda lagstiftning. Dessutom är det ansvarig minister, som för närvarande är *Erhvervsministeren* (vilket kan översättas till näringsministern), som har det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen och markanvändningen. Detta innebär att det är detta statsråd som samordnar alla sektorsintressen och i många fall står över de andra sektorsministerierna och dess statsråd gällande beslut med påverkan på markanvändningen. I och med denna klara ansvarsfördelning är det i Danmark högst tydligt för kommunerna vilken aktör de bör vända sig till på nationell nivå gällande frågor kring markanvändning och det finns etablerade kanaler för kommunikation mellan stat och kommun att använda sig av.

I och med den danska kommunreformen 2007 försvann den regionala planeringsnivån men regionerna skulle fortsätta att producera regionala tillväxt- och utvecklingsplaner då detta ansvar kvarstod. Däremot har detta ansvar på senare tid försvunnit helt från planlagstiftningen och nu finns inget formellt regionalt planeringsansvar kvar. Med andra ord, regionerna spelar formellt sett ingen roll idag i den fysiska planeringen.

De danska kommunerna har ett utsträckt självbestämmande, men de har inte samma uttalade planeringsansvar som i Sverige. I Danmark har staten fortfarande möjlighet att reglera kommunernas

planering trots en stark uttalad inriktning om att ge kommunerna större makt för den fysiska planeringen, framförallt sedan ändringar i planlagstiftningen 2017. Detta framgår tydligt i den första meningen i den senaste *Översikten över nationella intressen i kommunplanläggningen* från 2018:

”Den moderniserade planlov giver kommunerne større frihed, klarere rammer og et større politisk ansvar for den fysiske planlægning.” (Erhvervsstyrelsen 2018: 3).

Trots att trenden i Danmark är att ge kommunerna större inflytande så har den nationella nivån fortfarande betydande inflytande i jämförelse med det svenska systemet. Före reformen i 2017 kunde ansvarigt statsråd göra invändningar mot alla kommunala planförslag om planförslagen gick emot de nationella intressena. Ansvarig minister hade då möjlighet att använda sin vetorätt (eller *indsigelse* som det heter på danska) mot i princip vartenda planförslag. Reformen hade ett uttalat mål att minska invändningar och veton och med reformen avgränsades möjligheten till statligt veto till fyra områden, nämligen 1) nationella tillväxt- och utvecklingsintressen, 2) natur- och miljöskydd, 3) kulturmiljö och landskapsbevarande, 4) nationella och regionala anläggningar (jmr. danska Planloven, §29). Det är dessa fyra områden som det mest inflytelserika nationella planinstrumenten (översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen) är avgränsad till.

En viktig relaterad aspekt till detta är övriga nationella sektorsintressen i relation till planläggningen. Rent geografiskt är det möjligt att olika sektorsintressen överlappar. I Danmark löser man detta genom att *näringsministern* har bestämmanderätt i avvägningen mellan nationella sektorsintressen, exempelvis om detta skulle ha betydelse för ett planförslag i kommunplanen. För lokalplanen har dock varje minister möjlighet att sätta till sitt veto, men helst ska sådana konflikter ha lösts redan under framtagandet av kommunplanen.

**Kommunerna** har i övrigt det huvudsakliga planeringsmandatet genom att ta fram juridiskt bindande kommunplaner och lokalplaner. Visserligen måste kommunerna beakta alla de krav som anges från nationell nivå i *översikten över de nationella intressena* och görs inte detta så kan man från statens sida göra en invändning vilket oftast sker under kommunplaneprocessen. Utöver detta är det ganska fritt spelrum för kommunerna att planlägga så länge det görs inom ramen för lagstiftningen.

### 3.3.2 Nationellt inflytande i den fysiska planeringen

I Danmark finns tre enligt planlagstiftningen definierade nationella planinstrument:

1. Översikt över de nationella intressena i kommunplanläggningen (*Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning*)
2. Nationell planredogörelse (*Landsplanredegørelse*)
3. Nationella plandirektiv (*Landsplandirektiver*)

Andra nationella planbestämmelser i planlagstiftningen som får betydelse på den fysiska miljön är till exempel Planläggning i kustområdena (kapitel 2a i planlagstiftningen), Planläggning i huvudstadsområdet (kapitel 2c i planlagstiftningen) och Planläggning för detaljhandeln (kapitel 2d i planlagstiftningen). Vad gäller planläggning för detaljhandeln kan denna t.ex. begränsa storlek på butiker, men möjligheten till den typen av begränsningar minskade med senaste revideringarna av planlagstiftningen. Bestämmelsen om planläggning i huvudstadsområdet ligger till grund för Stor-Köpenhamns Fingerplan. Fingerplanen regleras därtill av ett nationellt plandirektiv för huvudstadsområdet men även av ett särskilt nationellt plandirektiv för detaljhandeln i huvudstadsområdet. Fingerplanen regleras alltså av två nationella plandirektiv och planlagstiftningens kapitel 2c. Fingerplanens huvudsakliga plandokument från 2019 är ett nationellt plandirektiv (se Erhvervsstyrelsen 2019).

Utöver de lagstadgade planinstrumenten finns andra nationella strategier från de andra *arealministerierna* (dvs. ministerier med ansvar för olika sektorer som kan ha relevans för den fysiska markanvändningen – tex. Klimat- och energiministeriet). Dessa är av vikt för den fysiska planeringen utifrån olika perspektiv. Följande exempel lyftes fram under intervjun med *Erhvervsstyrelsen*:

- *Miljø- og Fødevarerministeriet* utger en miljö- och naturpolitisk redogörelse.
- *Erhvervsministeriet* utger en landdistriktsredogörelse.
- *Klimat og energiministeriet* arbetar med en klimathandlingsplan.

I Danmark är det främst arealministerierna med ansvarsområden inom energi, klimat, och natur som har handlingsplaner och policydokument med störst påverkan på den fysiska markanvändningen.

I korthet finns alltså följande nationella verktyg med betydelse för den fysiska miljön: 1) den nationella planredogörelsen som består av perspektiv som kommunerna *kan* men inte måste, beakta i sin kommunala planläggning. 2) Översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen som kommunerna *skall* beakta i sin planläggning och den utges vart fjärde år och är idag begränsad till fyra områden. 3) nationella plandirektiv som innebär att staten går in och tar över en del av den fysiska planeringen från kommunerna. För den sistnämnda har man från nationellt håll i Danmark sett ett ökat behov av det nationella inflytandet sedan den regionala planeringsnivån försvann med kommunreformen 2007. I följande avsnitt beskriver vi principerna för de tre nationella planinstrumenten lite mer utförligt.

### **Översikt över de nationella intresserna i kommunplanläggningen**

“§2a. Erhvervsministeren offentliggør hvert fjerde år en oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægningen, herunder de interesser, der er fastlagt i medfør af denne lov og lovgivningen i øvrigt. Offentliggørelse kan ske udelukkende digitalt.” (danska Planloven, §2a).

*Översikten över de nationella intresserna i kommunplanläggningen* är ett lagstadgat nationellt planinstrument i Danmark, där det formellt sett är ansvarigt statsråd som varje mandatperiod tar fram nationella intressen inom de fyra områden som nämnts ovan, där man från nationell nivå även kan sätta in sin vetorätt. Ovannämnda citat fastställer även att det ansvariga statsrådet varje mandatperiod offentliggör och fastställer de nationella intressena i kommunplanläggningen.

Exempel på områden som de nationella intressena kan avse inom området natur- och miljöskydd är hur man planerar för en stadsutveckling med tex. värdefulla naturområden och om att etablera tillräckligt värdefulla naturområden och olika skydd, ofta utanför städerna. Däremot behandlas sällan gröna värden inom städerna. Intressena redovisas inte på en karta, men det finns förslag på att i Danmark börja samordna dels nationella intressena för planfrågor dels alla andra sektorsintressen i en gemensam nationell geodatabas.

Detta planinstrument är regulativt och bindande. Den består alltså av krav som kommunerna ska beakta i sin planläggning. Invändningar kan ske från statlig nivå om detta inte efterlevs av kommunerna och det görs formellt sett av *näringsministern*. För kommunplanen är det enbart *näringsministern* som har möjlighet att invända, dvs stoppa planförslaget, medan det för lokalplanen kan göras av varje sektorsminister. Dock är det viktigt att påpeka att målet är att minska antal invändningar och att främst begränsa dessa till kommunplanen. Syftet är att sektorsintressena ska lösas redan på kommunplanenivån.

Det finns en avdelning inom Erhvervsstyrelsen med tillsynsansvar som granskar att kommunernas planer följer de krav som ställs i de nationella intressena. Om kommunerna planerar i strid med översikten så får de ett veto eller åtminstone påbörjas en dialog med kommunerna. Om de trots det inte drar tillbaka sitt förslag eller ändrar det så får de ett veto så att planen ej kan godkännas.



Granskningsprocessen för framtagande av kommunplanen är åtta veckor. Den etablerade processen för granskning innebär att Erhvervsstyrelsen blir kallad under vecka fem för direkt dialog med kommunerna. Syftet är att säkerställa att de nationella intressena beaktas så att veto kan undvikas. Granskningsprocessen utförs av plantillsynsenheten som har till uppgift att samla in remissvaren de behöver från andra sektorministerier. Förhoppningen är att genomföra en granskning som gör att näringsministern inte tar till möjligheten till veto.

Näringsministern samarbetar med nationella myndigheter och övriga ministrar vid framtagande av nationella intressen, men är den enda som har bestämmanderätt vid avvägningar. Framtagandeprocessen för översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen och för den nationella planredogörelsen är ungefär likadan och skickas i båda fallen på remiss till kommunernas landsförening. Alla arealministerier involveras i framtagandeprocessen för båda planinstrumenten, ofta genom det statliga kontaktnätverket som består av statliga ämbetsmän från ministerier med markanvändningsintressen. Framtagandeprocessen för både de nationella intressena i kommunplanläggningen och för den nationella planredogörelsen beskrivs som ett ganska omfattande arbete och planinstrumenten antas slutligen av regeringen som även lägger fram den.

Sedan översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen begränsades till fyra tematiska områden har en utmaning kopplad till miljö och klimatfrågorna uppdragats på grund av att de inte är så entydigt definierade i planlagstiftningen längre. Det är naturligtvis svårt att fastställa exakt vilka viktiga frågor som borde behandlas i ett planinstrument, men en aspekt som lyftes fram av informanten på *Erhvervsstyrelsen*, var att klimatfrågorna bör få en annan betydelse i kommunernas planering. Många planeringsfrågor är avgörande för CO<sub>2</sub> utsläpp. Idag, då planinstrumentets tematiska områden har minskats till endast fyra, är kopplingen mellan klimatfrågan och den kommunala planeringen mindre tydlig. Idag har kommunerna ett större ansvar för att lösa denna typ av frågor och därtill med mindre involvering från staten än tidigare.

Detta innebär att staten fortfarande har ett relativt stort inflytande inom fyra områden men samtidigt betydligt mindre inflytande i andra frågor där trenden i Danmark har varit att decentralisera makten över markanvändningsfrågor till kommunerna.

### ***Nationell planredogörelse***

Den nationella planredogörelsen tas fram vart fjärde år av ansvarig minister, dvs *Näringsministern*. Den är inte juridisk bindande utan snarare både visionär och strategisk orienterad. Den nationella planredogörelsen innehåller frågor som ska sätta inriktningen för den rumsliga utvecklingen och på så vis stötta den kommunala planeringen. Från nationell nivå utgår man ifrån att kommunerna förhåller sig till den, särskilt då den ofta innehåller analyser och prognoser för utvecklingen på många områden. Historiskt har redogörelsen haft väldigt olika karaktär. Den senaste var något bakåtskådande och beskrev sådant som hade åstadkommit vid lagändringen 2017. Tidigare år har den innehållit analyser, beräkningar och prognoser för framtiden och har således fungerat som planeringsunderlag för kommunerna. Den senaste fick kritik för att inte vara framåtsyftande. Den framåtsyftande karaktären märks i att redogörelsen innehåller beslut eller inriktningar som till exempel utbyggnad av infrastruktur till laddningsstolpar för elbilar mm.

Generellt står det ministern fritt att välja inriktning på redogörelsen. Det finns formellt sett inga krav på vad redogörelsen ska utgå eller omfatta, förutom en skrivelse om att den ska omfatta de särskilda förhållandena av betydelse för planeringen i huvudstadsområdet. Tematiska områden som vanligtvis ingår är transport, energi, behov av bostadsbyggande, befolkningstillväxt och landsbygdsfrågor. Den nationella planredogörelsen brukar beröra frågor som rör hela landet, och ofta de stora infrastrukturella frågorna som kommunerna har svårigheter i att lösa själva, såsom energi och transport. Däremot innehåller redogörelsen sällan planfrågor inom kultur eller natur.

Som nämndes ovan så är framtagandeprocessen för nationella planredogörelsen och översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen relativt lika. Det är *Näringsministern* som även tar fram den nationella planredogörelsen. Dessutom involveras förstås de andra arealministerierna och dess ministrar i processen. Tidigare var det vanligt att ministern tog fram planredogörelsen utan samarbete med övriga arealministerier. Dock har den alltid gått ut på samråd och granskning vilket den fortfarande gör precis som alla andra planinstrument i Danmark. Det är vanligt att kommunernas landsförening involveras i processen och ger synpunkter. Planredogörelsen måste även förhålla sig till internationella ramverk och EU-ramverk såsom natura-2000. Den nationella planredogörelsen är således ett politiskt antaget dokument och visar regeringens viljeriktning för den kommande planeringsperioden.

Sammanfattningsvis, detta planinstrument är ett strategiskt och policyvisionärt verktyg som grundar sig i att ge kommunerna stöttning i de prognoser och analyser som fungerar som planeringsunderlag för kommunerna. Även om plandokumentet inte får någon direkt fysisk påverkan, så tas den fram vart fjärde år av ansvarigt statsråd och kan på så sätt bidra till att underlätta för kommunerna i deras strategiska val över frågor som rör markanvändningen.

### ***Nationella plandirektiv***

Ytterligare ett nationellt planinstrument som staten har till sitt förfogande för att inbegripa i den fysiska miljön är genom nationella plandirektiv. Planinstrumentet ger staten möjlighet att ta över hela eller delar av kommunernas planering och kan gälla för ett specifikt geografiskt område (såsom Fingerplanen) eller beröra frågor som gäller i hela landet. Exempel på ett tematiskt nationellt plandirektiv är från 2019 där man tog fram ett om utvecklingsområden i den danska kustzonen för 16 danska kommuner, med något olika bestämmelser för de olika kommunerna (se BEK nr 968 af 18/09/2019). Planinstrumentet har inga befogenheter utöver de som den kommunala planeringen har. När detta instrument tillämpas är dock samrådstiden alltid åtta veckor, vilket är en skillnad mot kommunal planering. När nationella plandirektiv träder i kraft är det *Näringsministern* som formellt sett fastställer regler och bindande ramverk för den kommunala planeringen, precis som i en kommunplan. Nationella plandirektiv kan i princip beröra alla områden som en fysisk plan kan beröra.

Liksom det debatterats att den nationella planredogörelsen i den senaste versionen inte fångat upp viktiga framtidsfrågor i Danmark, har plandirektivens vikt för framåtsyftande frågor diskuterats. Till exempel, man pekar på att det är svårt för enskilda kommuner att lösa viktiga klimat- och energiförsörjningsfrågor, skyfall, översvämning mm. – denna typ av frågor är avgörande för kommunerna att lösa, men är komplexa och kräver därför en större geografisk planeringsorganisation enligt informanten på *Erhvervsstyrelsen*. Avsaknad av regioner och länsstyrelser som finns i Sverige, bidrar till att den nationella nivån hamnar långt ifrån kommunerna även om det är tydligt att kommunerna ska vända sig till samma myndighet, *Erhvervsstyrelsen*, vid frågor som rör markanvändningen. Som ett resultat av att regionerna har försvunnit har en önskan om ökad koordinering uppifrån ökat hos flertalet kommuner. Vid kommunreformen 2007 diskuterades det att staten skulle stärkas och överta några av de regionala frågorna, men staten har inte nödvändigtvis haft den ambitionen enligt informanten på *Erhvervsstyrelsen*. Det har också diskuterats att det finns ett behov av och varit bra att ge kommunerna större självbestämmande.

### **3.3.3 Sammanfattning**

I Danmark är trenden relativt tydlig med att man har minskat det nationella inflytandet på den fysiska planeringen det senaste decenniet. Däremot ser man samtidigt en viss önskan från kommuner om tydligare nationell styrning inom vissa policyområden relevanta för den fysiska miljön, såsom energi, klimat, transportfrågor, skyfall mm. Det finns fortfarande relativt stora möjligheter att från nationellt

håll hävda sina intressen och sätta krav i planeringen, och man kan dessutom överta vissa uppgifter där exempelvis Fingerplanen i Stor-Köpenhamn är det tydligaste exemplet.

Den danska planlagstiftningen fokuserar i princip enbart på markanvändningen. Det framgick i vår intervju med den nationella nivån att det ger med sig vissa begränsningar på vissa hållbarhetsdimensioner där exempelvis planlagstiftningens ändamål inte ligger i linje med den sociala dimensionen av hållbar utveckling, till skillnad mot just Norge som har en *samfundsdel* i deras kommunplan. Å andra sidan kommer detta med vissa fördelar då planlagstiftningen blir fokuserad när den är avgränsad till just markanvändningsfrågor.

Det betonas också att de flesta policyområden i slutändan mynnar ut i fysisk planering på ett eller annat sätt. Det är därför viktigt att ha ett tydligt ramverk på hur detta skall gå till. I Danmark kanske det är tydligast genom två nationella planinstrument, nämligen den nationella planredogörelsen som fungerar som ett planeringsunderlag för kommunerna om den kommande inriktningen på planläggningen, medan de nationella intressen är formella krav som ska beaktas. Stora framtidsfrågor såsom trafik, klimat och energi kan eventuellt vara i behov av större nationell styrning eftersom dessa frågor kan vara utmanande eller omöjliga att lösa inom ramarna för kommunal planläggning.

## 4. Kommunexempel

För att skapa en förståelse för genomslagskraften av de nationella planinstrumenten på kommunal nivå har Nordregio närmare studerat hur ett urval av de nationella instrumenten inverkar i några av ländernas kommuner. I rapporten fungerar kommunerna som illustrativa exempel på hur de kan förhålla sig till nationella anspråk i den fysiska planeringen. Exempelen ger en fördjupad förståelse för hur det kan se ut på lokal nivå och ska inte nödvändigtvis ses som representativa.

I samråd med Boverket valdes följande nationella planinstrument eller verktyg ut för fördjupningen i kommunexemplen:

- Finland:
  - Riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT)
  - MBT-avtalen
- Norge:
  - Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning
  - Statliga planeringsriktlinjer (SPR)
- Danmark:
  - Översikten över nationella intressen i kommunplanläggningen
  - Nationell planredogörelse

I Finland är MBT-avtalen inget formellt planinstrument enligt planeringssystemet, utan ett avtal mellan stat och kommuner där ansvarig myndighet på nationell nivå är Miljöministeriet som ansvarar för planeringsfrågor. Vår studie fokuserade även på MBT-avtalen vid insamlingen av den nationella nivån. I Danmark har vi i samråd med Boverket valt att även ställa frågor till en av kommunerna om *ghettopak*k vilket inte är ett nationellt planinstrument eller har en uttalad koppling till fysisk planering. Den anses dock intressant ur ett lärandeperspektiv för Boverket. I Danmark har därför en av kommunerna valts ut mot den bakgrunden.

Kommunerna valdes ut baserat på olika förutsättningar. Huvudurvalet har varit att ha en större kommun (inte huvudstaden) och en mindre kommun utifrån befolkningsstorleken. Boverket är bland annat intresserade av MBT-avtalen och därför valde vi ut en större och en mindre kommun från samma stadsregioner (Tammerfors) i Finland. Detta då avtalen i Finland görs med stadsregionerna, och det är viktigt att fånga upp potentiella likheter och skillnader mellan en mindre och större kommun som berörs av avtalet. I Finland valde vi ut Tammerfors och Lempäälä.

I Norge valde vi fyra kommuner. De mindre kommunerna var Sandefjord och Nordre Follo, medan de större var Bergen och Stavanger. Tre av kommunerna har även skrivit ett *byvekstavtaler* (motsvarande stadsmiljöavtalen i Sverige) med staten.

I Danmark valde vi ut Vejle kommun som den större danska kommunen som dessutom berörs av statens *ghettopak*k. Dessutom valde vi ut Nyborg som är lokaliserad på ön Fyn precis vid Stora-Bältbron. Den valdes ut för att vara en mindre kommun som ligger närmare huvudstaden än Vejle kommun, men fortfarande utanför huvudstadsområdet och berörs således ej av Stor-Köpenhamns Fingerplan.

## 4.1 Lempäälä kommun (FI)



Figur 10. Stadsutveckling i Lempäälä kommun. Källa: Lempäälä kommun.

### **Kommunfakta**

**Land:** Finland

**Region:** Birkaland

**Invånare i huvudtätort (2018):** de flesta av kommunens invånare bor i huvudtätorten som är samma tätort som Tammerfors centraltätort med 337 541 invånare.

**Invånare i kommun (2019):** 23 523

### **4.1.1 Regionala kontexten och kommunen**

Lempäälä kommun är en liten kommun med avseende på befolkningens mängd. Lempäälä är belägen i Tammerfors stadsregion i landskapet Birkaland. 89 procent av kommunens invånare bor i en tätort, och de flesta bor i Tammerfors centraltätort. Kommunen är således en förortskommun som är sammanbyggd med Tammerfors centraltätort. Det är fler kommuninvånare som arbetspendlar från kommunen än som jobbar i kommunen och det tar enbart 25 minuter med bil och 12 minuter med tåg till Tammerfors. Det är i denna kontext som erfarenheterna från Lempäälä är hämtade.

### **4.1.2 Rollfördelningen i planeringssystemet**

Det finska plansystemet har ett nationellt planinstrument, nämligen *riksomfattande mål för områdesanvändningen*. Statliga myndighet ska i all deras verksamhet använda instrumentet för att främja måluppfyllelsen. Den bilden bekräftas av planerarna på Lempäälä kommun som lägger till att från deras perspektiv märks det nationella inflytandet framförallt på regional nivå (landskapen) genom landskapsförbunden (landsskapsplanen i synnerhet) och via NTM-centralernas verksamhet (Närings-, trafik- och miljöcentralerna). Kommunen lyfter alltså fram regionens roll i att contextualisera och konkretisera de riksomfattande målen.



Lempäälä har som mål att förtäta samhällsstrukturen och att främja kollektivtrafik, i synnerhet spårtrafik, och i det stora hela menar kommunen att de nationella målen är väl i linje med kommunens mål och strategier. Planeraren på kommunen lyfte också fram att även annan verksamhet i kommunen ska främja denna typ av nationella mål.

#### **4.1.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen**

I kommunens planarbete är samverkan med den regionala nivån tydligare och mer direkt än med staten. Det finns en nära samverkan mellan Lempäälä kommun, regionen och NTM-centralerna samt även Landskapsmuseet i Birkaland (Pirkanmaa). I varje planeringsprojekt i Lempäälä kommun finns samarbete med någon av dessa aktörer. Regionen lyfts fram som en naturlig samarbetspartner då den består av en sammanslutning av kommunerna i landskapet, och därigenom lyfts de olika kommunernas intressen och perspektiv fram. Via det regionala planarbetet främjas regionalt samarbete i planfrågor, som även tar hänsyn och anpassar de nationella målen till konkret regional planering.

I Tammerforsregionen har kommunerna även samverkan genom MBT-avtalet och Lempäälä kommun har goda erfarenheter av denna samverkan som ger möjlighet till dialog över kommungränserna. De mindre kommunerna har till exempel nytta av samarbetet genom att det bidrar till omfattande utredningar av hela stadsregionen, vilket lyftes fram av planeraren som intervjuades i Lempäälä kommun. En mindre kommun skulle inte kunna ta fram den typen av utredningar i samma omfattning. Ett annat exempel som MBT-samarbetet möjliggjort är att kommunerna Lempäälä och Pirkkala (som båda påverkas av omdirigering av riksväg 3) har fått det lättare att gemensamt arbeta kring lösningar för markanvändningen och att integrera de två kommunernas generalplanering (dvs. översiktsplanering). Erfarenheterna från Lempäälä kommun är att det inte ska vara särskilt svårt för de olika kommunerna i regionen att sammanfoga sina mål trots att olika kommuner har olika förhållanden, olika slags utmaningar och således olika förutsättningar att främja de gemensamma målen.

Kommunen lyfte även fram att statens roll blir tydligast i stora transportinfrastrukturprojekt. I sådana projekt medverkar Trafikledsverket (Väylävirasto) och i Lempäälä har den samverkan framförallt skett i samband med olika järnvägs- och stationsprojekt. Trafikledsinvesteringar från staten lyfts också fram som något som har direkt inverkan på markanvändningen i kommunen. Om det inte görs statliga investeringar, är det svårt eller omöjligt för kommunen att främja vissa nationella mål gällande spårtrafik, trots att nationella verktyg såsom MBT-avtalen och det nationella planinstrumentet VAT syftar till att bidra med förutsättningar som främjar detta. I synnerhet i mindre kommuner, såsom Lempäälä, finns det begränsade möjligheter att satsa på transportinfrastruktur och kollektivtrafik utan statlig finansiering. På det här viset är staten med och styr markanvändningen genom att använda sig av statliga investeringsprogram.

#### **4.1.4 Nationella planinstrumentets genomslag på lokal nivå**

I Lempäälä kommun ser man positivt på statens inflytande genom både VAT och MBT-avtalen. Dessa anser man stämma väl överens med kommunens strategier och mål. Det grundar sig på att man i kommunens strategier har förhållit sig till och beaktat VAT-målen. Dessutom har MBT-avtalet i regionen formulerats så att alla kommuner har framhävt sina intressen och på så vis vad de olika kommunerna vill främja. Exempelvis är målen gällande klimat- och koldioxidutsläpp och att främja kollektivtrafik tydliga i både VAT och MBT-avtalet och är således nationella mål som syns på alla planeringsnivåer.

En av de största utmaningarna som lyfts fram i kommunen (gällande mål som inte är i linje med varandra) är att hitta lösningar där man kan bevara byggnadskulturarv samtidigt som man möter

behovet av att förtäta samhällsstrukturen. Det är en konstant utmaning i kommunens centrala delar. Samtidigt som kommunen borde förtäta kan det finnas behov att riva befintliga byggnader och här stämmer inte de nationella målen överens med varandra. I anslutning till det här upplever den intervjuade planeraren att det kunde finnas rum för förbättring i hur olika statliga myndigheter samarbetar. Det finns ibland ett slags "silotänk" där de olika statliga instanserna främst ser på olika frågor ur sina egna perspektiv. För kommunerna kan det ibland bli problematiskt i frågor där man till exempel ska bevara kulturarv och samtidigt förespråka förtätning.

Det är svårt att göra avvägningen vid målkonflikter som den som nämns ovan eftersom de nationella målen är så generella, och då måste kommunen alltid tolka dem. Då gäller det att hitta lösningar på kommunal nivå som stämmer överens med de nationella målen och här betonas återigen vikten av stöttning från den regionala nivån. Olika intressen och lösningar bedöms framförallt i förhållande till landskapsplanen. Då är den centrala frågan på vilket vis landskapsplanens mål kan bakas in i generalplanen. Om det inte är möjligt att föra in målen som sådana, måste kommunen göra en bedömning av hur man uppfyller målen tillräckligt väl.

Ett exempel från kommunen där VAT-målen tydligt genomsyrar alla planeringsnivåer är att förtäta samhällsstrukturen och främja kollektivtrafik och spårtrafik. Lempäälä är en liten kommun men då kommunen ligger i den starkt växande Tammerforsregionen har kommunen en allt centralare position. I synnerhet har de stora trafikledsprojekten bidragit till en allt centralare roll för kommunen. Lempäälä ligger vid huvudbanan för tågtrafik (mellan Helsingfors och Tammerfors) och det finns även planer på att omdirigera riksväg 3 via Lempäälä. Det är stora transportinfrastrukturprojekt som har stor inverkan på den kommunala planeringen och som måste beaktas. Det blir således ett tydligt exempel på när kommunen förhåller sig till nationella mål och anspråk, och i detta fall upplever kommunen även att det kommer gynna utvecklingen av kommunen som stort.

Även om exemplet med VAT-målet ovan visar på när nationella mål får en faktisk fysisk påverkan i Lempäälä kommun, beskrivs VAT av den intervjuade kommunala planeraren som ett strategiskt och till viss del visionärt planinstrument. Detta eftersom målens innebörd inte konkret definieras och det finns ingen tydlig styrning i hur de ska uppnås. Exemplet med bevarande av byggnadsarv är ett sådant där kommunen själv måste göra bedömningen i vilken utsträckning man kan göra förändringar, vilket innebär att det är kommunen som konstant måste göra den bedömningen och tolkningar av målen i förhållande till sin kommunala fysiska planering.

Avslutningsvis betonades att MBT-avtalen som slöts med stadsregionen i Tammerfors bereddes i samarbete med alla kommuner i regionen. Eftersom kommunledningen var med i att utforma avtalen finns vissa gemensamma mål och ambitioner. Innehållet i MBT-avtalen är riktgivande för hur kommunen ska främja stadsregionens gemensamma nytta. MBT-målen hjälper kommunen att få en bredare helhetsbild på den rumsliga utvecklingen. Utredningar som gjorts i samband med MBT fungerar också som stöd för planeringsarbetet i kommunerna. Utifrån detta strävar kommunen efter att främja MBT-målen i sina planer och dessa avtal upplevs därför bidra positivt till utvecklingen av kommunen och regionen.



## 4.2 Tammerfors kommun (FI)



**Figur 12:** Tammerfors beskrivs emellanåt som Finlands Manchester, vilket blir tydligt med gamla industribyggnader i tegel i centrala Tammerfors. Källa: Visit Tampere.

### ***Kommunfakta***

**Land:** Finland

**Region:** Birkaland

**Invånare i huvudtätort, Tammerfors centraltätort (2018):** 337 541 (tätorten sträcker sig över flera kommungränser).

**Invånare i kommun (2018):** 235 239

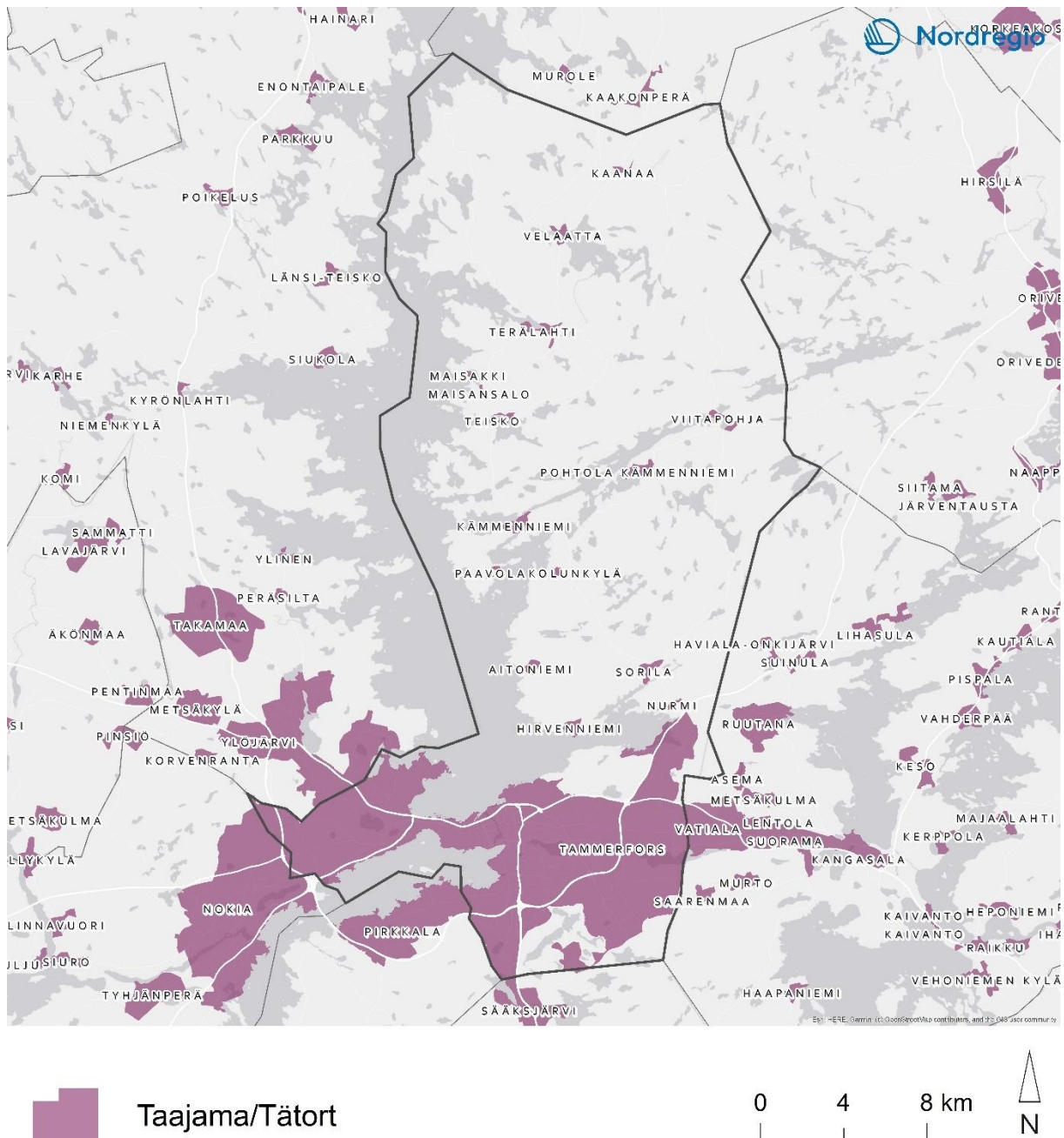
### **4.2.1 Regionala kontexten och kommunen**

Tammerfors är Finlands tredje största stad. Stadsregionen Tammerfors är dock den näst största stadsregionen eftersom Finlands näst största stad (Esbo) är belägen i Helsingforsområdet. Tätorten i Tammerfors har växt och täcker flera kommuner, vilket innebär att den morfologiska staden är utbredd över flera kommuner. Funktionellt täcker stadsregionen även ett ännu större område där många arbetspendlar in till Tammerfors. Tammerfors är en av Finlands viktigaste tillväxtmotorer och är den starkaste kommunala aktören i stadsregionen. Tammerfors har en historisk stadskärna med välbevarade industribyggnader i tegel som är viktigaste för stadens/tätortens identitet.

### **4.2.2 Rollfördelningen i plansystemet**

Som beskrivits i tidigare kapitel relaterar de finska kommunerna sin fysiska planering till landskapsplanen på regional nivå. Detta innebär att när generalplanen (motsvarande svensk översiktsplan) tas fram är det främst landskapsplanerna som planerna utgår ifrån. Det innebär att man i generalplanen skapar en mer detaljerad tolkning av det som finns i landskapsplanen. Landskapen gör således den första tolkningen av de nationella målen (VAT) medan kommunerna gör en vidare och mer detaljerad tolkning och översättning av dessa.

I Birkaland (Pirkanmaa, d.v.s. landskapet dit Tammerfors tillhör) är landskapsplanen dock relativt detaljerad vilket kommunen ibland förhållit sig kritiskt till. I landskapsplanen pekas till exempel enskilda strandvillor ut som ska skyddas. Trots att kommunen inte alltid varit helt nöjd med detaljeringsnivån i landskapsplanen finns fördelar med detta vilket ger stöd i generalplanarbetet i Tammerfors. Exempelvis är det en fördel att man kan dra nytta av olika utredningar som har gjorts på landskapsnivå i samband med landskapsplanarbetet. Det finns flertalet exempel där kommunen inte har behövt göra särskilda utredningar på generalplanenivå då dessa redan har gjorts på landskapsnivå. I Tammerfors fall har målen och lösningarna i landskapsplanen varit starkt i linje med de ambitioner som Tammerfors har haft i generalplanarbetet.



**Figur 13.** Ortstrukturen i Tammerfors kommun. Kommunen har en stor landsbygd i norr, samtidigt kan det konstateras att tätorten sträcker sig över flera kommungränser. Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.

Även om kopplingen och samarbetet är tydligast mellan kommun och region, tack vare Finlands hierarkiska planeringssystem, framhävs några kopplingar direkt till den nationella nivån. Myndigheter och andra nationella instanser ger utlåtanden om vad som är regulativt och juridiskt bindande, men när det kommer till konkreta lösningar i planeringsarbetet så är kopplingen till den nationella nivån inte alltför tydlig. Att de nationella målen (VAT) är relativt generellt formulerade gör att deras koppling till generalplanarbetet inte är lika tydlig som landskapsplanens. I Tammerfors fall menar kommunen att såväl de nationella målen som målen i landskapsplanen stämmer väl överens med de mål som Tammerfors stad har, vilket förenklar planarbetet på kommunal nivå.

### 4.2.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen

Den tydligaste kopplingen till nationell samverkan i Tammerfors kommun är genom samverkan på landskapsnivå, vilket betonades i intervjun med en planerare på Tammerfors kommun. Exempelvis vid framtagande av den senaste landskapsplanen hade kommunen och regionen nära samarbete i många frågor. Från landskapsnivån finns det ett stort intresse att förstå kommunens planer och deras bakgrund. Som exempel tog planeraren i Tammerfors kommun upp att en planerare på landskapsnivå skrivit utlåtanden på några av kommunens detaljplaneprojekt. Denna arbetsprocess har fungerat bra i Tammerfors kommuns fall och bygger på att det finns förtroende mellan de två instanserna och att det finns rätt typ av nätverk och relationer. Sådana relationer och nätverk är ofta kopplade till individer och innebär en sårbarhet för organisationerna då personer byts ut. Hittills har alltså kommunens samarbete med landskapsnivån varit tätt, i synnerhet på ett mer informellt plan, och man har kunnat använda landskapet som ett bollplank för att diskutera olika frågor.

Förutom landskapsförbundet nämndes även Närings-, Trafik- och Miljöcentralen roll (NTM-central). Till exempel har kommunen i samarbete med NTM-centralen tagit fram olika verktyg för att stödja klimatvänlig- och hållbar planering i regionen. Ett av verktygen är en checklista som har tagits fram som kommuner i regionen kan använda för att bedöma hur hållbar deras planering är för klimatet (se mer på finska, Hiilineutraali Pirkanmaa n.d.). Checklistan godkändes förra året och anses kunna bli ett värdefullt stöd för kommunernas planering i Tammerforsregionen. Verktyget är dock framtaget för regionens kommuner och kan eventuellt användas i övriga Finland.

Den intervjuade planeraren framhöll att den nationella lagstiftningen påverkar markanvändningen på kommunal nivå, men hur den påverkan ser ut kan variera då olika ministerier och statliga instanser kan ha delvis olika mål som inte alltid stämmer överens. Det kan även finnas skillnader i olika lagstiftningar som kommunen har att förhålla sig till. Till exempel finns det en konflikt i hur planlagstiftningen och den konkurrensfrämjande lagstiftningen ser på placering av handel. Målen stämmer helt enkelt inte överens. Å ena sidan bör kommunerna främja konkurrens men å andra sidan bör kommunerna starkt reglera var handeln placeras. Ett annat exempel är frågor gällande arbetstrafik. Det finns en konflikt i att bilförare kan få skattelättnader om de använder privat bil till arbetsresorna samtidigt som staten har mål att satsa mer på kollektivtrafiken.

Avslutningsvis, MBT-avtalen upplevs av Tammerfors kommunen främst vara ett finansieringsinstrument vars roll är att se till att kommunerna förbinder sig till att främja vissa mål. MBT:s viktigaste roll är alltså att få kommunerna att investera i att främja särskilda mål och få statlig finansiering. MBT-avtalens intentioner bygger enligt den intervjuade planerarens erfarenhet på att kommunerna som är bundna av avtalen i samma stadsregion agerar som enhetliga regioner, ett perspektiv som planeraren upplever att den nationella nivån har. Däremot är erfarenheten från Tammerfors stadsregion att kommunerna i regionen själva inte alltid ser det på det viset. Många kommuner i regionen har egna mål och intressen och det kan vara svårt att hitta en gemensam linje.

### 4.2.4 Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå

I planeringsarbetet i Tammerfors kommun utgår man från de nationella målen (VAT), främst genom att man ser över att de kommunala planerna är i linje med de nationella målen. Man gör alltså inte särskilda utredningar som utgår från VAT-målen utan det är snarare så att den kommunala planeringen gör konstateranden av att målen har beaktats och att planen gjorts utifrån dessa.

I de nationella målen finns det dock ett specifikt mål som man särskilt har lyft fram i Tammerfors. Det gäller målet om att anläggningar och transportrutter av kemikalier och farliga ämnen ska placeras tillräckligt långt från bostadsområden, allmänna funktioner och naturområden. I centrala Tammerfors finns det en kemikaliebangård som staden skulle vilja flytta, och denna flytt var tydligt i

linje med det nationella målet och i linje med stadens ambitioner. I samband med att argumentera för flytten av verksamheten lyfte kommunen särskilt fram detta nationella mål.

Översättningen av VAT och tillämpningen av målen görs, som betonats ovan, främst via landskapsplanen. Målen i landskapsplaneringen förhåller kommunerna därefter sig till i planeringen både på översiktlig och detaljerad nivå. I vissa fall har de nationella målen fått en konkret och direkt påverkan på den kommunala planeringen. Det tydligaste exemplet är när kommunen valt att argumentera för en markanvändning med hänvisning direkt till VAT-målen. Exemplet med kemikaliebangården som nämndes ovan är det mest konkreta exemplet i Tammerfors kommun baserat på 2017 års version av VAT. I tillägg till detta menade den intervjuade planeraren att VAT främst ska ses som ett visionärt planinstrument eftersom den beskriver en önskvärd framtid och hur den ser ut. Å andra sidan, precis som beskrivits här och i tidigare kapitel, är detta beroende på hur väl VAT-målen konkretiseras på regional nivå eftersom kommunernas planering måste förhålla sig till landskapsplanen.

Målen i VAT är öppna för tolkning och har inte någon inbördes prioriteringsordning vilket innebär att olika kommuner skulle kunna tolka och tillämpa de nationella målen olika i sin planering. Informanten i Tammerfors kommun har dock inte kännedom om något sådant exempel, och anser att det oftast är kommunerna som därmed gör avvägningen mellan såväl nationella som kommunala mål i den fysiska planeringen.

En sak som lyfts fram som komplicerad i VAT är målen avseende hållbara transportsystem. Informanten i Tammerfors menar att Tammerfors kommun kan inverka på transportinfrastrukturen i relativt stor utsträckning men att det är svårt för dem att påverka hur människor väljer att röra sig.

En annan brist i de VAT som lyftes fram av Tammerfors kommun är att man borde ha ett starkare fokus på kvalitet och mångsidighet när det gäller boende och bostadsproduktion. Nu sker bostadsproduktionen i stor utsträckning utifrån byggaktörernas perspektiv, vilket är lönsamt för dem, men i fortsättningen finns en önskan från kommunen att lägga mer fokus på kvalitet och mångsidighet. Det borde finnas en tydligare nationell vision gällande det här menar den intervjuade planeraren i Tammerfors kommun.

Det finns konsekvenser för kommunerna om VAT inte följs, enligt informanten. Ett exempel är från den senaste generalplaneprocessen i Tammerfors där NTM-centralen i regionen ansåg att generalplanen var emot VAT. Fallet gick till domstol men där gjordes tolkningen att generalplanen inte stod i konflikt med VAT och fallet dömdes till Tammerfors kommun fördel.



## 4.3 Nordre Follo kommun (NO) och Sandefjord kommun (NO)



Figur 14. Sandefjord kommun. Källa: Visit Norway.

### 4.3.1 Regionala kontexten och kommunen

Nordre Follo är en kommun i närheten av Oslo, i regionen Viken.<sup>2</sup> Nordre Follo etablerades 1 januari 2020 genom kommunsammanslagningen med Ski och Oppegård kommuner, och fick därmed en befolkning på 59.288 personer (2020).

Sandefjord är en stad och kommun i region Vestfold och Telemark, och är i folkmängd den största kommunen i regionen med sina 63.764 invånare (2020). Med halvöarna Østerøya och Vesterøya har kommunen en kustlinje på ca 160 km och förvaltar stora kustområden.

I ett norskt sammanhang är både Sandefjord och Nordre Follo storkommuner. Båda är lokaliserade till östra Norge och ingår i, eller har närhet till, huvudstadsregionen. När det kommer till förhållandet mellan statliga intressen/riktlinjer och fysisk planering är det dock signifikanta variationer mellan båda kommunerna. Variationerna beror delvis på strategierna som är framtagna på regional nivå och den politiska anknytningen till Oslo-området.

### 4.3.2 Rollfördelningen i plansystemet

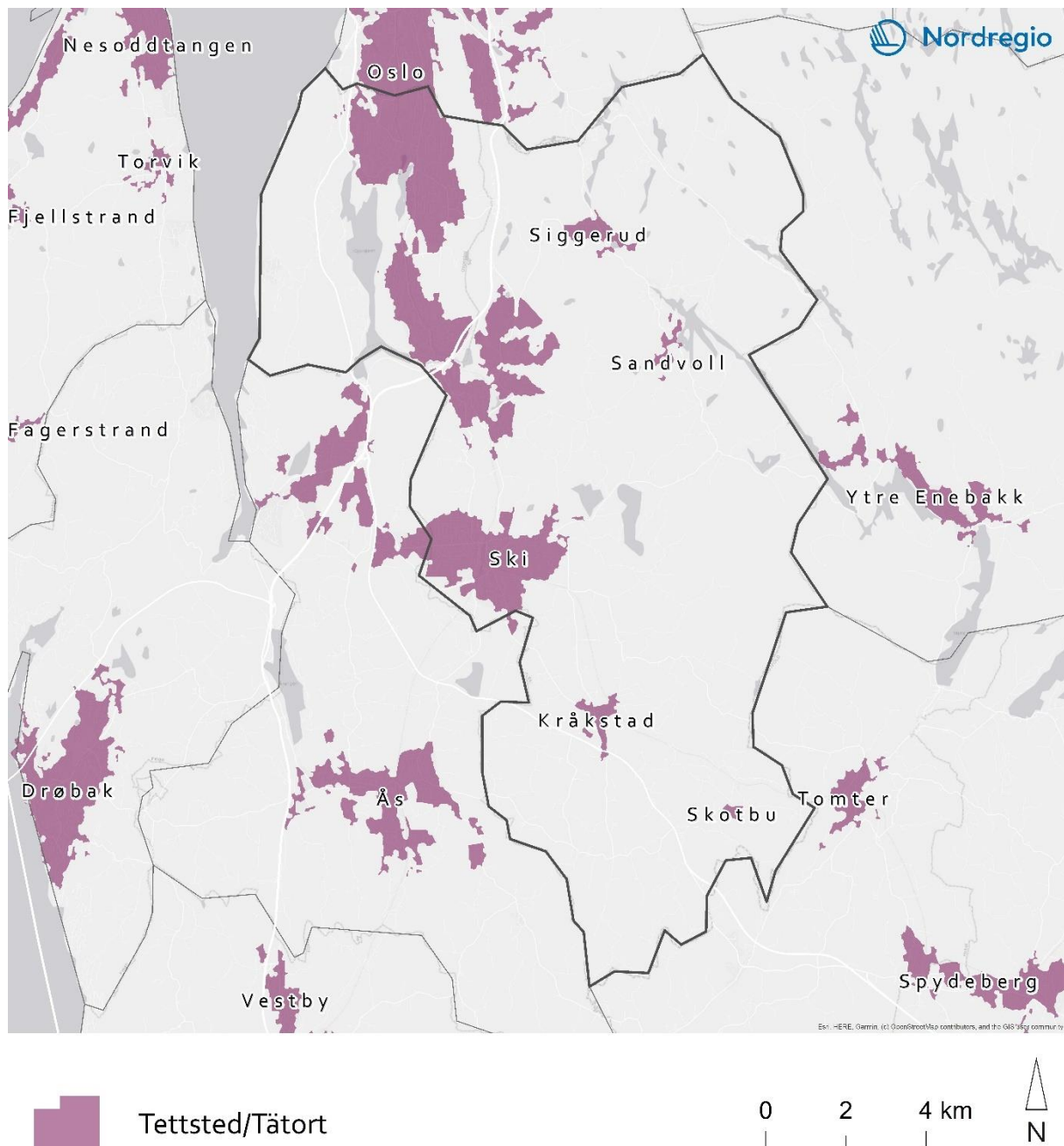
De statliga ramarna sätter premisserna för regionala planstrategier och kommunplanen. Enligt planlagstiftningen ska kommunplanen innehålla en social del och en markanvändningsdel. Kommunerna tar också fram kommunala planstrategier (se översikt i figur 8).

I båda kommunernas respektive kommunala planstrategier redogörs inledningsvis för de nationella riktlinjer som sätter ramarna för planeringen. I Sandefjord är nationella förväntningarna (2019-2023), globala och nationella trender, samt regionala riktlinjer listade som statliga intressen. Nordre Follo har gjort annorlunda i sin planstrategi och listar överordnade riktlinjer som FNs hållbarhetsmål, nationella förväntningar (2019-2023), och *fylkesmannens* förväntningsbrev, regionala planer, samt drivkrafter som påverkar offentlig sektor mot 2040.

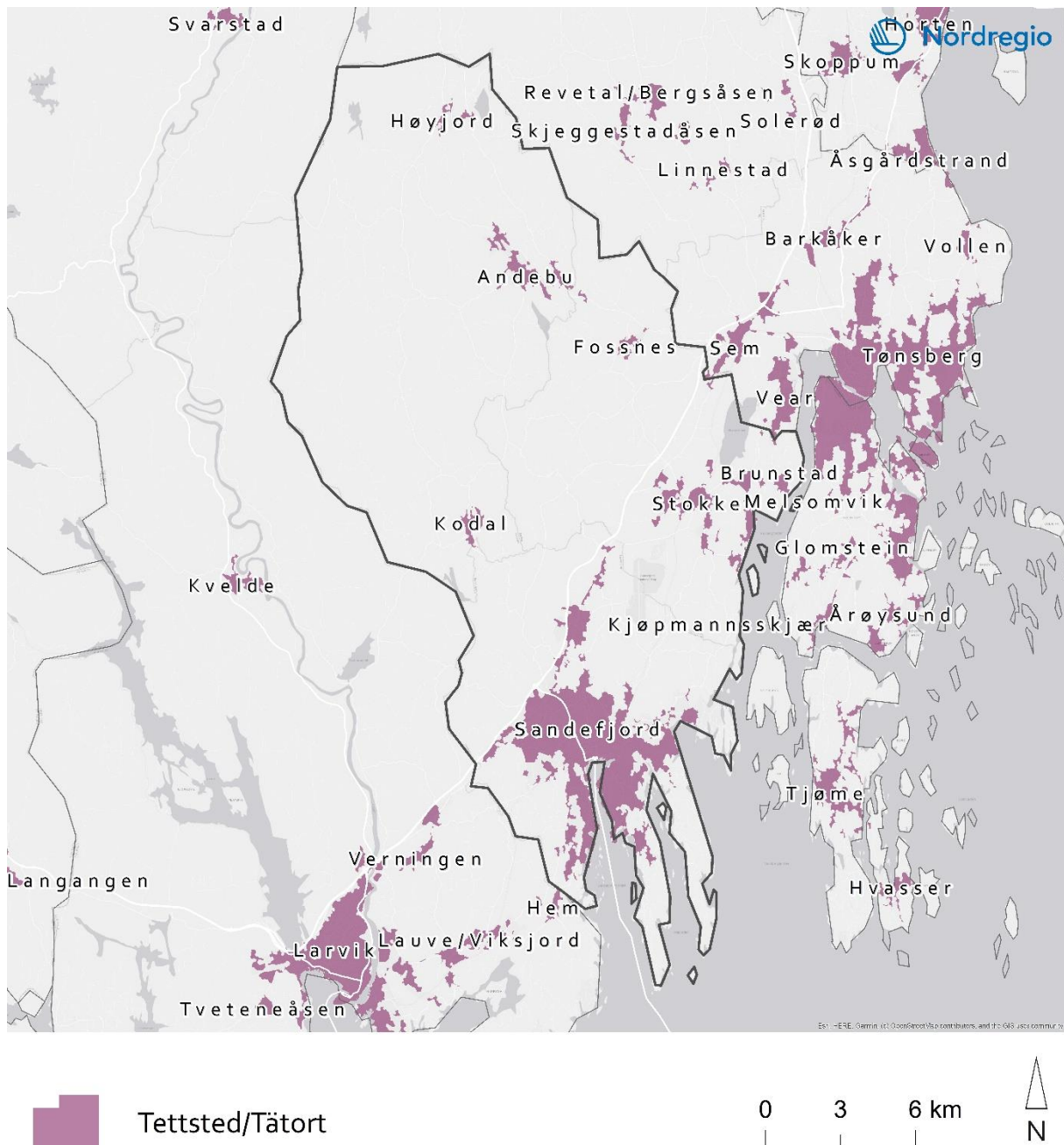
---

<sup>2</sup> En sammanslagning av de tidigare regionerna Akershus, Buskerud och Østfold.

I intervjuerna framkom det att varken Sandefjord kommun eller Nordre Follo kommun använder de nationella planinstrumenten eller nationella planuppdragen i den dagliga verksamheten på planavdelningarna. Kommunerna är hur som helst informerade och medvetna om det statliga ramverket genom skrivelser från *fylkesmannen*. Skrivelsen beskriver vad som förväntas av kommunerna kring implementering av statliga intressen i den fysiska planeringen. I Nordre Follo framkom det att förväntningarna från *Fylkesmannen* ska användas som underlag för plan- och utredningsarbete i kommunen. Plan- och utredningsarbetet i kommunen inkluderar också arbete med samhällsskydd och beredskap, barn och unga, hälsa, samhälls- och fysisk planering, samt förutsättningar för en god service till invånarna.



**Figur 15.** Ortstrukturen i Nordre Follo kommun. Kommunen ligger med angränsning till Oslo i norr och består även av flera mindre tätorter. Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.



**Figur 16.** Ortstrukturen i Sandefjord kommun. Kommunens huvudort ligger i södra kommundelen men har några mindre tätorter utspridda i kommunen. Sandefjord ligger med bil cirka 120 km från centrala Oslo. Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.

### 4.3.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen

Formellt sker samarbetet med staten i den fysiska planeringen huvudsakligen genom riktlinjer som är planeringsunderlag till regionala planstrategier. Detta beskrevs i förgående kapitel under rollfördelningen i Norges planeringssystem.

Båda regionerna, Viken och Vestfold Telemark, där Nordre Follo och Sandefjord är lokaliserade, har påverkats av en kommun- och regionreform sedan 1 januari 2020. De omfattande strukturella förändringarna har påverkat planarbetet i kommunerna, både gällande den fysiska planeringen och samhällsplaneringen i stort. Hur lång tid det kommer att ta att få till plats en struktur anpassad efter kommunreformen är ännu oklart.

Efter kommunreformen uppdagades i Sandefjord att en del av den planerade markanvändningsutvecklingen är motstridig mot nationella mål såsom förtätning. Till exempel, upptäckte kommunen att den planerade markanvändningen till viss grad inte uppnår den förtätning som krävs på nya områden som byggs och förvaltas. Det blir en 'mismatch' i utbyggnaden av exempelvis bostäder när efterfrågan av bostäder inte ökade vid den gamla kommungränsen, men samtidigt efterfrågar flera invånare en större närhet till centrum vilket gjort att kommunen har svårt att uppfylla behovet av närheten till centrum med den täthet som staten efterfrågar.

Kommunsammanslagningen har inneburit en generell förbättring för planavdelningarna, i och med att kommuner som förr hade mycket små resurser har fått utökad planeringskompetens och ökade resurser. Det finns en tilltro till att den förbättrade situationen ska stärka utvecklingen i kommunerna på lång sikt.

En utmaning när det gäller bristen på stöd eller verktyg uppifrån är att de olika planerna upplever att kommunerna till stor del förhåller sig till ramverket i de nationella förväntningarna, samtidigt som det alltid finns påtryckningar från lokala aktörer som exploatörer, och inte minst lokala politiker. De två kommunerna upplever, med tanke på påtryckningarna från olika lokala aktörer, konflikter i måluppfyllandet av både nationella förväntningar och sina egna mål i att utveckla kommunen. Kort sagt, privata aktörers och politikernas intressen är ibland, om inte ofta, i linje med andra prioriteringar och därmed inte harmoniserade med nationella förväntningar och intressen. Här önskar kommunerna att det fanns ett bättre stöd från staten att prioritera i dessa intressekonflikter.

Informanten i Nordre Follo kommun menar att kommunplanen ofta tas fram i linje med statliga riktlinjer, delvis för att kommunen ligger nära huvudstadsregionen. Kommunen har som exempel hög prioritet som en del av region Viken eftersom regionen strävar efter att uppnå visionen om nollutsläpp och ska arbeta för en grön omställning inom kollektivtrafiken. För Nordre Follo betyder detta att kommunen måste uppfylla de statliga och regionala riktlinjerna som anges i visionen, vilket anses som lämpligt av kommunen eftersom det kommer att gynna planeringen och utvecklingen på lång sikt.

I intervjun med Nordre Follo framkom också att den regionala planen i Viken togs fram med en omfattande involveringsprocess från kommunerna vilket genererade i ett delat ägarskap bland de involverade aktörerna.

När det gäller Nordre Follo har det regionala planforumet varit en formell arena där frågor kring uppfyllandet av regionala strategier lyfts fram. Även om det regionala planforumet är tänkt som en mötesplats mellan kommunerna och den regionala nivån för diskussion, interaktion och förtydligande i större planeringsfrågor, framhövdes i intervjun att planforumet inte nödvändigtvis är ett effektivt verktyg för att uppnå ömsesidig information om nationella mål. Detta beror först och främst på att det inte läggs tillräckligt med resurser som ger goda förutsättningar för ett närmare samarbete där kommunerna skulle kunna ägna mer tid åt att lösa gemensamma utmaningar. Det finns således fortfarande en potential i att utveckla de regionala planforumen som en formell arena som kan bidra med stöd från nationell nivå till interkommunala strategiska samarbeten.

Båda kommunerna påpekade att ett bredare stöd från staten är viktigt. I Sandefjord kommun upplever man till exempel att man inte alltid blir lyssnad på från nationell nivå vid framtagandet av de kommunala planerna, och i allmänhet ser kommunerna att det inte finns tillräckligt med uppmärksamhet kring utvecklingen av medelstora städer i Vestfold och Østfold, med undantag för de som ligger nära huvudstadsregionen. Om kommunerna inte får tillräckligt med stöd kan konsekvensen bli en felaktig utveckling av regionen som helhet.



#### 4.3.4 Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå

I allmänhet uppfattas nationella anspråken (genom statens planinstrument) som en viktig bakgrund för att lösa både rumsliga och sociala utmaningar i all kommunal planering. I båda kommunerna är det tydligt att planinstrumentet *nationella förväntningar* tillför en slags gemensam vision för alla kommuner i hela regionen - och landet. Sandefjord, till exempel, har en lista över vilken typ av statliga och regionala riktlinjer man ska hantera när man utarbetar en ny plan. Kort sagt redogör kommunerna för de nationella förväntningarna i kommunens planer. De nationella förväntningarna anses vara ett vägledande dokument som ger kommunerna tillräckligt med handlingsutrymme för att planera med viss förutsägbarhet och bidrar såväl direkt som indirekt till att undvika invändningar från nationella myndigheter. Även om de nationella förväntningarna förblir på en övergripande nivå kan detta bidra till att stärka samarbetet med kommuner och regioner över tid när man känner att man arbetar mot gemensamma mål inom fysisk planering.

När det gäller övriga nationella planinstrument är Nordre Follo del av ett *byvekstavtale* och omfattas av en statlig markanvändningsplan. *Byvekstavtalen* ingicks 2019, och den nationella transportplanen 2018-2029 lade grunden för stadens *byvekstavtale* mellan staten och regionen. Den statliga planeringsriktlinjen (SPR) för samordnad bostads-, fysisk- och transportplanering spelar också en roll i *byvekstavtalen*, eftersom statliga organ, regioner och kommuner bör använda riktlinjerna i sin övriga verksamhet inom ramen för relevant sektorslagstiftning. Det har varit utmanande att genomföra avsikterna i stadens *byvekstavtale* i Nordre Follo och i det interkommunala samarbetet kring "stadsbindningen". *Byvekstavtalen* ingås alltid med flera kommuner och förutsätter därför ett interkommunalt samarbete. I Nordre Follo upplevs att kommunerna i regionen hittills fått relativt lite stöd från den överordnade planeringsnivån i de interkommunala planprocesserna som förutsätts när kommunerna undertecknar *byvekstavtale*. Bristen av stöd uppifrån beror på bristande samarbete mellan regioner och kommuner avseende den övergripande strategiska planeringen. I praktiken har få interkommunala planer upprättats i enlighet med planlagstiftningen och den lokala politiken sätter ofta tydliga gränser för det planeringssamarbetet.

När det gäller statliga projekt antogs en statlig markanvändningsplan i Nordre Follo i samband med ett beslut 2017 om en detaljplan för polisens nationella akutcenter vid Taraldrud i Ski. Dåvarande Opegård kommun hade invändningar mot planerna. Efter samrådet krävde regeringen nya åtgärder för att minska buller för att möta lokalsamhällets önskemål. Den statliga markanvändningsplanen inrättades eftersom det var av "nationellt intresse att centrum förverkligades så att vi kan säkra landets invånare", enligt uttalanden från justitieministeriet.

Det finns också en gällande statlig/regional markanvändningsplan för Follobanen med syftet att möjliggöra för att halvera restiden mellan Oslo och Ski från 22 till 11 minuter, med ett modernt kollektivtrafiknav med ett förnyat centrumområde i kommunen. Från kommunens perspektiv upplevdes det som provocerande att staten kände sig tvungen till att tillämpa en statlig markanvändningsplan för att säkerställa att järnvägsintressen prioriterades.

En av de största utmaningarna avseende nationella riktlinjer och intressen är inte enbart de planeringsintressen som har tagits fram av staten och / eller regionen utan också lokala politiska intressen. Det händer att beslut som fattas av lokala beslutsfattare kan strida mot nationella riktlinjer. Rent praktiskt innebär det att utfallet i planeringen är beroende av om ett kommunfullmäktige är i opposition till nationella intressen eller inte.

I Sandefjord kommun är man införstådd i den ram som har fastställts av staten så som framgår av nationella förväntningar och i olika statliga planeringsriktlinjer. I kommunen har goda rutiner fastställts för hur eventuella invändningar beaktas i en planprocess. Kommunen är ändå beredd att tillämpa invändningspraxis om man ser behovet av att utmana staten på områden där kommunens

intressen anses överväga statens riktlinjer. Ett exempel på detta är utvecklingen av nya affärsområden där Sandefjord kommun anser det nödvändigt att använda invändningar för att ta hand om utvecklingsprioriteringar i kommunen i linje med regionens utvecklingsstrategier. I detta sammanhang har *fylkesmannen* samordnande roll varit till nytta som statlig myndighet på regional nivå. Kommunen utmanas dock fortsatt av andra myndigheter och regioner som har andra intressen, som i sin tur påverkar det administrativa planarbetet i stor utsträckning.

Frågan blir till sist huruvida det är den politiska ambitionen i kommunen som avgör om kommunen går i konflikt med staten, eller om det är kommunens starka intentioner och mål som gör att planarbetet strider mot nationella riktlinjer. Kommunerna kännetecknas av sektorsplanering med många nationella och regionala krav på planer och planering, samtidigt som det saknas koppling mellan kommunplanens rumsliga planering, samhällsdel och ekonomisk plan / handlingsdel för att implementera nationella intressen. För att summera: det finns många nationella intentioner som inte nödvändigtvis är i linje med det handlingsutrymme som kommunerna i praktiken kan genomföra inom ramen för den fysiska planeringen, eller på grund av den lokala politiska visionen.

## 4.4 Stavanger kommun (NO) och Bergen kommun (NO)



Figur 17. Bergen Kommune. Källa: Visit Norway

### **Bergen**

#### ***Kommunfakta***

Land: Norge

Region: Vestland

Invånare i kommun: ca 284 000

### **Stavanger**

#### ***Kommunfakta***

Land: Norge

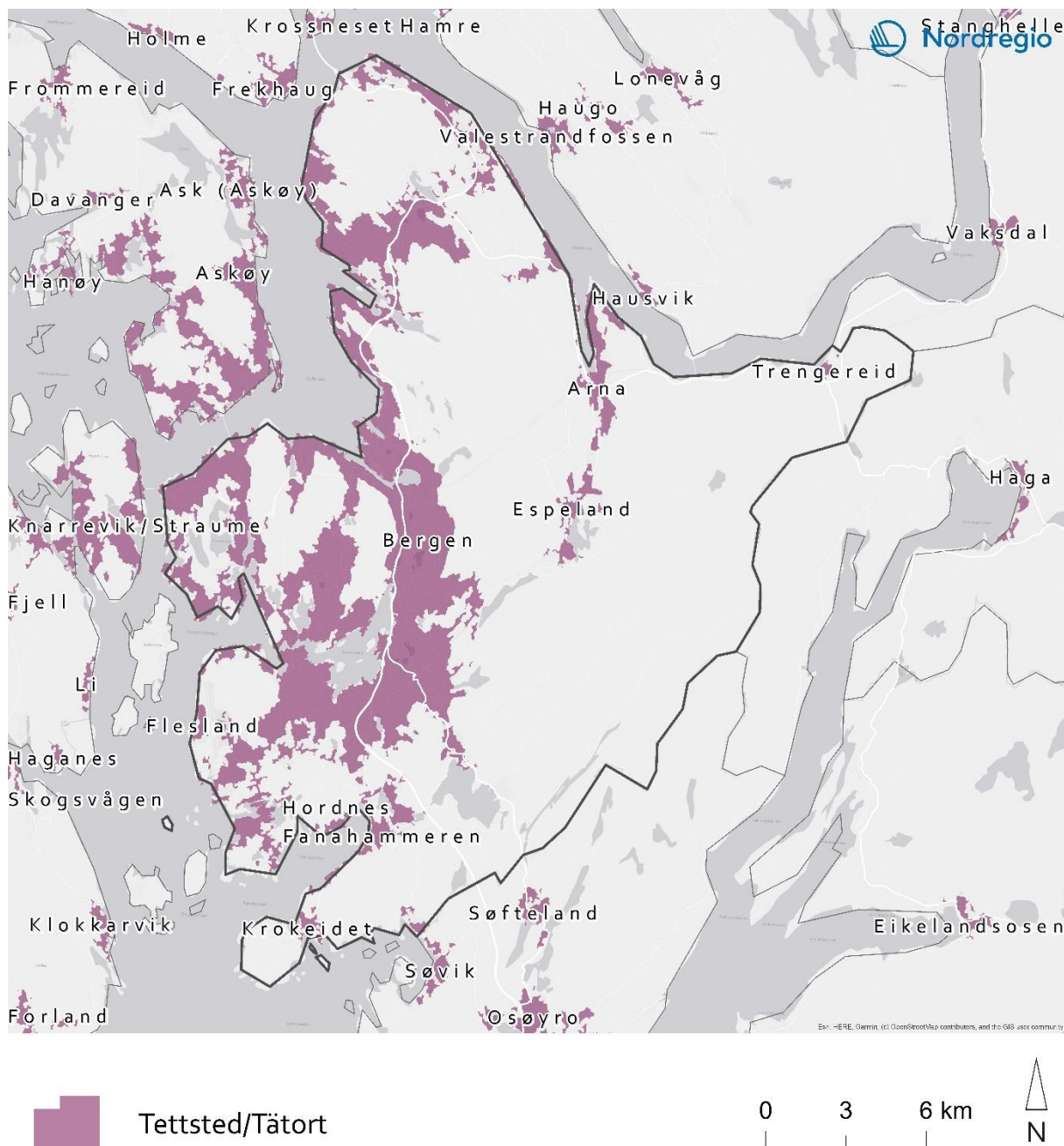
Region: Rogaland

Invånare i kommun: ca 140 000

### **4.4.1 Regionala kontexten och kommunen**

Bergen kommun styrs av stadsparlamentarismprincipen, med ett kommunfullmäktige som verkställande organ. Det skiljer sig från andra kommuner i Norge, med undantag av Oslo. Bergen är den näst mest folkrika staden i Norge och är brukar omtalas som västra Norges huvudstad. Storstadsregionen Bergen och dess omgivning har cirka 420 000 invånare, vilket utgör 81 procent av invånarna i Vestlandet och 31 procent av invånarna i Västra Norge.

Kommunplanen i Bergen är kommunens överordnande och samordnande plan och består av en social del och en markanvändningsdel. Kommunplanen ger en ram för utvecklingen av samhället och förvaltningen av markanvändningen. Kommunplanen beaktar både kommunala, regionala och nationella mål, intressen och anspråk. Kommunplanen täcker hela kommunen och ingår i kommunens långsiktiga planering. Nationella intressen ligger till grund för kommunplanen och det finns tydliga riktlinjer i enlighet med planlagstiftningen om vad som ska ingå i den fysiska planeringen.



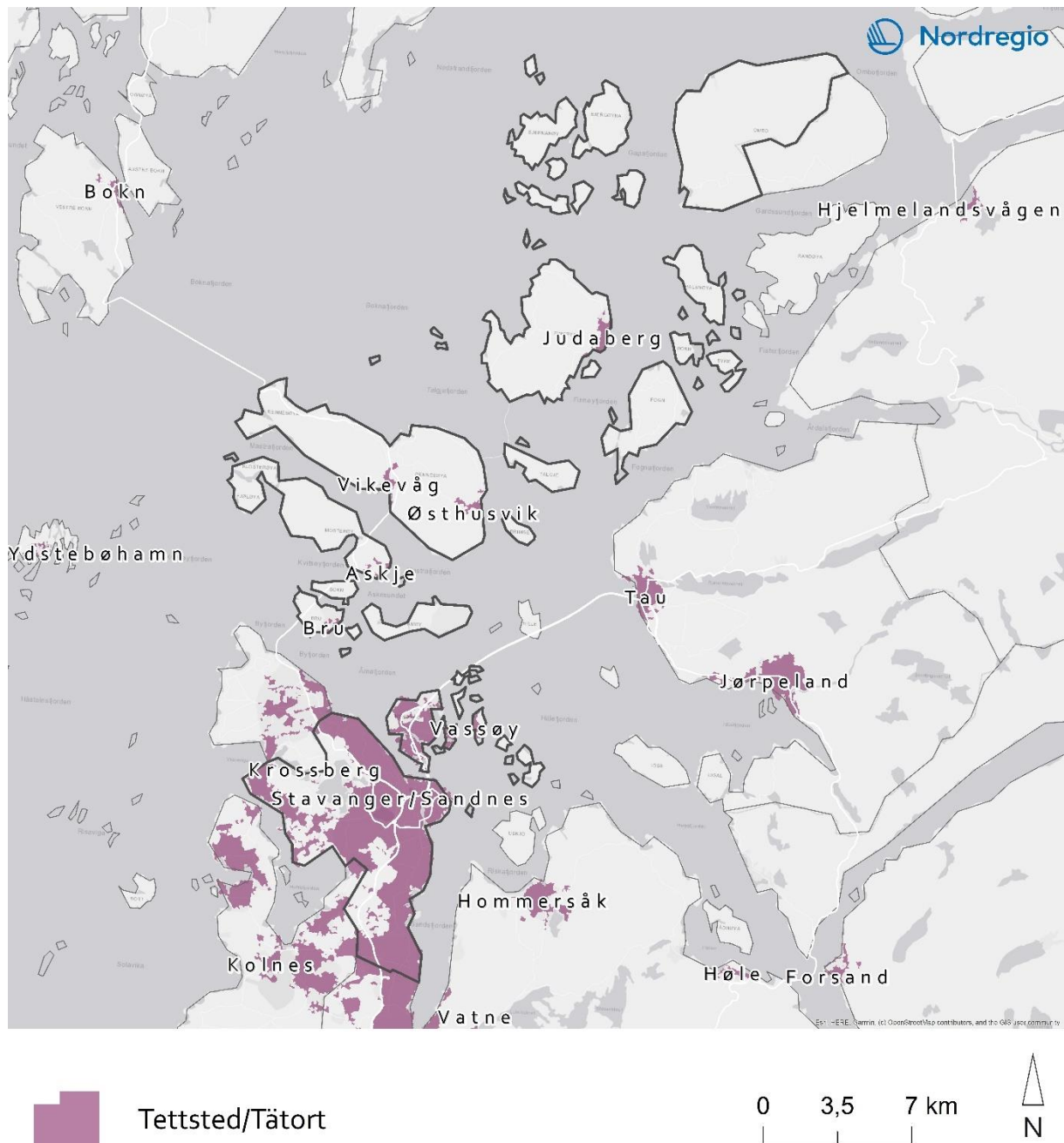
**Figur 18.** Ortstrukturen i Bergen kommun. Kommunens urbana delar är främst placerade i västra kkommundelen. Bergen, som även kan utrönas av kartan, är en kommun som är starkt utsatt för utglesning (urban sprawl). Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.

Stavanger kommun ligger på Nord-Jæren och utgör tillsammans med Sandnes, Sola och Randaberg Norges tredje största stadsområde med sina 242 819 invånare. Stavanger är administrationscentret i region Rogaland. Sätet för *fylkesmannen* och länsförvaltningen ligger i kommunen. Av kommunens totala yta är 43,23 km<sup>2</sup> (60,55%) tätorter. Kommunerna Finnøy och Rennesøy slogs samman med Stavanger i början av 2020. Den nya kommunen har en större variation i arealerna än tidigare. Innan kommunsammanslagningen var Stavanger känt som en av de mest kompakta städerna i Norge.

Stavangers planering är idag starkt kopplad till hållbarhetsmålen som framgår av Nationella förväntningar, dvs. statens riktlinjer för omfattande utveckling etc. I praktiken har detta inneburit att man följer lagstiftning och riktlinjer, men samtidigt betonas att lagstiftningen i många fall möjliggör en "bör"-praxis och inte "måste"-praxis. En av de viktigaste åtgärderna i Stavanger har varit att



förtydliga den sociala delen och markanvändningsdelen i kommunplanen. I linje med bland annat nationella förväntningar är bostäder och stadsutveckling, transport och rörlighet samt grönstruktur huvudfokus i kommunplanen.



**Figur 19.** Ortstrukturen i Stavanger kommun. Sedan 1 januari 2020 ingår även de gamla kommunerna Finnøy och Rennesøy i Stavanger kommun vilka är gamla ö-kommuner norr om tätorten. Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.

#### 4.4.2 Rollfördelningen i plansystemet

Till skillnad från de andra två norska kommunerna är Bergen och Stavanger storstäder. Vissa specialfunktioner är därför uppenbara, till exempel omfattningen av verksamhetsområdena i markanvändningsdelen i kommunplanen i Bergen jämfört med Sandefjord. Utarbetandet av kommunplanernas markanvändningsdel fångas inte i detalj här och fokus kommer att vara att betona hur SPR används som grund i kommunernas fysiska planering.

I Bergen måste planeringen på en övergripande nivå säkerställa att markanvändning och bebyggelse till största möjliga nytta är av gagn för individen och samhället. Kommunen utarbetar och hanterar fysiska planer, både kommunplanen och detaljplaner, såväl som privata planeringsförslag. Dessutom utarbetas temaplaner, analyser, planrapporter och vägledningsmaterial.

Stadsparlamentarism medför vissa utmaningar vid handläggningen av detaljplaner, som till exempel ett visst motstånd i olika processer. Informanten i Bergen kommun berättar att alla som arbetar med planeringsfrågor i kommunen är införstådda med innehållet i nationella förväntningar, SPR och andra statliga vägledningar. Den sociala delen i kommunplanen har en bred inverkan både politiskt och i praktiken, men när det gäller markanvändningsdelen, kolliderar politiska intressen ofta med planeringen.

I Stavanger är planeringsmandatet också tydligt bland planerarna med avseende på de nationella mål och visioner som ska genomföras i fysisk planering. Särskilt i kommunens stadsutveckling har planlagstiftningen varit en viktig ram som allt planeringsarbete är relaterat till. Utmaningar uppstår när det gäller en mer omfattande helhetssyn på utvecklingen, när starka intressen för infrastruktur, såväl som hälsa och miljö spelar in. Det framgår av kommunen att så kallade specialintressen ofta kommer från staten utan att förväntningarna klargörs ur en praktisk synvinkel. Detta problem kan jämföras med vad som har observerats i Danmark, där anpassade verktyg och metoder inte nödvändigtvis, och till fullo, har utvecklats för att uppnå statens mål och visioner. I det norska sammanhanget kan man därför ställa frågor om huruvida det regionala planeringsmandatet måste stärkas.

#### **4.4.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen**

Både internationella, statliga och regionala vägledningar och förpliktelser är en förutsättning för Stavanger kommuns och Bergen kommuns arbete, från Parisavtalet och FN:s hållbarhetsmål till SPR och regionala planer. Samarbete med staten sker på strukturell nivå där både staten och kommunerna deltar i regionala planforum.

Kommunen kan utarbeta tematiska kommunala delplaner, men den plantypen används inte i Bergen kommun. Det finns för tillfälligt många andra typer av sociala planer tillgängliga på kommunens webbplats. Skillnaden mellan tematiska kommunalplaner och tematiska planer är att de förstnämnda måste följa processkraven i planlagstiftningen, medan planeringsprocesserna för tematiska planerna utformas efter behov.

I Bergen har regeringens riktlinjer haft ett starkt fokus på transportplanering (som ett resultat av den nationella transportplanen 2018-2029), som har påverkat andra områden såsom bostadsutveckling, vilket i sin tur påverkat bostadspriserna. Det framkom att de statliga planeringsriktlinjerna (SPR) för mark och transport samt riktlinjerna för att stärka barn och ungdomars intressen i planeringen har varit av betydelse för kommunens planarbete.

I Bergen har man också ingått ett *byvekstavtale* som gäller för 2019-2029. Förslaget till ett nytt avtal för Bergensområdet kommer att ge ett lyft för vidare utveckling och samordning av området och transportpolitiken i regionen. Det kommer att säkerställa finansiering av transportprojekt som ger staden miljövänliga transportlösningar. Avtalsområdet gäller även de omgivande kommunerna Alver, Askøy, Bjørnafjorden och Øygarden. Avtalet underlättar en mer holistisk planering av mark- och transportpolitiken i regionen. Avtalet säkerställer ömsesidiga skyldigheter för att nå Norges nolltillväxtmål och kommer att bidra till att skapa ett storstadsområde som planeras och anpassas för framtidens gröna transportlösningar. Avtalet säkerställer mer än 13 miljarder norska kronor för investeringar i Bergensområdet fram till 2029. Detta kan innebära att Bergen under de närmaste åren kommer att få en bättre kollektivtrafikförsörjning, mindre utsläpp och buller, samt bättre luft, och

mer medel för gång- och cykelvägar för att underlätta för den nya gång- och cykelstaden. Avtalet innehåller också medel för *Bybanen* (Bergens spårväg), som är det viktigaste transportsystemet i Bergen. Stadens *byvekstavtale* uppfattas som ett starkt verktyg om det uppfylls. Lokalt påverkar *byvekstavtale* utmaningar i det interkommunala samarbetet, eftersom avtalet i princip gäller för varje enskild kommun. Ett exempel i Bergen var t.ex. möjligheten att införa vägtullar för grannkommuner som inte ville delta i stadens *byvekstavtale*. Exemplet visar att de nationella verktygen kan ha stor betydelse för utvecklingen av Bergen kommun.

Stavanger har också ingått ett *byvekstavtale* och det upplevs som värdefullt i kommunens arbete i förhållande till finansiering och bidrar till att utforma riktlinjerna för transport- och mobilitetsplaner. I processen har det varit ett relativt bra samarbete med angränsande kommuner, särskilt administrativt, men avvikelser från det goda samarbetet inträffar när olika lokala politiska intressen ständigt "kämpar" för sin egen kommun, enligt informanten. Kort sagt, när det gäller avtalets implementering är det beroende av varje enskilt planeringsprojekt som kan medföra olika utmaningar som avviker från de ursprungliga intentionerna när avtalen undertecknades.

När det gäller verkningkraften av statliga planeringsriktlinjer (SPR) är det förankringen i de regionala planerna som har beaktats i Stavangers planeringsarbete. Här har kommunen hanterat ett ganska tydligt regionalt system som innebär att målen är förenliga över förvaltningsnivåerna, men administrativa utmaningar finns på alla nivåer. Genom kommunsammanslagningen har Stavanger gått från att vara en plats som huvudsakligen planerar för den så kallade urbana staden, till att idag även inkludera stora jordbruks- och vattenområden i kommunen. Kommunen upplever att staten kan ge mer stöd i hur ramarna kring fysisk planering bör vara. Stödet avser först och främst det holistiska sektorsövergripande tillvägagångssättet som inte är tillräckligt förankrad i lagstiftningen för att ge en smidig verkningkraft i det fysiska planeringsarbetet. Stavanger befinner sig, precis som andra storstadsregioner, i de tidiga stadierna av sammanslagningen av regioner och kommuner. Det återstår att se om nationella vägledning, handlingsplaner och andra verktyg leder till bra lösningar på hur nationella förväntningar samordnas med andra planeringsinstrument / processer på regional och lokal nivå.

#### 4.4.4 Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå

Bergen kommun erfar att det ibland kan uppstå utmaningar i dialogen med *fylkesmannen*, politiker och andra aktörer. Planerarna kan "pressas" mellan politiska intressen och regeringens riktlinjer. Det kan leda till ett antal invändningsärenden som bidrar till längre handläggningstider innan en plan antas. Stadens parlamentarism innebär att behandlingsprocesserna i Bergen är extra komplicerade, trots att lagstiftningen och det formella ramverket är strukturerat runt markanvändningsplanering.<sup>3</sup>

Även om styrningsnivåerna i det norska planeringssystemet och ansvarsområdena är relativt tydliga är det fortfarande svårt att ta hänsyn till alla intressen i den fysiska planeringen. Det innebär att även om arbetsuppgifter är tydliga är det fortfarande utmanande att uppfylla alla krav i en given detaljplan för att skapa ett resultat med ett gott helhetsperspektiv.

En problemställning som är typisk för många norska regioner, och som likväl har varit central i Stavanger, är motstridiga intressen i regionens utveckling av vägnätet. Staten har satt tydliga normer som kommunen följer, men kan fortfarande utmanas av regionala myndigheter. Andra områden där motstridiga intressen kan uppstå mellan kommunen och fylkeskommunen och/eller staten gäller lokalisering av sjukhus/vårdinstanser, vattenbruk, vindkraftverk och energi- och kraftutveckling (det senare omfattas även av energilagstiftningen i Norge). Sammantaget finns det sektoriella intressen

---

<sup>3</sup> Stadens parlamentarism gör att handläggningsprocesserna i Bergen är extra komplicerade. Det leder till längre handläggningstid för olika invändningsärenden tills en plan blir antagen.

som väger in i den lokala fysiska planeringen, inklusive regeringens riktlinjer, lokala politiska överväganden och de övergripande strategier/planer på regional nivå. Resultatet avseende fysiska planeringsprocesser innebär att arbetsfördelningen mellan det som förväntas från nationell, regional och lokal nivå ofta blir ojämn, och en stor del av ansvaret landar i slutändan på kommunens planerare.

I Stavanger är de nationella förväntningarna anpassade till den större och bredare planeringen (ofta den mer sociala planeringen), men det finns fortfarande utrymme för större samordning av den politiska inriktningen för den fysisk planeringen. En utmaning som kommunen står inför är till exempel ambitiösa klimatprioriteringar som avser 80% utsläppsminskningar, vilket är ett viktigt politiskt mål, men där det oklart om det kan genomföras inom ramen för fysisk planering och i så fall hur. Åtgärder, statliga förväntningar, politiska mål och praktiska lösningar måste knytas samman och förutsätter närmare samarbete mellan förvaltningsnivåerna.

Det är tydligt att både Bergen och Stavanger, båda storstadsregioner, har olika typer av förutsättningar avseende statliga intressen. På många sätt kan man säga att stora delar av de nationella intressena baseras på stadsutveckling och stadstillväxt, men att städerna i praktiken blir delade mellan sina egna intressen och regionala riktlinjer som i sin tur tar höjd för nationella intressen.



## 4.5 Vejle kommun (DK)



Havnen i Vejle er et eksempel på hvordan byudvikling kan understøtte et attraktivt byliv med både arkitektur i verdensklasse og et stærkt foreningsliv

Figur 20. Stadsutveckling som bidragit till aktivt liv nere vid hamnen i Vejle. Källa: Vejle kommune (2019: 12).

### ***Kommunfakta***

**Land:** Danmark

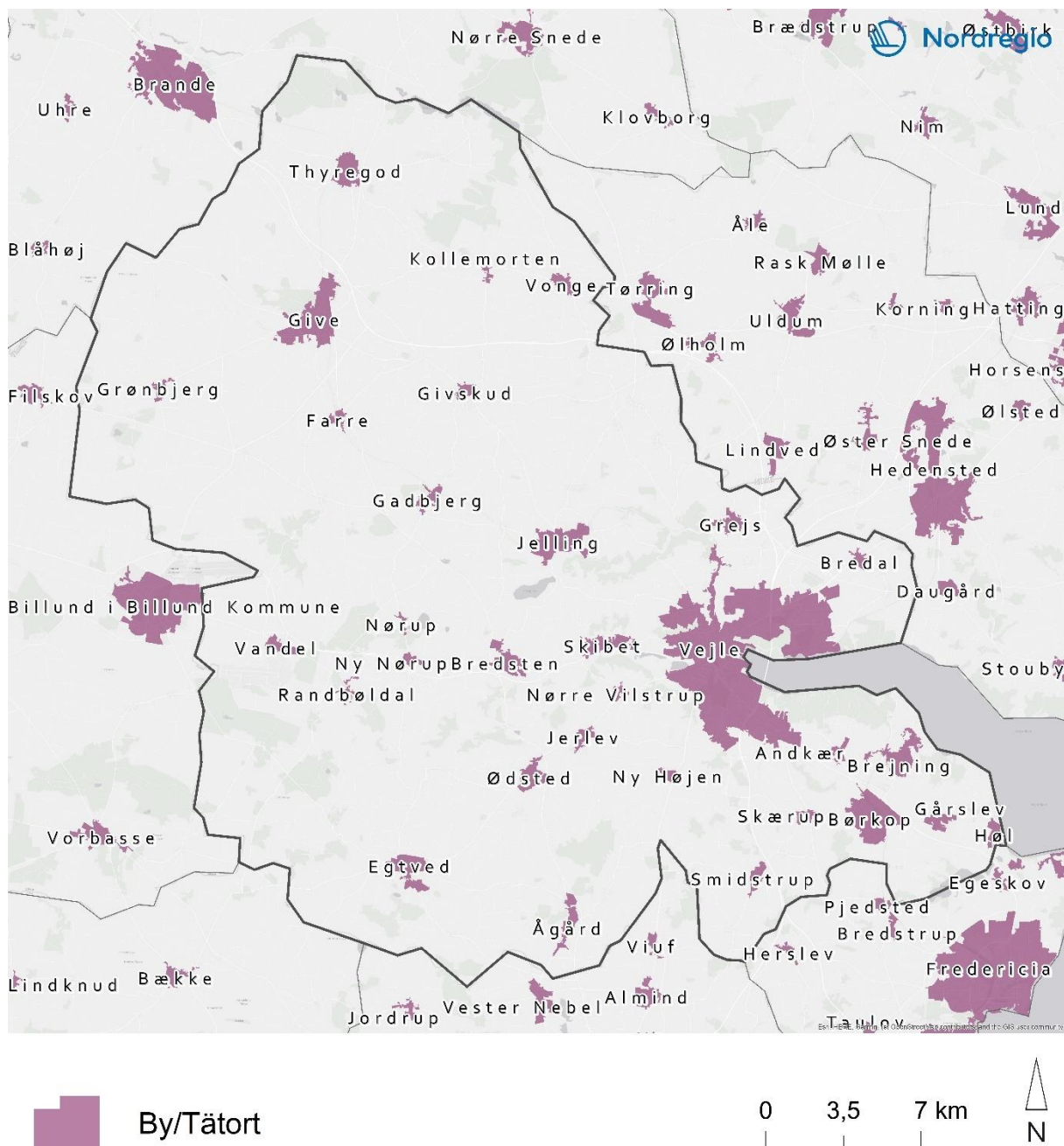
**Region:** Region Syddanmark

**Invånare i huvudtätort. Vejle (2019):** 57 051

**Invånare i kommun (2019):** 115 614

### **4.5.1 Regionala kontexten och kommunen**

Vejle kommun är belägen i Region Syddanmark och är en stor kommun i invånarantal men där enbart hälften bor i huvudtätorten, Vejle. Kommunen är belägen med närhet till andra större städer i Danmark, såsom Ålborg i norr och Odense i öster på ön Fyn. Det innebär att Vejle dels har en stor landsbygd där en stor del av kommuninvånarna bor, dels ett stort arbetsmarknadsområde med pendlingsavstånd med såväl bil som tåg. Det är inom denna kontext som Vejle kommuns planerare agerar och har inhämtat sin erfarenhet från gällande kommunens fysiska planering och det nationella inflytandet på markanvändningen.



**Figur 21.** Ortstrukturen i Vejle kommun. Kommunens urbana delar är främst placerade kommunens huvudtätort Vejle och kommunen består av många mindre tätorter och en stor landsbygd. Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.

#### 4.5.2 Rollfördelningen i planeringssystemet

I det tidigare kapitlet beskrevs bland annat rollfördelning i det danska planeringssystemet, som alltmer decentraliserats men där staten har vissa verktyg att ta till för att få inflytande på markanvändningen inom ramarna för det danska planeringssystemet. Denna rollfördelning bekräftades av planerarna på Vejle kommun, där statens viktigaste roll beskrivs som att sätta ramarna för den fysiska planeringen. Statens mest inflytelserika planinstrument är översikten över de nationella intressena i kommunplanläggningen. Förhåller sig inte kommunerna till den, finns risken att staten använder sin vetorätt. Det finns även tillfällen då staten går in och tar över planeringen, vilket sällan sker enligt erfarenheten hos Vejle kommuns planerare. Däremot har det skett att staten tagit över delar av planeringen i Vejle kommun vid enstaka tillfällen, exempelvis genom utförandet av olika nationella plandirektiv som påverkat kustlandskapet och sommarhusområden. I dessa fall ansåg

Vejle kommun att statens ingrepp innebar att kommunen blev styrd på ett sätt som det inte fanns behov av.

Annars betonades den tydligaste trenden, som kom med den nya planlagstiftningen från 2017, att ge alltmer makt till kommunerna i deras fysiska planering. Förändringen har inneburit en del utmaningar, framförallt sedan den regionala fysiska planeringen togs bort från planeringssystemet. Planerarna framhäver vikten av det kommunala ansvaret för den fysiska planeringen, men det finns stora planeringsfrågor som behöver lösas på högre förvaltningsnivå. Visserligen blev kommunerna större i sitt geografiska omfång i samband med kommunreformen 2007, men behovet av en administrativ mellannivå som täcker ett större geografiskt område än kommunerna lyfts ändå fram som otroligt viktig. En planerare i Vejle beskrev det som att man förr i tiden utbytte erfarenheter och pratade om god planläggning med regionerna och på så vis löste många stora planeringsfrågor som överskrider kommungränser. Idag sker förvisso samarbete mellan kommunerna men man bortser ofta från att diskutera viktiga planeringsfrågor som man vet att man inte är eniga om. Istället för att hantera dem riskerar de alltså att läggas åt sidan. Exempel på planeringsfrågor som Vejle kommun menar att man behöver stöttning i är energiplanering, detaljhandel och naturintressen samt andra tvärgående statliga intressen och här saknar de en nivå mellan kommun och stat att vända sig till.

#### **4.5.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen**

Formellt sker samverkan med den nationella nivån alltid via *Erhvervsstyrelsen* under den formella samråds- och granskningsprocessen vid framtagandet av kommunens kommunplan. Som framgick i kapitel 3 är det tydligt att kommunerna ska vända sig till *Erhvervsstyrelsen* för diskussion om markanvändningsfrågor med staten. Trots detta menade planerarna i Vejle kommun att det många gånger är arealministerierna som kommer med veton. Detta innebär att koordineringen mellan relevanta policysektorer inte görs tillräckligt på nationell nivå. Kommunerna borde kunna förvänta sig att *Erhvervsstyrelsen* som ansvarig planmyndighet sköter en sådan koordinering. I och med att flera olika areaministerier lägger veto riskerar den kommunala planeringen att bli detaljstyrd av andra areaministerier än planmyndigheten. Planerarna vid Vejle kommun lyfte fram att det viktigaste är att man ska sträva mot en god planering, där holistiska perspektiv fångas upp. I dagens planeringspraktik, är risken att invändningar från staten sker på detaljnivå och ger en detaljpåverkan på den fysiska planeringen, genom att en nationell tjänsteperson fokuserar på enskilda perspektiv istället för helheten. Planerarna vid Vejle kommun menar att förfarandet innebär en byråkrati som borde kunna undvikas.

Planinstrument såsom nationell planredogörelse besitter en potential att stötta strategiska beslut på nationell nivå, men den senaste versionen har inte riktigt fyllt det syftet, som framgick i kapitel 3. För Vejle kommun har det inneburit att man sällan har haft nytta av den nationella planredogörelsen. Istället har de senaste åren uppdagat behovet av mer strategisk stöttning från staten, eller en mellannivå, inom de större och viktiga framtidsfrågorna där kommunerna sinsemellan sällan blir eniga om vem som ska ta ansvaret. Att samtala och diskutera på regional nivå var förut en viktig beståndsdel i helheten för den fysiska planeringen. Idag finns utrymme för en institutionell samverkan genom kommunförbundet, men detta forum är inte formellt enligt planlagstiftningen. Istället fyller det framförallt en funktion att utvidga kommunernas perspektiv på vissa planeringsfrågor. Behovet av en formell arena där statlig stöttning och regional samordning sker framhävs därtill för att kunna lösa stora framtidsfrågor som att implementera Agenda 2030 och hållbarhetsmålen.

#### **4.5.4 Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå**

De två planinstrumenten som valts ut för närstudien, *översikten över nationella intressen i kommunplanläggningen* och *nationell planredogörelse*, har olika roller och olika genomslagskraft i kommunerna. Översikten över nationella intressen i kommunplanläggningen har en regulativ

karaktär och påverkar all fysisk planering som genomförs på kommunal nivå. Planerarna måste beakta och förhålla sig till dessa – exempelvis måste kommunen redogöra för hur dessa intressen har beaktats och följts. I Vejle kommun har man redogjort för hur kommunen förhåller sig till de nationella intressena – bland annat med påverkan på hur kommunen ska utveckla markanvändningen till bostäder. Ett annat exempel är att se över kustområdena och redogöra för hur dessa områden inte byggs ut, vilket är kopplat till de nationella intressena om att bevara kustlandskapet. Kortfattat innebär det att de nationella intressena får konkret påverkan på hur man kan planlägga, bevara och förändra markanvändningen i kommunen, men däremot inte vattenanvändningen då den danska planlagstiftningen är avgränsad till markanvändningen. Kommunen ska markera nationella intressen i kommunplanen. Numera ska naturområden markeras i det nya verktyget Grön Danmarkskarta vars syfte är att skapa sammanhängande gröna korridorer över hela Danmark (se även Lidmo et al. 2020). Grön Danmarkskarta och kommunplanen har således ett underliggande syfte att förhålla sig till och redogöra för de nationella intressena inom området naturskydd.

I Danmark förekommer att vissa statliga intressen överlappar rumsligt, både sektorsintressen och de som är definierade i översikten över nationella intressen i kommunplanläggningen. Formellt är det näringsministern som har bestämmanderätt i avvägningen mellan nationella intressen om dessa överlappar geografiskt. I Vejle kommun är dock erfarenheten att det är kommunen som gör den avvägningen i praktiken. Planerarna har erfarenhet att det kan gälla att ta hänsyn till infrastruktur, energiförsörjning men också landskapsintressen och kyrkor. Om kommunen inte klarar av att göra avvägning tas beslut av staten genom *Erhvervsstyrelsen*. Det är, från kommunens perspektiv, även viktigt att undvika att staten tar till sitt veto om avvägningen mellan nationella intressen inte görs på ett tillfredställande sätt, eftersom handläggningstiden för statliga veton kan ta lång tid, från några månader till ett halvår.

Om nationella intressen skulle överlappa med kommunala intressen så har kommunen inget annat val än att förhålla sig till de nationella intressena. Även om det i praktiken är kommunen som gör avvägningen, har staten sin vetorätt och den används om kommunen skulle förespråka sina intressen över de nationella.

Den nationella planredogörelsen är å andra sidan ett visionärt nationellt plandokument som på senare tid sällan används av Vejle kommun i deras fysiska planering, då nationella planredogörelsen anses vara bakåtsträvande och deskriptiv. Den nationella planredogörelsens genomslagskraft på den fysiska planeringen och i synnerhet på markanvändningen är diskutabel. Det är svårt att utvärdera dess effekt på lokal nivå. Det var svårt för de lokala planerarna att veta vad syftet är med den nationella planredogörelsen, åtminstone den senaste från 2017. Potentialen i planinstrumentet lyftes dock fram, då det finns god möjlighet att använda den som planeringsunderlag gällande vad som är planerat från nationell nivå. Planerarna menar att om den nationella planredogörelsen vid framtagandet engagerade kommunerna i större grad för att samla in information om vad som behövs tex. gällande samordning och samarbete, så skulle sådana frågor få effekt på den lokala planläggningen. Däremot menar planerarna att så som den är skriven idag är den i princip oanvändbar för den kommunala planeringen i Vejle kommun.

Avslutningsvis, på senare tid har andra nationella initiativ fått uppmärksamhet i Danmark, såsom *Ghettopak*, som har som intention att lösa större segregations- och integrationsutmaningar i Danmark. I Vejle kommun finns ett område, Finlandsparken, som inkluderas av denna policy. Planerarna i Vejle beskrev paketet mer som ett socialt paket som ligger under arbetsmarknadsfrågor. Det är inte en policy som direkt rör markanvändningen och den fysiska planeringen. Precis som framhävdes i intervjun med *Erhvervsstyrelsen* är den danska planlagstiftningen fokuserad på markanvändningen och inkluderar sällan sociala frågor. Däremot framgår att många frågor i slutändan påverkar den fysiska markanvändningen vilket planerarna i Vejle kommun också betonade. *Ghettopak* och fysisk planering ger tillsammans möjligheter att ändra

bostadssammansättningen, riva byggnader och bygga nya områden, vilket indirekt ger en koppling mellan *Ghettopak* och den fysiska planeringen. Det är dock svårt att utröna vilken direkt påverkan *Ghettopak* har på den fysiska planeringen och markanvändningen, då den inte har någon rättsligt bindande påverkan likt ett nationellt planinstrument såsom de nationella intressena. Framtiden får därför utvisa huruvida ett policypaket som detta får önskad effekt på bland annat den fysiska miljön, med eller utan hjälp från kommunal fysisk planering. I så fall kan olika "mjuka" planeringsverktyg, som inte är en formell del av planeringssystemet, få rumslig inverkan på lokal nivå.



## 4.6 Nyborg kommun (DK)

### *Kommunfakta*

Land: Danmark

Region: Region Syddanmark.

Invånare i huvudtätort, Nyborg (2019): 17 175

Invånare i kommunen (2019): 32 042



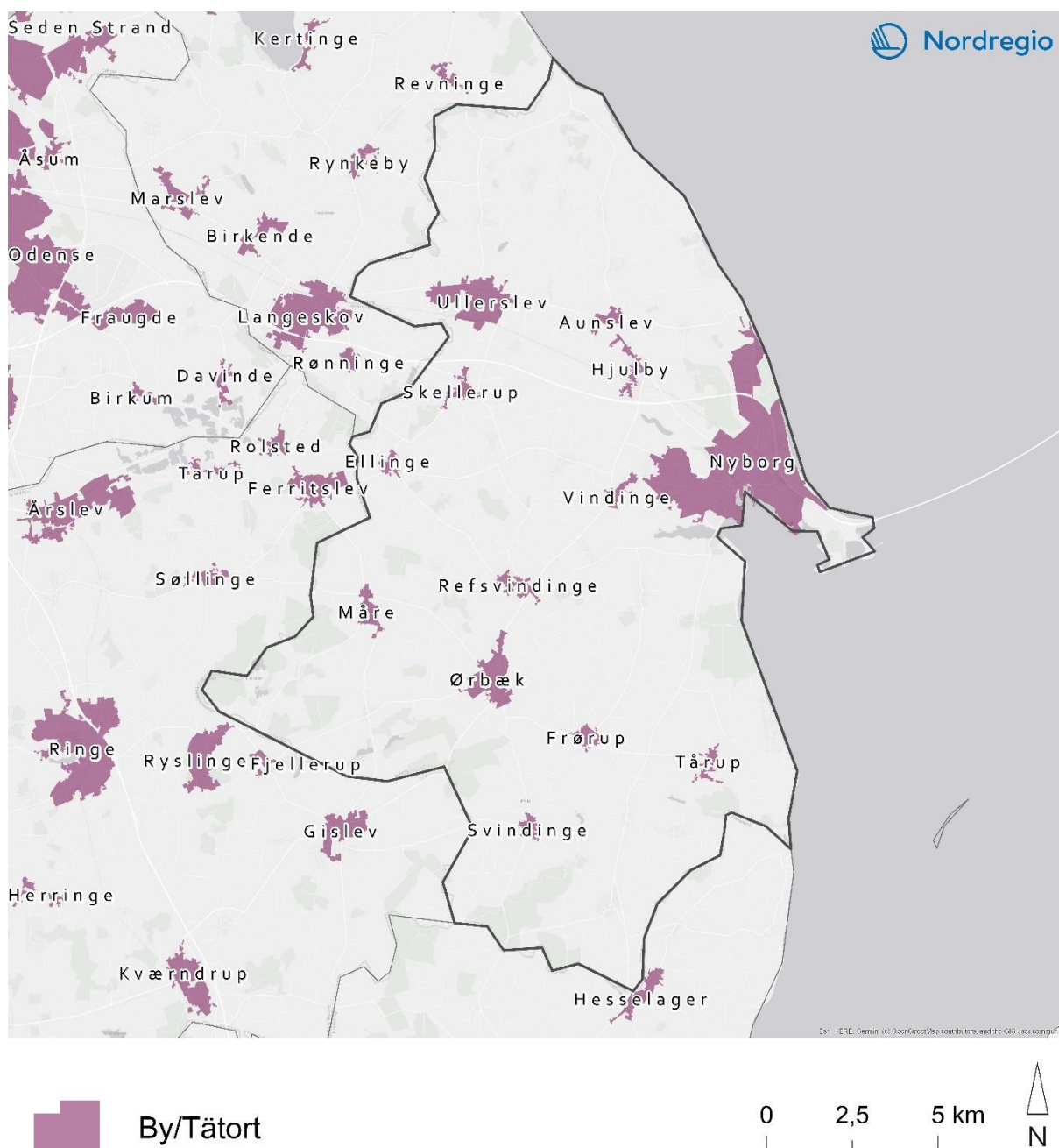
Figur 22: Översiktskarta i Nyborg kommun. Lokalplanerna är fördelade på tre större planområden. Källa: Nyborg kommun.

### 4.6.1 Regionala kontexten och kommunen

Nyborg kommun är en dansk kommun på Fyn i region Syddanmark som etablerades i samband med kommunreformen 2007. Den nuvarande kommunen är en sammanslagning av Nyborg kommun, Ullerslev kommun och Ørbæk kommun.

I linje med *Strategi FYN 2018-2021* är kommunens utveckling fokuserad på 1) Arbetsmarknad och utbildning, 2) Bosättning och attraktivitet, och 3) Infrastruktur och mobilitet. (Nyborg kommune, 2018)

Nyborgs kommunplan 2017 (Nyborg kommune, 2017) är i huvudsak en fysisk plan som fastställer riktlinjer för markanvändningen i kommunen, samtidigt som den ska säkra en helhet och en sammanhängande utveckling över tid. Kommunplanen är ett viktigt verktyg för att uppnå målet om att bibehålla en god utveckling i kommunen med attraktiva stadsmiljöer och bostadsområden, varierande näringslivsverksamheter, rekreativa upplevelser och bevarande av kulturarven.



**Figur 23.** Ortstrukturen i Nyborg kommun. Kommunens urbana delar är främst placerade vid Stora-Bält bron i öster. Kommunen består även av många mindre tätorter och en stor landsbygd. Kartograf: Oskar Penje, Nordregio.

#### 4.6.2 Rollfördelningen i plansystemet

Den lokala fysiska planeringen i Nyborg kan jämföras och liknas med andra kommuner i Danmark. Detta innebär att man först och främst arbetar innanför de fastställda ramarna i lagstiftningen, både gällande den fysiska planeringen och med hänsyn till andra sektorsområden som turism och näringslivsutveckling. En utmaning som detta medför är att kommunen inte har några konkreta mål på tvärs över sektorsområdena.

Planavdelningen på kommunen är liten med fyra anställda vilket gör att planerarna har flertalet uppgifter att hantera. De nationella riktlinjerna och ramverket sätter gränser för vad som kan och vad som inte kan användas som planeringsunderlag. Statens roll upplevs inte alltid svara mot behovet på lokal nivå vilket bidrar till att ramarna i planlagstiftningen snarare begränsar än ger möjligheter.

### 4.6.3 Nationell samverkan och stöttning i den fysiska planeringen

Samarbetet med staten sker i huvudsak via *Erhvervsstyrelsen*. Vid framtagandet av en lokalplan har man som regel anpassat den lokala planeringen i linje med de nationella intressena, samt koordinerat med *Erhvervsstyrelsen* för att undvika ett eventuellt veto. I praktiken innebär detta att man från statens sida önskar involvera sig minimalt i den lokala fysiska planeringen. Kommuner som Nyborg får tillfällig stöttning och uppföljning i planeringen genom olika nationella vägledningar som tas fram på nationella nivå. Dessa vägledningar ska hjälpa kommuner att stärka deras utvecklingsmöjligheter.

Även om ramarna från nationell nivå underlättar en strukturerad planprocess, upplever Nyborg kommun att den nationella stöttningen likväl är bristfällig med avseende på bredare samhällsanalyser som stöd till den lokala fysiska planeringen. Informanten menar att sådana analyser skulle vara till hjälp för att möta statens krav på att främja en holistisk utveckling i den kommunala planeringen. Ett konkret exempel gäller vägledningen för detaljhandelns utveckling (se mer, *Erhvervsstyrelsen* 2017), som är framtagen då det finns strikta regler för utveckling av butiksarealer, med till exempel begränsningar på butiksstorlekar. Nyborgs kommun anser dock att vägledningen om detaljhandelns utveckling är otillräcklig, i och med att det krävs omfattande utredningar och analyser för att uppnå vägledningens riktlinjer. I Nyborg kommun, till exempel, är bristen att planavdelningen i Nyborg behöver ha tillgång till data och resurser, för att kunna säkerställa att utredningen görs på ett tillfredställande sätt. I en sådan situation skulle staten kunna ge större grad av stöd till kommunens utredningsbehov. Istället riskerar analyser och utredningar bli outsourcade, något som återigen påverkar kommunens handlingsrum och resurser för en holistisk utveckling i linje med kraven kring mark och areal för detaljhandelns utveckling i kommunen.

### 4.6.4 Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå

När det kommer till nationella planinstruments genomslagskraft i Nyborg måste kommunen, likt Vejle, redogöra och förhålla sig till översikten över nationella intressen i kommunplanläggningen. Informanten i Nyborg kommun upplever att den nationella planredogörelsen är tydlig, men att den sällan har direkta konsekvenser för det kommunala planarbetet. De nationella plandirektiven, däremot, är mer direkt reglerande. Ett exempel som lyftes fram i Nyborg avser Baltic Pipe – ett omfattande gasledningsprojekt som skär tvärs genom hela Danmark, inklusive Nyborg. I stora projekt som dessa, är det staten som går in och tar över förundersökningen inom klimat-, miljö och andra intressen.

Även i Nyborgs kommun upplevs att Danmark saknar en regional nivå för att säkerställa och skydda regionala och vissa nationella intressen med regional vikt. I synnerhet avser detta markanvändningsutvecklingen och överordnade strategiska mål. I och med sammanslagning av kommuner i kommunreformen från 2007 fick många kommuner mycket större arealer att förvalta. I Nyborg innebar kommunreformen nya tematiska/sectorsområden som kommunen tidigare inte haft någon erfarenhet av. Det här var strukturella utmaningar som blev tydliga när Nyborg kommun slogs samman med de två kommunerna Ullerslev och Ørbæk.

Gällande samarbete över kommungränser, menar informanten i Nyborgs kommun att kommunen utarbetar planer med hänsyn till sina egna gränser, men att de sällan använder möjligheten att komma med invändningar mot andra kommuners planer.

Även om nationella intressen i regel är tydliga och på så vis sällan ett hinder för lokalplaner, upplever Nyborg kommun att det är utmanande när exempelvis statens överordnade mål om en holistisk utveckling och fysisk planering inte är förenlig med sektorsbaserade nationella strategier som också påverkar kommunens dagliga arbete. Det innebär att de nationella sektorsintressena inte nödvändigtvis beaktar utvecklingen av kommunen som helhet, och där har olika kommuner olika



förutsättningar att utmana statens intressen i förmån för den holistiska kommunala planeringen. Ett exempel från Nyborg respektive Århus kommun visar att i fall där nationella intressen är otydliga har större kommuner större möjligheter att utmana de statliga intressena, medan mindre kommuner lättare viker sig. Informanten tar upp ett exempel där Nyborg kommun avstod från att utmana nationella intressen vid en lokalplan som omfattade kustområdet, trots att man hade velat. Som en kontrast till detta lyfte informanten fram Århus kommun som en kommun som har tillräckliga resurser och kompetens för att prioritera kommunens intressen mot nationella intressen. Århus lyckades driva ett fall mot staten och fick rätt mot statens veto.

Nyborg kommun lyfter också fram andra lagar och nationella riktlinjer som präglar den fysiska planeringen i kommunen. Eftersom kommunen relativt ofta utsätts för översvämningar omfattas den av en ny lag som måste ta hänsyn till detta i planeringsarbetet. Därtill förhåller sig Nyborg till samhällsintressen som främjas av staten såsom Agenda 2030, samt andra tekniska områden som inkluderar solcellslokaler, användning av bekämpningsmedel och allt som har att göra med natur- och miljöintressen i fysisk planering.

Det förekommer att *Erhvervsstyrelsen* gör en avvägning i fall där det finns motstridigheter mellan nationella intressen i den kommunala planeringen. I den kommunala fysiska planeringen i Nyborg har man dock tagit höjd för att avvägningen görs via *Erhvervsstyrelsen*, vilket kan förlänga handläggningstiden.

I Nyborg kan man generellt säga att kommunala och nationella intressen är förenliga, men kommunen har ofta andra idéer än staten kring hur man skall uppnå de nationella intressena.

## 5. Reflektioner kring det nationella inflytandet

I den nordiska utblicken till Finland, Norge och Danmark ovan framgår att trots likheterna i de nordiska ländernas planeringssystem finns det väsentliga skillnader, i synnerhet avseende den nationella nivåns inflytande över markanvändningen i det formella planeringssystemet. Till exempel, fokuserar planlagstiftningen i Danmark i huvudsak på den fysiska markanvändningen, medan kommunplanen i Norge har en strategiskt orienterad social del som är obligatorisk men inte juridiskt bindande. I Finland å andra sidan ska de riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT) beaktas och genomsyras av alla statliga myndigheter så att målen främjas. Sammantaget visar detta på diversiteten i de nordiska ländernas planeringssystem trots att utgångspunkten i många avseenden är relativt lika. De olika inriktningarna kan förstås få betydelse för vilka frågor som beaktas och behandlas av den fysiska planeringen i de olika länderna.

Det bör tilläggas att det på senare tid, även i Sverige, sker parallella avtal, utanför det formella planeringssystemet, mellan stat och kommun som kopplas till finansiering. Dessa inkluderar stadsmiljöavtalen i Sverige, *byvekstavtalene* i Norge och MBT-avtalen i Finland, där staten på så sätt försöker få större inflytande på markanvändningen kopplat till olika nationella mål. Det finns när detta skrivs (hösten 2020) ett större pågående forskningsprojekt som koordineras av forskare vid Helsingfors universitet som inom några år förväntas publicera resultat om dessa avtalsbaserade nationella initiativ i den fysiska planeringen. Studien fokuserar på Norge, Finland och Sverige (se mer, Helsingfors universitet n.d.). Det finns ett behov av större förståelse för, och djupare kunskap om, dessa avtalsbaserade nationella initiativs påverkan och genomslagskraft på den fysiska markanvändningen.

Vid ett jämförande perspektiv, och för att ge input till den svenska debatten, är det således av vikt att förstå de nationella planinstrumentens karaktär samt andra nationella initiativ som direkt och indirekt kan få en påverkan på markanvändningen. Precis som en informant från danska *Erhvervsstyrelsen* tydligt påpekade, resulterar en stor del av all policy, från nationell till kommunal nivå, i någon form av markanvändning. En sådan iakttagelse talar alltså för att så kallade mjuka planinstrument (eller 'soft planering') kan ha stor effekt i planeringen, dvs. icke-lagstadgade planinstrument som står utanför det formella planeringssystemet ska inte underskattas som en del av helheten i den nationella styrningen över markanvändningen.

I detta avslutande kapitel kommer vi att diskutera en del aspekter som är av relevans för nationella planinstrument och dess effekt på den fysiska kommunala planeringen och markanvändningen. Ämnet diskuteras utifrån 1) planinstrumentens karaktär; 2) de nationella anspråkens rumsliga dimension; 3) samverkan och flernivåstyrning; 4) balansen mellan nationell stöttning och detaljstyrning; 5) strategisk och 'soft' fysisk planering; samt 6) inspel till den svenska debatten.

### 5.1 Nationella planinstrumentens karaktär

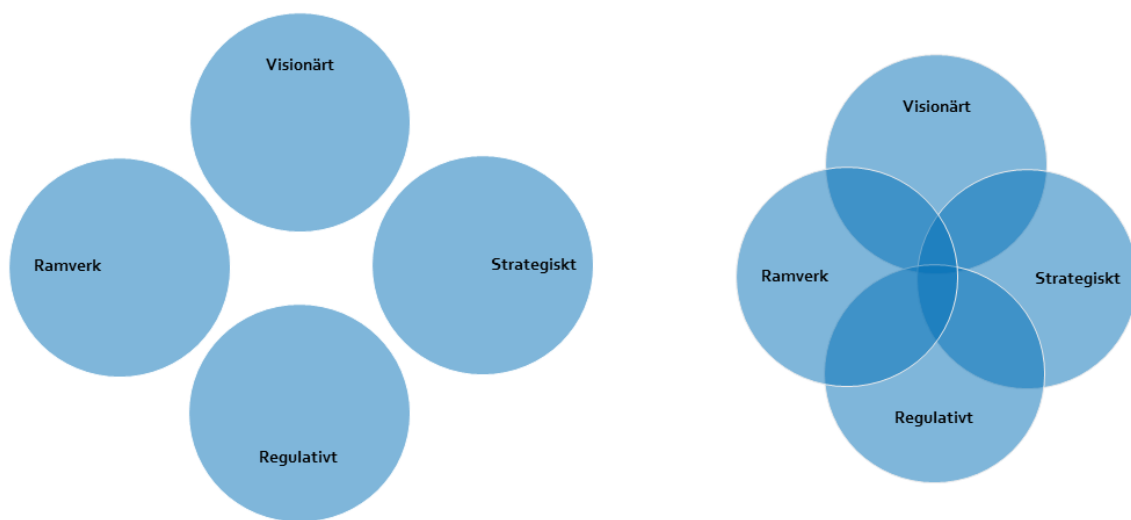
Det europeiska forskningsprojektet ESPON COMPASS utgick från fyra olika karaktärer som nationella planinstrument kan delas in i. Samtidigt kan ett och samma planinstrument också överlappa flera kategorier. I ESPON COMPASS (se tex. Nadin et al. 2018) utgick man från visionära till regulativa planinstrument och definierade dessa enligt följande:

- **Visionärt:** anger en normativ agenda av principer och målsättningar för en önskvärd framtid;
- **Strategisk:** bidrar till en evidensbaserad integrerad och långsiktig referensram för koordinerade åtgärder och beslutsfattande över administrativa gränser och sektorer;
- **Ramverk:** etablerar policyer, förslag och andra kriterier för ett territorium som förser en icke-bindande referens för andra planer och beslutsfattande;

- **Regulativ:** ger ett legalt bindande åtagande eller anger beslut rörande förändringar av markanvändningen och dess utveckling.

Till exempel, regulativa planinstrument behöver inte nödvändigtvis vara juridiskt bindande; snarare innebär en regulativ karaktär att planinstrumentet kan ge underlag till invändningar och veton, till skillnad mot en juridiskt bindande plan som innehåller olika planbestämmelser. Några nationella planinstrument tar formen av ramverk som all fysisk planering måste förhålla sig till. Ramverk är den vanligaste karaktären i de planinstrument som har studerats, då de flesta instrument anger riktningen och kriterier som ger grund för beslutfattande och till viss mån olika invändningar. Det är således inte helt givet var gränsen går mellan kategorierna.

Kategorierna är inte ömsesidigt uteslutande, och mot den bakgrunden bör de nordiska nationella planinstrumenten förstås (se Figur 24).



**Figur 24.** Planinstrumentens olika generella karaktärer. Figuren till vänster visar hur karaktärerna kan vara tydligt avgränsade, medan den högra visar när ett planinstrument har egenskaper som känns igen hos alla karaktärer. De nordiska nationella planinstrumenten tar vanligen formen av en mix av flera karaktärer. Emellanåt framkommer det därtill att olika aktörer har olika uppfattning om planinstrumentens karaktär.

I Norge, till exempel, finns det en möjlighet för staten att ta till en statlig markanvändningsplan, vilket kort sagt innebär att staten exempelvis tar fram en detaljplan som är regulativ och juridiskt bindande, men denna möjlighet används sällan. Nationella plandirektiv (DK) kan anses vara Danmarks motsvarighet till en statlig markanvändningsplan (NO), men de nationella plandirektiven (DK) liknar mer svenska riksintressen (SE) och är på så vis lika de norska planeringsriktlinjerna (NO). Även VAT (FI) har en sådan regulativ karaktär och bör här ses som ett planeringsramverk som all fysisk planering ska förhålla sig till. Gemensamt för regulativa planinstrument är att de kan påverka markanvändningen.

Ländernas planlagstiftningar skiljer sig åt och kan i många fall bestå av en komplex överlappning av visionära, strategiska, och regulativa element samt ramverk, där lokala och nationella nivåer också kan uppfatta instrumenten olika. Det blev tydligt när de nationella myndigheterna i våra intervjuer lyfte fram den regulativa karaktären på deras nationella planinstrument i högre grad än kommunerna som betonade de visionära och strategiska elementen hos samma planinstrument. Till exempel, VAT (FI) ansågs från nationell nivå vara regulativt genom att vara ett planeringsramverk som konkretiseras genom att kontextualiseras på regional nivå. I kommunexemplen, i synnerhet i

Tammerfors (FI), visar det sig att VAT (FI) uppfattas som visionärt på så sätt att målen vägleder hur staten vill att framtiden ska bli. Å andra sidan används VAT som grund för statlig överklagan genom att NTM-centralerna invänder mot kommunernas fysiska planering och då kan fallet tas upp av domstol, som vid framtagandet av Tammerfors (FI) senaste generalplan (motsvarande översiktsplan).

I de nordiska länderna tas flera politiskt styrda dokument fram på nationell nivå som en del av det formella planeringssystemet. Det avser framförallt planinstrumenten VAT (FI), Nationella förväntningar (NO), Nationell planredogörelse (DK) och Översikt över nationella intressen (DK). I Danmark och Norge är kopplingen till den politiska nivån tydligare än i Finland eftersom den nationella nivån i både Danmark och Norge vid varje mandatperiod definierar nya mål för markanvändningen, medan man i Finland har möjlighet att definiera mål inom tre större teman men utan krav på att uppdatera dessa varje mandatperiod. Istället uppdateras VAT (FI) när de bedöms vara utdaterade.

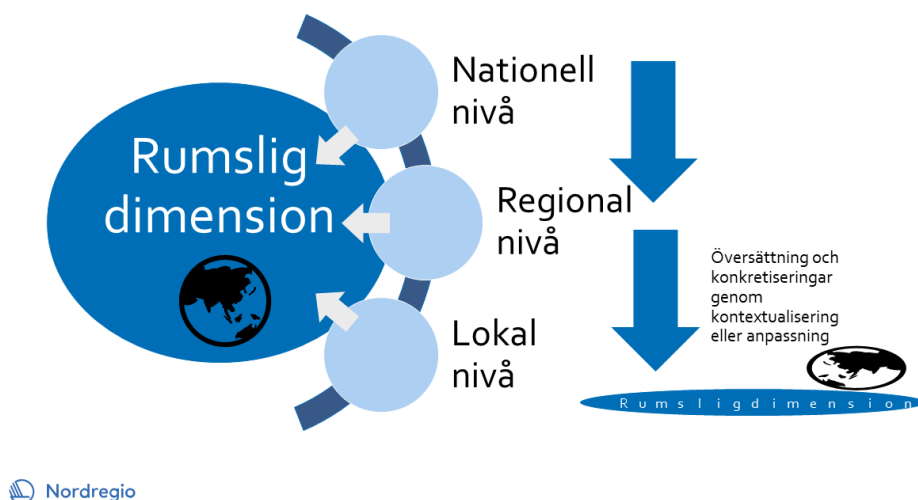
Sammantaget blir det viktigt att ta med sig att nationella planinstrument har olika karaktär och fyller olika funktioner i planeringssystemet. De mer strategiska och visionära instrumenten har en potential att bidra med en inriktning på statens prioriteringar för den fysiska markanvändningen, men det gäller att dessa används på ett korrekt sätt i enighet med planinstrumentets intentioner. Erfarenheten från den senaste nationella planredogörelsen (DK) är att den är bakåtsträvande och riskerar att misslyckas med fylla en viktig funktion i det danska planeringssystemet genom att inte förse kommunerna med planeringsunderlag som kan vara avgörande för inriktningen på kommunal fysisk planering.

## 5.2 Nationella anspråkens rumsliga dimension

Ingen av de nordiska länderna har pekat ut alla nationella intressen och anspråk på en gemensam karta som kan användas för de nationella planinstrumenten. Hur som helst så framhävs att kunskapen om de nationella anspråkens geografiska utbredning finns, och att det finns pågående diskussioner om hur olika arealministeriers sektorsintressen ska koordineras i en nationell geodatabas, vilket i alla fall är fallet i Danmark.

I Finland är målen i VAT väldigt generella utan en direkt rumslig definition, och de får en rumslig dimension först på regional nivå. Landskapen (regionala nivån) lyfts fram som den viktigaste spelaren för att implementera de nationella målen, genom att vara den planeringsinstans där VAT (FI) konkretiseras och ges en rumslig betydelse som är juridiskt bindande. De finska juridiskt bindande lanskapsplanerna innebär att kommunernas planläggning på översiktlig nivå (generalplanen) och detaljplanering måste förhålla sig till dessa. På så vis får regionerna en viktig betydelse i att implementera nationell fysisk planering.

I Danmark och Norge beror den rumsliga dimensionen av de nationella anspråken på vilken typ av planinstrument det rör sig om. Statlig markanvändningsplan (NO) och nationella plandirektiv (DK) kan vara geografisk avgränsade med liknande innehåll som kommunala planer, medan Nationella förväntningar (NO) och Översikt över nationella intressen (DK) kan ge inspel till eller grund för invändningar som är ett verktyg som staten har i både Danmark och Norge. Översikt över nationella intressen (DK) anses ha en stark regulativ roll som kommunerna måste förhålla sig till för att undvika statens vetorätt som är tydligt avgränsad till fyra tematiska områden. De nationella förväntningarna (NO) används som grund för statliga myndigheters deltagande i planeringen, men är nödvändigtvis inte en grund för *statens vetorätt (innsigelse)* utan fyller snarare en viktig funktion som kan leda till invändning. Det krävs alltså en större motivering i Norge (jämfört med Danmark) för att ge grund för statens vetorätt, men å andra sidan kan de nationella förväntningarna (NO) täcka fler tematiska områden än i Danmark. Utöver detta kan SPR (NO) ge grund för statlig invändning och kan liknas svenska riksintressen, men instrumentet i sig är inte juridiskt bindande och behandlas först och främst som ett planeringsunderlag för regionala planstrategier och arbetas på sätt in i kommunernas planer.



**Figur 25.** Den rumsliga dimensionen av nationella anspråk tar sig ofta genom flera led ned till lokal nivå. I en del fall styr staten direkt den fysiska miljön.

Nationella anspråk, och intressen, samt andra typer av nationella planbestämmelser, tar sig ned till den kommunala nivån genom flera led och får sin rumsliga dimension på vägen ned (se Figur 25). Det sker således en översättningsprocess vilket är en viktig del av de nordiska planeringssystemen – även om översättningen sker i varierande grad. Kortfattat innebär det att man låter nationella anspråk och mål anpassas till den regionala och lokala kontexten i varierande grad. I andra fall behåller staten makten i att ange en rumslig dimension på planinstrumentet, tex. genom en statlig markanvändningsplan (NO) eller såsom exemplet från kapitel 3 med en SPB (NO) om externhandeln som gav regionerna i Norge möjlighet att själva införa regionala planbestämmelser som reglerade externhandels storlek och utbyggnad. Här var statens viljeriktning tydlig, men istället för att gå in och detaljstyra planbestämmelserna i varje region, gav man regionerna möjligheten att själva välja om de ville införa planbestämmelsen och i så fall även anpassa den efter den regionala kontexten (se exemplet med Nordland i Tunström et al. (2018)).

Avvägningen mellan olika nationella intressen varierar också. Det är inte entydigt hur detta ska gå till, formellt likväl som i praktiken. Generellt är det staten genom deras regionala myndighet (NTM-centralen i Finland och *Fylkesmannen* i Norge) samt näringsministern i Danmark som gör avvägningen. I praktiken visar kommunexemplen på att avvägningen många gånger faller på kommunerna. Det görs antingen genom att staten gör invändningar där kommunerna får möjlighet att ändra sina planförslag (tex. Vejle i DK), eller genom att målen är så pass vagt definierade att det är relativt enkelt att förhålla sig till och redogöra för dem (tex. båda exemplen i FI). Kommunexemplen visar att hur kommunerna förhåller sig till nationella intressen kan vara en kommunal resursfråga (Nyborg i DK), där kommunen sällan utmanar staten om staten indikerar på att ge sitt veto trots att det är osäkert om staten har rätt i sin avvägning. En fråga att reflektera vidare över är huruvida kommunerna behöver stöttning i avvägningen mellan nationella mål och huruvida staten ska detaljstyra, samt vilken konsekvens detta kan få för olika typer av kommuner.

### 5.3 Samverkan och flernivåstyrning

Inledningsvis beskrevs de nordiska planeringssystemen som heltäckande/omfattande, då de består av ett hierarkiskt och integrerat system där man koordinerar sektorsintressen genom ett rumsligt perspektiv (se tex. Smas och Lidmo 2018). Detta synsätt på de nordiska planeringssystemen har börjat ifrågasättas, tex. genom en närmare titt på det danska planeringssystemet (se Galland 2020). I

vår studie finns liknande indikationer, då komplexiteten i relationerna mellan planeringsnivåerna och sektorsintressen blir tydliga när det kommer till den nationella nivåns inflytande.

Det nya planeringssystemet i Norge sedan 2008 är vid en första anblick relativt integrerat genom ett hierarkiskt planeringssystem (Smas et. al 2012) men den hierarkiska relationen mellan stat, region och kommun blir i praktiken otydlig. Norge har ett omfattande och komplext planeringssystem med statens möjlighet till invändningar; i praktiken blir detta en utmaning till och med för staten själv, eftersom man från nationellt politiskt håll vill ha så få statliga invändningar som möjligt i syfte att respektera det kommunala självstyret. De statliga myndigheternas invändningsrätt skapar viss osäkerhet i den lokala planeringsprocessen då staten har stor befogenhet att kontrollera den kommunala planprocessen genom sina statliga ingrepp i den. Framförallt uppstår en stor osäkerhet då myndigheterna inte behöver samordna sina invändningar.

Erfarenheten från de studerade nordiska länderna och de olika kommunexemplen visar på att samverkan sker både horisontellt över sektorsintressen och vertikalt mellan planeringsnivåer, men man kan fråga sig med vilket syfte och på vilka premisser som samverkan sker på. Vilken roll har staten i samverkan? Är statens roll granskande för att överse måluppfyllelse av nationella anspråk eller stöttande genom framtagande av planeringsunderlag? Vår studie visar att följande saker är viktiga att reda ut angående statens samverkan med kommunerna:

- Statens roll i form av granskande eller stöttande – som kan bero på planinstrumentets syfte och intentioner
- Planinstrumentens funktion som planeringsunderlag eller som (rumsliga) mål som ska uppnås
- Ansvarsfördelning mellan planeringsnivåerna för var målen översätts och konkretiseras.

Det finska planeringssystemet utmärker sig som det som har tydligast hierarkisk uppdelning vilket påverkar flernivåstyrningen. I Finland är planeringssystemet tydlig med var översättningen av nationella mål sker till en regional kontext, dvs. vid framtagandet av landskapsplanen på regional nivå. Samtidigt kan detta upplevas som tvetydligt avseende vem och vad som reglerar de nationella målen. De finska kommunexemplen visar på att de nationella målen kan användas för att argumentera för kommunens intressen, men samtidigt beaktar kommunerna den regionala nivåns planer vilka i sig redan beaktat den nationella nivån. Förhåller sig inte kommunerna till den regionala nivån finns risken att deras planförslag avslås. Här blir det alltså oklart både var och av vem som de nationella målen definieras och konkretiseras, trots det finska planeringssystemets tydlighet i att det är regionernas primära uppgift.

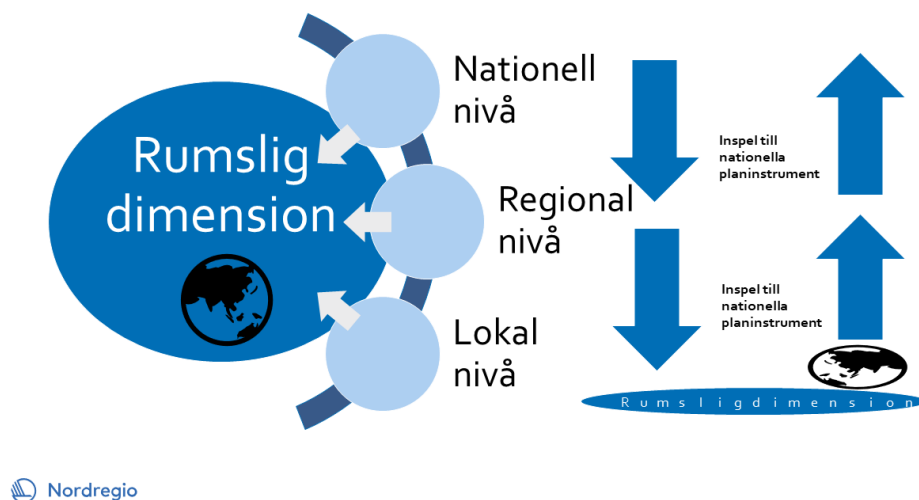
I Danmark har avsaknaden av den regionala nivån istället synliggjort bristen på en mellannivå och dess betydelse för den fysiska planeringen – framförallt avseende större planeringsfrågor med statliga intressen, såsom detaljhandel, energiplanering och transportlösningar. Inom planeringsforskning har många exempel från Europa kommit från länder som Danmark där man beslutat att ge den regionala nivån minskat inflytande i det formella planeringssystemet, men det visar sig att på många håll i Europa får den regionala nivån en allt större betydelse i ett allt mer diversifierat och dynamiskt regionalt planeringslandskap (Smas och Schmitt 2020). Det finska exemplet ovan visar på betydelsen som regional fysisk planering har för de nationella anspråken och målens implementering. Trots detta är det oklart vilken roll regionerna kommer att ha efter den pågående reformen av planlagstiftningen.

I Norge har regionerna en viktig roll, till exempel genom att inkludera och beakta SPR (NO) i deras regionala planstrategier, men även de nationella förväntningarna (NO). Det sker således en översättningsprocess på den regionala nivån även i Norge som sedan vägleder den kommunala planeringen. Detta kan också, tillsammans med annan nationell styrning, ge grund för invändningar enligt norska planeringssystemet.

Avslutningsvis, som framgår av studien, aktiveras kommunala och regionala aktörer vid framtagandet av innehållet i nationella planinstrument i alla tre länder. Utöver att kommuner och regioner har möjlighet att ge synpunkter i offentliga samråds- och granskningsprocesser vid framtagandet av de nationella planinstrumenten, deltar i många fall kommuner och regioner under självaste framtagandet, antingen som remissinstanser eller mer aktivt. Detta kan anses vara viktigt för att balansera innehållet i de nationella anspråken, så att planinstrumenten är vägledande och ger planeringsunderlag när det anses lämpligt, och detaljstyrande när det anses relevant. I Finland aktiverades exempelvis 30-40 kommuner vid framtagandet av den senaste VAT för att ha en aktivt rådgivande roll. Landsomfattande föreningar involverades på liknande sätt. I Danmark involveras kommunförbundet, men det finns en önskan om större involvering av kommunerna i framtagandet av nationella planinstrument (tex. i Vejle DK). Involveringen av olika aktörer kan belysas från följande perspektiv:

- Vilka involveras vid framtagandet av nationella planinstrument?
- Vilken grad av sektorsintegrering sker?
- Vem har ansvaret, bland inblandade aktörer, för att "implementera" nationella anspråk?

Sammantaget är det viktigt att tänka på vilka aktörer som aktiveras för att ge inspel till innehållet i olika nationella planinstrument, hur sektorsintressen ska koordineras vid framtagandet, samt vilken eller vilka aktörer som är ansvariga för att både översätta och implementera innehållet i de olika planinstrumenten. Alla dessa perspektiv bör ställas i relation till planinstrumentens syfte och intentioner för att uppnå de resultat som önskas. I Figur 26 nedan visas hur samspelet och dessa relationer kan se ut, men dessa skiljer sig åt mellan de studerade länderna och kan anpassas efter planinstrumentens syfte och intentioner.



**Figur 26.** Hur samspelet mellan plannivåerna kan se ut. Pilarna nedåt visar hur den nationell nivåns anspråk får sin rumsliga dimension (jämför figur 25), medan pilarna uppåt visar på att det ges inspel uppåt till den nationella nivån avseende exempelvis planinstrumentens innehåll.

## 5.4 Balansen mellan nationell stöttning och detaljstyrning

Som framgår i diskussionen ovan landar en stor del av den nationella fysiska planeringen på huruvida kommunerna är i behov av nationell detaljstyrning med inverkan på den fysiska planeringen eller om det räcker med nationell stöttning. När finansiering kopplas till styrning och stöttning visar exemplen från Norge och framförallt Finland att det uppskattas av kommunerna. Även på nationell nivå framgick det exempelvis i Finland att MBT-avtalen hittills har ansetts ge positiva resultat för

markanvändningen och detta kopplas även till nationella mål inom transport och klimatfrågor. Dessutom har MBT-avtalen, hitintills, bidragit till en ökad regional samverkan mellan olika kommuner. Det krävs dock mer kunskap om avtalsbaserad nationell styrning för att få en bättre förståelse för verktygens rumsliga effekt såväl som för deras roll i helheten.

Som lyftes fram ovan blir intentionerna och syftena med de olika nationella planinstrumenten avgörande för vilken funktion de ska ha. Det innebär alltså att beroende på om de nationella anspråken ska ha en regulativ karaktär, som är bindande eller ger möjlighet till veto, eller om den består av viktiga strategiska beslut för markanvändningen, påverkar det planinstrumentens roll som stöttande eller detaljstyrande. Exempel från vår studie visar att det blir viktigt att identifiera vilka tematiska planeringsfrågor det finns behov av att detaljstyra och vilka frågor där stöttning är mer lämpligt. Avvägningen mellan detaljstyrande och stöttande nationella planinstrument kan även vara relaterat till och beroende av aspekter som kommunernas geografi och de kommunala resurserna. I Norge har exempelvis en SPR (NO) avseende riktlinjer om strandskydd delats in i olika geografiska zoner just för att anpassa den efter olika förutsättningar. I dessa fall hamnar planinstrumenten någonstans emellan stöttning och detaljstyrning. I Danmark, å andra sidan, visar exemplet från Nyborg (DK) att kommunen enbart *förhåller sig till* nationella intressen, även om det är en gråzon om vad som gäller. Kommuner som saknar resurserna, utmanar sällan statens vetorätt. Även Vejle (DK) har erfarenheter från tidigare nationell planläggning av statens detaljstyrning av tillämpningen av kustzonerna där kommunen menade att behovet av detaljstyrningen inte fanns. Vejles planerare (DK) lyfte även fram att det förekommer att helhetsperspektivet av kommunens utveckling emellanåt glöms bort när staten tar fram sitt veto eftersom staten fokuserar på detaljerade frågor i planförslagen som potentiellt kan gå emot de nationella intressena. I Finland förs en diskussion på nationell nivå om huruvida man ska balansera specifika och generella målsättningar, då dagens 17 mål i VAT (FI) ger stort tolkningsutrymme hos både regionerna och kommunerna.

Allt detta tyder på att det är av vikt att balansera detaljstyrda nationella intressen med nationell stöttning. Detaljstyrningen är mer regulativ, med en viss variation, medan den nationell stöttning består av värdefulla strategiska beslut som ger planeringsunderlag för kommunerna. Det kan även anses viktigt att ha med båda dessa planinstrument som en del av det formella planeringssystemet eftersom framtagandeprocessen blir formell. För att fånga upp viktiga perspektiv, både för strategiska och mer regulativa planinstrument, tycks det vara en god idé att fundera över hur kommunerna involveras i framtagandeprocessen av nationella planinstrument.

## 5.5 Strategisk och "soft" nationell fysisk planering

Formella nationella planinstrument kan, som diskuterats ovan, vara både visionära och strategiska, såsom nationella planredogörelsen (DK) eller nationella förväntningar (NO). I det här sammanhanget bör även andra strategiska och mjuka nationella initiativ och policy som påverkar den fysiska planeringen lyftas fram. Mjuk eller "soft" planering avses i vår rapport som den planering som sker utanför det formella planeringssystemet<sup>4</sup> med relevans för den fysiska planeringen på regional och lokal nivå.

Ett exempel på mjuk nationell planering är Finlands visionsbild för 2050 (FI), som är ett policydokument som helt saknar en juridiskt bindande karaktär och är således inte regulativ för den fysiska markanvändningen. Den är inte formellt en del av det formella planeringssystemet och är på

---

<sup>4</sup> Viktigt att påpeka att det finns ett forskningsfält inom planeringsforskning om "soft spaces" som har en vidare förståelse för mjuk eller "soft" planering. Där består soft planering av styrning och samverkan som sker mellan olika aktörer där gränsdragningar för planeringens geografi och mellan aktörer blir suddig. Den här typen av samverkan sker också på olika skalnivåer, och det finns exempel på när samverkan formaliseras (se tex. Metzger och Schmitt 2012).



så vis ett mjukt planeringsinstrument som inte regleras av det formella systemet som till exempel framtagande, deltagandeprocesser mm. Däremot visar den på att koordinering både horisontellt och vertikalt har skett vid framtagandet och ett stort planeringsunderlag har tagits fram. Det har lett till pågående diskussioner om att formalisera framtagandet av planeringsunderlaget då planeringsunderlaget har använts flitigt av både regioner och myndigheter vid framtagande av både formella regionala planer, VAT och annan policy i Finland.

Till skillnad mot det finska exemplet, är den nationella planredogörelsen (DK) en formell del i planeringssystemet i Danmark. Däremot visar den danska studien, både från nationell nivå och med kommunexemplen, att dess funktion i planeringssystemet är ifrågasatt och oklar. Medan den nationella planredogörelsen har potential att bidra med planeringsunderlag och redogöra för strategiska beslut som är av betydelse för kommunernas fysiska planering har den senaste versionen inte fyllt den funktionen.

Båda dessa dokument är två strategiska nationella plandokument, där den ena (DK) är formell del av planeringssystemet och den andra (FI) är utanför det formella planeringssystemet. Däremot indikerar vår studie på att det är innehållet som är av betydelse för båda plandokumenterna. I Finland innebar framtagandeprocessen en etablering av relationer och samordning mellan olika aktörer som vidare bidrog till att planeringsunderlaget har använts, medan det danska plandokumentet istället var bakåtsträvande och misslyckades med att förse kommunerna med önskvärt planeringsunderlag. Det visar på att mjuka "soft" planeringsverktyg kan ha stor effekt, och att betoning och utvärdering av planinstrumentens effekt måste göras i relation till dess betydelse för lokal och regional fysisk planering, utifrån deras intentioner.

Strategiska dokument och annan nationell styrning kan få betydelse om de används på så sätt att det bidrar med ett bra underlag för kommunerna. Om detta även kopplas till finansiering kan detta underlättas ännu mer, såsom de avtalsbaserade initiativen som diskuterats ovan. Nationell policy, direkt eller genom flera led, landar många gånger till slut i markanvändning. Det danska *Ghettopak* kan utvärderas vidare om några år, men är en policy som lokala planerare inte ansåg ha en direkt relation och koppling till den fysiska planeringen, trots dess uttalande mandat att kunna riva byggnader och på så vis ha inverkan på den fysiska markanvändningen. Det visar på det danska silo-systemet, där sociala frågor inte är inbakade i den danska planlagstiftningen som är fokuserad på markanvändningen. Förvisso kan fysisk planering bistå *ghettopak*s implementering, men den är inte ett regulativt planinstrument på samma sätt som översikten över de nationella intressena (DK).

Följande kan man ta med sig vidare gällande strategisk och "soft" nationell planering:

- Strategisk nationell planering kan vara en formell del av planeringssystemet eller vara "soft" och stå utanför det formella systemet.
- Innehållet, syftet och intentionerna kanske – likväl som processen – har större betydelse än deras funktion i planeringssystemet om avsikten är att bistå kommunerna och regionerna med planeringsunderlag.
- Mjuka planeringsverktyg ska inte underskattas utan ses som en del av den strategiska planeringen som helhet, som exemplet från Finland visar.
- Viktigt att finna processer där aktörer drar nytta dels av involveringen i sig, dels av de strategiska planerings- och beslutsunderlag som tas fram.
- En fördel om nationella planinstrument som den nationella planredogörelsen (DK) och Finlands visionsbild (FI) är en del av det formella planeringssystemet är att deras roll blir formellt uttalad, inklusive diverse demokrati- och involveringsprocesser.

## 5.6 Inspel till den svenska debatten

Det finns flertalet aspekter som Boverket bör ta med sig i samtalen om nationella anspråk i den fysiska planeringen i Sverige. Som framgår ovan kommer utformningen av nationella planinstrument att bestå av flertalet vägval, och utformningen är också beroende av förvaltningsystem, planeringskultur och traditioner, vilket bör betonas vid en lärandeprocess som denna. Baserat på de insikter som studien av nationella planinstrument i Norge, Finland och Danmark och illustrationen av dess effekter på lokal nivå har bringat, formulerar Nordregio ett antal aspekter som kan vara värdefulla in i diskussionen kring nationella anspråk i den fysiska planeringen i Sverige:

- Ha tydliga syften och intentioner med de nationella planinstrumenten. Det kommer i sin tur att påverka övriga aspekter.
- Fundera över de nationella planinstrumentens karaktär, och vilka egenskaper de ska ha i relation till syften och intentioner.
- Fundera över om staten ska stötta eller detaljstyra den fysiska planeringen. Planinstrumenten kan även uppnå båda syftena om innehållet balanseras på ett tillfredställande sätt. Det är således viktigt att finna balansen mellan stötning och detaljstyrning från statens sida för att behålla kommunernas självstyrande om den relationen ska upprätthållas
- Se över möjligheten för kommuner och regioner att utmana nationella invändningar, eftersom det kan vara en resursfråga där en del kommuner har större möjlighet att "undvika" och utmana beaktandet av nationella intressen medan andra kanske saknar den möjligheten.
- Ska nationella styrdokument stå sig över tid och över mandatperioder; eller vara politiskt känsliga såtillvida att de ska tas fram vid varje ny regering?
  - o Fundera på hur kommuner, regioner och andra relevanta aktörer involveras i framtagandet av innehållet av sådana dokument.
- Se över möjligheter att använda strategiska dokument som framhäver strategiska satsningar med påverkan på den fysiska planeringen. Om dokument tas fram och fungerar som ett planeringsunderlag för kommunerna (och regionerna) i deras planering och uppdateras kontinuerligt kan det vara av nytta för kommunal planering.
- Fundera över en tydlig rollfördelning gällande sektorsintegrering på nationell nivå – både i det formella planeringssystemet och i planeringspraktiken. Är Länsstyrelsens roll i det svenska systemet tillräcklig med tanke på erfarenheter från andra nordiska länder där kommunerna upplever oklarheter kring statliga invändningar från olika sektorsmyndigheter mm?
- Regionerna har en viktig roll i att översätta nationella mål och att stötta kommunal planering. Fundera över hur de enskilda regionerna liksom forum för regional samverkan används på bästa sätt.
- Genomslagskraften av nationella planinstrument ska därför förstås genom linsen av alla aspekter ovan.

## Referenser

### Litteratur och bakgrundsmaterial

- BEK nr 968 af 18/09/2019. *Bekendtgørelse om landsplandirektiv 2019 for udviklingsområder i kystnærhedszonen*. Hämtad den 29 september 2020 från:  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/968>
- Bergen Kommune. (2018). *Planstrategi for Bergen 2019–2023*. Hämtad den 30 september från:  
<https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/3195492/Planstrategi-for-Bergen-2019-2023>
- Bergen Kommune. (2019). *Kommuneplanens arealdel 2018*. Hämtad den 29 september 2020 från:  
<https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/kommuneplanens-arealdel-2018>
- CEC. (1999). *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxemburg: Commission of the European Communities. Hämtad den 25 september 2020 från:  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)
- Danska Planloven. LBK nr 287 af 16/04/2018. Hämtad den 25 september 2020 från:  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/287>
- Erhvervsstyrelsen. (2017). *Vejledning om detailhandelsplanlægning*. Hämtades den 29 september 2020 från:  
[https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning\\_om\\_detailhandelsplanlaegning\\_2017.pdf](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_om_detailhandelsplanlaegning_2017.pdf)
- Erhvervsstyrelsen (2018). *Oversigt over nationale interesser i kommuneplanlægning*. Hämtad den 29 september 2020 från:  
[https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/oversigt\\_over\\_nationale\\_interesser\\_i\\_kommuneplanlaegning.pdf](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/oversigt_over_nationale_interesser_i_kommuneplanlaegning.pdf)
- Erhvervsstyrelsen. (2019). *Fingerplan 2019. Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*. Hämtades den 25 september 2020 från:  
[https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/fingerplan\\_2019.pdf](https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/fingerplan_2019.pdf)
- Falleth, E., Aarsæther, N. et. al. (2012). *Udfordringer for norsk planlegging*. Oslo, Norge: Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Finansdepartementet. (2019). *Regleringsbrev 2020 Myndighet Boverket*. Fi2019/04115/SPN. Fi2019/04261/SPN. Hämtades den 25 september 2020 från:  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20442>
- Finlex. (1999:132). *Markanvändnings- och bygglag*. Hämtades den 25 september 2020 från:  
<https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Galland, D. (2020). *Governance Rescaling in Danish Spatial Planning: State Spaces Between Fixity and Fluidity*. In V. Lingua & V. Balz (Eds.), *Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescaling* (pp. 103–119). Cham: Springer International Publishing. doi: 10.1007/978-3-030-23573-4\_8
- Harvold, K., & Nordahl, B. (2012). *Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway*. *Town Planning Review*, 83(2), 213–232.
- Helsingfors universitet. (n.d.) *Agreement-based approaches in Nordic spatial planning*. Hämtad den 29 september 2020 från: <https://www.helsinki.fi/en/researchgroups/agreement-based-approaches-in-nordic-spatial-planning>
- Hiilineutraali Pirkanmaa. (n.d) *Ilmastokestävä yhdyskuntarakenne*. Hämtades den 22 september 2020 från: <https://hiilineutraalipirkanmaa.com/ilmastokestava-yhdyskuntarakenne/>

- Kallbro, T & Lindgren E (2008). Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister – kan det Norska systemet överföras till svensk lagstiftning? (TRITA-FAT Rapport 4:106), Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan. Tillgänglig via: <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:462298/FULLTEXT01.pdf> (utdatert?)
- Kalbro, T., & Røsnes, E. (2010). «Nær utakt» Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige» Kart og Plan, nr. 1-2010.
- Kalbro, T & Røsnes, A. E (2013). Public Planning Monopoly – or not? The right to initiate development plans in Norway and Sweden. In E. Hepperle et al (Eds.), Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks (pp. 51-65).vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich
- Klima- og miljødepartementet. (2019). *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*. Hämtades den 29 september 2020 från: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-og-vesentlige-regionale-interesser-pa-miljoomradet-klargjoring-av-miljoforvaltningens-innsigelsespraksis/id2504971/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2014). *Rundskriv H-2/14, 2014 - Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Hämtades den 29 september 2020 från: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2018) Bygningsregelverket fra 1965 – 2017. Hämtades den 29 september 2020 från: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/bygningsregelverket-fra-1965--20172/id2590706/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2019a) *Kommunal- og moderniseringsdepartementets historikk*. Hämtades den 29 september 2020 från: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/historikk/id532/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2019b). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2019c). *Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*. Hämtades den 30 september 2020 från: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regionale-plantema/rikspolitisk-bestemmelse-for-kjopesentre/id499464/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), (nd). *Innsigelsessaker*. Hämtades den 29 september 2020 från: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/id2008038>
- Lidmo, J., Bogason, Á. & Turunen, E. (2020). *The legal framework and national policies for urban greenery and green values in urban areas*. Nordregio Report 2020:3. Stockholm: Nordregio. <https://doi.org/10.6027/R2020:3.1403-2503>
- Metzger, J., & Schmitt, P. (2012). When Soft Spaces Harden: The EU Strategy for the Baltic Sea Region: *Environment and Planning A*, 44(2), 263–280. doi: 10.1068/a44188
- Miljødirektoratet, (2020). *Miljøhensyn i arealplanlegging*. Hämtades den 29 september 2020 från: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/>
- Miljöministeriet, Arbets- och näringsministeriet, Kommunikationsministeriet, & Jord- och skogsbruksministeriet. (2015). *Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig: En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050*. Hämtades den 29 september 2020

från:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/158242/ALLI\\_Ett%20m%c3%b6jligg%c3%b6rande%20Finland%20osom%20har%20oen%20of%c3%b6rm%c3%a5ga%20att%20of%c3%b6rnya%20sig\\_En%20utvecklingsbild%20av%20regionstrukturen%20och%20trafiksystemet%202050.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/158242/ALLI_Ett%20m%c3%b6jligg%c3%b6rande%20Finland%20osom%20har%20oen%20of%c3%b6rm%c3%a5ga%20att%20of%c3%b6rnya%20sig_En%20utvecklingsbild%20av%20regionstrukturen%20och%20trafiksystemet%202050.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Miljöministeriet. (2016). *Revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen: Preliminära arbets- och bedömningsplanen*. Hämtades genom mejlutväxling med Miljöministeriet.

Miljöministeriet (2017). *Statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen*. Hämtad den 25 september 2020 från:

<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B4DoC6E53-FCEC-4C2B-8813-4ACA7E87DAC3%7D/133324>

Miljöministeriet (2020a). *Riksomfattande mål för områdesanvändningen*. Hämtad den 25 september 2020 från: [https://www.ymparisto.fi/sv-fi/Livsmiljon\\_och\\_planlaggning/Systemet\\_for\\_planering\\_av\\_markanvandningen/Riksomfattande\\_mal\\_for\\_omradesanvandningen](https://www.ymparisto.fi/sv-fi/Livsmiljon_och_planlaggning/Systemet_for_planering_av_markanvandningen/Riksomfattande_mal_for_omradesanvandningen)

Miljöministeriet (2020b). *Avtal om markanvändning, boende och trafik*. Hämtades den 25 augusti 2020 från: [https://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning\\_och\\_byggande/Styrning\\_av\\_planeringen\\_av\\_markanvandningen/Avtal\\_om\\_markanvandning\\_boende\\_och\\_trafik](https://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Styrning_av_planeringen_av_markanvandningen/Avtal_om_markanvandning_boende_och_trafik)

Museiverket. (n.d). *Landskapsmuseer*. Hämtad den 22 september 2020 från:

<https://www.museovirasto.fi/sv/utveckling-av-museibranschen/tietoa-suomen-museoista/maakuntamuseot>

Nadin, V., & Stead, D. (2008). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *DISP - The Planning Review*, 44(172), 35–47. doi: 10.1080/02513625.2008.10557001

Nadin, V, Fernández Maldonado, A., Zonneveld, W., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, P., Cotella, G., Janin Rivolin, U., Solly, A., Berisha, E., Pede, E., Seardo, B., Komornicki, T., Goch, K., Bednarek-Szczepańska, M., Degórska, B. ... and Münter, A. (2018). *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018: Final Report*. Hämtad 22 september 2020 från: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS\\_Final\\_Report.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf)

Nordre Follo Kommune. (2020). *Offentlige utbyggingsprosjekter*. Hämtad den 23 september 2020 från: <https://www.nordrefollo.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/byutvikling-og-arealplaner/statlige-og-fylkeskommunale-utbygginger/>

Nordre Follo Kommune. (2020) *Planstrategi Nordre Follo 2020 – 2023*. Hämtad den 23 september 2020 från: <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/kommuneplan/planstrategi-nordre-follo-2020-2023-vedtatt-15.04.2020.pdf>

Norska Plan- og bygningsloven. Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Hämtad den 22 september 2020 från: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Nyborg kommune. (2017). *Kommuneplan 2017*. Hämtad den 23 september 2020 från: <https://kommuneplan2017.nyborg.dk/>

Plan- och bygglag (2008:102) för landskapet Åland. Hämtad den 22 september 2020 från: <https://www.regeringen.ax/alandsk-lagstiftning/alex/2008102>

- Plathe, E., Hernes, M.B., & Gunnufsen, E. (2016). *Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken*. (601012 – Statlige planretningslinjer). Kommunesektorens organisasjon. <https://www.ks.no/fou-sok/2016/154007/>
- Sandefjord Kommune, (2019). *Planstrategi Valgperioden 2019–2023*. Hämtades den 20 september 2020 från <https://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/planer-og-rapporter/sfj-kommune-planstrategi-2019-23.pdf>
- Smas, L., Damsgaard, O., Fredricsson, C. & Perjo, Liisa. (2012). *Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: – Nordiska och europeiska utblickar*. Nordregio Working Paper 2012:5. Nordregio: Stockholm.  
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Anorden%3Aorg%3Adiva-121>
- Smas, L. & Fredricsson, C. (2013). *En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv*. Nordregio Report 2013:1. Stockholm: Nordregio.  
<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A700287&dsid=801>
- Smas, L., & Lidmo, J. (2018). Organising regions: Spatial planning and territorial governance practices in two Swedish regions. *Europa XXI*, 35, 21–36. doi: [10.7163/EU21.2018.35.2](https://doi.org/10.7163/EU21.2018.35.2)
- Smas, L., & Schmitt, P. (2020). Positioning regional planning across Europe. *Regional Studies*, 1–13. doi: [10.1080/00343404.2020.1782879](https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1782879)
- Stavanger Kommune (2020). *Kommuneplanens arealdel: Hvordan vil vi utvikle Stavanger?*  
<https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/planprogram-ny-kpa/>
- Tunström, M. Lidmo, J. and Bogason, Á. 2018. *The compact city of the north – functions, challenges and planning strategies*. Nordregio Report 2018:4. Stockholm: Nordregio.  
<https://doi.org/10.30689/R2018:4.1403-2503>
- Vejle kommune. (2019). *Planstrategi 2019*. Vejle kommune. Hämtades den 20 september 2020 från: [https://kommuneplan2017.vejle.dk/media/3384/lokal-planstrategi-2019\\_21019.pdf](https://kommuneplan2017.vejle.dk/media/3384/lokal-planstrategi-2019_21019.pdf)

## Intervjuer

### **Nationella intervjuer**

- Tjänsteperson 1 Miljöministeriet (FI). Genomfördes den 1 juni 2020.
- Tjänsteperson 2 Miljöministeriet (FI). Genomfördes den 10 augusti 2020.
- Två tjänstepersoner Kommunal- og moderniseringsdepartementet (NO). Genomfördes den 3 juni 2020.
- Tjänsteperson Erhvervsstyrelsen (DK). Genomfördes den 29 maj 2020

### **Kommunintervjuer**

- Planerare Tammerfors kommun (FI). Genomfördes den 9 september 2020.
- Planerare Lempäälä kommun (FI). Genomfördes den 15 september 2020.
- Planerare Nordre Follo kommune (NO). Genomfördes den 16 september 2020.
- Två planerare Sandefjord kommune (NO). Genomfördes den 15 september 2020.
- Två planerare Stavanger kommune (NO). Genomfördes den 10 september 2020.
- Planerare Bergen kommune (NO). Genomfördes den 9 september 2020.
- Planerare Nyborg kommune (DK). Genomfördes den 9 september 2020.
- Två planerare Vejle kommune (DK). Genomfördes den 8 september 2020.

## Bilaga 1: Intervjuguide nationella planmyndigheter

1. Kan du beskriva planeringssystemet i stort i [landet] med avseende på roller och mandat mellan olika planeringsnivåer och aktörer?
2. Vilka "verktyg" använder sig staten av för att förmedla nationella värden, anspråk och intressen för den fysiska planeringen?  
(motsvarande riksintressesystemet, nationella målen och havsplanen i Sverige)
3. Vi har identifierat [xxx] nationella planinstrument/verktyg, kan ni kort beskriva deras innebörd och funktion?
  - a. Vilken betydelse har dessa för att möta de nationella värden, anspråk och intressen i fysisk planering?
4. Finns det andra nationella styrmedel som stöttar upp de verktyg man har för den fysiska planeringen?  
(exempelvis andra policydokument och/eller nationella planer)

### *Följande frågor utgår från ett instrument eller styrmedel i taget*

1. Vad har [instrumentet] för juridisk status och för vem?
  - a. är planinstrumentet regulativt?
  - b. är planinstrumentet mer bestående av riktlinjer/ramverk att förhålla sig till?
  - c. Är de mer visionärt eller operativt orienterade?
2. Är planinstrumentens innehåll definierade i lagstiftning? På vilket sätt?
  - a. Eller tas planinstrumentets innehåll fram i separata styrdokument baserat på lagstiftningen? Vilka är dessa?
  - b. Hur kopplar de nationella anspråken till lagstiftningen?
3. Vilka frågor, relevanta för den fysiska markanvändningen, fångar [instrumentet] upp? Och hur redovisas dem (fysisk på karta eller annat)?  
(tex. transport, grönstruktur, bostadsbyggande, funktioner i staden etc.?)
4. Finns det vissa frågor som detta planinstrument borde fånga upp men som ni har identifierat att det inte gör?
  - a. Om ja, finns det några planer på att fånga upp dessa frågor i framtiden i nationella planläggningen?
5. Hur ser framtagandeprocessen ut för [instrumentet]? Beskriv.
  - a. Vilka aktörer är involverade?
  - b. Vilka steg går framtagandeprocessen igenom?
  - c. Av vilka godkänns framtagandet? (parlamentet, regering, myndigheter?)
  - d. Hur beaktar framtagandeprocessen regler och perspektiv uppåt (mot tex. EU)?
  - e. Hur beaktar framtagandeprocessen regler och perspektiv nedåt (mot regioner och kommuner)?
6. Vilken roll har [instrumentet] i planeringssystemet i stort (relationer uppåt och nedåt)?
  - a. Vem eller vilka aktörer ska använda sig av den?

(följdfråga om det är så att tex kommuner ska beakta och förhålla sig till instrumentet i sin planläggning, eller om det är så att staten själv kan planlägga?)

- b. På vilket sätt ska [instrumentet] användas?
7. I vilken utsträckning påverkas planerna av internationella ramverk och normativa riktlinjer?
8. Kan ni ge exempel på kommunal och regional nivå där [instrumentet] fått en faktisk påverkan på den fysiska markanvändningen? Beskriv.

#### *Sektorielementa frågor i den nationella planläggningen*

1. Finns det vissa frågor eller sektorsområden som lämnas utanför och inte inkluderas i något nationell planinstrument/styrmedel? Varför?
2. Hur beaktas sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter i den nationella planläggningen och hur sker avvägningen utifrån ett helhetsperspektiv?
3. Vad finns för system och metoder för att synliggöra och hantera mål- och intressekonflikter på den nationella nivån? På vilket sätt görs avvägningar på den nationella nivån?
4. I vilken utsträckning lyckas planeringen tillgodose funktionella relationer (inklusive över landsgränserna)?

#### *Kommunernas och regionernas roll*

1. Kan ni beskriva regionernas roll för att implementera nationella riktlinjer, policyer och andra planinstrument?
  - a. Hur ser detta ut för de olika planinstrumenten och nationella styrmedlen som vi pratat om tidigare?
2. Kan ni beskriva kommunernas roll för att implementera nationella riktlinjer, policyer och andra planinstrument?
  - a. Hur ser detta ut för de olika planinstrumenten och nationella styrmedlen som vi pratat om tidigare?
3. Skiljer sig kommunernas och regionernas roll när det kommer till att implementera eller beakta det nationella inflytandet i den fysiska planeringen?
  - a. Om ja, hur?
4. Vad finns för etablerade processer/forum för kontinuerlig dialog, förhandlingar och samspel mellan planeringsnivåerna? Vem är drivande/samordnande?
5. Används digitala verktyg som stöd i planeringen (exempelvis analysverktyg för att synliggöra komplexa samband i olika delar av landet)? I så fall hur och på vilket sätt? (exempelvis tillgång till olika samhällsfunktioner, resursfördelning, funktionella relationer)



## Bilaga 2: Intervjuguide kommuner

### **Relationen mellan kommun, region och stat**

1. Kan du beskriva planeringssystemet i stort i [landet] med avseende på roller och mandat mellan olika planeringsnivåer och aktörer?  
(Samma fråga som vi ställde till nationella nivå, för att fånga kommunernas perspektiv på deras mandat i förhållande till staten och regionala aktörer).
2. Får ni stöd i er kommunala planläggning från den nationella nivån?
  - a. Om ja, Hur?

### **Processer och samverkan med nationella nivå**

3. Beskriv hur ni främst samverkan med den nationella nivån?
  - a. Inom vilka frågor/policyområden?
  - b. Ge exempel.

### **Nationella planinstruments genomslag på lokal nivå**

(Här fokuserar vi varje enskilt planinstrument som är utvalt i steg 2 (se kapitel 4), för att se hur kommunerna relaterar och i vissa fall implementerar nationell planläggning. Dvs, övergripande målet är att förstå (genom exempel) vilket genomslag den nationella planläggningen har på lokal nivå).

4. Hur ser ni på [planinstrumentet] i er kommunala planläggning?
  - a. Hur relaterar/anpassar ni er planläggning till de direktiv/riktlinjer/mål som beskrivs i [planinstrumentet].
  - b. Ge exempel, tex. från kommunplan eller detaljplan?
5. Vad har [planinstrumentet] för roll i er kommunala planläggning?
  - a. På vilken sätt får det *faktisk fysisk* påverkan på mark- och vattenanvändningen?
  - b. Dvs. vilket genomslag har [planinstrumentet] på den fysiska markanvändningen och den kommunala planläggningen?
  - c. Ge exempel, tex. från en kommunplan eller detaljplan?
6. Skulle du beskriva [planinstrumentet] som regulativt?
  - a. Om inte, mer som ett ramverk?
  - b. Om inte, som strategiskt?
  - c. Om inte, som visionärt?
7. Stöttar eller möjliggör [planinstrumentet] er samverkan för att planlägga för funktionella relationer (utöver administrativa gränser)?
  - a. Eller löser ni det främst som en kommunal angelägenheten med samverkan med andra kommuner?

### **Annan nationell styrning, stöttning, finansiering utöver planeringssystemet**

8. Finns det annan nationell styrning eller finansiering med fysisk påverkan?
  - a. Beskriv gärna med ett exempel från din kommun.

### ***Hantering av flera nationella intressen***

9. Om flera nationella intressen överlappar, hur hanteras detta i den kommunala planläggningen?
  - a. Beskriv, ge exempel.
  - b. Eller uppstår aldrig den situationen?
  
10. Hur görs avvägningen mellan nationella intressen och kommunala intressen?
  - a. Är det kommunens ansvar att göra avvägningen?
  - b. Vad händer om kommunen prioriterar kommunala intressen över nationella?
  - c. Vilka instanser på regional eller nationell nivå görs avvägningen eller invändningen på?
  - d. Ge exempel på situationer där en sådan avvägning har skett och hur den hanterades.

## Bilaga 3: Invändningsmyndigheter i Norge

En redogörelse från norska statens sida om hur invändningar går till finns tillgänglig i en rundskrivelse (se KMD 2014). I den listas även följande aktörer som myndigheter med invändningskompetens i plan- och byggfrågor. Listan nedan är direkt hämtad från rundskrivelsen (se KMD 2014):

### **Andre kommuner**

Saker av vesentlig betydning for kommunen

### **Fylkesmennene**

Forurensning herunder støy, lokalluft og klima, vannmiljøkvalitet, naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, tilstrekkelig boligbygging (KLD/KMD)

Folkehelse herunder miljørettet helsevern (HOD)

Barn og unges interesser (BLD/KD) Universell utforming (BLD)

Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD)

Jord- og skogbruk herunder kulturlandskap (LMD) Reindrift (LMD)

### **Fylkeskommunene**

Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn, friluftsliv, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, regional plan eller planstrategi (KLD/KMD)

Barn og unges interesser (BLD/KD)

Universell utforming (BLD)

Fylkesveger (SD)

Havbruksinteresser, akvakultur (NFD)

### **Avinor AS**

Luftfartsanlegg drevet av Avinor (SD)

### **Bane NOR SF**

Jernbaner, jernbanetransport (SD)

### **Biskopene/bispedømmerådene**

Kirker og gravplasser (KUD)

### **Direktoratet for mineralforvaltning**

Mineralske forekomster, massetak, bergverk (NFD)

## **Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap**

Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg (JD)

## **Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene**

Tilfluktsrom (JD)

## **Fiskeridirektoratets regionkontor**

Fiskeri, tang- og tarehøsting (NFD)

## **Forsvarsbygg**

Forsvarets interesser (FD)

## **Kystverket**

Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (SD)

## **Luftfartstilsynet**

Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene om luftfartshinder, offentlige lufthavner som ikke er drevet av Avinor (SD)

## **Mattilsynet**

Fiskehelse og fiskevelferd (NFD)

Drikkevann (HOD)

## **Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)**

Energi-, skred-, flom-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

## **Oljedirektoratet**

Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)

## **Politidistriktene**

Kriminalitetsforebygging (JD)

## **Riksantikvaren**

Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (KLD)

## **Sametinget**

Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (KLD/KMD)

Samisk kultur og næringsutøvelse

**Statens vegvesen, regionkontor**

Riksveger, vegtransport (SD)

**Statsbygg**

Bygge- og eiendomspolitikk og samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur (KMD)