

Ny kurs för Norden – planering och hållbar utveckling

Hólmfríður Bjarnadóttir och Karin Bradley



Nordregio 2003

First published in 2003 by Nordregio.
PO Box 1658, SE-111 86 Stockholm, Sweden
Tel. +46 8 463 54 00, fax: +46 8 463 54 01
e-mail: nordregio@nordregio.se
website: www.nordregio.se

Bjarnadóttir, Hólmfríður & Bradley, Karin: Ny kurs för Norden – planering och hållbar utveckling. Stockholm: Nordregio 2003 (Nordregio Report 2003:2)

ISSN 1403-2503
ISBN 91-89332-32-6

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum for co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2003

Förord

I oktober 2001 antog de nordiska miljöministrarna ett handlingsprogram ”Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden”. Fyra prioriterade insatsområden pekades ut, varav ett är ”Ny kurs för Norden – planering och hållbar utveckling” som Boverket fick ansvar för.

Syftet med denna rapport är att ge en översikt över hur fysisk och rumslig planering i de nordiska länderna kan bidra till en hållbar utveckling och även att visa hur planering kan stödja åtgärder i den nordiska hållbarhetsstrategin från år 2000. I rapporten återfinns exempel på planering för hållbar utveckling från nationell, regional och kommunal nivå i de fem nordiska länderna samt en sammanställning av återkommande angreppssätt. Avslutningsvis tecknas förslag på områden för fortsatt nordisk samverkan inom planering för en hållbar utveckling.

Rapporten har utarbetats av Hólmfríður Bjarnadóttir och Karin Bradley på Nordregio i samarbete med Lars Husberger på Boverket. Värdefulla kommentarer har också givits av Micaela Schulman, Britt Vorgod Pedersen, Hrafn Hallgrímsson, Kari Pakarinen, Wilhelm Torheim, Tuija Hilding-Rydevik, Susan Brockett med flera.

Författarna svarar själva för innehållet och slutsatserna i rapporten.

Stockholm/Karlskrona, juli 2003

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Syfte och angreppssätt.....	8
1.2 Metod och material	9
1.3 Begreppen planering och hållbar utveckling.....	10
1.4 Disposition	13
2. Trender och utmaningar	17
2.1 Urbanisering och Ortsstruktur	17
2.2 Motortransport.....	18
2.3 Från funktionsseparering till funktionsintegrering	20
2.4 Segregation	20
2.5 Energianvändning och avfall	21
2.6 Gles bebyggelse i städernas ytterkanter.....	22
3. Ländernas arbete med planering och hållbar utveckling.....	23
3.1 Planeringens roll i de nationella hållbarhetsstrategierna	23
3.2 Danmark	27
3.3 Finland.....	40
3.4 Island	51
3.5 Norge	58
3.6 Sverige.....	72
3.7 De nordiska ländernas arbete med Agenda 21	92
4. Återkommande angreppssätt på planering för en hållbar utveckling.....	95
4.1 Planeringsprocessen	97
4.2 Arealanvändning.....	101
4.3 Regional balans och transporter	106
4.4 Verktyg och metoder	109
5. Diskussion	119
5.1 Bilden av det hållbara samhället.....	119
5.2 Planering för hållbar utveckling – en kommunal angelägenhet?	120
5.3 Lagstadgad styrning eller frivilliga initiativ?	122
5.4 Hållbar utveckling – behov för nya perspektiv?.....	123
6. Nästa steg, nordiska städer i fokus	125
6.1 Olika typer av städer – olika typer av planering för hållbar utveckling.....	125
6.2 Områden för fortsatt djupare analys, diskussion och praktik ...	125
6.3 Slutord	
7. Sammanfattning.....	129

Referenser.....	137
Förkortningar.....	145

1. Inledning

Hållbar utveckling står högt på agendan i alla nordiska länder, vilket bl a avspeglas i de nationella hållbarhetsstrategier som länderna utarbetade inför FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg hösten 2002. De nordiska statsministrarna och ledarna för de självständiga områdena Färöarna, Grönland och Åland har givit Nordiska Ministerrådet i uppdrag att formulera en gemensam hållbarhetsstrategi som också presenterades i Johannesburg. I detta dokument poängteras vikten av erfarenhetsutbyte och samordning för att förbättra och sporra arbetet för en hållbar utveckling, lokalt såväl som internationellt.

Hållbar utveckling kan inte åstadkommas isolerat inom ett land utan kräver hänsyn till och samordning med andra länder. De nordiska länderna har på många sätt en liknande samhällsstruktur och kultur och som några av världens rikaste länder vidkänner de att de har ett särskilt ansvar för att styra utvecklingen i en hållbar riktning (NMR, 2000). De nordiska ländernas produktion och konsumtion innebär en avsevärd miljöbelastning för andra länder samtidigt som det finns goda förutsättningar i Norden för att utvecklas i en hållbar riktning bl a med tanke på de förhållandevis välfungerande rätts- och välfärdssystem samt samarbetet länderna emellan. Ambitionen är att det nordiska samarbetet för en hållbar utveckling skall vara en måttstock som andra länder kan förhålla sig till (NMR, 2000).

Den nordiska hållbarhetsstrategin, "Bæredygtig udvikling – En ny kurs for Norden" från november 2000, innehåller 20-åriga mål och beskriver insatser som bör verkställas i perioden 2001-2004 för att nå dessa mål. Strategin behandlar framförallt hur man gemensamt kan säkra en hållbar utveckling inom fem tvärgående områden: klimatförändringar, biologisk mångfald och genetiska resurser, havet, kemikalier och livsmedelssäkerhet. Strategin prioriterar insatser inom: energi, transport, jordbruk, näringsliv, fiske och akvakultur samt skogsbruk. Med andra ord omfattar inte strategin specifikt planering eller hur planering kan främja en hållbar utveckling.

Tanken är att "En ny kurs för Norden" ska fungera som utgångspunkt för utformandet av nya delstrategier och således att fler sektorer efterhand skall omfattas av strategin. I oktober 2001 antog de nordiska miljöministrarna ett handlingsprogram för åren 2001-2004, *Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden* (Miljöministerierna i de nordiska länderna, 2001), då de enats om att det finns ett behov för att ytterligare betona den fysiska och rumsliga planeringens roll för en hållbar utveckling. För att bli ledande inom

hållbar utveckling påpekas i ”Ny kurs för Norden” vikten av att de nordiska länderna även samarbetar kring att utveckla fackområden, i detta fall planering. Det beslutades att den nordiska strategin behövde kompletteras med planeringsperspektiv och exempel på hur planering kan användas som styrmedel för att uppnå målen i den nordiska strategin. De nordiska miljödepartementen har identifierat ett antal områden där planering kan användas för att främja en hållbar utveckling; detta gäller först och främst transportområdet, men också energiområdet, jordbruket, skogsbruket, näringslivet, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljö, medborgardeltagande i planeringen och omvärldskontakter i närområdet. Dessutom ansågs planering ha möjlighet till att främja goda helhetslösningar och överbrygga sektorisering.

Diskussionen om planering för hållbar utveckling i Norden bär tydlig påverkan av den internationella diskussionen. Problemställningarna och angreppssätten är ofta baserade på ett (central)uropeiskt perspektiv som karaktäriseras av stora städer, begränsad marktillgång, tät befolkningsstruktur, allvarliga luft- och vattenföroreningar. De nordiska ländernas befolkningsstruktur, klimat, marktillgångar och föroreningsproblemen skiljer sig överlag från övriga Europa. Av denna anledning är det angeläget att undersöka nordiska perspektiv och angreppssätt på planering för hållbar utveckling.

1.1 Syfte och angreppssätt

Det övergripande syftet med denna rapport är att belysa hur fysisk och rumslig planering i de nordiska länderna kan bidra till en hållbar utveckling. Mer specifikt är syftet att komplettera den nordiska hållbarhetsstrategin med planeringsperspektiv och planeringsverktyg. Enligt uppdraget är målet att ”identifiera de åtgärder i *Ny kurs för Norden* där planläggning kan vara ett effektivt redskap” för att verkställa hållbarhetsstrategin. Vidare skall rapporten innehålla en översikt av hur planering på olika planeringsnivåer används för att främja en hållbar utveckling. Likaså skall gemensamma och särskiljande drag mellan länderna analyseras.

För att göra detta har vi i denna rapport valt att beskriva hur man i ett urval av dokument, planer, initiativ och projekt från de fem nordiska länderna har planerat, planerar eller ämnar planera för en hållbar utveckling. Utifrån vad som sägs i detta material lyfter vi sedan fram återkommande angreppssätt på hur fysisk och rumslig planering anses kunna bidra till en hållbar utveckling. Dessa angreppssätt relateras sedan till åtgärder i den nordiska hållbarhetsstrategin för att se om och hur de kan bidra till strategins verkställande.

Ambitionen har inte varit att göra en heltäckande eller rättvis genomgång av planering för hållbar utveckling i de nordiska länderna. Däremot är förhoppningen att redogöra för erfarenheter och initiativ i stora drag och ge exempel på hur man kan planera för hållbar utveckling på olika nivåer.

1.2 Metod och material

För att få en första överblick över de fem ländernas erfarenheter, tillgängliga material och pågående aktiviteter intervjuades en nyckelperson från varje land. Den huvudsakliga metoden har varit studier av nationella planer (danska landsplanredegørelser), hållbarhetsstrategier, relevanta riktlinjer (t ex finländska "Riksomfattande mål för områdesanvändningen" eller norska stortingsmeldingar), planeringslagstiftning, rapporter om planering och hållbar utveckling (t ex "Den danske nationalrapport til Istanbul+5") o s v. Dessa har valts ut för att de har stor tyngd och betydelse för planering i landet (landsplanredegørelser, stortingsmeldingar, regeringspropositioner) eller för att de specifikt behandlar planering *för* hållbar utveckling (t ex svenska Boverkets "Planering för hållbar utveckling") eller också en kombination av båda.

I flera av dessa dokument ingår beskrivningar av eller uppmaningar till den kommunala och/eller regionala planeringen. Utöver detta har rapporter som beskriver planer eller strategier från kommunal och/eller regional nivå använts (t ex boken "Sustainable Communities in Europe", "Planläggning för detaljhandel i Norden" eller svenska Boverkets "En stad är mer än sina hus ... Hur arbetar kommuner med hållbar utveckling"). De fem ländernas årsrapporter till Nordiskt Planmyndighetsmöte i augusti 2002 som sammanfattar aktuella planeringsfrågor har också använts.

Den större delen av materialet kommer från "planeringshåll", medan en mindre del kommer från "hållbarhetshåll", t ex Agenda 21-arbete och hållbarhetsstrategier. Det gemensamma i materialet är att det på ett eller annat sätt behandlar planering för hållbar utveckling eller använder dessa begrepp.

En del av materialet är redogørelser för hur man faktiskt planerat för hållbar utveckling medan andra delar av materialet är riktlinjer och förslag på hur man kan planera för hållbar utveckling. I denna rapport beskrivs således både erfarenheter och önskvärda åtgärder. Tidshorisonten är i huvudsak hur man har planerat eller önskat planera de senaste tio åren (sedan Rio-konferensen 1992) och i regel har inte material som givits ut efter årsskiftet 2002/2003 tagits med.

För att ge konkreta exempel på vad planering för hållbar utveckling kan innebära har vi inkluderat ett antal fallstudier från respektive nordiskt land som visar på framgångsrika och/eller intressanta angreppssätt.

1.3 Begreppen planering och hållbar utveckling

1.3.1 Planering

Det finns många olika definitioner och tolkningar av begreppet planering eller "planläggning". En del definitioner är snäva och innefattar exempelvis bara fysisk planering, andra är vida och syftar på aktiviteter som aktörer – kommuner, företag, privatpersoner etc – använder för att nå mål eller lösa problem och uppgifter som inte kan lösas omedelbart (Aarsæther & Hagen, 2001). De nordiska planmyndigheterna har inför kompletteringen av den nordiska hållbarhetsstrategin definierat planering som "fysisk-funktionell planläggning" och skriver att "planläggningen sysslar med att tvärssektoriellt samordna olika aspekter av den socioekonomiska utvecklingen: stadsutveckling, utveckling på landsbygden, relationer mellan städer och landsbygden, utveckling av infrastrukturer samt miljövänlig användning av areal- och naturresurser" (Miljöministerierna i de nordiska länderna, 2001). Vidare markerar planmyndigheterna den geografiska eller rumsliga dimensionen: "med planläggningsinstrumentet skapas lösningar som är anpassade för bestämda geografiska områden samtidigt som lösningarna relateras till andra – större eller mindre – geografiska sammanhang" (Miljöministerierna i de nordiska länderna, 2001).

I linje med detta har vi valt att använda planeringsbegreppet i betydelsen fysisk och rumslig planering. Med detta menar vi den traditionella fysiska planeringen som i de flesta nordiska länder framförallt är en kommunal angelägenhet i form av översiktsplanering för markanvändning osv, men också den mer övergripande rumsliga planeringen, som bl a handlar om orters samverkan och lokalisering av regionalt viktiga funktioner. Den senare typen av planering kan exempelvis ta form i regionråd, mellankommunalt samarbete eller i partnerskap med offentliga såväl som privata aktörer.

De nordiska länderna har förutom Danmark ingen planering på nationell nivå. Dock utarbetas riktlinjer, lagstiftning och projekt på den nationella nivån som har betydelse för planeringen på kommunal eller regional nivå. Av denna anledning innefattar studien även initiativ av betydelse från den nationella nivån. En översikt över planeringssystemen i de nordiska länderna ges i kapitel tre.

1.3.2 Hållbar utveckling

Sedan Brundtlandkommissionen gav ut rapporten "Vår gemensamma framtid" 1987 brukar hållbar utveckling definieras som "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov". Vidare betraktas hållbar utveckling i regel som en process snarare än ett definierat mål, en process där ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter väger lika tungt. Då traditionell ekonomisk utveckling i regel varit den dominerande politiken har hållbar utveckling ofta tolkats som en inlaga för att social och/eller ekologisk utveckling ska ges ökat rum så att de tre dimensionerna kan komma på lika fot. I de nordiska länderna och även i den nordiska hållbarhetsstrategin har hållbar utveckling framförallt förknippats med den ekologiska eller miljömässiga dimensionen, dock ofta med kopplingar till sociala och/eller ekonomiska aspekter. Detta kan förklaras med att begreppet hållbar utveckling har utvecklats från miljöfältet och att Brundtlandkommissionen och många därefter betraktat miljösituationen som avhängig av samhällsutvecklingen (Eckerberg & Brundin, 2000). En teoretisk definition av hållbar utveckling är det läge då de tre dimensionerna överlappar varandra. I praktiken och i denna rapport tolkar vi hållbar utveckling som försök att främja ekologiska, sociala och socio-ekologiska aspekter i den sammantagna utvecklingen.

I Agenda 21-dokumentet från 1992 där betydelsen av hållbar utveckling konkretiserades och som innehåller uppmaningar till handling betonas att arbetet för en hållbar utveckling ska ske "nedifrån och upp" med ett brett engagemang från olika samhällsgrupper. Detta betyder att det behövs extra ansträngningar för att involvera de grupper som vanligtvis har svårt att komma till tals i den offentliga samhällsdebatten och i beslutsprocesser.

Som ett led i "nedifrån-och-upp"-angreppssättet betonas också de lokala myndigheternas eller kommunernas roll. Dessa uppmanades vid Riokonferensen 1992 till att i dialog med medborgare, lokala organisationer och näringsliv ta fram en lokal handlingsplan för hållbar utveckling. När det gäller den kommunala nivån kan följande kriterier sägas utmärka arbete för hållbar utveckling:

- En koppling mellan miljöfrågor och underliggande ekonomi och politik.
- En tydlig global dimension (med både miljö, solidaritet och rättvisa) där lokala frågor relaterar till globala effekter.
- Tvär-sektoriell integrering av miljö- och utvecklingsfrågor, -värden och -mål i planering, beslutsfattande och genomförandeprocesser.

- Ett medvetet försök att engagera kommunmedborgarna i planerings- och genomförandeprocesser för miljö- och utvecklingsfrågor, genom bland annat intresseorganisationer, byalag, skolor, företag och fackföreningar.
 - Ett åtagande att arbeta med lokala problem inom ett större regionalt perspektiv, samt med en kraftigt ökad tidshorisont (tre eller fler generationer).
 - En särskild referens till Rio-konferensen och Agenda 21.
- (Lafferty, W. & Eckerberg, 1998)

Även om dessa kriterier gäller den kommunala nivån är de vägledande för vad vi tolkar som arbete för hållbar utveckling på nationell och regional nivå. Kommunernas roll har visserligen varit mycket i fokus men vi vill i denna rapport också påpeka att de mellankommunala, regionala och nationella myndigheterna och samarbetsorganen har viktiga roller att spela för en hållbar utveckling då dessa rör på de överordnade strukturerna och förutsättningarna för det kommunala arbetet.

1.3.3 Planering för hållbar utveckling

Vad innebär då sammanfogandet av de två begreppen planering och hållbar utveckling?

Vi menar att en central uppgift för planering är att väga samman många olika intressen och aspekter för att säkra en samhällsutveckling som gagnar olika samhällsgrupper, nu levande såväl som framtida. Att integrera miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekter är en viktig del av arbetet och på så sätt finns många likheter med idén om hållbar utveckling.

I Nordregios uppdragsbeskrivning gavs följande exempel på hur planering kan bidra till en hållbar utveckling:

- ”Att minimera transportbehovet genom samverkan och regional planering mellan kommuner och städer beträffande lokala bostads- och arbetsmarknader, kommunikationer och regionalt viktiga funktioner.
- Att verka för en god och energieffektiv regional och lokal kollektivtrafik som har god och säker anslutning till regionalt viktiga funktioner som sjukhus, detaljhandel, högskolor, arbetsplatser, fritidsanläggningar och andra trafikknutpunkter.
- Att bevara och stärka en väl fungerande grönstruktur med biologisk mångfald i städerna, på det regionala planet och i samhället i stort.

- Att utveckla den alternativa energiförsörjningen genom exempelvis vindkraft och biomassa.
- Att verka för kretsloppslösningar i städer som bygger på samverkan med den omgivande landsbygden.
- Att verka för ökad integration av sektorer och perspektiv framförallt när det gäller ekonomisk, social och miljömässig utveckling, d v s hållbar utveckling.”

Enligt den tidigare definitionen av hållbar utveckling lägger vi i denna studie tonvikt på försök att balansera sociala, miljömässiga och ekonomiska faktorer i planeringen, vilket ofta innebär planer och projekt som främjar ekologiska, sociala och socio-ekologiska aspekter. Utvecklingsplaner med en dominerande ekonomisk dimension, t ex regionala profileringsstrategier, infrastrukturplaner, strategier för näringslivsutveckling, innefattas således inte. I vissa sammanhang sägs att denna typ av utvecklingsplaner syftar till en hållbar utveckling – att ekologisk och social utveckling blir en följd av ekonomisk utveckling. Detta menar vi dock inte är i linje med Brundtlandkommissionens definition eller vår förståelse av hållbar utveckling.

1.4 Disposition

Rapporten är indelad i sju kapitel. I nästföljande kapitel (kapitel två) ges en översikt över de trender och utmaningar som de nordiska länderna står inför och som utgör bakgrunden till de nordiska ländernas planering för hållbar utveckling.

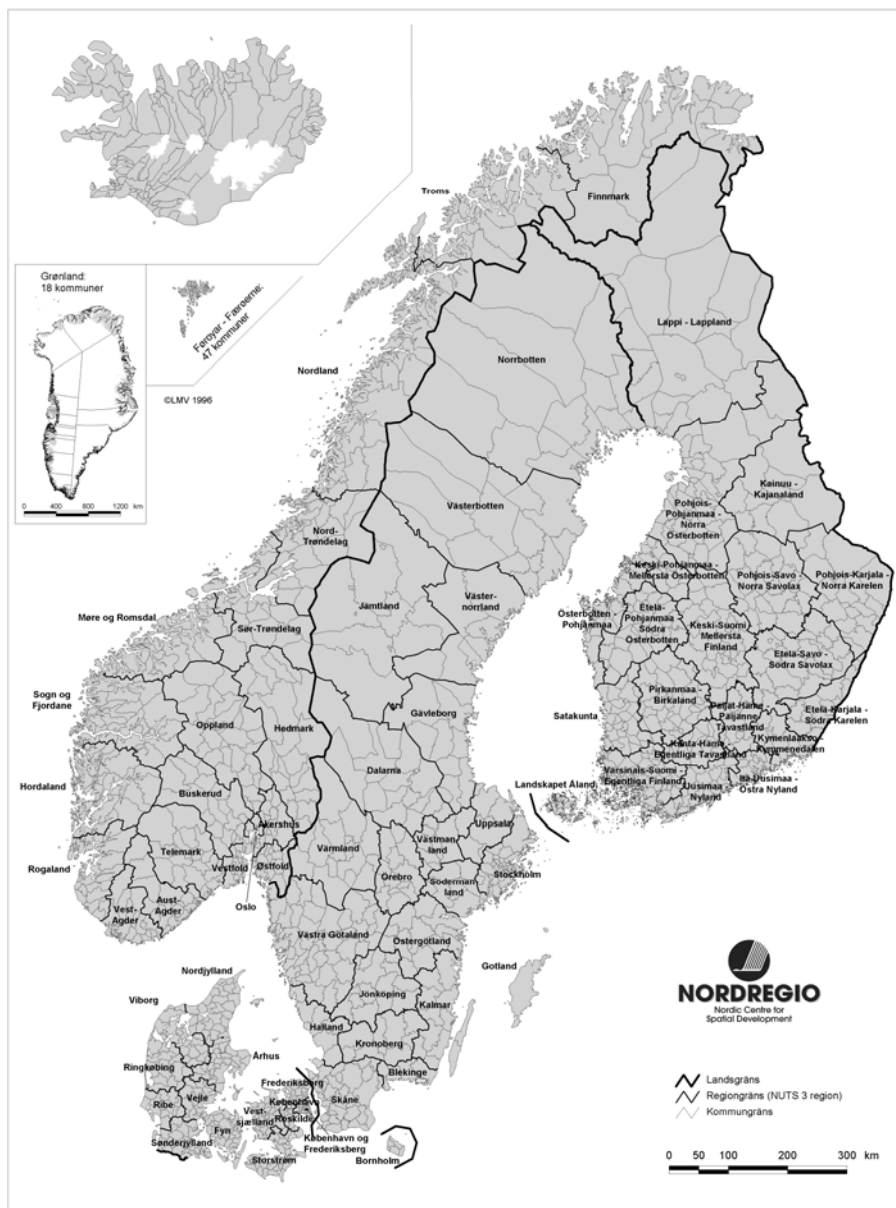
Kapitel tre innehåller beskrivningar av hur man planerat eller ämnar planera för hållbar utveckling på nationell, regional och kommunal nivå i de nordiska länderna baserat på det material som beskrivits i avsnitt 1.2. I kapitel tre ingår ett antal fallstudier från de olika planeringsnivåerna. Kapitlet inleds med en jämförelse av planeringens roll i de nordiska ländernas hållbarhetsstrategier och är sedan indelat i fem avsnitt, ett för varje nordiskt land. Samtliga fem avsnitt inleds med en översiktlig genomgång av landets planeringssystem för att ge en bild av de institutionella förutsättningarna, vilken status olika planer och dokument har som beskrivs senare i samma avsnitt etc.

I kapitel fyra beskrivs återkommande angreppssätt på planering för hållbar utveckling och hur hållbarhetsdimensionen kan stärkas i planeringen. Dessa angreppssätt är en avspegling av de teman som återkommit i de planer och dokument som beskrivits i kapitel tre. Angreppssätten har delats in i fyra olika områden och avsnitt: planeringsprocessen, arealanvändning, regional balans och transporter

samt verktyg/metoder. Varje område följs av en kommentar om hur det relaterar till den nordiska hållbarhetsstrategin.

Kapitel fem innehåller personliga reflektioner och frågeställningar som rapportarbetet har väckt och utgör underlag till kapitel sex där förslag tecknas på områden för fortsatt nordisk samverkan inom planering för hållbar utveckling.

Kapitel sju är en sammanfattning av rapporten.



Figur 1: Region- och kommunstruktur i de nordiska länderna 2002.

2. Trender och utmaningar

I detta kapitel beskrivs en rad situationer, trender och utmaningar som relaterar till planering och hållbar utveckling. Många av dessa är gemensamma för de nordiska länderna, bl a:

- Låg befolkningstäthet och gles bebyggelsestruktur (med Danmark undantaget).
- Urbaniseringstrend och stadsutveckling som innebär ökade arealanspråk.
- Ökade persontransporter och minskande andel kollektivtrafikresor.
- Segregation i storstadsområden (framförallt Sverige, Norge och Danmark).

(Schulman & Troedson, 2001)

2.1 Urbanisering och Ortsstruktur

De nordiska ländernas Ortsstruktur och historia liknar på många sätt varandras jämfört med övriga Europa. Urbaniseringen har varit förhållandevis sen, framförallt i Finland och Sverige och urbaniseringsgraden är lägre jämfört med övriga Europa, dock med undantag för Danmark. På ett sätt kan man tycka att den glesa bebyggelsestrukturen och närhet till grönområden borde gynna ekologiskt hållbar utveckling med möjlighet till små kretsloppssystem. Samtidigt ökar de förhållandevis stora avstånden transportbehovet (Schulman & Troedson, 2001).

De senaste årens ekonomiska globalisering har bl a inneburit ökad konkurrens för arbetskraftintensiv industri i Norden. Detta har inneburit stora strukturförändringar framförallt för de traditionella tillverkningsorterna som tvingats hitta andra försörjningskällor. Folkmängden har inte bara minskat kraftigt i medelstora och små industriorter utan även generellt på glesbygden och mindre serviceorter. Samtidigt har de nordiska länderna upplevt en kraftig urbanisering, framförallt Reykjavik och Helsingfors som tillhört de snabbast växande städerna i Europa (Schulman & Troedson, 2001). På Island bor hela 62 procent av befolkningen i huvudstadsområdet.¹ Ett vanligt resonemang är också att den ekonomiska globaliseringen och ökad mobilitet lett till att orter, regioner och städer i större utsträckning konkurrerar med varandra om invånare, investeringar och besökare.

¹ Huvudstadsområdet består av Reykjavíkurborg, Kópavagosbær, Seltjarnarneskaupstaður, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Bessastaðahreppur, Mosfellsbær och Kjósarhreppur. Hagstofa Íslands, 2000-12-01.

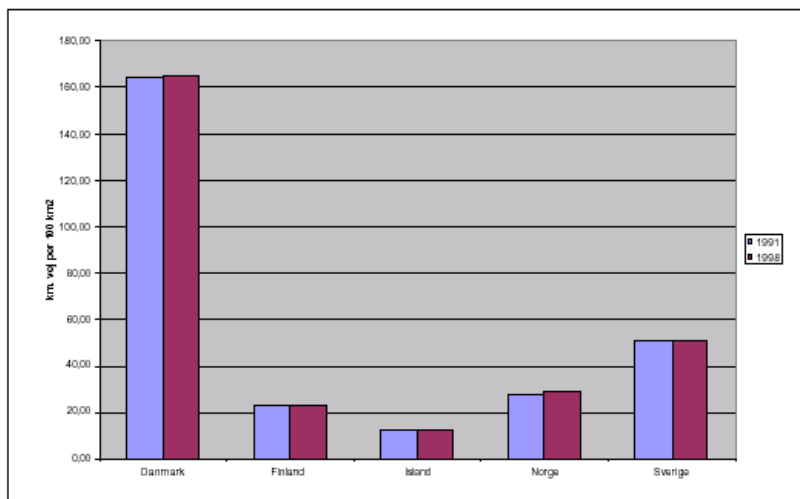
I Norge bor hela 77 procent av befolkningen i städer eller tätorter och de stora och mellanstora städerna växer snabbast. Norska Miljøverndepartementet menar att en viktig skillnad jämfört med tidigare är att dagens stadsbor oftare *vill* bo i städerna, inte bara för att det finns jobb där utan för att man föredrar en urban livsstil (Miljøverndepartementet, 2002c). I Danmark har pendlingsregionerna minskat från 46 stycken till 34 mellan åren 1992 och 2000 (Miljøministeriet, 2003). I Sverige beräknas arbetsmarknadsregionerna att koncentreras ytterligare i framtiden. Det uppskattas att Sverige 2040 kommer att ha ca 40 arbetsmarknadsregioner koncentrerade kring tre storstadsregioner, jämfört med dagens 109 arbetsmarknadsregioner (Nygren & Persson, 2001).

Sammantaget innebär detta att städerna ställs inför nya möjligheter och påfrestningar: frågor som rör hur städer kan växa på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt gynnsamt sätt och hur orter med minskande befolkning kan finna hållbara försörjningssätt.

2.2 Motortransport

Motortransporter innebär som bekant utsläpp av växthusgaser som påverkar såväl det globala klimatet som närmiljön bl a genom förurning och övergödning. År 1980 körde folk i Danmark i genomsnitt 7000 km med bil. År 1998 färdades de i genomsnitt 11000 km med bil (Udenrigsministeriet et al, 2001). I Norge har antal bussresenärer minskat med 8 procent mellan 1980 och 1999 samtidigt som körsträckan per person har ökat med 17 procent (Miljøverndepartementet, 2001). Transportarbetet per invånare i Norden är högre jämfört med genomsnittet i EU. Detta gäller såväl persontransporter som godstransporter och förklaras bl a med långa avstånd och gles befolkningsstruktur.²

² I Norden är genomsnittet för persontransporter 12 400 km/person och år jämfört med EU:s på 11 300 km/person och år. Det nordiska godstransportarbetet ligger på 5 200 tonkm/invånare jämfört med siffran 3 900 tonkm/invånare i EU. NMR, 2000.



Figur 2: Vägtäthet i de nordiska länderna, 1991 och 1998. NMR, 2000.

Överlag har den nordiska såväl som hela den europeiska transportsektorn ökat kraftigt för person- och godstrafik de senaste årtiondena. I de nordiska länderna har vägtrafikvolymen ökat med 87 procent mellan åren 1980 och 1997 (NMR, 2000). Den ekonomiska tillväxten leder till ökad rörlighet vilket för Europa uppskattas innebära en ökning med 24 procent för persontransporter och 38 procent för varor fram till 2010.

Att minska utsläppen av växthusgaser är en av vår tids stora miljöutmaningar. I Kyoto-protokollen till FN:s klimatkonvention har de industrialiserade länderna förbundit sig att minska utsläppen med fem procent i åren 2008-2012 jämfört med året 1990. Förhandlingarna resulterade dock i att merparten av de nordiska länderna tillåts att öka sina växthusgasutsläpp (Sverige + 4 %, Island + 10 %, Norge + 1 %). Danmark har dock förbundit sig till att minska utsläppen med 21 % och Finland till att ha oförändrade nivåer. Då de nordiska länderna vill spela en ledande roll i den internationella klimatpolitiken menar de att de kommer att arbeta för avtal om ytterligare minskningar efter perioden 2008-2012.³

Detta får konsekvenser för planeringen, bl a genom försök att minska motortransporten som är källan till en stor del av växthusgasutsläppen. Som exempel står den norska vägtrafiken för 18

³ Hela stycket baserat på NMR, 2000.

procent av landets växthusgasutsläpp (Miljøverndepartementet, 2002b). Idag företas över 60 procent av resorna under 2 km i Norge med bil samtidigt som 60 procent av bilisterna menar att de skulle cykla till jobbet om cykelvägarna blev bättre (Miljøverndepartementet, 2002b).

Trots att de nordiska länderna har förhållandevis gles bebyggelsestruktur förekommer liknande problem med luftföroreningar i storstäderna som i övriga Europa, om än i mindre skala. När det gäller regionala luftföroreningar finns ingen enhetlig bild för de nordiska länderna – trots Islands ringa befolkning förekommer problem med smog i Reykjavik.

Vidare innebär motortransport bullerproblem och säkerhetsrisker. I Norge och Sverige utsätts ca 20 procent av befolkningen för buller över riktvärdet 55 dBA (Schulman & Troedson, 2001).

2.3 Från funktionsseparering till funktionsintegrering

I efterkrigstidens fysiska planering skiljde man ofta områden för bostäder, arbeten och service åt, likaså gång-/cykeltrafik och biltrafik. I den industriella staden krävde industrier avskilda områden då dessa ofta medförde buller och utsläpp. På senare år har denna typ av funktionsseparerande planering betraktats som problematisk och otidsenlig. En övergång mot ett postindustriellt samhälle med en mer service- och kunskapsorienterad ekonomi är något som flera städer och orter i Norden har upplevt, vilket innebär att verksamheterna inte är lika platskrävande och ”störande”. Av denna anledning anses det inte nödvändigt eller önskvärt att skilja på de olika ”funktionerna” då den varierade bebyggelsen upplevs som både trevligare och miljövänligare.

Då industribyggnader och hamnar inte längre används på det traditionella sättet uppstår frågor om vad man kan göra med dessa områden och hur man kan hitta nya användningsområden där funktioner blandas samtidigt som man tar vara på områdets och ortens kulturarv. Det uppstår också frågor om hur man kan fylla befintliga monofunktionella ”sovområden”, ”serviceområden” eller ”arbetsplatsområden” med fler funktioner, mer dynamik samt åstadkomma minskat transportbehov.

2.4 Segregation

Flera av de nordiska samhällena har problem med etnisk och socioekonomisk segregation på arbetsmarknaden, i utbildningssystemen, inom vårdsystemen etc. Detta kan åtminstone delvis hänföras till den boendesegregation som är tydlig framförallt i storstadsområdena. I storstadsområdena är många områden med eftersatta bostäder, serviceanläggningar och annan infrastruktur dominerade av utsatta samhällsgrupper. Problem förknippade med boendesegregation har

framförallt uppmärksammats i de danska, svenska och norska storstadsregionerna (NMR, 1997). I dessa länder hänförs segregationen framförallt till etnicitet, till skillnad från Finland där boendesegregationen baseras på socioekonomiska faktorer (NMR, 1997). I Danmark, Sverige och Finland har förorter med allmännyttiga bostäder byggda på 1960- och 1970-talen varit i fokus för segregationsdiskussionen. I Norge, närmare bestämt i Oslo, har däremot problemtyngda bostadsområden till stor del återfunnits i innerstaden (Andersson et al, 1998).

På Island har boendesegregation inte uppmärksammats i lika hög grad som i övriga nordiska länder men det finns problem även här, framförallt i de allmännyttiga bostadsområdena (NMR, 1997).

2.5 Energianvändning och avfall

Energianvändningen i Norden är förhållandevis stor. Jämfört med samtliga OECD-länders genomsnitt ligger de nordiska ländernas energianvändning 20 procent högre per invånare (NMR, 2000). Anledningar till detta är det förhållandevis kalla klimatet, energikrävande industrier och gles befolkningsstruktur. I flera nordiska länder är dock andelen energi från förnyelsebara källor relativt hög. Detta gäller framförallt Island där närmare två tredjedelar av den totala energiförbrukningen kommer från förnyelsebara källor. Samtliga länder har som målsättning att ytterligare öka andelen förnyelsebar energi, vilket ger upphov till planeringsfrågor gällande t ex anläggning av vindkraftsparker, utbyggnad av vattenkraft o s v.⁴

Tabell 1: Andel förnyelsebar energi i förhållande till total energiförbrukning. NMR, 2000.⁵

	% 1997	% 1990–1997
Danmark	8	33,3
Finland	21	16,7
Island	64	1,6
Norge	44	-17,0
Sverige	28	12,0
Grönland	7	-
Färöarna	3	0
Åland	14	-7
Norden	27	3,8

⁴ Hela stycket baserat på NMR, 2000.

⁵ Förnyelsebara energikällor innefattar vattenkraft, jordvärme, solenergi, vindkraft samt biomassa inklusive avfall, NMR, 2000.

Att minska energianvändningen och byta energikällor i hushåll och andra byggnader är också en viktig del i en ekologiskt hållbar utveckling. Denna energianvändning står för 25 till 40 procent av den totala energianvändningen i de nordiska länderna. Enligt svenska studier står hushållen sammantaget för nära hälften av de miljöfarliga utsläppen i landet. Hushållens miljöbelastning kommer framförallt från transporter, boende och livsmedel. Vidare visar studier från Finland att hushållens avfallsmängd har fyrdubblats under perioden 1960-1990 (Schulman & Troedson, 2001).

2.6 Gles bebyggelse och i städernas ytterkanter

Överlag har andelen bebyggd mark i Sverige ökat med ca 35 procent mellan 1960 och 1995. Samtidigt minskar den genomsnittliga boendetätheten i tätorterna (från drygt 30 till 22 invånare/ha). Bosättningen blir m a o mer koncentrerad till vissa regioner men samtidigt mer utspridd inom dessa och andra områden (Miljömålsrådet, 2002). Detaljhandelsstrukturen har också förändrats i samtliga nordiska länder och det har blivit allt vanligare med s k externa köpcentra eller stormarknader i städernas ytterkanter eller halvperifera lägen. Kollektivtrafikförsörjningen är ofta dålig i dessa lägen och handeln kräver bil. Låga hyror och stora lagermöjligheter gör att dessa butiker i många fall konkurrerar ut mindre butiker i de traditionella stadskärnorna.

Av många planerare betraktas denna utveckling som ett problem för den sociala och ekologiska miljön genom ökad biltrafik och utarmning av de i regel mer varierade stadskärnorna och förortscentra. Utvecklingen mot försämrade service i stadskärnorna och förortscentra drabbar dessutom ofta de svagare hushållen som inte har tillgång till bil. I Stockholmregionen har som exempel antalet stormarknader fyrdubblats mellan åren 1975 och 1995 och i Finland har de fördubblats under 1990-talet (Schulman & Troedson, 2001).

3. Ländernas arbete med planering och hållbar utveckling

I detta kapitel beskrivs i stort hur man ser på och har arbetat med planering för hållbar utveckling på nationell, regional och kommunal nivå i de nordiska länderna. Genomgången omfattar beskrivningar av nationella riktlinjer, planer, program, lagstiftning, etc. I vissa fall sammanfattas material från flera rapporter efter återkommande teman, t ex stadsutveckling eller lokal Agenda 21.

Som en introduktion till idéer om hur planering kan bidra till en hållbar utveckling beskrivs hur planeringsfrågor behandlas i de nordiska ländernas övergripande hållbarhetsstrategier.

3.1 Planeringens roll i de nationella hållbarhetsstrategierna

Samtliga nordiska länder har utarbetat nationella strategier för hållbar utveckling som presenterades på FN-mötet i Johannesburg år 2002. Strategiernas innehåll och fokus skiljer sig något vilket kan anses reflektera ländernas olika prioriteringar inom hållbarhetsområdet. Det kan t ex gälla vilka hållbarhetsmål som formuleras, vad för typ av miljöaspekter som tas upp, tonvikt på processaspekter och de sociala aspekterna av hållbar utveckling o s v.

I samtliga nordiska nationella hållbarhetsstrategier nämns planeringsaspekter och hur planeringen kan användas för att styra mot en hållbar utveckling. Planeringsfrågorna innefattar både ekologisk hållbarhet (t ex skydd av landskap, biologisk mångfald, minskade utsläpp av växthusgaser) och social hållbarhet (t ex förbättrad tillgänglighet, social integration, delaktighet, ”levande” städer och samhällen och god boendemiljö) samt gränssnitten mellan dessa. Ekonomisk tillväxt är sällan ett mål i sig men ekonomiska eller socio-ekonomiska aspekter som positiv regional utveckling nämns bl a som ett mål i den svenska hållbarhetsstrategin. I den danska strategin poängterar man vikten av att bryta sambandet mellan ekonomiskt tillväxt och ökad miljöbelastning från transporter. Till den danska strategin hör också ett hundratal indikatorer som skall redovisas och uppdateras varje år.

Den danska strategin lägger mest tyngd på den sociala hållbarheten, t ex åtgärder för att minska boendesegregation, förbättrade rekreationsmöjligheter och god byggnadskvalitet och arkitektur. De finländska och isländska strategierna förefaller vara mest miljöinriktade, följt av den norska strategin. Den svenska strategin liknar delvis den danska då relativt mycket sociala aspekter tas upp, t ex handikappanpassning och särskilt fokus på barn och ungdomar.

Målen som rör planering är i stora drag kopplade till åtgärder inom tre planeringsområden: transport, stadsutveckling och energi, men dessa sammanfaller till stor del med varandra. Dessutom riktas en del åtgärder mot planeringsprocessen och framhäver särskilt samarbetet mellan lokala och regionala myndigheter och ökat medborgardeltagande. Vidare framhålls en brytning av sektoriseringen i de norska, finländska, danska och svenska hållbarhetsstrategierna. I tabellen nedan beskrivs strategiernas kopplingar till planeringsfrågor något mer detaljerat.

Tabell 2: Planeringens roll i de nordiska ländernas hållbarhetsstrategier

Land	Mål	Åtgärder inom transportområdet kopplat till planering	Åtgärder inom stadsutveckling	Åtgärder inom energiområdet kopplat till planering
Danmark <i>Fælles fremtid – udvikling i balance</i> (2002)	- Minskad resursförbrukning - Ökad energiförsojning från förnyelsebara energikällor - Minskade utsläppsnivåer m a p miljö och hälsa - Förbättrad tillgänglighet - Förbättrad trafiksäkerhet - Social integration och mångfald - Levande städer och samhällen - Bevarande av "oförstörda" landskap - Biologisk mångfald - Bevarande av kulturmiljöer	- Ökad effektivitet i transportsystemen t ex genom ökad konkurrens inom tågtrafiken - Ökad framkomlighet och kvalitet för kollektiv- och GC-trafik - Samordning mellan olika transportsystem (t ex tåg och bil genom "park & rejs" - anläggningar) - Sektorsintegration - Samordning med ekonomiska styrmedel	- Användning av f d hamn- och industriområden för stadsutveckling - Funktionsintegration - Lokalisering av bebyggelse så att transportbehovet minskar - Stadsutveckling genom privata-offentliga partnerskap - Ökat medborgardeltagande - Balans mellan hyresrätter och bostadsrätter - Främjande av god arkitektur och kulturmiljövård - Förbättrade rekreativsmöjligheter - Särskilda insatser i socialt problemtyngda områden genom s k "kvarterloft" - Utveckling av lokala kretslopp, regnvattnenfiltrering och kompostering - Förbättrad energieffektivitet i byggesektorn, genom design, ökad flexibilitet och högre kvalitet	- Ny lag om energibesparing som uppmuntrar till starkare koordinering, planering och prioritering av de samlade insatserna för att minska energianvändningen
Finland <i>Regeringens program för en hållbar utveckling</i> (1998)	- Minskade utsläppsnivåer - Biologisk mångfald - Minskad användning av icke-förnyelsebara energikällor	- Minskning av pendlingsbehovet genom markanvändningsplanering - Utveckling av miljövänliga och alternativa transportformer - Ekonomiska styrmedel	- Lokalisering av ny bebyggelse så att denna "stödjare" existerande bebyggelse (motverka "urban sprawl") - Ökat samarbete mellan lokala och regionala myndigheter - Sektorsintegration	- Införande av fjärrvärme - Lokal vattenförsojning och avloppshantering - Förbättrad lokal avfallshantering

Land	Mål	Åtgärder inom transportområdet kopplat till planering	Åtgärder inom stadsutveckling	Åtgärder inom energiområdet kopplat till planering
Island <i>Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnunörkun til 2020 (2002)</i>	- Bevarande av värdefulla och "örörda" naturmiljöer - Minskade utsläpp av växthusgaser - Användande av lokala förnyelsebara energikällor - God tillgång till naturen - Biologisk mångfald - Förbättrad säkerhet och levnadsstandard	- Minskning av transportbehov genom att förkortade avstånd mellan viktiga destinationer - MKB/SMB av planer och projekt - Koordinering av sektorplanering	- MKB/SMB av planer och projekt för medvetet samspel mellan utveckling och naturskydd - Minskning av transportbehov genom förkortade avstånd mellan viktiga destinationer	- Forskning om energiresurser - Information till allmänheten om energibesparing - Utarbetande av strategisk plan för utbyggnad av vattenkraft och geotermisk energi
Norge <i>Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling (2002)</i>	- Offentlig tillgång till och bevarande av värdefulla och känsliga kustzoner - Minskade utsläpp av växthusgaser - Levande lokalsamhällen och god boendemiljö - Bra tillgång till grönsaker	- Bättre samordning mellan areal- och transportplanering - Förbättring av gång- och cykelvägar - Planering för korta avstånd mellan boende och olika funktioner	- Areal effektiv områdesanvändning för minskat transportbehov, bevarande av naturmiljöer och minskad energianvändning - Förbättrad kulturmiljövård och estetik - Förstärkning av stadscentra och regionala centerstrukturer - Lokalisering av ny bebyggelse till befintliga "byggesone" och noder i kollektivtrafiksystemet - Sektorsintegration	- Planering av mindre boendeytor - Planering för användning av fjärrvärme och/eller biobränsle
Sverige <i>Nationell strategi för hållbar utveckling (2001)</i>	- Minskad energianvändning - Social jämlikhet - God arkitektur och design - God miljö - Trafiksäkerhet - Positiv regional utveckling - Delaktighet - Tillgänglighet	- Förbättrade möjligheter för distansarbete - MKB - Avgaskrav - Mellankommunal, regional och nationell samordning (-Ekonomiska styrmedel som t ex undervägsavgifter)	- Sektorsintegration - Mellankommunal, regional och nationell samordning - MKB av planer - Handikappanpassning - Fokus på miljöer för barn och ungdom - Tydligare ansvarsregler i byggsektorn	- Planering för användning av el och värme från förnyelsebara energikällor - Investeringsstöd till konvertering från elvärme till fjärrvärme - Stöd till utbyggnad av biobränslebaserad kraftvärme och vindkraftverk, småskalig vattenkraft

3.2 Danmark

3.2.1 Översikt över planeringssystemet

I Danmark bedrivs fysisk och funktionell planering på fem olika nivåer: nationell, regional, kommunal och lokal planering respektive ”landzoneplanering” (ungefär landsbygdsplanering). Plansystemet bygger på att planerna skall vara i överensstämmelse med planeringen på överordnade nivåer.⁶

På nationell nivå har det danska Miljøministeriet det huvudsakliga ansvaret för planeringsfrågor. Den nationella planeringen företas med hjälp av s k *landsplanredegørelser*, bindande riktlinjer samt vägledningar och ingrepp i den lokala planeringen då denna berör områden som är av nationellt intresse. Landsplanredegørelsen är en nationell vision och strategi för rumslig och fysisk planering som tas fram av Miljøministeriet i samband med val vart fjärde år. Syftet med redogørelsen är inte att detaljstyra den regionala eller kommunala planeringen, men däremot att ge riktlinjer och teckna ramar för de underordnade planeringsnivåerna.

Danmark är det enda nordiska land som regelbundet ger ut nationella riktlinjer för planering. Utöver landsplanredegørelser finns också möjlighet att ge ut bindande *landsplandirektiv* som den regionala, kommunala respektive lokala planeringen måste rätta sig efter. Landsplandirektiv kan exempelvis användas för att ange dragning av gas- och elledningar eller placering av större vindkraftsparker.

De regionala planmyndigheterna, tio amtsråd samt Hovestadens Udviklingsråd och Bornholms Regionråd, måste i samband med val vart fjärde år ta fram en regionplan. I regionplanerna anges tolvåriga mål och riktlinjer för markanvändning, stadsutveckling, överordnade trafik- och infrastrukturfrågor, miljö- och naturresurser samt lokalisering av större verksamheter. Regionplanerna fastlägger ramarna för den kommunala planeringen i ”det åbne land” och innehåller också riktlinjer för den regionala utvecklingen. Regionplanerna berör exempelvis rekreationsområden, anläggningar som kräver miljökonsekvensbedömningar, den regionala detaljhandelsstrukturen etc.

De 271 kommunplanerna rör framförallt markanvändningen i tätortsområdena och i fritidshusområden. De obligatoriska kommunplanerna anger utvecklingen 12 år framåt när det gäller trafikbetjäning, rekreationsområden, hur bostads-, service- och

⁶ Om inget annat anges så bygger texten i detta avsnitt (3.2.1) på Miljøministeriet, 2002f samt ”Om planlægning”, Landsplanafdelingen, Miljøministeriet, <http://www.lpa.dk>, 2003-06-19.

verksamhetsområden skall placeras i förhållande till varandra etc. Kommunplanerna måste vara i linje med bindande regionala planer och riktlinjer och utgör en ram för de s k lokalplanerna. Dessa behandlar en bestämd del av kommunen eller ett specifikt tema. År 2000 förändrades den danska plan- och bygglagen (planloven) med syfte att göra planeringen mer strategisk, uppmuntra politiskt engagemang samt stärka det kommunala ansvaret för den kommunala planeringen (Udenrigsministeriet et al, 2001). Sedan dess ska kommunerna formulera en s k planstrategi vart fjärde år. I denna kan kommunplanen utvidgas till att inte bara röra fysisk planering utan också planering i en vidare bemärkelse med kopplingar till utbildning och glesbygdsutveckling (Miljøministeriet, 2002c).

I november 2001 bytte Danmark regering och gick från Socialdemokratiet och Det Radikale Venstre i majoritet till borgerlig regering. Detta har inneburit en rad förändringar i planeringspolitiken, framförallt har kommunerna fått ökad makt i förhållande till regionala och nationella myndigheter. En lagändring som trädde kraft i september 2002 innebär att "landzonekompetencen" flyttas från regionplanemyndigheterna till kommunerna och att kommunerna får större ansvar när det gäller detaljhandelsplanering (Miljøministeriet, 2002a).

3.2.2 Initiativ och planering på nationell nivå

Den danska politiken för planering för hållbar utveckling har varit förhållandevis centraliserad, t ex då man med hjälp av lagstiftning försökt avstyra externhandel och uppmuntra Agenda 21-aktivitet i kommuner och amter. I de två landsplanredegørelserna från 1990-talet har hållbarhetsprinciper en central roll.

Landsplanredegørelser för en hållbar utveckling

Landsplanredegørelsen från 1992 – "Danmark på vej mod år 2018" – utgjorde en inlaga för att Danmark skulle bli pionjär på miljöområdet och inom hållbar utveckling. Som en följd av planen fick bl a elva danska kommuner särskild finansiering för att på ett kreativt sätt arbeta för en hållbar utveckling – projektet "Sustainable cities" (Holm & Wambui Kamara, 2001).

Nästföljande Landsplanredegørelse från 1997 "Denmark og europæisk planpolitik" fortsatte i samma spår och utvecklade bilden av Danmark som ett "grönt rum i det europæiske hus". Hållbarhetsriktlinjerna i denna plan är framförallt inriktade på att öka tillgängligheten "på miljøets præmisser", dämpa städernas tillväxt och skapa balans i stadssystemet samt värna om natur- och kulturarv (Miljø- og Energiministeriet, 1997).

År 2000 tog landsplanredegørelsen, "Lokal identitet og nye udfordringer", utgangspunkt i de seneste årens økonomiske globalisering og satte fokus på lokale særdrag og kvaliteter og hur dessa kan användas för näringslivsutveckling, planering, transport och miljö. Innehållet kan delas upp i tre teman:

1) Stads- och landsbygdsutveckling

Det framhölls att städer och orter bör växa och utvecklas genom att man förnyar och förtätar de redan existerande orterna och centren i stället för att upplåta grönområden till ny bebyggelse. Utöver målet att skapa kompakta städer och tätorter och använda f.d industriområden, hamnar etc för nybyggnation, förespråkas en varierad bebyggelse med integrerat boende, arbete och service, då detta minskar transportbehovet och skapar en mer spännande och trevlig livsmiljö. En viktig planeringsprincip som framhölls är att besöksintensiva och viktiga funktioner som stora arbetsplatser, sjukhus, universitet etc lokaliseras nära kollektivtrafikstationer med god betjäning. Detsamma gäller ny kompakt bostadsbebyggelse.

Särskild vikt lades vid landsbygdsutveckling och balans mellan utveckling och tillväxt mellan stadskommuner och landsbygdskommuner. För en hållbar landsbygdsutveckling uppmanades landsbygdsregionerna att använda och utveckla sina särskilda regionala eller lokala förutsättningar, kvaliteter och kompetenser. Dock påpekades att utvecklingen och planeringen av landsbygdsområdena inte kan betraktas isolerat utan måste relateras till utvecklingen och planeringen i städerna.

2) Regional samverkan

För att de boende i en region skall ha tillgång till ett brett utbud av arbets- och utbildningsplatser, service, kultur och fritidsaktiviteter är det viktigt att städer och orter inte konkurrerar på ett negativt sätt och slår ut varandra utan att de kan utveckla lokala specialiseringar och en god samverkan. I dokumentet förordades framförallt näringslivsspecialiseringar som går hand i hand med ökad regional samverkan.

Det ansågs också viktigt att den regionala planeringen ser till att stadsutveckling och transportplanering koordineras.

3) Transporter

Det traditionella medlet för att skapa regional utveckling och bättre tillgänglighet är utbyggnad av transportinfrastrukturen. I landsplanredegörelsen ifrågasattes detta och man menade att transportnätet redan är väl utbyggt och att insatserna bör inriktas på effektivare och miljövänligare användning av den befintliga infrastrukturen. Detta kan tex vara insatser för att bättre koordinera väg-, järnvägs- och flygplanstrafiken. Den nya ekonomins produktions- och distributionsformer med "just-in-time delivery" har visat sig innebära stora transportökningar och i dokumentet föreslogs att miljökonsekvensbedömningar skall användas i planeringen av myndigheters och företags produktions- och distributionssystem. Vidare ville regeringen att transporternas externa miljökostnader internaliseras och att samordningen mellan olika transportsystem förbättras. Ett förslag var att inrätta särskilda miljözoner i städerna med biltrafikrestriktioner samt på andra sätt förbättra förhållandena för kollektivtrafiken samt gång- och cykeltrafik. På landsbygden där kollektivtrafikförsörjningen i vissa fall är undermålig ansågs det viktigt att se till att utbudet når en viss basnivå, särskilt med tanke på de som inte har tillgång till bil.

En ny landsplanredegörelse med titeln "Et Danmark i balance. Hvad skal der gøres?" gavs ut i maj 2003. Det överordnade målet i detta dokument är en "balanserad utveckling" med fokus på regional utveckling. Med denna landsplanredegörelse framhäver man bl a att de regionala myndigheterna (amterna) i mindre grad skall arbeta med fysisk planering och i större grad med näringslivsutveckling vari den fysiska planeringen kan vara ett element. Man vill uppmuntra den sk "spontana regionaliseringen" med samarbete mellan sektorer, kommuner, amter och andra aktörer snarare än regional planering och utveckling inom de institutionella ramarna.

Vissa planeringsriktlinjer för hållbar utveckling från den förra landsplanredegörelsen (2000) återkommer såsom tät- och blandad bebyggelse, bevarande av det öppna landskapet etc, men hållbarhetsperspektiven får inte lika stor plats som i de tre tidigare landsplanredegörelserna. Planeringen skall främja ekonomiskt robusta regioner, dock inom ramen för den nationella hållbarhetsstrategin.

Byøkologi och stadspolitik

I Danmark har man från den nationella nivån bl a gjort insatser för att främja en hållbar stadsutveckling genom att koppla samman miljöpolitik och stadsutveckling i det som kallas "byøkologi". Begreppet har definierats enligt följande:

”Byøkologi betegner en særlig miljøindsats, der med udgangspunkt i et konkret byområdes miljøtilstand og borgernes deltagelse søger at fremme helhedsorienterede løsninger på problemstillinger knyttet til områdets ressourceforbrug, miljøbelastning og naturindhold.”

(Miljøministeriet, 1994)

Under 1990-talet gavs statliga medel till byøkologiska projekt som syftade till att involvera lokalbefolkningen för en miljövänlig stadsutveckling. Vidare har den danska regeringen bildat ett nationellt nätverk – Green City Denmark – där företag och städer kan verka gemensamt för miljövänliga lösningar (Schulman & Troedson, 2001).

Enligt den danska nationalrapporten om hållbar stadsutveckling från år 2001 utgår dansk stadspolitik från en rad grundpremissar, varav några är:

- Tvärsektoriella förvaltningsformer
- Arbete i partnerskap
- ”Nedifrån-och-upp”-perspektiv
- Stort medborgarinflytande
- Blandade ägarformer inom ett och samma bostadsområde

(Udenrigsministeriet et al, 2001)

En annan punkt som tas upp i samma rapport är internationellt samarbete och stöd till planering för hållbar utveckling i utvecklingsländer.

Bland de sociala aspekterna av en hållbar utveckling som tas upp återfinns bl a hemlöshet. Hemlöshet är ett problem i flera danska städer och ett statligt initiativ för att hantera detta var pilotprojektet om alternativt boende i regi av By- och Boligministeriet. I projektet gav man stöd till uppförande av alternativa bostäder som husbåtar, självbyggen, sommarstugeliknande hus etc för människor som inte vill eller har råd med att bo i ”vanliga” bostäder (Udenrigsministeriet et al, 2001).

Andra danska nationella initiativ inom byøkologi och stadspolitik har handlat om:

- Miljövänligt byggande (tex genom tillåtelse att använda regnvatten för toalettspolning, krav på individuell mätning av el- och värmeförbrukning).
- Integration (genom en regeringsplan som bl a ger glesbygdskommuner bättre kapacitet att hantera boendesociala frågor).

- Stadsförnyelse (framförallt i slitna och problemtyngda förorter där holistiska planer och nya bostäder har utformats i samarbete med de boende och andra lokala intressenter).
- Kulturmiljövård (genom att specificera att kommunplanerna måste innehålla riktlinjer för bebyggelse med särskilt kulturmiljövärde)⁷

Fallstudie: Planering av detaljhandel i Danmark

Bakgrund

I Danmark såväl som i de andra nordiska länderna har man sedan flera år tillbaka erfarit en ökande etablering av stormarknader eller köpcentrum i städernas ytterkanter, ofta längs stora infartsleder där kollektivtrafikförsörjningen är undermålig. Detta innebär många gånger att detaljhandeln i stads- eller tätortskärnorna tunnas ut och att tillgången till ett varierat detaljhandelsutbud minskar för dem som inte är bilburna.

Stormarknader och externa köpcentra har framförallt etablerats i närheten av de största danska städerna. Men då varken invånarantalet eller köpkraften stiger särskilt kraftigt i Danmark riskerar detta att innebära att boende i små och mellanstora städer får sämre tillgång till varierad lokal detaljhandel.

Eftersom etablering av stormarknader och annan form av externhandel ofta inverkar på flera kommuner har man från nationellt håll sett ett behov av att samordna planeringen.

Nationella krafttag mot etablering av externhandel

Framväxten av externhandel i Danmark har följts av en livlig debatt och analyserats sedan slutet av 1980-talet, vilket ledde till en "tänkepause" 1995 med ett tillfälligt stopp mot planer för butiker utanför stads- och stadsdelscentra samt stopp för regionala köpcentra. Efter två års betänketid ändrades planlagstiftningen så att kommunernas möjligheter att fritt planera för denna typ av stormarknader begränsas. Dessa ändringar innebär att regionplanmyndigheterna skulle fastställa riktlinjerna för den samlade detaljhandelsstrukturen i regionen. Detta betyder att dessa myndigheter avgränsar centrumområden för detaljhandel samt fastställer riktlinjer för den totala butiksarealen och maximal enskild butiksstorlek i varje centrumområde.

År 2002 ändrades reglerna i viss mån tillbaka så att kommunerna avgränsar stadscentra och fastställer riktlinjerna för detaljhandelsutvecklingen inom dessa områden. Regionplanmyndigheterna skall dock fortfarande planera för den regionala detaljhandelsstrukturen, vilket innebär dagligvarubutiker över 3000 km² och övriga detaljhandelsbutiker över 1500 km². Butiker över denna storlek får endast anläggas om en "särlig planlægningsmæssig begrundelse" föreligger.

⁷ Miljöministeriet, 2002b

Planlagstiftningen innehåller mål och krav till den kommunala planeringen. Planeringen skall enligt denna:

- "fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer samt i de enkelte bydele i de større byer
- sikre at arealer til butiksformål udlægges, hvor der er god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik, og
- fremme en samfundsmæssig bæredygtig detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene i forbindelse med indkøb er begrænsede." (Miljøministeriet, e-post, 2003-02-05)

Som hovedregel skall kommunerna avsätta mark för detaljhandel i stads kärnorna eller i stadsdelar i större städer. Endast i fall då det inte finns plats i dessa områden kan detaljhandel förläggas utanför stads kärnorna.

Butiker för särskilt skrymmande varor som bilhandlare och byggmarknader har dock lov att förläggas utanför stads kärnorna. Sedan 2002 kan också undantag göras för försäljning av växter, trädgårdsredskap, möbler och köksinredning.

Vidare kan Miljøministeriet enligt planlagstiftningen resa en så kallad statlig "indsigelse" (ung. invändning) mot en regionplanmyndighets förslag rörande detaljhandeln om de anser att planen strider mot nationella mål. Likaså kan amterna resa *indsigelse* mot varandras planer som avgörs av Miljøministeriet om inte amterna själva kan enas.

1999 skärptes också kraven på miljökonsekvensbeskrivningar (vurdering av virkningerne på miljøet, VVM) av detaljhandelsprojekt. Tidigare var det krav på att samtliga detaljhandelscentra som bedömdes ha en regional betydelse måste föregås av en VVM-redogörelse. Skärpningen innebär att regionplanmyndigheten även har rätt att besluta att ett detaljhandelsprojekt som bara bedöms ha miljöpåverkan inom kommunen skall föregås av en VVM-redegørelse.

Källor

Miljøministerierne i de fem nordiske lande (2000) *Planlægning for detailhandel i Norden*. København.

Miljøministeriet (2001) *Nyt om detailhandelsplanlægning*, Januar 2001, nr 4.

Miljøministeriet, *Lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd*, PM 25 juni, 2002

Miljøministeriet, Landsplanafdelningen, Detailhandelsplanlægning,

<http://www.mem.dk/lp/landsplan/Detailhandel/detailplan.htm>, 2002-12-01

Miljøministeriet, Landsplanafdelningen, Helle Witt, e-post 2003-02-05

Agenda 21-arbete

Den danska regeringen har tagit en aktiv ställning för utvecklingen av lokalt Agenda 21-arbete och i detta avsnitt beskrivs kortfattat den roll den nationella nivån spelat. Omfattningen och inriktningen på kommunernas och amternas Agenda 21-arbete beskrivs i avsnitten nedan (3.2.3 respektive 3.2.4).

Den danska lokala Agenda 21-kampanjen fick sitt startskott i november 1994 då den dåvarande miljö- och energiministern samt representanter för Kommunernes Landsforening (Kommunförbundet) och Amtsrådsforeningen tillsammans sände ut ett brev till samtliga kommuner och amter där dessa uppmanades att sätta igång det lokala Agenda 21-arbetet. Sedan 1995 har Miljøministeriet, Kommunernes Landsforening och Amtsrådsforeningen drivit en gemensam nationell kampanj med nyhetsbrev, konferenser, databas, vägledning etc. På Miljøministeriet är Agenda 21-verksamheten placerad på Landsplanafdelingen. Det danska lokala Agenda 21-arbetet bygger på följande fem principer:

- Tvärsektoriella och holistiska angreppssätt
- Aktivt medborgardeltagande
- Livscykelperspektiv
- Global omsorg
- Ett långt tidsperspektiv

(Holm & Wambui Kamara, 2001)

1994 införde Miljø- og Energiministeriet ett finansieringsprogram för arbete med hållbar utveckling vilket ledde till att över 100 personer anställdes som ”gröna guider” för att initiera LA21-arbete. Några år senare gav ministeriet ut en skrift – ”Lokal Agenda 21: En introduktion til Kommuner og Amter” – där man föreslog att amter och kommuner skulle integrera den lokala Agenda 21-planen i de fysiska planerna och planeringsdokumenten. Forskarna Jesper Holm och Mercy Wambui Kamara menar att det danska arbetet ”uppiifrån” respektive ”nedifrån” inom planering och lokal Agenda 21 har varit en lyckosam kombination.

År 2000 ändrades planloven så att alla amter och kommuner måste anta och offentliggöra en lokal Agenda 21-strategi vart fjärde år, varav den första innan slutet av år 2003 (Miljøministeriet, 2002e). Detta betraktas som ett sätt att utbyta erfarenheter och engagera medborgare i strategiarbetet.

LA21-strategin skall innehålla målsättningar inom följande områden:

1. Minskning av miljöbelastning
2. Hållbar stadsutveckling
3. Biologisk mångfald
4. Samråd med invånare och näringsliv
5. Sektorsövergripande samarbete.

Metoder som föreslås för att värdera tillstånden är bl a lokala hållbarhetsindikatorer, miljöledning, vägledningar i miljövänligt byggande o s v. Den lokala Agenda 21-strategin kan antingen utformas som en egen strategi eller som en integrerad del av den kommunala planstrategin. Miljøministeriet författade under 2002 en ”Strategi for lokal Agenda 21 – en vejledning” som sändes ut till samtliga kommuner och amter. Syftet med skriften är att redogöra för lagkraven och med hjälp av goda exempel ge inspiration till kommunernas och amternas strategiarbete.

Lagstiftning

Den danska planlagstiftningen (planloven) trädde i kraft 1992 men har sedan dess ändrats ett flertal gånger. Att verka för en hållbar utveckling är ett överordnat mål:

”Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og bevarelsen af dyre- og plantelivet.”

(Miljøministeriet, 2002f)

Ett viktigt element i planlagstiftningen är medborgardeltagande i de regionala såväl som kommunala planeringsprocesserna vilket tillses genom offentliggörande av planer, remissförfarande o s v.

Enligt lagen är landet uppdelat i stadsbygds- och landsbygdsområden respektive fritidshusområden med syftet att bevara det öppna landskapet. Särskilda byggnadsregler gäller för det öppna landskapet för att på så sätt förhindra utspridd och oplanerad bebyggelse. Vidare innehåller planlagstiftningen särskilda restriktioner för bebyggelse i kustområden; en tre kilometer bred kustzon skall hållas fri från bebyggelse om inte särskilda anledningar föreligger. Lagen innehåller också särskilda regler för detaljhandel (se tidigare fallstudie ”Planering av detaljhandel i Danmark”).

1993 infördes de första kraven på miljökonsekvensbeskrivning eller ”vurdering av virkninger på miljøet” (VVM) av större projekt och reviderade krav integrerades i planlagstiftningen. Enligt lagen får större enskilda projekt som antas ha väsentliga miljökonsekvenser inte påbörjas innan riktlinjer har utarbetats i regionplanen om lokalisering och utformning av projektet, med tillhörande redogörelse. Eftersom kraven är integrerade i planlagstiftningen och utgör en del av planeringsprocessen

gäller samma regler för remissinstanser, offentlighetens deltagande o s v som vid planeringsprocessen.

Enligt cirkulär nr. 159/1998 skall det genomföras en miljökonsekvensbedömning av alla nya regeringsinitiativ. Detta gäller lagförslag, planer och redogörelser till Folketinget där miljön påverkas.

3.2.3 Initiativ och planering på regional nivå

Miljöaspekter har sedan länge haft en framträdande roll i den danska regionala planeringen och enligt forskarna Clement och Hansen (2001) skulle man nästan kunna kalla den regionala planeringen för miljöplanering. Clement och Hansen är kritiska till den snäva miljöinriktningen då det ofta inneburit att bredare hållbarhetsfrågor inte givits mycket plats. Till exempel menar de att Agenda 21-initiativ sällan varit integrerade i den regionala planeringen. I amternas svar på regionplanerevisionen 2001 menar dessa att det är svårt att koordinera planeringen över sektorsgränser, t ex mellan miljö, energi och transport då det ofta finns intressekonflikter mellan sektorerna (Miljö- og Energiministeriet, 2000a). Samtidigt strävar amterna efter att göra regionplaneringen till det instrument som samordnar amtets olika politikområden.

Som följd av regeringsskiftet 2001 håller den danska regionplaneringen på att ses över med syftet att förenkla regionplaneprocessen och att stärka regionplanens status.

”Styrkelsen drejer sig både om regionplanen som redskab til at understøtte regionale udviklingsstrategier og strukturer, samt til at afveje, koordinere og planlægge for de mange interesser og hensyn der knytter sig til brugen af arealerne i det åbne land og i byerne.”

(Miljøministeriet, 2002a)

Som nämndes tidigare vill man med den nya landsplanredogørelsen se till att den regionala planeringen blir mer inriktad på näringslivsutveckling.

För att motverka att städer i en region konkurrerar på ett negativt sätt har en del städer och kommuner utvecklat spontana regionala samarbeten där man drar nytta av varandras tillgångar och samordnar planeringen. Exempel på sådana samarbeten över administrativa gränser finns i det sk Trekantområdet på norra Jylland, Midt-Vestområdet på mellersta Jylland, och mellan en rad städer i Storstrøms Amt. Liknande regionala samarbeten finns även över nationsgränserna, t ex Øresundsregionen där Köpenhamn och Malmö med flera andra städer samordnar viss planering i en särskild kommitté, Øresundskommittén, eller det gemensamma regionrådet mellan Sønderjylland och Flensburg i Tyskland (Udenrigsministeriet et al, 2001 och Miljøministeriet, 2003).

Regional Agenda 21

Enligt en undersökning av Miljö- og Energiministeriet var ca 50 procent av danska regionala och kommunala myndigheter engagerade i Agenda 21-aktiviteter 1996-1997 (Holm & Wambui Kamara, 2001). Som en följd av det nya lagkravet på en regional Agenda 21-strategi hade år 2001 alla utom ett av amterna inlett arbete med Agenda 21-program (Miljøministeriet, 2002e). Ungefär hälften av dessa har integrerat Agenda 21 i regionplanen. Clement och Hansen (2001) menar att kopplingarna mellan Agenda 21 och den regionala planeringen varit svaga och att de ofta varit två parallella processer. I en debattskrift från 2002 uppfordrar Amdsrådsföreningen de danska amterna att integrera hållbarhetsmål i de regionala utvecklingsplanerna (Miljøministeriet, Amdsrådsföreningen et al, 2002).

När det gäller medborgardeltagande på regional nivå visar en dansk studie från 1999 (DN Grønne Facts – Om Amdernes Indsats for en Baeredygtig Udvikling) att deltagandet varit mycket begränsat. Holm och Wambui Kamara (2001) skriver att endast två län hade involverat medborgare vid formuleringen av deras LA21-plan.

3.2.4 Planering på kommunal nivå

Planering för ekologiskt hållbar utveckling har pågått länge i danska kommuner, i regel under etiketten ”byøkologi” (se definition i avsnitt 3.2.2). Brundlandtrapporten blev 1989 startskott och inspirationskälla till projektet ”Grøn Kommune” som var ett samarbete mellan Miljøministeriet, nio kommuner, lokala organisationer, politiker och invånare. Inom ramen för detta projekt fanns ”byøkologiske” initiativ som rörde samordning av städernas hantering av energi, vatten, avfall samt trafik- och naturfrågor (Miljøministeriet, 1994).

Lokal Agenda 21 och Dogme 2000

203 av de 275 danska kommunerna hade år 2001 inlett arbete med Agenda 21, något de numera måste göra enligt lag (Miljøministeriet, 2002e). Aktiviteten har stadigt ökat de senaste åren och Agenda 21-arbetet är numera integrerat i majoriteten av de danska kommunplanerna (ibid). LA21-aktiviteterna har bl a rört experiment med nya former av medborgardeltagande, fysisk planering, hållbart byggande, förnyelsebar energi och minskning av luftutsläpp (Holm & Wambui Kamara, 2001). En tredjedel av de aktiva kommunerna har drivit projekt och aktiviteter för att skapa hållbara bosättningsmönster (Miljøministeriet, 2002e). Holm och Wambui Kamara menar att det danska arbetet med lokal Agenda 21 verkligen har haft en betydande inverkan på medborgardeltagande och fördjupat den lokala demokratin.

Den danska Agenda 21-verksamheten har överlag förts in ”uppifrån-och-ned” där det dåvarande Miljö- og Energiministeriet har drivit kampanjer i samarbete med Kommunförbundet. Holm och Wambui Kamara (2001) har tidigare kritiserat det danska LA21-arbetet för att inte ha integrerats i den ordinära kommunala verksamheten utan snarare haft karaktären av ”exterior add-on activities”. Detta har dock troligtvis förändrats som följd av den nya lagstiftningen.

År 1999 tog Albertslund kommune initiativ till ett samarbete mellan kommuner som vill vidareutveckla sitt miljöarbete. Samarbetet, som kallas Dogme 2000, bygger i korthet på tre förpliktelser:⁸

- Människors miljöpåverkan skall mätas.
- En plan för förbättrad miljö skall utarbetas och allt planeringsarbete skall ha hållbar utveckling som överordnat mål.
- Miljöarbetet skall förankras lokalt.

Hittills har fem danska kommuner anslutit sig till Dogme 2000.⁹

⁸ Øko-net: Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis, <http://www.eco-net.dk>

⁹ Följande kommuner hade 2001 gått in i Dogme 2000: Albertslund, Ballerup, Herning, Fredericia och Köpenhamns kommuner.
<http://www.cece.dk/sw539.asp>, 2003-01-31

Minskning av biltrafik och växthusgasutsläpp i Köpenhamn

Överlag har bilåkandet ökat och andelen kollektivresor sjunkit i de nordiska länderna under senare år. Detta gäller dock inte alla städer. Köpenhamn är ett exempel där man lyckats bibehålla en stor andel kollektivresor genom en rad olika åtgärder, t ex:

- Utbyggnad av busslinjer och cykelbanor
- Minskat antal parkeringsplatser
- Koncentrering av ny bebyggelse till knutpunkter för kollektivtrafiken, enligt den s k "stationsnärhetsprincipen"
- "Gratiscyklar" som man mot en mindre pantavgift kan låna och använda inom vissa områden



Mellan åren 1990 och 2002 har koldioxidutsläppen i Köpenhamn minskat med 23 procent.

I september 2002 antog Köpenhamns kommun en plan för ytterligare minskning av koldioxidutsläpp med ett ambitiösare mål än vad den danska staten förbundit sig till i Kyoto-avtalen.* Då Köpenhamn är en rik storstad anser kommunen att man har särskilda förpliktelser att bidra till en hållbar utveckling. Planen omfattar bl a insatser för utbyggnad av vindkraftverk, användning av biomassa, investeringar i Metro och 'Ringbane' samt parkeringsrestriktioner.

Källa: Københavns kommune

* Målet i planen är satt till 35 % minskning mellan åren 1990 till 2010 vilket kan jämföras med de 21 % som Danmark förbundit sig till i Kyoto-avtalet.

Källor

Holm, J. & Wambui Kamara, M. (2001) "Denmark – The participatory and consensus-seeking approach of the Danish LA21" i Lafferty, W., (red). *Sustainable communities in Europe*. London: Earthscan.

Københavns kommunes hemsida: www.kk.dk. Bild från:

<http://www.vejpark.kk.dk/byenstrafik/cyklernesby/vicyklertilarbejde.htm>

Miljøministeriet, Amdsrådsforeningen et al. Rio, Johannesburg og så videre, 2002.

Thornæs, Flemming, interview 2002-07-10

Revitalisering av industri- och hamnområden

I flera danska kommuner har planeringsförutsättningar förändrats då traditionell industri- och hamnverksamhet har minskat eller lagts ned helt och hållet. Två exempel på kommuner som med denna typ av nya

förutsättningar försökt planera för en hållbar utveckling är Aalborg kommune och Ringkøbing kommune. I Ringkøbing var marken kring det nedlagda varvet förorenad samtidigt som området hade ett centralt och attraktivt läge (Miljøministeriet, 2002c). Man bestämde sig för att göra en ny plan för området och i denna blanda bebyggelse för bostäder, butiker, kontor och industri och samtidigt behålla kulturhistoriskt intressanta byggnader. Aalborg kommune har planerat på ett liknande sätt för en tät och blandad stadsbebyggelse genom att förtäta befintliga stadskvarter och bygga om hamn- och industriområden till nya kvarter med blandad bebyggelse och verksamhet och anslutande spårväg. Detta har skett i nära samarbete med markägare och investerare. Resultaten har bl a bestått i minskat resbehov, bevarade grönområden och bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik (Miljøministeriet, 2002c).

Planering av vindkraftverk

Många danska kommuner har planerat för vindkraftverk, som skall placeras i områden som utpekats i regionplanen. Från att ha varit en obetydlig andel av den sammanlagda danska energiförsörjningen (ca en procent år 1989) har el från vindkraftverk ökat till att 2001 utgöra 12 procent av den totala energiförbrukningen.¹⁰ Placeringen och utformningen av vindkraftverk är en komplicerad uppgift där många olika aspekter skall vägas samman. I vissa fall har vindkraftsparker placerats till havs, som vid Horns Rev utanför den jylländska västkusten. 14-20 kilometer ut i Nordsjön ligger denna världens största vindkraftsanläggning i sitt slag.¹¹ En ny stor vindkraftspark med 72 vindsnurror till havs byggs under 2003 utanför Rødsand söder om Lolland.¹²

3.3 Finland

3.3.1 Översikt över planeringssystemet

I Finland har de 448 *kommunerna* huvudansvaret för fysisk och rumslig planering och fick i och med den nya markanvändnings- och bygglagen från 2000 ytterligare stärkt ställning.¹³ Kommunerna ger ut vägledande *generalplaner* och bindande *detaljplaner*. Tidigare behövde de kommunala planerna godkännas av nationella myndigheter men detta krav slopades i den nya lagstiftningen.

¹⁰ Energistyrelsen, www.ens.dk, 2003-01-31

¹¹ Elsam, <http://www.hornsrev.dk/>, 2003-01-31

¹² Cowi, <http://www.cowi.dk/>, 2003-01-31

¹³ Om inget annat anges är hela stycket baserat på Böhme, 2002 och Finlands Kommunförbund, 1999.

På senare år har planering på *regional nivå* fått en ny roll. Denna sker i kommunernas gemensamma regi då det inte finns något regionalt självstyre i Finland eller regionala val. De finländska kommunerna samarbetar i lagstadgade former, i de 20 s k *landskapsförbunden*, men även i frivilliga former kring olika frågor. Dessa samlingsorganisationer kan liknas vid de regionala enheterna i de andra nordiska länderna. Enligt den nya markanvändnings- och bygglagen ansvarar landskapsförbunden för fysisk regional planering och regional utveckling och skall utarbeta och godkänna *landskapsöversikter*, *landskapsplaner* och *regionala utvecklingsprogram*. Landskapsplanerna är det primära instrumentet för att möjliggöra att de riksomfattande målen för områdesanvändningen uppnås samt att dessa samordnas med regionala och lokala målsättningar (se även avsnitt 3.3.3) (Miljöministeriet, 2002a). Landskapsplanerna är bindande i förhållande till kommunala planer och även statliga myndigheter måste se till att deras planer är i linje med landskapsplanerna.

Den nya lagstiftningen innebär också att kommuner i tätortsområden frivilligt kan gå samman och göra s k *joint master plans* i syfte att hantera stadsutveckling.

På regional nivå finns också statliga regionala avdelningar, däribland de s k *regionala miljöcentralerna* som lyder under Miljöministeriet. Dessa ansvarar framförallt för miljövard, mark- och vattenanvändning och kulturmiljövard (inkl. byggnadstillstånd). De 13 miljöcentralerna samarbetar med kommunerna och övervakar den kommunala fysiska planeringen.

Det finns ingen *nationell* fysisk planering i Finland, dock är den nationella nivån (framförallt Miljöministeriet) involverade i planeringsfrågor genom lagstiftning, rådgivande nationella riktlinjer samt bindande mål för områdesanvändning. *Finlands Kommunförbund* är också en viktig nationell aktör som samarbetar med ministerierna.

3.3.2 Nationella initiativ

Överlag har man från den nationella nivån varit aktiv när det gäller att stödja en hållbar utveckling. Redan år 1990 togs hållbar utveckling in i planerings- och byggnadslagen som mål för alla fysiska planer. År 1993 tillsattes en särskild kommitté för hållbar utveckling vars uppgift är att förespråka, koordinera och följa upp arbetet för en hållbar utveckling. Till en början tog denna kommitté fram en definition av hållbar utveckling som skulle passa de finländska förhållandena (Clement & Hansen, 2001). På nationell nivå har man också satt upp mål och medel för att verka för en hållbar utveckling (1993 Charting Finland's Future Options). 1995 gav Miljöministeriet ut ett "Nationellt miljöprogram 2005" med nödvändiga

grepp för att åstadkomma en hållbar utveckling. Målen rörde bl a en balanserad regional utveckling, förbättring av prefabricerade hus och uppmuntrande av ekologiskt och experimentellt byggande, förbättrade ekonomiska instrument för kulturmiljövård och ökat medborgardeltagande i planeringsprocesser. 1998 gavs den nationella hållbarhetsstrategin ut som var den första i sitt slag i Norden (se tabell 2, avsnitt 3.1).

I Finland har man betonat ekologiskt hållbart byggande (Sandberg, 2001). 1998 införde den finländska regeringen ett särskilt program för ekologiskt hållbart byggande, som bl a innehåller hållbarhetsmål för bygg- och fastighetsbranschen.¹⁴

Finland 2017 – Markanvändning och regionstruktur

1995 presenterade det finländska miljöministeriet en vision om hur markanvändningen och regionstrukturen skulle kunna te sig i landet år 2017. Rapporten innehåller framtidsutsikter, både positiva och negativa, och uppmuntrar en orientering mot en hållbar utveckling. Tanken är att rapporten, utan att vara bindande, ska fungera som en nationell utgångspunkt och som bakgrundsmaterial för planeringen inom land-skapsförbunden.

Det konstateras bl a att Finlands kanske viktigaste attraktionsfaktor i den globala ekonomiska konkurrensen om invånare, investeringar och turism är vidsträckta och relativt ”orörda” naturmiljöer. Utifrån detta påpekas:

“However, without a decisive action this idyll is threatened. For this reason the preservation of the diversity of nature is the central objective in all land use planning”.

Temor och trender som tas upp är bl a:

- Urbaniseringstrend (framförallt tillväxt i Helsingfors).
- Allt glesare bebyggelsestruktur.
- Permanentning av sommarhusbebyggelse.
- Fler söker boende vid kuster och sjöar vilket innebär både hot (begränsad offentlig tillgång till stränder) och möjligheter (sommarboende etc som kan vara bra för glesbygdsområden).
- Naturmiljöer som turistattraktioner (som betraktas som en ekonomisk möjlighet, men även ett eventuellt hot mot känsliga naturmiljöer).

¹⁴ Finländska miljöministeriet:

<http://www.vyh.fi/eng/housbuil/develop/ecoconst/ei.htm>, 2002-07-03.

Det som man vill stödja är:

- Polycentrisk stadsutveckling med självförsörjande enheter.
- Vitalisering av stads kärnorna.
- Medveten användning av kusten och sjö nära lägen för bostäder såväl som rekreationsområden.
- Utveckling av ”urbana infrastrukturzoner” genom att:
 - Lokalisera ny bebyggelse till gamla industriområden eller andra områden där bebyggelse redan finns
 - Bevara grönområdena i anslutning till städerna och tätorterna
 - Blandad bebyggelse med plats för bostäder, service, arbetsplatser, kulturliv och fritidsaktiviteter
 - Placering av köpcentra så att dessa ”stödjare” den existerande stadsstrukturen

Våren 2003 arbetade Miljöministeriet med att ta fram en ny version av vision om markanvändning och regionstruktur.

Riksomfattande mål för områdesanvändning

I november 2000 fattades beslut om ett antal riksomfattande mål för den finländska områdesanvändningen.¹⁵ Syftet med målen är att trygga att den kommunala och regionala planeringen samt den statliga verksamheten överensstämmer med nationella intressen. I och med att kommunerna har fått större befogenheter och beslutanderätt och inte längre behöver få sina planer godkända av högre instans menar man att det är viktigt med viss ”förhandsstyrning” samt vägledning om hur de riksomfattande målen skall behandlas i landskapsplaner som nu är den enda planformen som skall godkännas av staten. Delar av målen har status av förpliktelser som enligt lag skall beaktas, medan andra är i form av uppmanande principer. De riksomfattande målen övergripande syfte är att främja ”en hållbar utveckling och en god livsmiljö”.¹⁶ På miljöområdet utpekade minskad biologisk mångfald och klimatförändringar som de viktigaste framtida utmaningarna. Flera teman känns igen från ”Finland 2017 – Markanvändning och regionstruktur” och omfattar bl a:

- En balanserad regionstruktur med samordning av områdesanvändningen i landskapsgränserna

¹⁵ Avsnittet är till stor del baserad på information från Miljöministeriet:
<http://www.ymparisto.fi/sve/markanv/riks.htm>, 2002-07-05

¹⁶ ur Inledning till de Riksomfattande målen för områdesanvändningen,
<http://www.ymparisto.fi/sve/markanv/vat1.htm>, 2002-08-11

- En sammanhängande struktur i tätorterna:
 - Lokalisering av ny bebyggelse, och framförallt detaljhandelsenheter i, eller i angränsning till, befintlig bebyggelse och infrastruktur.
 - Planering av obrutna grönområden.
 - Lokalt omhändertagande av avfall.
 - Främjande av gång- och cykeltrafik framför motoriserad trafik.
- Vård av kultur- och naturmiljöer, i synnerhet i speciellt utpekade områden:
 - Främjade av natur- och kulturturism
 - Utveckling av zoner för fritidsbruk
 - Upprättande av regionala rekreationsområden
 - Avvägning mellan skydd av myrar och torvtäkt etc.
- Transportinfrastruktur:
 - Minskning av trafik- och transportbehovet och förbättring av villkoren för miljövänliga trafikslag.
 - Lokalisering av flygplatsutbyggnad till befintliga reservlandningsplatser.
- Energiförsörjning:
 - Koncentrerad utbyggnad och placering av vindkraftverk.¹⁷

Markanvändnings- och bygglag för hållbar utveckling

Hållbarhetsaspekter finns inkorporerade i de lagar som rör planering och miljöskydd. Enligt statsvetaren Niemi-Iilahti (2001) har hållbarhetsbegreppet successivt förts in i den finländska lagstiftningen, 1990 i dåvarande bygglagen, 1995 i kommunallagen och 1996 i miljöskyddslagen. De finländska kommunernas två huvudsakliga uppgifter är att främja medborgarnas välfärd och att främja en hållbar utveckling.

Den nya finländska markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft år 2000 har som övergripande syfte att trygga en hållbar utveckling. Den nya lagen innehåller bl a förändringar som innebär ytterligare forum för *lokal demokrati* i planeringsfrågor, vilket Niemi-Iilahti har beskrivit som följande:

“A participation and assessment plan is drawn up at the beginning of the planning work and the participation of citizens in the initiation phase is

¹⁷ År 2002 var Finlands vindkraftskapacitet på 40 MW och enligt Handels- och industriministeriet bör vindkraftskapaciteten ökas till 500 MW år 2010. Miljöministeriet, 2002b.

promoted by making the planning process public from the outset. This includes a chance for citizens to participate in both the preparations of the plans and in the assessment of their impacts in cooperation with a large number of experts. Implementation itself will lead to a policy change, since making assessments of environmental impacts was previously undertaken mainly by experts.”

(s. 48, Niemi-Liilahti, 2001)

En tidigt öppen planeringsprocess kan också innebära att fler olika grupper ser det som lönt att föra fram synpunkter och kritik, gällande t ex miljöeffekter, jämfört med en situation då mer eller mindre färdiga planförslag presenteras.

I den nya markanvändnings- och bygglagen finns också restriktioner för *etablering av stora detaljhandelsenheter*, bland annat genom att en kommun måste fatta beslut om detta i samråd med grannkommunerna (Schulman & Troedson, 2001). Vidare får nya kommersiella byggnader på över 2000 km² endast bygglov då marken är särskilt avsatt för sådan kommersiell verksamhet i detaljplanen.¹⁸ Detta gäller dock inte affärer som säljer särskilt skrymmande varor som bilar, möbler eller byggnadstillbehör.¹⁹ Den nya markanvändnings- och bygglagen innehåller även direktiv om *ekologiskt hållbart byggande*.

Lagen innehåller också bestämmelser om byggande vid *strandområden* (ca 200 meter breda). I Finland finns 460 000 fritidshus varav många ligger vid stränderna och under de senaste åren har det blivit vanligt att fritidshus byggs om till permanenta bostäder. Då dessa i regel ligger med visst avstånd från varandra blir bebyggelsen utspridd vilket är problematiskt ur ekonomiskt och ekologisk synvinkel – kollektivtrafik, vatten- och avloppsförsörjning, sophantering o s v. blir dyrare och i regel mer energikrävande. För att skydda känsliga strandområden, motverka alltför utspridd bebyggelse och för att trygga allmänhetens tillgång till stränderna måste varje strandbyggande föregås av en generalplan eller detaljplan. Då en plan behövs för uppförande eller ombyggnad av fritidshusbebyggelse och en sådan inte redan finns kan kommunen begära att markägaren får betala för planarbetet. Ny permanent bebyggelse bör placeras i anslutning till den befintliga bebyggelsen så att strukturen blir mer kompakt (Miljöministeriet, 2002b).

¹⁸ Information om den nya Plan- och bygglagen, <http://www.vyh.fi/eng/environ/legis/landuse.htm>, 2002-07-02

¹⁹ Miljöministeriets hemsida: www.vyh.fi/sve/markanv/stora.htm, 2002-12-02

Ett ytterligare tillägg i lagen innebär att *nationalstadsparker* endast får lokaliseras till statligt eller kommunalt ägd mark.²⁰ Syftet är att skapa och bibehålla stora parkområden, rekreationsområden och grönbälten i stadsområden för att på så sätt trygga en god livsmiljö samt skydda natur- och kulturvärden.²¹

I Finland trädde lagen om *miljökonsekvensbedömning* (MKB-lagen) i kraft 1994 och har sedan dess varit ett viktigt verktyg för integrering av hållbarhetsaspekter i planeringsprocessen. Lagen beskriver inte bara MKB-förfarandet för projekt vars genomförande kan ha betydande miljökonsekvenser utan kräver också miljökonsekvensbedömningar av program, policies och planer.

3.3.3 *Initiativ och planering på regional nivå*

I Finland har man arbetat länge med miljöfrågor inom den regionala planeringen men nytt efter Rio-konferensen 1992 var att miljöaspekter började föras in i transport- och energiplaneringen. Frågor om hållbar utveckling integrerades först in i den finländska regionala planeringen. Det ansågs passande att först utforska betydelseerna av hållbar utveckling i de större regionerna för att sedan påbörja arbetet på den kommunala eller lokala nivån. Traditionellt sett har de regionala myndigheterna haft mer miljökunnsande, något som ofta saknats på kommunerna. Numera har dock hållbarhetsfrågorna integrerats även i den kommunala planeringen.

Landskapsplanering

Under 2002 gav Miljöministeriet ut handledningar för de nya landskapsplanerna.

I dessa handledningar motiveras landskapsplaneringen på flera olika sätt. Ett av motiven rör hållbar utveckling:

”Planeringen på landskapsnivå intar en nyckelställning när det gäller förpliktelsen att främja en hållbar utveckling. Förutsättningarna för en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling beror till stor del på lösningarna i sådana region- och samhällsstrukturerade frågor som det är mest ändamålsenligt att i första hand behandla på landskapsnivå.”

(Miljöministeriet, 2002a)

Ett annat motiv handlar om att möta internationella överenskommelser, förpliktelser och riktlinjer, bl a FN:s konventioner om klimatförändring, biologisk mångfald, konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa, EU:s fågel- och habitatdirektiv samt

²⁰ <http://www.vyh.fi/eng/environ/legis/landuse.htm>, 2002-07-02

²¹ *ibid*

Natura 2000-nätverket och European Spatial Development Perspective (Miljöministeriet, 2002a).

Landskapsplaneringen rör utformningen av regioner och planeringsfrågor som bedöms ha betydelse för flera kommuner. Det kan vara placering av regionala detaljhandelscentrum, utveckling av det nationella och regionala vägnätet, placering av nya flygfält och avfallsdeponier samt regionala grönstrukturer (Miljöministeriet, 2002b).

I enlighet med den finländska regeringens program för hållbar utveckling (se tabell 2, avsnitt 3.1) skall landskapsplaneringen bl a verka för:

- Minskade utsläpp av växthusgaser
- Minskad användning av icke-förnyelsebara naturresurser
- Bevarande av den biologiska mångfalden
- Ändrade produktions- och konsumtionsätt

(Miljöministeriet, 2002a)

Mellankommunalt samarbete

Samtidigt som den nya markanvändnings- och bygglagen innebär ökat kommunalt självstyre betonar Finlands Kommunförbund vikten av samarbete mellan kommuner för att trygga en hållbar utveckling (Finlands Kommunförbund, 1999). Ett exempel på frivilligt mellankommunalt samarbete är Helsinki Metropolitan Area Council som består av fyra självständiga städer: Helsingfors, Espoo, Vantaa och Kauniainen. Rådet har ansvar för avfallshantering, kollektivtrafik och luftföroreningskontroll. Ett annat exempel är samarbetet över den svensk-finländska gränsen mellan Haparanda kommun och Torneå stad. Samarbetet har hittills resulterat i gemensamt fjärrvärmenät, gemensamt avloppsreningsverk, gemensam grundskola och samarbete inom räddningstjänst och fysisk planering (Miljöministerierna i de nordiska länderna, 2001). Planen är att vidareutveckla samarbetet och fysiskt bygga samman städerna med avsikt att stärka regionen, vilket också anses bidra till en hållbar utveckling i form av förbättrat näringslivs-, kultur-, service- och utbildningsutbud, förtätad stadsstruktur och bättre förutsättningar för kollektivtrafik (ibid).

Regionala miljöcentraler

Under 1995 etablerades s k regionala miljöcentraler och idag finns det 13 stycken runt om i landet. Miljöcentralernas funktioner har varierat från arbete med traditionellt miljöskydd och vattenanvändning till insatser för att öka miljömedvetenheten. Centralerna har också ofta varit involverade i lokalt Agenda 21-arbete.

Fallstudie: Integrering av miljöfrågor och principer för hållbar utveckling i planeringsprocessen för den subregionala utvecklingsplanen i sydvästra Tavastland, Finland

Under våren 1996 drog Tavastlands miljöcentral (Hämeen ympäristökeskus) igång ett projekt rörande integrering av strategisk miljöbedömning i aktuella regionala planeringsprocesser. Projektet bestod av tre delprojekt, två på regional nivå och ett på subregional nivå. Det mest framgångsrika av dessa delprojekt var det som fokuserade på en subregion i sydvästra Tavastland bestående av fyra kommuner (Vammala, Äetsä, Mouhijärvi och Suodenniemi). Man studerade planeringsprocessen för framtagandet av den subregionala utvecklingsplanen samt arbetade med hur miljöfrågor och utvärdering av miljökonsekvenser kunde integreras på ett bra sätt i denna process.

Det som var speciellt intressant i detta delprojekt var det sätt på vilket man arbetade för att öka medborgardeltagandet, och främja och förankra de miljömässiga frågorna. De använde sig av en rad olika metoder, såsom 25 seminarier och workshops, kartutställning, frågeformulär och medieanalys. En av de första saker de gjorde var att anordna en kartutställning på diverse offentliga ställen där många människor passerar, såsom köpcentrum och bibliotek. Syftet med utställningen var att öka invånarnas medvetenhet om de miljömässiga riskerna och hoten i subregionen, och deras intresse för miljöfrågorna i den pågående planeringsprocessen. För att samla in information om viktiga miljöfrågor av speciell betydelse för subregionen undersökte man den offentliga debatten rörande miljö- och planeringsfrågor som fördes i fyra lokala tidningar. Dessutom kartlades invånarnas och företagarnas miljömässiga värderingar genom utskickning av frågeformulär. Dessa frågor diskuterades under brett medborgardeltagande på olika seminarier och workshops.

Redan i ett tidigt skede av processen insåg man att det behövdes principer för hållbar utveckling som bas för utvärdering av de miljömässiga effekterna av utvecklingsplanen. Dessa principer togs fram av två grupper som representerade olika intressegrupper i samhället, en med fokus på näringslivsfrågor och en på miljöfrågor. De fristående organisationerna i subregionen gavs dessutom tillfälle att kommentera. Dessa principer för hållbar utveckling accepterades sedan av samtliga kommuner och ingick som en del av den slutgiltiga subregionala utvecklingsplanen.

En positiv fortsättning på subregionens engagemang i dessa frågor är deras arbete med att ta fram en subregional handlingsplan för hållbar utveckling.

Källa

Skrivet av Malin Hansen.

Clement, K. & Hansen, M (2001) *Sustainable Regional Development in the Nordic Countries*, Nordregio R2001:08.

3.3.4 Planering på kommunal nivå

Den nya markanvändnings- och bygglagen innebär bl a att kommunerna får större befogenheter i förhållande till regionala och centrala myndigheter, vilket betraktas som ett led i hållbar utvecklings ”nedifrån-och-upp”-angreppssätt (Finlands Kommunförbund, 1999). Man menar att detta innebär ökade möjligheter att ta tillvara lokala erfarenheter och att medborgarna blir motiverade till ökat ansvarstagande för den lokala miljön. Samtidigt har man från central nivå satt upp ett antal punkter, rörande hållbar utveckling, som den kommunala översiktsplanen måste beakta. Dessa rör bl a:

- Stadsstrukturens ekonomiska och ekologiska hållbarhet
 - Användande av befintlig urban struktur
 - Organisering av trafik, framförallt kollektivtrafik, energiförsörjning, vattenförsörjning och avfallshanering på ett ekonomiskt och miljömässigt lämpligt sätt
 - Möjlighet för olika samhällsgrupper att bo i en säker och hälsosam miljö
 - Minskning av miljörisker
 - Vårdande av natur- och kulturmiljöer
 - Tillräckliga rekreatiomsområden
- (Finlands Kommunförbund, 1999).

Gles bebyggelsestruktur i städernas ytterkanter

Glesa nyetableringar utanför de traditionella stadskärnorna betraktas som ett stort problem i de större städerna. Ett verktyg som kommunerna kan använda för att motverka en gles och ofta bilberoende stadsutveckling är att tvinga markägare att bygga på områden som markerats för nybyggnation av exempelvis bostäder eller arbetsplatser. Under vissa omständigheter kan man först uppmana markägaren till att bygga och om markägaren inte vill så får denne sälja tomten, annars så exproprierar kommunen tomten. På så sätt har kommunen möjlighet att styra nybyggnation. Detta kommunala styrmedel används dock sällan i praktiken.

Ekologiska fotavtryck

Finlands Kommunförbund har varit aktivt i arbetet med hållbar utveckling och Agenda 21 framförallt genom utbildning och informationsspridning och genom att verka som stöd och samordnare. Bland annat har kommunförbundet arbetat med att ta fram ”ekologiska

fotavtryck” för kommuner.²² Med ekologiska fotavtryck beräknar man hur mycket ekologiskt produktiv mark en person, eller t ex en kommuns sammanlagda invånare, kräver för att tillgodose sin resursförbrukning och hantering av utsläpp och avfall. 1995 räknade tio finländska kommuner ut sina ekologiska fotavtryck som visade att varje person i kommunen kräver mellan 3,1 och 4 hektar mark per år för sin konsumtion, vilket är betydligt mer jämfört med den globala kapacitetens 1,8 hektar.²³ Ekologiska fotavtryck används som ett pedagogiskt verktyg och en indikator på ekologiskt hållbar utveckling.

Vidare uppmuntrar Kommunförbundet kommunerna till att satsa på förbättringar av miljön i vid bemärkelse:

“The quality of the living environment is emphasized when companies are making decisions on siting (...), sustainable development can still be experienced either as an annoying expense or as an excellent competitive asset.”

(s. 7, Finlands Kommunförbund, 1999)

Klimatstrategier

Till följd av Kyoto-avtalet om minskning av utsläpp av växthusgaser har flertalet finländska kommuner utarbetat ”klimatstrategier”. Detta innebär bl a strategier och nytänkande inom kommunal energiförsörjning, avfallshantering, transportpolicies och markanvändningsplanering (Finlands Kommunförbund, 1999).

Lokal Agenda 21

År 2002 hade 67 procent av de finländska kommunerna utarbetat en lokal Agenda 21 eller höll på att göra det (Finnish National Commission on Sustainable Development, 2002). Engagemanget började i regel i de större städerna/kommunerna, medan de mindre kom igång något senare, ofta i samarbete med andra små kommuner (Niemi-Iilahti, 2001).²⁴ Åland lyfts fram som ett ”best case” som startade sitt LA21-arbete redan 1994 på initiativ av en lokal miljöorganisation och fick Nordiska rådets natur- och miljöpris 1999 (ibid). De större städerna/kommunerna har i regel ett miljökontor med välutbildad personal vilket underlättar LA21-arbetet, medan de mindre kommunerna på landsbygden ofta saknar dessa resurser. Från nationell nivå har LA21-arbetet stöttats av en särskild kommission för hållbar utveckling och Finlands Kommunförbund.

²² Se Finlands kommunförbunds hemsida:

<http://www.kuntaliitto.fi/svenska/teknil/fotavt1.html>

²³ <http://www.rprogress.org/programs/sustainability/ef/>, 2002-07-02,

<http://www.kuntaliitto.fi/svenska/teknil/resultat.html>, 2002-07-02

²⁴ Resten av avsnittet baserat på Niemi-Iilahti, 2001.

Finländska LA21 har i regel handlat om grönt näringsliv, överlevnadsstrategier för landsbygder, att involvera kommunalanställda, ändrade konsumtionsvanor, klimatförändringar och att öka offentlighetens deltagande i markanvändningsplaneringen. Arbetet har skett med hjälp av miljöledningssystem, medborgarforum, nyhetsbrev, studiegrupper, workshops och kampanjdagar. Enligt finländska studier från 2002 upplevs dock ofta "hållbar utveckling" som ett abstrakt begrepp och svårt att omsätta i vardagen för kommunerna.

3.4 Island

3.4.1 Översikt över planeringssystemet

På Island ansvarar kommunerna i första hand för fysisk planering och markanvändning, medan den nationella nivån står för koordinering, stöd och rådgivning.

Kommunerna är ansvariga för att utarbeta kommun- och detaljplaner. Regionala planeringskommittéer ansvarar för regional planering. Kommunerna antar detaljplaner men kommun- och regionplaner ska godkännas av miljöministern och antas av kommunstyrelserna i fråga. Planer som har antagits av kommun-styrelserna är bindande.

Planering på kommunal nivå

Enligt plan- och bygglagen ska alla kommuner utarbeta en kommunplan som ska täcka hela kommunområdet och behandla markanvändning och utveckling i kommunen tolv år framåt. Kommunplanen ska revideras vart fjärde år. Vidare ska kommunerna utarbeta en detaljplan för områden där utbyggnad planeras.

Regionala planer

Det finns ingen administrativ regional nivå på Island, men kommunerna kan ingå i frivilliga samarbeten och utarbeta så kallade regionala planer, något som uppmuntras i plan- och bygglagen. Regionplaner görs på så sätt frivilligt och omfattar två eller flera kommuner och bestämmelser om markanvändning i hela området.

Ansvar på nationell nivå

På nationell nivå ansvarar Miljöministeriet för fysisk planering med medverkan av Planstyrelsen. Planstyrelsens uppgifter innefattar bl a att hjälpa och vägleda kommunerna i deras planarbete.

Det finns ingen formell fysisk planering på nationell nivå på Island, men däremot nationella strategier för enskilda sektorer som utarbetas av ministerierna. Andra nationella planeringsinstrument är parlamentariska beslut angående regional utveckling som tas fram av Industriministeriet (*Iðnaðarráðuneytið*) och Regioninstitutet

(*Byggðastofnun*) och som antas av Parlamentet. Trots att dessa planer inte innefattas av plan- och bygglagen och inte är en del av det fysiska planeringssystemet fattas där beslut som har väsentliga konsekvenser för utveckling av och förutsättningar för planering i landets regioner. Exempel på sådana planer är den nationella transportstrategin (se nedan), den nationella strategin för energianvändning och den nationella planen för naturskydd.

Tabell 3: Isländska plansystemet, Theodórsdóttir, 2000.

Nivå	Myndighet	Plantyp	Beskrivning	Legal status
Nationell	Planministeriet, Planstyrelsen	Koordinering av sektorplaner	Rapportering till planministern	Rådgivande
Regional	-	Regionplaner	Markanvändningsplaner för två eller flera kommuner (frivilliga)	Bindande
Lokal	105 kommuner ²⁵	Kommunplaner	Markanvändningsplaner för hela kommunen	Bindande
		Detaljplaner	Detaljerade planer för specifikt utbyggnadsområde	Bindande

3.4.2 Nationella initiativ

Den isländska regeringen (*ríkisstjórn*) antog 1997 en handlingsplan för hållbar utveckling till år 2000: *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi — framkvæmdaáætlun til aldamóta*. Handlingsplanens delar är knutna till ministeriernas ansvarsområde, d v s Miljöministeriet, Fiskeriministeriet, Näringsministeriet, Transportministeriet, Utbildningsministeriet och områden som täcks är lantbruk, fiskeri, energi och industri, vattenresurser och mineraler, transport och turism samt avfallshantering.

År 1998 tillsattes en särskild kommitté för att granska och följa upp handlingsplanen. I kommitténs slutrapport redogörs för hur enskilda bestämmelser i planen ska verkställas samt vilka aspekter som anses vara de viktigaste för verkställandet av handlingsplanen. Bland dessa aspekter spelar planeringen en viktig roll, bl a genom formuleringarna om behovet

²⁵ Samband islenskra sveitarfélaga, hemsida, www.samband.is, 7 januari 2003.

av att koordinera miljöaspekter i planeringen, vikten av att utarbeta en nationell plan samt att utarbeta regionala markanvändningsplaner. Vidare tydliggörs ett behov av att ta fram en strategisk plan för användning av vattenkraft och jordvärme i hela landet och i synnerhet att förstärka kommunernas roll i detta sammanhang.

Detta arbete har utgjort ett underlag för den isländska nationella hållbarhetsstrategin, *Velferð til framtíðar* (se kapitel 3.1). Den nationella hållbarhetsstrategin har utarbetats av en tvärspektoriell arbetsgrupp som har tillsatts av Miljöministeriet.

Lagstiftning

Den nuvarande isländska plan- och bygglagen (*skipulags- og byggingarlög*) trädde i kraft år 1998 och har bl a som syfte att främja hållbar utveckling och var den första isländska lagen med detta som uttalat mål. Med den nya lagen ändrades ansvarsförhållandena för fysisk planering (Theodórsdóttir, 2000). Detta innebar bl a att planeringsansvaret flyttades från centrala myndigheter till kommunerna och att all mark i kommunerna ska omfattas av kommunplanen. I den nya lagen togs också ett första steg mot planering på nationell nivå genom att koordinering av sektorplaner på nationell nivå uppmuntras. Med den nya lagen skärptes även kraven på medborgarinflytande.

Lagstiftning om miljökonsekvensbedömningar (*Lög um mat á umhverfisáhrifum*) trädde ikraft 1994 och reviderades 2000. Enligt lagstiftningen krävs en särskild process och remissgång för att uppmärksamma miljöeffekterna av projekt och för att möjliggöra allmänhetens deltagande. Plan- och bygglagen innehåller också paragrafer som behandlar strategiska miljöbedömningar (SMB) i region- och kommunplaner. Syftet med SMB i planeringen är bl a att tydliggöra planens målsättning, att göra planeringsprocessen mer demokratisk med ökat medborgardeltagande, att värdera alternativ i planeringen med hänsyn till miljöpåverkan samt att ta hänsyn till kumulativa effekter av planen i plandokumentet. För närvarande ställs det inte krav på SMB för sektorplaner eller sektorprogram, men kraven på SMB revideras för närvarande enligt EU-direktiv 2001/42/EC.

I ett nordiskt forskningsprojekt har möjligheterna med SMB i fysisk planering och sektorplanering på Island utretts. Möjligheterna med SMB i fysisk planering anses bl a kunna leda till ökad miljöhänsyn i policyformuleringar och politik, förbättrad samordning mellan olika sektorplaner samt samstämmighet mellan fysiska planer på olika nivåer (Jónsdóttir, 1998).

Nationella strategiska regionala utvecklingsplanen (Byggðaaætlun)

Regeringens mål och strategi för bosättning på Island, regional utveckling, offentlig service m.m. presenteras i en regional utvecklingsplan. Den nuvarande utvecklingsplanen arbetades fram av en särskild arbetsgrupp, tillsatt av Industriministeriet. Planen verkar som ram för det ekonomiska stöd som kan beviljas från institutet. Planen omfattar hela landet förutom huvudstadsregionen som heller inte kan begära ekonomiskt stöd från institutet.

Utvecklingsplanen gäller i fyra år och revideras vartannat år. Den nuvarande strategin gäller från år 2002 till år 2005. Hållbar utveckling med samordning av ekonomiska, sociala och miljömässiga mål finns med som ett av huvudmålen samt att offentliga initiativ som syftar till att främja ekonomisk utveckling och glesbygdsutveckling samtidigt stödjer en hållbar samhällsutveckling.

Nationella transportstrategin 2003-2014 (Samgönguáætlun 2003-2014)

En nationell transportstrategi tas fram av Transportministeriet i samarbete med det isländska Vägverket (*Vegagerðin*), Luftfartsverket (*Flugmálastjórn*) och Sjöfartsverket (*Siglingarstofnun Íslands*). Strategin innehåller ett översiktligt program för tolv år framåt samt ett mer detaljerat fyraårsprogram som anger hur vägar, hamnar och kustskydd samt flygfält skall utvecklas på Island. Ett av strategins överordnade mål är att främja ekologiskt hållbara transporter. Med de miljömässiga strategierna vill man bl.a. begränsa användningen av icke-förnyelsebara resurser, främja transporter som inte äventyrar människors hälsa eller ekosystemen och använda förebyggande åtgärder för att minska negativa miljömässiga effekter som buller, partikelstoff och utsläpp. Målet är att koldioxidutsläppen från transportsektorn skall vara på samma nivå år 2010 som de var 1990 och att andra utsläpp begränsas och följer EU-standard. Rekommenderade insatser inom fysisk planering för att minska dessa negativa miljöeffekter är bl.a. planering som minskar transportbehovet för privatpersoner såväl som godstrafik. Det påpekas att dessa transportbehov är nära sammanbundna med livsstil, d.v.s. ekonomisk och samhällelig utveckling i landet.

Stadspolitik

Island har ingen nationell statspolitik vilket kan förklaras av de specifika förutsättningarna där huvudstadsregionen²⁶ är den enda växande stadsregion, där 62 procent av Islands befolkning är bosatt (Hagstofan, 1.12.2000). Det finns dock vissa tecken på ett ökat statligt intresse för

²⁶ Huvudstadsregionen innefattar följande kommuner: Hafnarfjörður, Garðabær, Bessastaðir, Kópavogur, Seltjarnarnes, Reykjavík och Mosfellsbær.

huvudstadsregionens utveckling. Kommunerna i regionen har med stöd av den nya plan- och bygglagen inlett ett samarbete om regionplanering, som delvis involverar statliga myndigheter (se kapitel 3.4.3).

Sektorsamspel i utarbetande av energiplan för Island – *Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma*

Under 1999 initierade Industriministeriet ett arbete för planering av energiutvinning på Island, d v s en strategisk plan (ramprogram) för energiutveckling på Islands centrala högland (*Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma*).

Syfte och metod

Syftet med arbetet är att bedöma och rangordna olika alternativ till utvinning av vattenkraft och geotermisk energi med användning av så kallad multikriterieanalys. En metod togs fram för arbetet och de kriterier som skall användas i bedömningen är bl a påverkan på energiutveckling, ekonomiska och andra samhällseliga värden, regional utveckling och markanvändning samt de olika alternativens inverkan på natur, landskap, kulturmiljö, rekreation, fiske och jakt. Arbetet ska ligga till grund för hur alternativ energiutbyggnad kan prioriteras, med hållbar utveckling som ledmotiv (Landvernds hemsida).

Angreppssätt

Strategiarbetet leds av en tillfällig styrgrupp som tillsattes av industriministern och miljöministern. Fyra arbetsgrupper arbetar på områdena:

- Natur- och kulturskydd
- Friluftsliv och naturtillgångar
- Nationalekonomi, näringsliv och regional utveckling
- Energi

Var och en av grupperna är sammansatta av deltagare med olika professionella bakgrunder och som representerar olika sektorer i den isländska administrationen, bl a naturintressen, energibolagen och regioninstitutet samt frivilligorganisationer. Miljöorganisationen *Landvernd* koordinerar konsultationer och sprider information om planprocessen. Grupperna arbetar visserligen med olika fokus på energifrågorna men med ett tvärsektoriellt förhållningssätt.

Innovativa aspekter

Denna sammansättning av aktörer är mycket ovanlig i planerings- och strategiarbete inom energisektorn och som helhet betraktas arbetsprocessen med deltagande från olika sektorer som sällsynt i isländskt planeringssammanhang. Liknande arbetssätt användes dock också vid utarbetandet av den isländska nationella hållbarhetsstrategin (Elmarsdóttir, aug 2002). Även angreppssättet och innehållet i planen anses vara innovativt och i linje med hållbarhetsprinciper (Ólafsson, aug 2002). Planering inom energiområdet sköts traditionellt av Industriministeriet och presenteras i lagen om hydroelektriska och geotermiska kraftverk där omfattningen av energiutvecklingen samt lokalisering av kraftverk anges. I den traditionella planeringen har inte olika lokaliseringalternativ jämförts eller bedömts med avseende på bredare samhällseliga eller miljömässiga aspekter.

Resultatet förväntas läggas fram under år 2003. Planens formella status har ännu inte fastlagts och kan antingen bli bindande eller få rådgivande status (Elmarsdóttir, aug 2002).

Initiativet till planarbetet kan delvis kopplas till den isländska regeringens handlingsplan för hållbar utveckling (1997) där en långsiktig plan för energiutveckling formulerades där miljö-, energi-, industriella och ekonomiska hänsyn skulle vägas samman. Privatiseringar av energibolagen förändrar förutsättningarna för energisektorn, vilket gör en tydlig offentlig strategi inom energiutvinning ännu viktigare²⁷. Vidare har den offentliga debatten om användning av Islands centrala högland, med hänsyn till ekonomisk utveckling och naturskydd, ökat den senaste tiden. Detta har troligtvis bidragit till ett behov av att formulera strategiska planer för energiutvecklingen i landets obebyggda områden.

Källor

Intervjuer med Hugl Ólafsson, Miljöministeriet och Matthildur Elmarsdóttir, Planstyrelsen (augusti 2002).

Industriministeriets hemsida <http://idnarraduneyti.is>

Landvernds hemsida: <http://www.landvernd.is/natturuafi/>

3.4.3 Planering och initiativ på regional nivå

Som nämndes tidigare finns det inga krav på fysisk planering på regional nivå. Dock finns många exempel på regional planering i form av mellankommunala samarbeten. Två regionplaner har särskilt uppmärksammats de senaste åren och dessa anses vara viktiga delar i diskussionen om hur hållbarhetsaspekter integreras i planeringsarbetet.

Regionplan för det centrala höglandet (Svæðisskipulag miðhálandisins)

Planeringen av det centrala höglandet är särskilt reglerat i plan- och bygglagen. Första regionplanen för det centrala höglandet gavs ut 1999 och i den nationella hållbarhetsstrategin omnämns planen som ett viktigt steg mot hållbar utveckling på Island.

Planeringsområdet täcker ca 40 000 km² obebyggd mark. Det finns tryck på att området byggs ut för kraftverk, kraftledningar, vägar och annan infrastruktur. Framförallt har utbyggnad av vattenkraftverk i den östligaste delen av centrala höglandet varit kontroversiell. Detta område anses ha särskilda naturmässiga värden och planerna på utbyggnad har väckt offentlig debatt, både bland allmänheten och bland politiker. Enligt Theodórsdóttir (2000) har denna debatt varit en del av en väsentlig ändring i attityder bland allmänheten, media och politiker, angående planering och miljö. Huvudfokus i debatten har varit maktförhållandet i planeringen mellan politiska och administrativa nivåer,

²⁷ Landvernd, hemsida, 2003.

demokratiaspekter och allmänhetens deltagande i planeringen, samt konflikter mellan naturskydd och användning av naturresurser i planeringen.

Regionplan för huvudstadsområdet (Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins)

Den första formella regionplanen för huvudstadsområdet antogs i december 2002.²⁸ Arbetet inleddes 1997 av de åtta kommunerna som utgör huvudstadsregionen. Syftet med arbetet var att bygga en gemensam plan för den framtida utvecklingen och formulera en genomgripande policy och gemensamma mål för huvudstadsregionen (Haraldsson, 2003). Vidare syftade planarbetet till att flytta planeringsperspektiven från den kommunala till den regionala nivån och på så sätt få inblandade kommunala planerare och politiker att lyfta blicken från de lokala intressena till utveckling av området som helhet. Ett ytterligare syfte med planeringen var att främja hållbar utveckling i regionen.

Enligt Haraldsson, som analyserat den regionala planeringsprocessen, lades stor vikt vid främjande av kompakt bebyggelseutveckling i regionen i diskussionen samt planförslaget. Däremot fick konkreta åtgärder som kollektivtransport liten vikt i processen. Vid de offentliga debatttillfällen som organiserades i samband med planeringsprocessen, där offentliga såväl som privata aktörer deltog, diskuterades till största delen den ekonomiska utvecklingen.

Enligt Haraldsson blev det svårt att få representanter från kommunerna, speciellt politikerna att lyfta perspektiven från de lokala intressena inom deras egen kommun mot de regionala intressena och enas om den strategiska utvecklingen i regionen. En möjlig förklaring är att regionplanen är bindande för de kommuner som ingår i samarbetet, vilket gör de kommunala deltagarna obenägna att ta strategiska beslut på denna arena. Vidare ifrågasätter Haraldsson om ett bindande dokument är nödvändigt på den regionala nivån, eller om ett mer fruktbart angreppssätt vore att etablera en funktionell planeringsprocess på den regionala nivån som skulle kunna resultera i planer och visioner för regionen utan att vara bindande för kommunerna.

3.4.4 Initiativ på kommunal nivå

Flera kommuner på Island har arbetat med hållbarhetsfrågor som en del av deras översiktsplanering, men ingen studie av dessa initiativ har gjorts och en samlad översikt av initiativen finns inte tillgänglig.

²⁸ Miljöministeriets hemsida, www.umhverfisraduneyti.is, december 2002

I planstyrelsens utkast till nationell vägledning för kommunplaneringen uppmanas kommunerna att föra in hållbarhetsfrågor i planeringsarbetet.²⁹ Dessutom ger den nationella vägledningen exempel på hur målsättning och arbete med Lokal Agenda 21 kan medverka i planeringsprocessen för kommunplanerna.

Lokal Agenda 21

Det lokala Agenda 21 arbetet på Island sker med stöd av en Lokal Agenda 21-koordinator som är anställd av Kommunförbundet (*Samband íslenskra sveitarfélaga*) för att sprida information och stödja kommunerna i deras arbete med dessa frågor.

Det isländska LA21-arbetet startades initialt under 1998 som ett treårigt pilotprojekt i samarbete med Miljöministeriet (*Umhverfisstjórnuneytið*) och Kommunförbundet. Detta samarbete har blivit förlängt och kommer att fortsätta till år 2005.

För att delta i det nationellt organiserade LA21 samarbetet skall kommunerna samla in information och rapportera till den nationella koordinatoren om arbetets status i kommunen, definiera mål för hållbar utveckling och utarbeta en handlingsplan för kommunen. Under april 2002 arbetade 48 av Islands 105 kommuner med LA21. Dessa kommuner som täcker 93 procent av Islands befolkning, har antingen antagit ett LA21-program för kommunen, arbetar på ett LA21-program, har arbetat med ett LA21-program men inte slutfört arbetet eller förbereder LA21-arbetet.

Fokus i det isländska LA21-arbetet innefattar miljöfrågor som t ex avfallshantering, vattenrening och åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. Sociala och kulturella aspekter, t ex kulturmiljö, miljöinformation och medborgardeltagande samt kommunal styrning, t ex planering och näringsliv har också uppmärksammats, dock i mindre utsträckning (Gíslason, 2000).

I 72 procent av de LA21-aktiva kommunerna kopplas LA21-frågor till den kommunala planeringen.

3.5 Norge

3.5.1 Översikt över planeringssystemet

I Norge är såväl nationella som regionala och lokala myndigheter involverade i fysisk och rumslig planering. De lokala myndigheterna, kommunerna, har en förhållandevis stark ställning. De regionala myndigheterna, fylkeskommunerna, har ansvaret för regional planering som innefattar frågor som kräver lösningar över kommungränserna.

²⁹ Planstyrelsens hemsida, www.skipulag.is, januari 2003

På *nationell nivå* ansvarar Miljøverndepartementet generellt för markanvändningsfrågor och fysisk planering och Kommunal- og regionaldepartementet för rumslig utveckling, dock med viss överlappning. Departementen formulerar nationella rapporter, riktlinjer och mål (i regel i form av *Stortingsmeldingar*) men gör inga nationella planer motsvarande den danska. Miljøverndepartementet ansvarar vidare för miljökonsekvensbeskrivningar, utvecklar plan- och bygglagen, antar fylkesplaner och avgör frågor om invändningar som framförts mot kommunala planer.

På *regional nivå* har Norge 19 fylkeskommuner med demokratiskt vald ledning som bl a har till uppgift att ta fram rådgivande fylkesplaner och s k *regionala utviklingsprogram*. I varje fylke finns också en s k *fylkesmann* som är ledare för statens regionala enhet. Fylkesmannen skall bidra till att nationella mål och riktlinjer omsätts i fylket bl a frågor som relaterar till fysisk planering och miljövård. De fylkeskommunala planerna är i regel utvecklingsplaner men kan också inkludera markanvändningsplaner. Hittills har de fylkeskommunala planerna haft begränsat inflytande då genomföringsinstrumenten kontrolleras av andra: transportinfrastruktur av den nationella nivån och fysisk planering och miljöplanering av kommunerna. Dock har fylkeskommunerna och andra kommunala och nationella myndigheter möjlighet att framföra invändningar (*innsigelser*) då dessa menar att t ex en kommunplan inte är i linje med nationella riktlinjer. Fylkesmannen medlar vid sådana situationer men om inte konflikterna kan lösas på den regionala nivån går ärendet vidare till Miljøverndepartementet.

Norge har 434 *kommuner* och en lång tradition av kommunalt självstyre. Kommunerna ansvarar för fysisk planering och samhällsplanering och ska ta fram en bindande *kommuneplan* och se över denna vart fjärde år i samband med val. Vidare kan kommunerna ta fram *reguleringsplaner* (detaljplaner) och *bebyggelsesplaner* när detta behövs. Dessa kommunala planer är inte underordnade fylkesplanen, men fylkesplanen anger riktlinjer för den kommunala planeringen.

Den norska regeringen som tillträdde hösten 2001 vill förstärka kommunernas roll och öka deras befogenheter och renodla fylkeskommunens roll som regional utvecklingsaktör (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Enligt en regeringsutredning rimmar inte fylkeskommunernas administrativa gränser med den rådande samhällsgeografen, industrin och bosättningsmönstren och det föreslås att nya ”funktionella” regionala administrativa enheter borde skapas (NOU 2000:22).

3.5.2 Nationella initiativ

I början av 1990-talet initierade Miljøvern- och Samferdselsdepartementen projektet ”Samlad areal- och transportplanläggning” för att begränsa biltrafiken och förbättra kollektivtrafiksituationen. Projektet resulterade i antagandet av rikspolitiska riktlinjer för samordnad areal- och transportplanering 1993. Riktlinjerna fick en konkret tillämpning i sex pilotprojekt med fokus på att utveckla metoder för ett samordnat regional utbyggnadsmönster, centrumstruktur, grönstrukturer m m (Schulman & Troedson, 2001).

I stortingsmeldingen ”Regional planlegging og arealpolitikk” från 1993 tog regeringen för första gången ett samlat grepp om markanvändnings- och planeringsfrågor. I denna behandlades miljömål och principer för områdes- och trafikplanering. I början av 1990-talet såg den norska regeringen till att varje kommun kunde tillsätta en s k miljøvernleder för att driva på miljöarbetet och senare även arbetet för en hållbar utveckling (Bjørnæs, 2002). (Mer om miljøvernledarna i avsnitt 3.5.4.)

Vidare har den norska regeringen sedan 1999 givit ut årliga rapporter om miljötillståndet inom en rad olika områden. Dessa innehåller också mål och riktlinjer, bl a så anger rapporten från 2001 att det ekologiska perspektivet skall utgöra en bas för samtliga sektors mål och riktlinjer.

Hållbar stadsutveckling

Den norska regeringen startade i början 1990-talet projektet ”Miljøbyprogrammet” ämnat att förbättra stadsmiljön och stödja en hållbar stadsutveckling i fem städer. Projektets överordnade mål är att dämpa städernas ökade arealanspråk och minska transportbehovet (Schulman & Troedson, 2001).³⁰ (Se även avsnitt 3.5.4.)

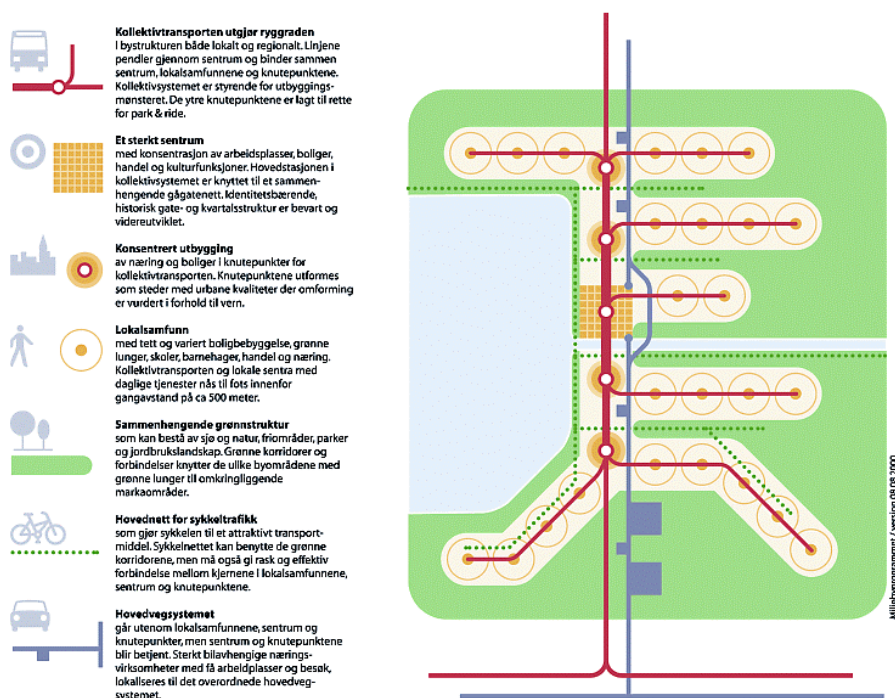
Våren 2002 gav Miljøverndepartementet ut en stortingsmelding med titeln ”Bedre miljø i byer og tettsteder”. Denna tar sin utgångspunkt i den norska urbaniseringstrenden som riskerar att innebära ökade markanspråk i städer och tätorter, ökat transportbehov, ökad biltrafik, försämrade och färre natur- och kulturmiljöer. Stortingsmeldingen innehåller planprinciper som kommunerna och fylkeskommunerna skall ansvara för att följa upp genom planer för stadsutveckling och regionala areal- och transportplaner.

I huvudsak uppmanar principerna till:

- Samarbeten mellan kommuner och näringsliv för att utveckla stadsmiljön och tjänsteutbudet till befolkningen

³⁰ Schulman & Troedson, 2001

- Samordning av areal- och transportplaneringen för att skapa funktionella regioner



Figur 3: Planeringsprinsipper for hållbar stadutveckling enligt Miljøverndepartementets St. meld. nr 23.

Vidare förespråkas:

- Tätt bebyggelse och att utbyggnad koncentreras till utbyggnadsområden framför grönområden.
- Huvudvägnät som betjänar stadens viktigaste knutpunkter och funktioner.
- Stärkt kollektivtrafik och att denna utgör ”ryggraden” i stadsstrukturen.
- Skydd av grönområden och kulturmiljöer.
- Att staden har en klar gräns mot omlandet med jordbruksmark och möjligheter till friluftsliv.
- Krafttag mot luftföroreningar genom skärpta gränsvärden.

- Att ny bebyggelse som för med sig många resande lokaliseras till det lokala respektive det regionala kollektivtrafiknätets knutpunkter.
- Samarbete med flera aktörer i t ex form av partnerskap med offentliga och privata aktörer, t ex när det gäller omformning av stadscentrum eller transportplanering.
- Regional balans och polycentrisk utveckling, t ex genom att mindre orter och städer knyts samman i kollektivtrafiksystem och ökat samarbete mellan städer och kommuner inom en region så att det inte uppstår konflikter mellan dessa.
- Tvärssektoriell planering.

För att åstadkomma en ekologiskt hållbar utveckling anses områdesspecifik och tvärssektoriell planering vara viktiga medel. En sådan planering ger möjligheter för en helhetssyn på bostäder, trafik, arbetsplatser, grönområden etc. Man vill uppmuntra holistisk stadsförtätning som ”muliggjør bevaring og vidareutvikling av eksisterende kvaliteter og samtidigt ivaretar behovet for fornyelse. Det er behov for en bevisst satsning på pleie av omgivelsene, offentlige uterom, grøntarealer og kulturmiljøer.” (s. 12, Miljøverndepartementet, 2002a)

År 2001 initierade Miljøverndepartementet tillsammans med sex andra departement ett program för utveckling att miljövänliga och attraktiva ”tettsteder i distriktene”. Det övergripande syftet med programmet är att trygga en balanserad regional utveckling och öka valfrihet när det gäller bo- och arbetsplatser för invånarna utanför storstäderna och samtidigt trygga en hållbar utveckling av tätorterna. Programmet pågår till 2005 och innefattar fyra fylkeskommuner och 16 kommuner, bl a har man satsat på att utveckla offentliga rum, att stärka den lokala identiteten och att öka utbudet av aktiviteter (Miljøverndepartementet, 2002d).

Hållbara transporter

År 2000 presenterade den norska regeringen en ”Nasjonal transportplan” för perioden 2002-2011. Syftet med denna är att ta ett samlat grepp om den norska transportpolitiken. Tidigare hade olika transportformer, som väg-, järnvägs-, flyg och sjötrafik, behandlats var och en för sig i olika stortingsmeldingar. De huvudsakliga motiven för den samordnade transportpolitiken är att öka säkerheten, nå uppsatta miljömål, öka effektiviteten samt att öka tillgängligheten särskilt för handikappade. En viktig punkt var utredning av alternativa sätt att organisera urbana transportsystem. Syftet med försöken inom detta område är att uppnå en bättre samordnad areal- och transportpolitik i stadsregionerna. Vidare är

målet att åstadkomma en mer resurseffektiv användning på tvärs över förvaltningsnivåerna inom transportsektorn med sikte på att förbättra miljön och framkomligheten.

Stortingsmeldingen om ”Bedre kollektivtransport” som kom 2002 har som mål att effektivisera och förbättra kollektivtrafiken t ex genom ökade statliga medel, bl a upprustning av Oslos tunnelbana samt privatisering av regional busstrafik. Miljøverndepartementet poängterar i en annan stortingsmelding om regeringens miljöpolitik vikten av samarbete mellan lokala och regionala myndigheter för att få till ett mer hållbart och samordnat transportsystem (St. meld. nr.24, 2002). Vidare föreslås i samma stortingsmelding att förbättring av kollektivtrafik kompletteras med trängselavgifter, ekonomiska incitament som uppmuntrar användning av bilar med låga utsläppsnivåer, att kommunerna får ökade befogenheter att styra och minska parkeringsplatsutbudet i områden med god kollektivtrafik och att cykelvägssystemen byggs ut och görs säkrare. Undersökningar visar på att det finns en stor potential för ökat cykelanvändande i Norge (se avsnitt 2.2). Man menar att ökat cyklande inte bara skulle medföra minskade utsläpp och bättre luftkvalitet utan också ökad livskvalitet, förbättrad hälsa och minskad sjukfrånvaro från jobbet (Miljøverndepartementet, 2002b). Det norska Vegdirektoratet har fått i uppdrag att ta fram en nationell cykelstrategi (ibid).

Utbyggnad av vindkraftverk

Det är beslutat att vindkraftsproduktionen ska öka markant i Norge fram till 2010. De senaste tio åren har 20 större vindkraftsparker planerats. Den första parken öppnades i september 2002 på ön Smøla väster om Trondheim. Uppförande av vindkraftverk är en känslig fråga då detta kan komma i konflikt med bevarande av natur- och kulturmiljöer, skydd av biologisk mångfald och försvarets intressen. För att balansera eventuella konflikter och få till en miljömässigt godtagbar planering av vindkraftverk har Miljøverndepartementet uppmanat till utveckling av regionala planer eller lämplighetsanalyser samt utarbetat nationella riktlinjer för planering av vindkraftverk och utvärderat konflikterna kring de 13 första planerade vindkraftverken (Miljøverndepartementet, 2002d).

Lagstiftning

I den norska lagstiftningen finns flera skrivningar som avser att främja en hållbar utveckling. Ett exempel är det generella byggförbud som råder längs norska *strandzoner* (100 meter breda) och som infördes på 1960-talet. Dock har många dispenser getts och på så vis har utbyggnaden av strandzonerna fortsatt. I mars 2002 uppmanade Miljøvernministern

samtliga kommuner och fylkeskommuner att strängt följa 100-metersförbudet i den kommunala planeringen och i dispensansökningar (Miljøverndepartementet, 2002d).

1999 sattes ett tillfälligt stopp mot etablering av stormarknader utanför stads- och tätortscentra vilket gäller fram till februari 2004 (ibid). Tanken är att det nationella etableringsstoppet ska upphävas då samtliga fylken har gjort regionala planer med riktlinjer för lokalisering av stormarknader och centrumstruktur som blivit godkända av Miljøverndepartementet. I juni 2002 hade sex av 19 fylken fått sina planer godkända (ibid).

Ett annat ”verktyg” som kan komma att driva på hållbarhetsarbetet i Norge är en lag om allas rätt till *miljøinformation*. Detta innebär att offentliga myndigheter kommer att bli tvungna att tillhandahålla information om miljöfrågor och hållbar utveckling och att kommuner, fylkeskommuner etc. blir tvungna att rapportera om sitt miljöarbete.

Norges bestämmelser om *konsekvensutredningar* (KU) utgör ett eget kapitel i plan- och bygglagen. Den s k Petroleumslöven med föreskrifter innehåller vidare bestämmelser om MKB av offshore-verksamhet. MKB-bestämmelserna för större anläggningar trädde i kraft i augusti 1990 och har reviderats och anpassats till EU:s direktiv (97/11). Det senaste året har det framförallt utförts MKB för kraftstationer, vindkraftsanläggningar, väg- och hamnanläggningar, avfallsanläggningar och golfbanor.³¹ Kraven om strategiska konsekvensutredningar kommer att resultera i utvidgade konsekvensutredningar av enskilda projekt till konsekvensutredningar av fylkesplaner, kommuneplaner och reguleringsplaner, s k strategiska konsekvensutredningar. Tanken är att kvalitetskraven då inte bara ska innefatta miljökonsekvenser utan även konsekvenser för hållbar utveckling, hälsa, ekonomi, naturresurser och sociala aspekter. Vidare skall förslaget också styrka hänsynen till medverkande och information från berörda myndigheter och offentligheten.

3.5.3 *Initiativ och planering på regional nivå*

I norsk politik har miljöskyddsfrågor spelat en betydande roll i många decennier och dessa frågor har haft stark koppling till regional planering.³² Successivt har miljöskyddsinriktningen vidgats och den regionala planeringen har mer och mer kommit att befatta sig med Agenda 21-frågor och hållbar utveckling. Den norska regeringen har beslutat att den regionala planeringen skall bidra till en utveckling mot

³¹ Årsrapport fra Norge. Nordisk Planmyndighetsmøte, 2002.

³² Clement & Hansen, 2001.

hållbara regioner i alla delar av landet och till en god fysisk och kulturell miljö (Fixdal, 2000).

Det finns också exempel på regional planering för hållbar utveckling som sker utanför de regionala myndigheternas ramar, t ex i form av mellankommunalt samarbete. Ett sådant exempel är den klimat- och energistrategi för Osloregionen som Oslo kommun, Akershus och Buskerud fylkeskommuner har formulerat tillsammans. Motivet för att anta en gemensam strategi är att delar av de tre kommunerna utgör en gemensam arbetsmarknads- och bostadsregion (Oslo kommune et al, 2001).

De regionala knutepunkterna för lokal Agenda 21

Kommunenes Sentralforbund och Miljøverndepartementet tillsåg under senare delen av 1990-talet att det i varje fylke fanns en särskild person anställd som LA21-koordinator, de sk ”regionala knutepunkterna”.³³ Från dessa ”knutepunkter” kunde kommunerna i fylket få hjälp med att komma igång med eller utveckla Agenda 21-arbetet. En studie från 2002 visade att de regionala knutepunkterna har uppfattats som det viktigaste stödet för kommunerna i sitt arbete för hållbar utveckling (Bjørnæs, 2002).

Hållbar utveckling i de regionala utvecklingsprogrammen

1995 introducerade Kommunal- og regionaldepartementet de sk *regionale utviklingsprogrammer* (RUP) i Norge. Dessa är ettårsprogram som tas fram av fylkeskommunerna i syfte att förbättra samordningen mellan planering, verktyg, regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik (Fixdal, 2000). Traditionellt sett har de varit inriktade på ekonomiska och arbetsmarknadsrelaterade frågor och inte miljöfrågor. Men sedan 1999 måste dessa, liksom den norska regionala planeringen, stödja en utveckling mot *hållbara regioner*.

Fallstudie: Hållbar utveckling i Sogn og Fjordane fylke

Bakgrund Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordanes fylkeskommun ligger i västra Norge och består av 26 förhållandevis små kommuner. Fylket är glesbefolkat och har ett rikt natur- och kulturlandskap och lång tradition av naturresursförvaltning. Sogn og Fjordane producerar mycket energi, främst från vattenkraftverk, som ”exporteras” ut ur fylket. Fylket har toppat den norska listan när det gäller livskvalitetsfaktorer och har betonat denna livsstilsprofil i konkurrensen om invånare med andra fylken.

³³ Samtliga regionala knutepunktstjänster var tänkta att placeras i de regionala kontoren under KS men ny politisk majoritet (2001) medförde att 6 av de 19 tjänsterna fick andra former.

Under senare år har fylkeskommunen satsat på arbete för en hållbar utveckling under namnet Regional Agenda 21. Viktiga områden i detta arbete har varit markanvändning och energi.

Hållbar utveckling i fylkesplanen 2001-2004

Hållbar utveckling är ett av fyra prioriterade områden i den aktuella fylkesplanen. De tre andra områdena handlar om livsmiljö, näringsliv & utbildning samt infrastruktur. Samtidigt är hållbar utveckling ett genomgående tema för hela fylkesplanen. Man är medveten om att hållbar utveckling inte kan betraktas som ett särskilt tema utan något som bör genomsyra alla aktiviteter. Samtidigt har erfarenhet visat att då hållbar utveckling är ett horisontellt tema riskerar man att hållbarhetsperspektivet "integreras bort" (Aall, sep 2002). Av dessa anledningar har man valt att ha hållbar utveckling som vertikalt såväl som horisontellt mål.

Fylkesplanen omfattar en rad delplaner eller temaplaner, varav de intressanta i detta sammanhang är *Fylkesdelplan for arealbruk*, *Fylkesdelplan for klima og energi* och *Fylkesdelplan for transport*. De två sistnämnda var i oktober 2002 ännu inte fastställda. Arbete med att på fylkesnivå fastställa hållbarhetsindikatorer för hela fylket såväl som specifika indikatorer för kommunerna pågick också under hösten 2002. Hållbarhetsindikatorerna kommer att knytas till de fastlagda målen och åtgärdsområdena i fylkesplanen, vilket säkrar att de är politiskt förankrade.

Planprocess och genomförande

Sogn og Fjordane fylkeskommun har arbetat aktivt för att involvera regionens olika aktörer i utvecklingen av fylkesplanen: näringsliv, ungdomar, frivilligorganisationer, politiker, kommunrepresentanter, invånare, forskare och högskolor. Planutkastet har funnits på fylkeskommunens hemsida där man har kunnat göra inspel och kommentarer, varav många finns direkt citerade i plandokumentet. Till skillnad från tidigare planprocesser har man involverat aktörerna, framförallt ungdomar och politiker, från början och utvecklat planen i dialog med dessa. På så sätt har aktörerna fått ett ägarförhållande till planen. Processen har tagit längre tid och krävt större arbetsinsats från de olika aktörerna samtidigt som man säkrat politisk förankring och resultatet troligtvis blivit mer hållbart.

Fylkesplanens handlingsprogram innehåller åtgärdsområden som skall genomföras i partnerskap. Exempel på partners kan vara den regionala högskolan, näringslivsorganisationer, utvalda kommuner och Fylkesmannen (statens regionala avdelning). Dessa har i regel gått in med ekonomiska medel till genomförandet av åtgärden. Man ser partnerskapsmodellen som ett sätt att säkra att åtgärden verkligen sätts i verket.

Fylkesdelplan for arealbruk

Då Sogn og Fjordanes landskap i stor grad utgörs av branta berg, glaciärer och djupa fjordar återfinns bebyggelsen framförallt längs fjordkusterna i något man kan kalla "stripbebyggelse". Detta går stick i stäv med den nationella 100-metersprincipen som säger att bebyggelse skall placeras minst 100 meter från kusten samt andra hållbarhetspolicies som förespråkar koncentrerad punktbebyggelse och tågtrafik. I Sogn og Fjordane skulle det vara näst intill

omöjligt, och ur trafiksynpunkt gålet, att bygga 100 meter från kusten. Förhållanden lämpar sig snarare för busstrafik än tågtrafik och enligt fylkets planerare är det spridda men samtidigt linjekoncentrerade bebyggelsemönstret faktiskt är mer hållbart än det punktkoncentrerade.

Dessa och andra specifika förhållanden har lett till att man har utvecklat en *Fylkesdelplan för arealbruk* som omfattar både mark- och vattenanvändning. Fylkena kan upprätta sådana planer medan kommunerna *måste* göra det, men då det händer att fylkeskommunerna är rädda för att bli stämplade som "overkommuner" och på så sätt få sina kommuner emot sig vågar fylkena sällan upprätta arealplaner (Aall, sep 2002). Sogn og Fjordanes fylkeskommun har trots detta som första fylke i Norge upprättat en arealplan och även lyckats undvika alltför mycket kommunal kritik. Man har sett det som angeläget att ta ett samlat grepp om fylkets mark- och vattenanvändning och man har pekat ut områden som lämpar sig för vindkraftverk, olika typer av fiskodling, vattenkraftverk, friluftsområden, naturskyddsområden, ny bebyggelse, transportinfrastruktur o s v. Planen fungerar som riktlinje och stöd för det kommunala planarbetet. Om en kommun inte följer arealplanens riktlinjer har fylkeskommunen möjlighet att sända kommunplanen till Fylkesmannen för avgörande i konflikten. Då Fylkesmannens i Sogn og Fjordane stödjer den regionala arealplanen har man en viss garanti för att den verkligen kommer att användas. Hittills har arealplanen resulterat i en samordnad planering av vindkraftverk längs fylkets kust som delas av sju kommuner. (Planen för arealbruk innefattar textdokument såväl som interaktiva temakartor, se <http://www.sf-f.kommune.no/fdpareal/>).

Motiv för fokus på hållbar regional utveckling

Vid första anblick ser Sogn og Fjordanes planering för hållbarhet heroisk ut, men enligt muntliga källor i fylket har en rad förhållandevis krassa motiv drivit arbetet. Det kanske viktigaste motivet för Sogn og Fjordanes fylkeskommun (och även andra norska fylkeskommuner) att engagera sig i hållbarhetsfrågorna är enligt dessa informanter att fylket på sätt kan legitimera sin egen existens. Då fylkena i dag är ifrågasatta samtidigt som hållbarhetsområdet framstod som "ledigt" kan man se Sogn og Fjordanes fokus på hållbarhet som ett sätt att visa de nationella beslutsfattarna att man faktiskt gör något viktigt och att man inte förtjänar krympta resurser eller befogenheter.

Ett annat motiv är att man ser det som förhållandevis "lätt" att framstå som ett hållbart fylke då man exempelvis har fördelaktigt klimat för ekologisk odling, är rikt på naturresurser o s v. Fokus på hållbarhetsfrågorna kan utveckla den regionala "livsstilsprofil" som numera blivit vanligt förekommande i ett led att attrahera och behålla invånare, företag, besökare och aktivitet.

Ytterligare motiv som lyfts fram är att man bevittnat en klart ohållbar utveckling med skogsdöd p g a smältverksindustri, utfiskning, problem med vattenkraftutbyggnad o s v. och att man med stöd i Fredrikstaddeklarationen 1998 verkligen vill komma till rätta med regionala och globala miljöproblem.

Hinder och framgångsfaktorer

Det finns en rad hinder för genomförandet av fylkesplanen. Dessa rör sammanfattningsvis:

- Att det finns lokala såväl som strukturella mål- och intressekonflikter som inte blivit tydliggjorda vare sig i processen eller i plandokumentet
- Att flertalet av kommunerna saknar kompetens på hållbarhetsfältet och att dessa har svag ekonomi, vilket gör det svårt att prioritera annat än lagstadgade uppgifter
- Att åtgärderna inom hållbarhetsområdet har förhållandevis lite ekonomiska medel för genomförande
- Att fylkeskommunen saknar många av de verktyg som är nödvändiga för att garantera att planen följs (de legala ansvaret för fysisk planering, utsläppskontroll o s v.)

Samtidigt finns en rad gynnsamma faktorer som gör att Sogn og Fjordanes fylkesplan hittills varit lyckad i hållbarhetshänseende och kan ha goda förutsättningar för att få gehör, t ex:

- Att fylket består av små kommuner vilket gör att fylkeskommunen på så sätt spelar en viktig samordningsroll
- Att planen är väl politiskt förankrad
- Att fylkeskommunen tillsammans med Fylkesmannen och det regionala forskningsinstitutet Vestlandsforskning har en stor kompetens och ett stort engagemang på hållbarhetsområdet

Fylkesplaner är inte bindande men då man i Sogn og Fjordane arbetat med stark involvering och partnerskap med ekonomisk bas, kan man tro att man till 2004 har genomfört en stor del av åtgärderna och lyckats ta några steg mot en samlad hållbar regional utveckling.

Källor

Aall, C. 1999 Utgreiing om regional Agenda 21 i Sogn og Fjordane. Frå Livsstil- til Berekraftfylket?, Vestlandsforskning, rapport 3/99.
 Clement, K (2000) *Economic development and environmental gain*. Earthscan: London)
 Clement, K. & Hansen, M. (2001) *Sustainable Regional Development in the Nordic Countries*, Nordregio R2001:8.
 Sogn og Fjordane fylkeskommune, *Fylkesplan 2001-2004*.
 Sogn og Fjordane fylkeskommune, *Fylkesdelplan for arealbruk – Status og analyse*.
 Sogn og Fjordane fylkeskommune, *Fylkesdelplan for arealbruk – Mål, strategiar og retningsliner*.
 Intervjuer i Sogn og Fjordane, september 2002 med Carlo Aall, Vestlandsforskning, Nils-Erling Yndesdal, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Liv Janne Kvåle, Torolf Norheim, Trond Sundby, Sogn og Fjordane Fylkeskommun.

3.5.4 Planering på kommunal nivå

De norska kommunerna har drivit frågor om hållbar utveckling inom ramen för en rad olika nationella utvecklingsprogram, ”Miljøby-programmet” (se nedan), ”Foregangskommunerna” och ”Tettsted-programmet”. Tanken med programmen är att de deltagande kommunerna skall utgöra goda exempel på hur man kan hantera frågor

om biologisk mångfald, natur- och kulturmiljövård, lokal identitet, stadsmiljö, medborgardeltagande i planeringsprocesser etc.³⁴

Miljøbyer

Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø och stadsdelen Gamle Oslo har inom "Miljøbyprogrammet" utarbetat visioner för stadsutvecklingen, antagit planer och genomfört en rad s k nyckelprojekt bl a inom areal- och transportplanering samt utveckling av stadskärnor och centra i perioden 1993-2000. Erfarenheter som programmet givit i dessa städer är bl a:³⁵

- Areal- och transportplanering bör samordnas för hela stadsregionen:

I fyra av de fem medverkande "miljøbyerne" består stadsregionerna av flera kommuner som konkurrerar med varandra om befolkning, arbetsplatser och investeringar. Detta kan vara ett hinder för en långsiktig, gemensam och hållbar planering av markanvändning och transporter. Det föreslås att fylkeskommunen tar ett större ansvar för regional planering och mellankommunal samordning.

- Koncentrerad utbyggnad kring kollektivtrafiklinjerna:

I de reviderade planerna för Fredrikstad, Kristiansand, Bergen och Tromsø har man tagit bort mer perifera utbyggnadsområden och koncentrerat utbyggnaden till centrala zoner i anslutning till kollektivtrafiksystemet.

- Centrala delar, lokalsamhällen och bostadsområden bör skyddas mot genomfartstrafik och bilism:

För att minska bilism i städerna menade miljøbyene att det är behov för större medel till kollektivtrafiksdriften och påpekade att de lokala styrmedlen inte räcker utan att nationella riktlinjer behövs för samordning mellan kollektivtrafik och lokal parkeringspolitik. Ett förslag var att inrätta maxgränser för parkeringsyta i områden med god kollektivtrafikbetjäning.

- Förbättrad kollektivtrafik och ökad gång- och cykeltransport:

I Kristiansands kommun lyckades man under 1990-talet att öka antalet busspassagerare med 30 procent genom bättre erbjudanden, information o s v. Nästa steg är att bygga upp en stark kollektivtrafikaxel med s k Bussmetro som avgår med fem-minutersintervaller. Man har

³⁴ <http://www.foregangskommuner.no/>

och <http://www.distriktsforum.net/faxavisa/Tettsteder.nsf>, 2003-01-15

³⁵ Avsnittet är baserat på information från Miljøverndepartementet, 2000, om inget annat anges.

också anlagt nya cykelbanor samt förbättrat tillgänglighet för funktionshindrade.³⁶

- Visioner som metod för långsiktig utveckling:

Flera av miljøbyene har använt visioner och scenarioteknik för att diskutera och ta fram bilder av framtiden.

Ett flertal av rekommendationerna från Miljøbyprogrammet följdes upp i 2002 års stortingsmelding om *Bedre miljø i byer og tettsteder*.



Figur 4: Nya bostadsområden lokaliserade till kollektivtrafikaxeln i Kristiansand.³⁷

Lokal Agenda 21

1996 rekommenderade den norska regeringen i en stortingsmelding att Agenda 21-frågor skulle integreras i den kommunala planeringen (Miljøverndepartementet, 1996). Detta resulterade dock inte i några konkreta insatser från nationell nivå utan ansvaret bollades över till de lokala och regionala myndigheterna som från tidigt 1990-tal hade arbetat med miljöskyddsfrågor med statligt stöd (*Miljøvern i kommunene*).

En internationell jämförande studie från 1999 visade att Norge hade mycket lite LA21-aktivitet (Clement & Hansen, 2001). Samma år inrättades en enhet för införande av LA21 inom planeringsavdelningen på Miljøverndepartementet. Departementet har efter detta arbetat med att

³⁶ Miljøverndepartementets hemsida:

<http://odin.dep.no/md/planlegging/aktuelt/akriv/>, 2002-12-02

³⁷ Miljøverndepartementet, 2002e

etablera ett nationellt såväl som regionalt nätverk kring frågor om hållbar utveckling samt underlätta kommunikationen mellan kommuner och departementet i dessa frågor (Aall, 2001). Kommunens Sentralforbund har också varit stödjande i Agenda 21-arbetet.

I augusti 2002 gavs den norska hållbarhetsstrategin ut och hösten 2003 planerar regeringen att ge ut en nationell Agenda 21 (Miljøverndepartementet, 2002d). Enligt norska forskare och Kommunenes Sentralforbund har avsaknaden av en nationell hållbarhetsstrategi och nationell Agenda 21 varit ett problem då dessa anser att seriöst regionalt och lokalt arbete för en hållbar utveckling förutsätter denna typ av nationellt stöd (Aall, 2001 och KS, 2002). Enligt hållbarhetsforskaren Aall (2001) kan regeringens förhållandevis passiva roll när det gäller hållbar utveckling åtminstone delvis förklaras av den norska traditionen av kommunal och regional miljöpolicy.

Miljøvernleder och lokal Agenda 21

I början av 1990-talet fanns projektet *Miljøvern i kommunene* som innebar att alla 434 norska kommuner kunde tillsätta en s k miljøvernleder med hjälp av statlig finansiering. Dessa miljøvernleder hade till uppgift att koordinera och driva på miljöarbetet i kommunen. Genom miljøvernlederna fick miljöfrågorna ökat fokus i kommunerna och i den kommunala planeringen. Men detta anses delvis ha avtagit i takt med att kommunerna skurit ned på miljøvernledertjänsterna – 2002 hade 90 av de 434 kommunerna kvar en miljøvernleder (Jalling, juni 2002). Under samma period som miljøvernlederna blev färre ökade intresset för och aktiviteten kring lokal Agenda 21 och hållbar utveckling. Detta innebar i regel ett bredare perspektiv på miljöfrågor jämfört med det som miljøvernlederna tidigare hade stått för (Bjørnæs, 2002). Enligt forskaren Trygve Bjørnæs (2002) har Agenda 21 bidragit med ändringar i form av:

- Globalt perspektiv på miljöfrågorna
- Informationsspridning
- Ökat medborgardeltagande
- Långsiktighet
- Tvärsektoriell integrering.

De norska kommunerna började arbeta med hållbar utveckling och Agenda 21 i slutet av 1990-talet, vilket var senare än flertalet av de andra nordiska länderna (Bjørnæs, 2002 & Lafferty, 2001). En milstolpe i det norska Agenda 21-arbetet var Fredrikstaddeklarationen från 1998. Representer från 150 kommuner deltog i mötet i Fredrikstad och i en diskussion om hur Agenda 21 skulle föras in i Norge. 60 procent av alla

kommuner och fylkeskommuner har idag antagit Fredrikstaddeklarationen (Jalling, juni 2002). 1996 hade endast sju procent av de norska kommunerna startat en LA21-process (Aall, 2001). Vid slutet av 1998 var siffran 17 procent och år 2002 hade närmare hälften av kommunerna åtminstone haft en politisk ”dröftning” om LA21 (Miljøverndepartementet, 2002d). 80 procent av kommunerna menade i början av 2002 att deras LA21-aktivitet skulle öka under det kommande året jämfört med året innan, vilket tyder på att Agenda 21 inte är på väg att avmattas (KS, 2002).

Enligt Carlo Aall (2001) har LA21 i Norge i huvudsak tolkats som en planeringsprocess. Det kommunala LA21-arbetet har i många fall inneburit verksamhet för att öka medborgardeltagandet i planeringsprocessen, t ex genom att arrangera s k *visionsverkstaeder* där man diskuterar hur man vill att samhället ska se ut om 40 år (Jalling, juni 2002).

Bjørnæs menar att LA21-arbetet har spelat en avgörande roll i det norska hållbarhetsarbetet och att LA21 ”vært en av de få tingene som har skjedd som en direkte oppfølging av Rio-prosessen med en eksplisitt referanse til Rio og bærekraftig utvikling” (s. 33, Bjørnæs, 2002).

3.6 Sverige

3.6.1 Översikt över planeringssystemet

I Sverige sker den fysiska planeringen framförallt på kommunal nivå. Det finns ingen lagstadgad nationell eller regional fysisk planering mer än i form av riktlinjer, lagstiftning etc.³⁸

På *nationell nivå* har Miljödepartementet ansvar för fysisk och rumslig planering relaterat till hållbar utveckling och Näringsdepartementet ansvar för transportfrågor och regional utveckling. Det är dock inte bara departementen som ansvarar för att sätta upp nationella riktlinjer utan även statliga myndigheter – i detta sammanhang främst Boverket som arbetar med samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. Naturvårdsverket som arbetar med miljöfrågor och hållbar utveckling spelar också en viktig roll när det gäller planering för den miljömässigt hållbara utvecklingen. Statsmakternas påverkan sker framförallt genom lagstiftning (plan- och bygglagen och miljöbalken), men vissa riktlinjer och nationella mål gällande miljö, regional utveckling och transport läggs även fast i propositioner och skrivelser. De statliga

³⁸ Om inget annat anges bygger avsnittet på Böhme, 2002 och kommentarer från Schulman, mars 2003.

myndigheterna har främst ansvar för att förmedla nationella beslut och mål samt svara för metodutveckling och rådgivning för tillämpningen.

På *regional nivå* är Sverige indelat i 21 län med länsstyrelser. Länsstyrelserna ansvarar för regional utveckling, transport, miljö- och kulturmiljövård o s v. Länsstyrelsen är en statlig regional myndighet som bl a ska verka för att nationella riktlinjer följs i kommunernas planer. Länsstyrelsen ska också ta till vara och samordna statens intressen. På regional nivå finns också landstingen som till skillnad från länsstyrelserna har demokratiskt vald representation och ett visst självstyre. Landstingen ansvarar framförallt för sjukvård och kollektivtrafik. Det finns inga lagstadgade krav på en obligatorisk regionplanering, utan regeringen kan tillsätta ett regionplaneorgan för en begränsad tidsperiod om de berörda kommunerna är överens. Denna regionplanering blir dock bara vägledande för efterföljande planering och beslut. För närvarande bedrivs en regionplanering enligt plan- och bygglagen (PBL) enbart av Stockholms läns landsting. Göteborgsregionens Kommunalförbund har tillförordnats som regionplaneorgan, men arbetet har inte lett fram till en antagen regionplan.

De *regionala tillväxtprogrammen* – som ersätter de pågående *regionala tillväxtavtalen* – är ett nytt instrument för att förbättra samordningen mellan olika sektorer och stärka den regionala nivåns inflytande över regional utveckling. Det överordnade syftet med dessa är att stimulera ”hållbar tillväxt”, m a o är fokus mer på näringslivsutveckling än fysisk planering. Länsstyrelser eller i förekommande fall regionala självstyrelseorgan/kommunala samverkansorgan ansvarar för arbetet med de regionala tillväxtprogrammen i partnerskap med andra regionala aktörer som kan bestå av länsstyrelser, kommuner, landsting, näringsliv och ideella organisationer (Näringsdepartementet, 2002). Parterna enas om ett treårigt program för regional tillväxt som finansieras av medlemmarna i partnerskapet, staten samt EU (ibid). De första regionala tillväxtprogrammen skall genomföras under perioden 2004-2007.

Sveriges *kommuner* har förhållandevis stort självstyre. Dagens 290 kommuner har huvudansvaret för den fysiska planeringen – vilket brukar benämnas ”det kommunala planmonopolet” – och staten kan bara på vissa angivna grunder ingripa mot kommunens planbeslut. I planeringsfrågor har kommunerna två huvudsakliga verktyg till sitt förfogande: översiktsplanen och detaljplanen. Översiktsplanen täcker hela kommunens territorium och syftar till att klargöra kommunens avväganden när det gäller den långsiktiga mark- och vattenanvändningen. Översiktsplanen ska också visa hur riksintressena tillvaratas i området.

Minst en gång per mandatperiod skall kommunfullmäktige ta ställning till om planen är aktuell eller om den behöver revideras. Översiktsplanen är vägledande till skillnad från detaljplanen som är det rättsverkande instrumentet och som i regel avser begränsade projekt och täcker mindre geografiska områden.

3.6.2 Nationella initiativ

Som nämnts ovan är statsmakernas roll när det gäller genomförandet av politiken för fysisk planering begränsad. I detta sammanhang är det emellertid intressant att lyfta fram de nationella stödfunktioner för FN:s handlingsprogram för Agenda 21 och Habitat som regeringen initierat sedan Riokonferensen år 1992. Arbetet har bedrivits i en särskild kommitté under Miljödepartementet med namnet Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, som sedan år 1999 har haft till uppgift att samordna arbetet med Agenda 21 och Habitat-agendan som rör hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer.

När det gäller metodutveckling och rådgivning för hållbar utveckling kopplat till samhällsplanering har Boverket spelat en väsentlig roll, och i flera sammanhang i samarbete med Naturvårdsverket. Tillsammans har de bl a drivit projektet ”Samhällsplanering med miljömål i Sverige”, SAMS, som startades 1998. Syftet med det treåriga projektet var att förstärka och utveckla miljöaspekterna i kommunernas fysiska planering.³⁹

Uttalanden i propositioner och skrivelser från regeringen

Regeringens hållbarhetspolitik sammanfattas i den nationella hållbarhetsstrategin (se tabell 2, avsnitt 3.1). Utöver denna har regeringen under 1990-talet givit ut årliga skrivelser om ekologiskt hållbar utveckling i landet.

I den *transportpolitiska propositionen* från 2001 betonas hållbarhetsfrågor. I propositionen står bl a:

”Investeringar i infrastrukturen bör planeras utifrån ett brett samhällsperspektiv och samordnas med utvecklingen inom andra samhällssektorer. Senast 2010 bör fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras.”

³⁹ Se www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/planer/samsrapp/samsrapp.htm

Ökad tillgänglighet förespråkas samtidigt som man påpekar att detta leder till ökat resande, även med bil och med andra ord negativ miljöpåverkan.

Ett annat viktigt mål är positiv regional utveckling och för att uppnå det vill man bl a öka det regionala ansvaret för transportplaneringen. Man satsar också på regionaltåg för att förstora arbetsmarknadsregionerna (4,5 mdr extra investeringsbidrag), men även på det nationella järnvägssystemet (100 miljarder) och lokalt på cykelbanor.

I den *regionalpolitiska propositionen* från 2001 – ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” – sägs hållbar utveckling vara ett av flera mål. Det framhålls att även de sociala och ekologiska frågorna utgör drivkrafter och möjligheter för tillväxt och utveckling. Det övergripande målet för regionalpolitiken är dock ekonomisk tillväxt och välfärd för hela Sverige. De viktigaste strategierna för denna politik är ”ökad sektorssamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden”. De regionala tillväxtprogrammen utgör grunden för arbetet (se avsnitt 3.6.1 och 3.6.3). Arbeta i partnerskap förespråkas men regeringen betonar att partnerskapens sammansättning bör breddas: ”Kompetens avseende miljö, jämställdhet samt integration och mångfald i partnerskapen är viktigt för att i högre grad integrera dessa perspektiv.” (Boverket, Formas et al, aug 2002). Regeringen påpekar också att arbete i partnerskap inte får äventyra demokratiska processer.

Nationella miljökvalitetsmål

1999 antog den svenska riksdagen övergripande mål för miljökvaliteten inom 15 olika områden:⁴⁰

- 1) Begränsad klimatpåverkan
- 2) Frisk luft
- 3) Bara naturlig försurning
- 4) Giftfri miljö
- 5) Skyddande ozonskikt
- 6) Säker strålmiljö
- 7) Ingen övergödning
- 8) Levande sjöar och vattendrag
- 9) Grundvatten av god kvalitet
- 10) Hav i balans
- 11) Myllrande våtmarker
- 12) Levande skogar

⁴⁰ Se <http://www.miljomal.nu/index.php>

- 13) Ett rikt odlingslandskap
- 14) Storslagen fjällmiljö
- 15) God bebyggd miljö.

För vart och ett av de 15 övergripande miljömålen finns kvantifierade delmål. Länsstyrelserna har fått i uppgift att ta fram regionala miljömål som grundar sig på de nationella målen. Likaså har kommunerna fått i uppgift att formulera lokala miljömål. År 2001 följde regeringen upp miljömålen med mätbara mål, tidsramar och förslag på åtgärder. För att vidare konkretisera de nationella miljömålen gavs rapporten "Indikatorer för hållbar utveckling i Sverige" ut senare samma år.

Boverket ansvarar för miljö kvalitetsmålet "God bebyggd miljö" och har det övergripande ansvaret för "Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader". I detta ansvar ingår att följa upp och redovisa huruvida delmålen har nåtts och föreslå kompletterande insatser för att målen ska nås (Boverket, 2002a). Delmålen inom "God bebyggd miljö" rör bl a varierad bebyggelse, minskad energianvändning i byggnader, minskade trafikbullerstörningar och deponerat avfall och skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.⁴¹

Arbetet för att förverkliga miljömålen åligger dock inte de statliga myndigheterna utan den lokala och regionala nivån. Naturvårdsverket ansvarar dock för att samordna de statliga myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen samt övervaka om vi når uppsatta mål eller inte. Viktiga instrument för miljöarbetet som nämns av Boverket är MKB och strategisk miljöbedömning (SCB, 2002).

Lagstiftning

Sedan Rio-konferensen 1992 har frågor om miljö och medborgarinflytande fått ytterligare uppmärksamhet inom den svenska fysiska planeringen. Detta t ex genom en ändring av den svenska plan- och bygglagen under mitten av 90-talet som stärkt miljöfrågorna i planeringen och möjligheter för medborgarinflytande i planeringsprocessen (Jonsson, 2002). Boverket beskriver utvecklingen när det gäller medborgardeltagande under de senaste åren som: "från att få *bli informerade* via *utbyte av information* till dagens *möjlighet att påverka*."⁴²

⁴¹ Se om samtliga delmål på:

http://www.boverket.se/om_boverket/boverketochmiljmlen.

⁴² *Boverkets särskilda sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling* (M98/2998/8)

Det övergripande syftet med plan- och bygglagen är sedan 1993 att "...främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer".⁴³ Vidare har specifika referenser till goda miljöförhållanden, grönområden, resurshushållning o s v skrivits in.⁴⁴ Regeringen tillsatte i juni 2002 en kommitté för att se över plan- och bygglagstiftningen med syfte att ytterligare stärka lagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling, skapa bättre förutsättningar för bl a god miljö, bostadsbyggande och handel samt att effektivisera beslutsprocessen (Boverket, 2002a).

Bestämmelser om MKB introducerades först i Väglagen 1987 och 1991 infördes bestämmelser om MKB i naturresurslagen som infördes gradvis i 25 tillståndslagar. De grundläggande bestämmelserna om MKB finns sedan år 1999 samlade i miljöbalken som innebär en ny bas för MKB-arbetet i Sverige vad gäller MKB-proceduren och innehållet i MKB-dokumentet.

Enligt plan- och bygglagen ställs det krav på att detaljplaner som kan innebära betydande påverkan på miljö, hälsa och resurshushållning måste analyseras med hjälp av en MKB. År 1996 infördes krav på konsekvensanalyser i översiktsplaneringen enligt PBL.⁴⁵

Sverige ska, i likhet med övriga EU-länder, senast juni 2004 införa krav på miljöbedömningar för vissa planer och program enligt EU direktiv 2001/42/EC.

Sverigevisioner

Under 1990-talet genomförde flera svenska myndigheter olika visions- och strategiarbeten. När det gäller planering och hållbar utveckling framstår Boverkets och Naturvårdsverkets som de mest intressanta.⁴⁶

Som ett led i Sveriges medverkan i Östersjösamarbetet tog Boverket år 1996 på uppdrag av regeringen fram en vision om svensk bebyggelseutveckling, "*Sverige 2009*". I denna föreställde man sig bl a en hållbar bebyggelseutveckling som ett pärlbandsnätverk av ett 20-tal tätbefolkade regionala pärlor eller centra. I detta nätverk skulle ca 80 procent av Sveriges befolkning ingå. Genom att koncentrera bebyggelsen och samtidigt bygga ut den regionala kollektivtrafiken är tanken att åstadkomma förstorade och mindre sårbara arbetsmarknads- och

⁴³ 1 kap, 1 § PBL, Lag 1993:419

⁴⁴ 2 kap. 2 § PBL, Lag 1998:839.

⁴⁵ 1 kap 5 § PBL.

⁴⁶ Detta avsnitt bygger i huvudsak på Nordregio, 2001.

bostadsregioner. För att de regionala kollektiva transporterna skulle bli snabba ansågs det viktigt att stationer och resecentra placeras centralt i anknytning till andra regionalt viktiga funktioner. Tanken var att detta skulle arrangeras genom ett plankontrakt mellan privata och offentliga aktörer.

Vidare menade Boverket att i framtiden blir den gröna strukturen i och kring städerna lika viktig att forma estetiskt och funktionsmässigt som den byggda miljön. Man ville bevara den biologiska mångfalden och det ansågs viktigt att identifiera och skydda områden som är rika på biotoper. Grönområden längre ut skulle användas för att ta emot stadens restprodukter, producera energi till stadens aktiviteter och mat för stadens människor. Stad och land är ömsesidigt beroende och ett gott samarbete dem emellan krävs. För planeringen blir det viktigt att identifiera fysiska områden i landskapet som är viktiga i samarbetet mellan stad och land, att lyfta fram olika aktörers roller för att skapa kretsloppskedjor och knyta planeringen till ekonomiska styrmedel som tillsammans kan skapa stad-och-land-kretslopp.

Naturvårdsverket har på eget initiativ också formulerat visioner om ett hållbart Sverige, "*Sverige 2021*", utgiven 1998. I huvudsak tecknades där två olika bilder av en hållbar utveckling: den ena med en decentraliserad och differentierad bebyggelseutveckling och småskaliga försörjningsområden och kretslopp, den andra med hög specialisering, koncentration och stora kretsloppssystem. Det påpekas att arbetet för ekologiskt hållbar utveckling bör vara sektorsövergripande och att "alla större beslut bör föregås av en sammanvägd bedömning av förslagets konsekvenser för miljön".

Strategier för planering för hållbar utveckling

Som ett led i arbetet med FN:s handlingsprogram Agenda 21 och Habitat fick Boverket år 1999 i uppdrag att utarbeta "en strategi för integrerad syn på planering och hushållning med naturresurser". Verket presenterade år 2000 en skrift med 13 utmaningar för fysisk samhällsplanering för hållbar utveckling. De 13 utmaningarna syftar sammanfattningsvis till att:

- *Öka möjligheterna till samverkan och delaktighet*

Detta gäller framförallt samverkan mellan olika planeringsnivåer, mellan kommuner, inom den kommunala organisationen och med medborgare, organisationer och företag. Mellankommunal samverkan kan t ex ta form av regionala transportssystem eller storskaliga kretsloppslösningar. Vidare anser man att planeringsverktygen behöver utvecklas, t ex konsekvensanalyser, scenarioteknik, backcasting, SWOT-analys och geografiska informationssystem (GIS). Den dialogbaserade

planeringen bör också stödjas där planeraren agerar ”lyssnare, pedagog och processtödjare” snarare än expert.

- *Utveckla helhetssynen i planeringssystemet*

Boverket framför önskemål om att planeringsverktyget konsekvensanalys utvecklas för att göra avvägningar mellan ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska mål å ena sidan och kommunala, regionala och nationella intressen å andra sidan. Ett annat instrument för att öka helhetssynen är de kommunala översiktsplanerna som i viss mån ändrat riktning från att vara mark- och vattenplaner till att bli bredare utvecklingsplaner. Breddade strategiska översiktplaner uppmuntras där man angriper transportplanering, boendeplanering och näringslivsutveckling på ett integrerat sätt.

- *Skapa en god livsmiljö*

Boverkets uppmaning är att förtäta städerna i stället för att bygga nytt i periferin och placera nytillskott i nära anslutning till knutpunkter för kollektivtrafik. Vid dessa knutpunkter bör även andra regionalt viktiga funktioner ligga som större arbetsplatser, sjukhus, skolor etc. Vidare anses det viktigt:

- Att förbättra samverkan mellan olika transportslag, t ex järnvägar, flyg och lastbilstrafik.
- Att snabbtåg byggs ut för att minska den kortväga flygtrafiken.
- Att grönområden görs attraktiva och lättillgängliga för olika befolkningsgrupper.
- Att miljöer är trygga, hälsosamma och tillgängliga.
- Att det finns en rik kulturmiljö.
- Att boendeplaneringen utvecklas (kommunernas ansvar för bostadsförsörjning och bostadskvalitet).
- Att det byggs upp redskap för svåra samhällspåfrestningar som miljökatastrofer, krig, tekniska problem. Bygga upp en robusthet och alternativa tekniska system som kan användas vid tillfälliga avbrott.

Boverket föreslår att MKB och strategiska miljöbedömningar vidgas till att också innefatta ekonomiska och sociala konsekvenser. Ett annat förslag är att skapa uppföljningssystem, t ex i form av hållbarhetsindikatorer.

I en annan rapport utgiven av Boverket tillsammans med Naturvårdsverket poängterar man vikten av att fysisk planering som styrmedel för hållbar utveckling samspelar med andra styrmedel för att tillsammans få genomslagskraft (Boverket & Naturvårdsverket, 2000c). Exempelvis när det gäller målet om minskning av växthusgasutsläpp från trafiken kan fysisk planering (genom t ex infrastrukturlokalisering), ekonomiska styrmedel (t ex trängselavgifter, vägtullar) och tekniska styrmedel (utveckling av miljövänligare transportmedel) samverka på ett effektivt sätt.

Enligt Boverket och Naturvårdsverket (2000c) pekar siffrorna om hushållens energianvändning på vikten av ett förbättrat samspel mellan städer och omgivande landsbygd (mat: 50 %, persontransporter: 30 % och uppvärmning: 20 %). Man hänvisar till fallstudier i ett antal svenska kommuner där tätortsnära odlingsmarker och naturområden innebär möjligheter för:

- En lokalt förankrad försörjning av baslivsmedel
- Omhändertagande av och återföring av näringsämnen i stadens restprodukter
- Produktion av olika slags biogrödor och annan förnybar energiproduktion
- Rekreatiomsområden.

Hållbar planering och förvaltning av kustzoner

Då Sverige har en lång kuststräcka och det anses attraktivt med kustnära bebyggelse, turism o s v. är förvaltning av kustzoner en viktig planeringsfråga. Europaparlamentet och rådet har givit en rekommendation kallad "Integrated Coastal Zone Management" där medlemsländerna uppmanas till att ta fram nationella strategier för planering och förvaltning av kustzonerna där många olika aktörer involveras.⁴⁷ Några berörda länsstyrelser har fått i uppdrag att utarbeta särskilda regionala hushållningsprogram för skärgårdsområdena (SOU 2000:67). Med tanke på etableringar av vindkraftverkverk till havs har förslag uppkommit att utvidga den fysiska planeringen till att även innefatta havsområden utanför territorialhavsgrensens. Verken har i samarbete med Energimyndigheten och Riksantikvarieämbetet tagit fram en handbok för planering av vindkraftverk. Till hjälp för planering och lokalisering av vindkraftsparker har också Boverket bl a utvecklat ett särskilt Internet-baserat GIS-program.

⁴⁷ Om inget annat anges är avsnittet baserat på Boverket, 2000a.

Enligt Miljödepartementet anses det svenska strandskyddet överlag fungera dåligt och är under utredning. Det föreslås att strandskyddet förstärks för att motverka bebyggelsestrycket, utom i de norra delarna av Sverige, där trycket inte är lika hårt.

3.6.3 Initiativ och planering på regional nivå

Som nämndes i avsnitt 3.6.1 bedrivs ingen lagstadgad regional fysisk planering i Sverige, med undantag för Stockholmsregionen. Dock finns många exempel på mellankommunal samverkan kring planeringsfrågor och nya regionala organ och samarbetsformer har bildats under senare år.

Enligt Svenska Kommunförbundet är förväntningarna på samverkan över de kommunala gränserna höga och detta anses vara en huvudfråga för framtidens planering (Boverket & Naturvårdsverket, 2000c). Under 1990-talet har samverkan ökat och år 1998 samarbetade mer än 80 procent av Sveriges kommuner regionalt, en siffra som enligt Kommunförbundet ständigt ökar (Boverket, 2000a).

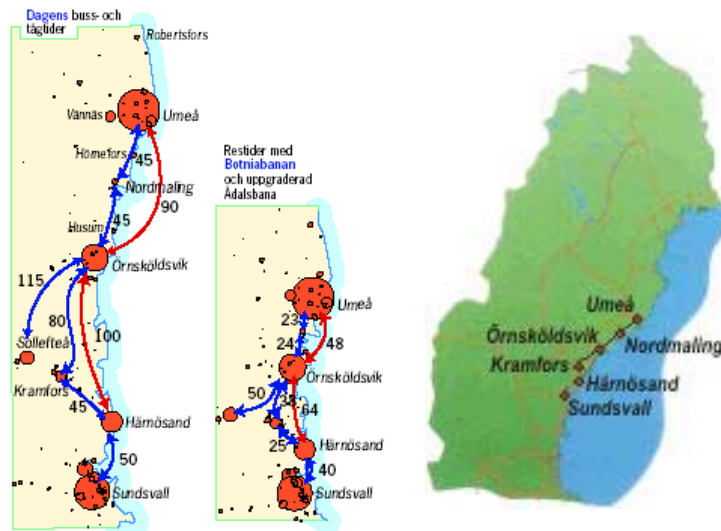
I flera områden och regioner, bl a Mälardalen, Västsverige, Skåne och Blekinge, har kommuner och regionala organ sett behov av att samordna sin planering för att bli mer hållbara och attraktiva regioner. I dessa regioner finns exempel på olika former av samverkan för att utveckla transportsystem (t ex regionaltåget Kustpilen längs Sverige södra och syd-västra kust), kultur, utbildning eller bostadsbestånd. De regionalt viktiga funktionerna som dessa kan genom samverkan hålla en högre kvalitet (Boverket, 2000a).

Fallstudie: Botniabanan – regionförstoring genom ny järnvägssträckning

Bakgrund

I östra delarna av Norrland finns sedan slutet av 1800-talet en järnvägssträckning som av försvarsstrategiska skäl förlades några mil från kusten och inte i direkt anslutning till industrierna och tätorterna som huvudsakligen ligger längs kusten. Enligt Banverket är den nuvarande stambanan inte ändamålsenlig då den är krokig, backig, inte knyter samman tätorterna samt är enkelspårig och hårt trafikerad av godståg. För att förbättra kommunikationerna mellan städerna och tätorterna byggs nu en ny järnvägssträckning om ca 19 mil längs kusten mellan Nyland i Kramfors kommun, via Örnsköldsvik till Umeå, med namnet Botniabanan.

Banan planeras för både godstrafik och persontrafik och sträcker sig genom fem olika kommuner. I Botniabaneprojektet ingår även en uppgradering av den befintliga Ådalsbanan och av denna anledning är totalt åtta kommuner och två länsstyrelser och landsting involverade i planeringen av järnvägen.



Botniabanans sträckning. Källa: Banverkets hemsida - Projekt Botniabanan

Botniabanans ändamål

Botniabanan har enligt Banverket fyra huvudsakliga ändamål (hemsida Projekt Botniabanan):

1) Regionförstoring

Orterna längs Norrlandskusten har olika näringslivs- och utbildningsinriktningar och specialiseringen kommer troligtvis att öka vilket gör det angeläget att förstora pendlingsregionerna. Med Botniabanan beräknas t ex restiden mellan Umeå och

Örnsköldsvik att bli 40-50 minuter (idag 90 min), vilket gör att fler människor når fler arbets- och utbildningsmarknader utan att behöva flytta. Likaså syftar Botniabanan till att öka tillgången till service-, rekreations- och kulturutbud.

2) Näringslivsutveckling

Genom snabbare transporter menar Banverket att produktionsenheterna i regionen blir mer konkurrenskraftiga, att förädlingsgraderna kan höjas och att lokaliseringsförutsättningarna förbättras. Godstransporterna blir inte bara snabbare utan också billigare och mer pålitliga. Smidigare persontransporter underlättar också företagens (och högskolornas) rekryteringsmöjligheter och kompetensnivån kan således höjas.

3) Stärkt bebyggelseutveckling och transportstruktur

Som nämnts ovan kan Botniabanan bidra till ett mer differentierat utbud och öka samspelet mellan orterna längs kusten. Särskilda resecentrum med centrala lägen planeras längs järnvägssträckning så att dessa stärker den befintliga Ortsstrukturen, gör järnvägen konkurrenskraftig och så att banan tjänar orterna så bra som möjligt. Vissa resecentra finns redan och kommer att utvecklas medan andra är nya. Tanken är att resecentra skall samordnas med ny bebyggelse och att strategiska funktioner skall lokaliseras i gång- eller cykelavstånd till stationerna. För att få till stånd dessa resecentra krävs att kommunernas översiktsplanering samordnas och att stationslägen säkras.

4) God miljö och långsiktig hållbarhet

Det huvudsakliga miljöargumentet för Botniabanan är att den kan bidra till att vägtrafiken avlastas och att växthusgasutsläpp, buller och vägtrafikskador följaktligen kan minska. I ett större perspektiv menar Banverket att flygtrafiken också kan avlastas då Botniabanan blir en del av ett effektivare järnvägssystem.

Botniabanans genomförande och planprocess

Planeringen av Botniabanan har pågått sedan 1994 och delar av järnvägen har redan börjat byggas. En sammanslutning av åtta kommuner och två länsstyrelser och landsting (Botniabanegruppen) initierade projektet tillsammans med andra regionala företrädare ur fackföreningar, näringsliv och universitet och dessa aktörer utredde även nyttan av projektet. Banverket driver och planerar nu projektet i samverkan med kommuner och länsstyrelser. Fyra av de berörda kommunerna har bedrivit översiktsplanering parallellt med Banverkets planering och har samordnat informationsmöten, remissgång och samråd.

Bygget och finansieringen av Botniabanan har en annorlunda form då staten tillsammans med fyra kommuner har bildat ett aktiebolag, Botniabanan AB. I avtalet mellan staten, fyra kommuner och två landsting har kommunerna tagit på sig att finansiera de resecentrum som behövs. Enligt avtalet ansvarar aktiebolaget för att järnvägen finansieras och byggs. Finansieringen sker genom lån på kapitalmarknaden och när banan är färdig ska Botniabanan AB hyra ut banan till Banverket för en kostnad som täcker låne- och driftskostnader. Detta kommer att gälla ett antal decennier fram tills att banan övergår till att förvaltas och drivas som övriga stomjärnvägar. Kommunerna skall tillsammans med landstingen driva regional persontrafik i minst 15 år efter att banan öppnats.

Botniabanans sista sträckning möter kritik

Stora infrastrukturprojekt som Botniabanan skall enligt miljöbalken tillåtlighetsprövas av regeringen. 13 av de 19 milerna har fått klartecken efter regeringens miljöprövning. Dock är prövningen av sträckningen mellan Nordmaling och Umeå ännu inte klar. Banverket har utrett olika alternativ för den sista sträckning och lämnat det alternativ till tillåtlighetsprövning som ansågs vara mest ändamålsenligt.

Den föreslagna sträckningen har dock mött kritik av miljöorganisationer, främst Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) som menar att sträckningen genom Umeälvens delta innebär förödande miljökonsekvenser. Umeådeltat är enligt SNF en av norra Europas viktigaste platser för rastande flyttfåglar och ett biotoprikt område och klassat som svenskt riksintresse och del av EU:s Natura 2000-nätverk för särskilt skyddsvärda områden. SNF är positiv till Botniabanan som helhet och tåg som transportmedel men de vänder sig mot dragningen genom Umeådeltat (SNF Remissvar Botniabanan, jan, 2001). Meningarna går dock isär då Banverket hävdar att dragningen genom Umeådeltat är fullt förenligt med bevarande av ett rikt fågelliv (Västerbottenskuriren, 2002-01-29). Dessutom anser Banverket att sträckningen genom Umeådeltat skulle tjäna Umeå stad bäst (Dickens, jan 2003).

SNF och lokala intresseföreningar kritiserar också Banverket för att planeringen av Botniabanans sista sträckning mellan Nordmaling och Umeå inte varit tillräckligt öppen, att intresseföreningarna inte tillfrågats i utredningsarbetet samt att tiden för remissyttrande varit ovanligt kort (SNF Remissvar, jan 2001 och Bay, maj, 2001). Även meningarna om detta går isär då kommunerna upplevt processen som öppen och menar att intresseföreningarna visst varit inbjudna (Dickens, jan 2003).

Svenska regeringen har begärt yttrande från EU-kommission om Botniabanans dragning genom Umeälvens delta, vilket ännu inte redovisats. De många olika turerna och projektets fördröjning har gjort att projektet som helhet blivit dyrare än först beräknat (Karlsson i DN, 2002-08-24). Om det hela går enligt tidplanen beräknas dock banan vara öppen för trafik år 2008.

Källor

Bay, Per, för Stöcke Samrådsgrupp, krönika, 2001-05-28,
<http://w1.904.telia.com/~u90402494/>
Banverket, *Projekt Botniabanan*, www.botniabanan.se
Dickens, Tommy, Örnsköldsviks kommun och Botniabanegruppen, telefon, 2003-01-28
Karlsson, L.I. "Val 2002/Viktigaste frågorna: Miljön. Miljön förlorar oftast mot trafiken" i *Dagens Nyheter*, 2002-08-24.
Riksdagens revisorers granskning av väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten, 2000.
Svenska Naturskyddsföreningen, *Remissvar Botniabanan*, 2001-01-13, www.snf.se
Svenska Naturskyddsföreningen, *24 miljöpolitiska julkappar till regeringen*, 2002-12-18, www.snf.se
Sveriges Ornitologiska förening, *Dagens Nyheter*, 2002-10-16
Världsnaturfondens remissvar *Utvidgad komplettering av Banverkets ansökningar om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken avseende Botniabanan*, 2001-02-12.
Västerbottenskuriren, 2002-01-29.
www.riksdagen.se/debatt/0001/forslag/Rr11/RR110016.ASP
Umeå delta- och skärgårdsförening, Stöcke samrådsgrupp och Sörmjölle By, <http://w1.904.telia.com/~u90402494/>, pressmeddelande, 2001-05-16

Regionala självstyrelseorgan

År 1997 inleddes försök med utökat regionalt självstyre i Västra Götalands, Kalmar, Skåne och Gotlands län. Det ökade regionala självstyret innebar främst att ansvaret för regional utveckling flyttades från länsstyrelserna till de s k regionala självstyrelseorganen som tillsatts genom direkta eller indirekta val.⁴⁸ Syftet med försöken var att fördjupa demokratin och effektivisera det regionala utvecklingsarbetet – detta genom att föra besluten närmare medborgarna och till de folkvalda i regionen (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2000). De regionala självstyrelseorganens verksamhet innefattar bl a transportplanering, miljö, näringsliv, kultur etc. När det gäller miljöfrågor är dock länsstyrelserna traditionellt huvudansvariga. Erfarenheterna från försöksperioden tyder på att det är viktigt att miljöfrågorna får större plats i självstyrelseorganens arbete (Naturvårdsverket, 2002b). Detta skulle kunna ske antingen genom förbättrad miljökompetens i självstyrelseorganens sammansättning eller genom bättre samarbete med länsstyrelserna, då dessa i regel har god miljökompetens (ibid).

Efter att bl a ha arbetat med nationell och regional transportinfrastruktur menar de fyra försöksregionerna att ytterligare ”regionalisering” behövs på området. Försöksregionerna önskar ta ett större ansvar för det nationella systemet och ytterligare delta i och påverka regeringens arbete med transportpropositioner.

Försöken har i stort varit lyckade och sedan år 2001 tillåter regeringen att samtliga län kan bilda indirekt valda kommunala samverkansorgan.⁴⁹ Sju samverkansorgan som bildades vid årsskiftet 2002/03 har försöksvis från årsskiftet tagit över vissa uppgifter från länsstyrelsen (KU, 2002).

Regionala tillväxtprogram

De regionala tillväxtprogrammen (se avsnitt 3.6.1) som ersätter de regionala tillväxtavtalen skall enligt regeringen främja en ”hållbar regional utveckling”.⁵⁰ Naturvårdsverket påpekar dock ”att integrera miljö och hållbar utveckling i det regionala utvecklingsarbetet, som exempelvis i de regionala tillväxtprogrammen, är ett långsiktigt förändringsarbete. Det innebär att en ny fråga förs in på en gammal arena

⁴⁸ Kommun- & Landstingsförbundens hemsida:

<http://www.lf.svekom.se/tru/RSO/regionforsoken.htm>, 2002-12-20

⁴⁹ ibid

⁵⁰ Naturvårdsverkets hemsida:

<http://www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/hrut/hrut.htm>, 2003-02-06

med inarbetade strukturer.”⁵¹ Erfarenheterna från den första generationens regionala tillväxtavtal har visat att miljöintegrationen inte varit särskilt lyckad.⁵² Detta ledde till att regeringen år 2000 utsåg ett antal pilotlän för att utveckla metoder för miljöintegration i de regionala tillväxtavtalen samt sprida sina erfarenheter till andra län. Metoder som dessa pilotlän har föreslagit rör bl a användande av strategiska miljöbedömningar (SMB), checklista med kriterier för att sålla bort miljöskadliga projekt, se till att deltagarna i tillväxtprogramarbetet representerar många olika sektorer och perspektiv samt har tillräcklig miljökompetens (Naturvårdsverket, 2002c).

3.6.4 Planering på kommunal nivå

Under 1990-talet har krav på ökad miljöhänsyn, förbättrad insyn och medborgardeltagande successivt förts in i den svenska lagstiftningen, däribland plan- och bygglagen. Detta har medfört att miljöfrågor numera har en förhållandevis självklar roll i den kommunala planeringen som också blivit mer öppen (Miljödepartementet, 2002).

På kommunal nivå har det svenska lokala Agenda 21-arbetet utgjort kärnan i verksamheten för en hållbar utveckling. Agenda 21-arbete har försiggått i någon form i samtliga svenska kommuner och det har i många fall även påverkat den kommunala översiktsplaneringen i en hållbar riktning (ibid).

Översiktsplanering för hållbar utveckling

Boverket och Naturvårdsverket har givit ut ett antal rapporter och skrifter om översiktsplanering och hållbar utveckling.⁵³ Dessa innehåller bl a exempel på hur man kan väva samman dessa områden till kommunal översiktsplanering för hållbar utveckling, med erfarenheter och idéer från olika kommuner runt om i landet. Exempel på insatser är:

⁵¹ ibid

⁵² Naturvårdsverket refererar till Ds 2000:7, Näringsdepartementet, Rapport om tillväxtavtalen – Första året.

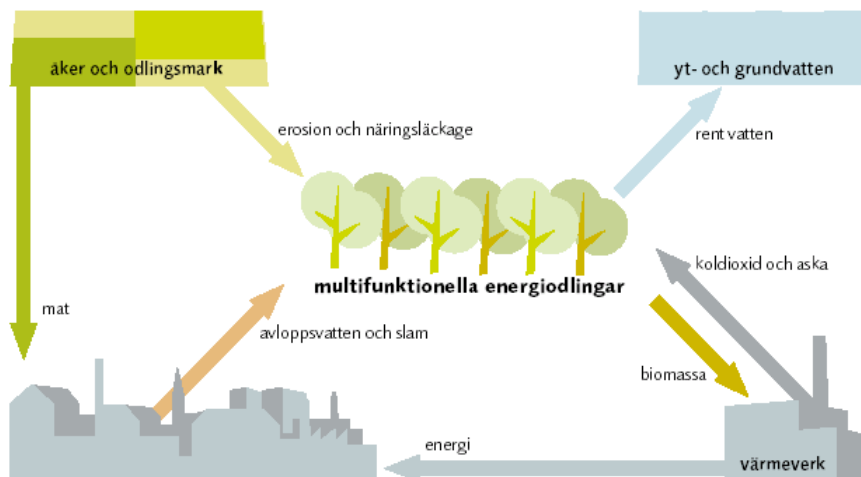
⁵³ Bland andra: Boverket & Naturvårdsverket (2000a) *Översiktsplanering för hållbar utveckling*. Boverket & Naturvårdsverket (2000b), *Tema miljömål – Planera för hållbar utveckling*. Boverket och Naturvårdsverket (2000c) *Planera med miljömål! – En vägvisare*. Boverket (2000b) *Planering för hållbar utveckling – Exempel från två översiktsplaner*. Boverket (2000) *En stad är mer än sina hus... hållbar utveckling av städer och samhällen*. Boverket (2001) *En stad är mer än sina hus... Hur arbetar kommuner med hållbar utveckling – en exempelsamling*.

Fysisk struktur:

- Avsättning av mark för utbyggnad av vindkraftverk (Kungälv)
- Nya riktlinjer för permanentning av fritidshusområden (Kungälv)
- Lokalisering av bebyggelse och funktioner så att transportbehovet minskar, inrättande av s k ”grannskapskontor” i anslutning till bostadsområden (Karlstad)
- När grönytor i staden exploateras: skapa ”kompensationsbiotoper” – anläggning av nya eller utveckling av befintliga biotoper till ett rikligare innehåll (Karlstad)
- Sammanbindning av parker och grönytor till ”gröna stråk” (Karlstad)
- Utbyggnad av cykelvägar (Örebro, Helsingborg m fl)
- Integrering av bostadsformer, service, rekreationsområden och arbetsplatser (Upplands Väsby, m fl)
- Nytt stadshus/kulturhus/bibliotek/konsthall för att stärka den lokala identiteten (Upplands Väsby m fl)

Kretslopp:

- Samspel stad – land: kretsloppsanpassning av vatten-, energi- och materialflöden, t ex i form av anläggning av energiskog som ger energi men som också kan användas för att rena avlopps- och lakvatten samt ta hand om restprodukter och slam



Figur 5: Exempel på rollen av multifunktionella energiodlingar. Boverket, 2000c.

- Bevarande av tätortsnära jordbruksmark för stad-land-kretslopp (Karlstad)
- Småskaliga system för vatten och avlopp (Karlstad)
- Källsortering av avfall, kompostering och lokalt omhändertagande av dagvatten (Karlstad)

Deltagande:

- Presentation av planförslag på kommunens hemsida för att på så sätt sprida information och uppmuntra till bredare medborgardeltagande (Karlstad)
- ”Öppet hus” i varje kommundel på kvällstid för att diskutera kommunens framtid (Kungälv)
- ”Klotterplank” längs en huvudgata där förbipasserande kunde skriva sina önskemål om kommunens framtid (Upplands Väsby)
- Sektorsövergripande samarbeten
- Dialoger mellan politiker, medborgare, planerare, miljövårdare och andra expertgrupper (många kommuner)

Metoder och verktyg:

- Hållbarhetsindikatorer för att kunna jämföra utvecklingen över tid, samt mellan kommuner och regioner
- Geografiskt informationssystem (GIS)
- Strategiska miljöbedömningar (SMB)
- SWOT-analys
- Ekologiska fotavtryck (Storuman, Burlöv m fl)
- Mentala kartor
- Visioner och scenarier

Lokal Agenda 21

Forskaren Katarina Eckerberg (2001) menar att Sverige jämfört med andra europeiska länder är det land som i störst utsträckning arbetat med LA21. I Sverige kom man igång tidigt med LA21 och har den högsta andelen kommuner med LA21-aktivitet. År 2002 hade alla kommuner arbetat med Agenda 21 på ett eller annat sätt (Miljödepartementet, 2002). I 70 procent av kommunerna hade kommunfullmäktige antagit en lokal handlingsplan och lika stor andel hade också en anställd Agenda 21-koordinator på heltid (ibid). Uppgifter från 2002 visar dock att de svenska LA21-aktiviteterna dalat de senaste åren – en fjärdedel av alla kommuner

uppges att LA21-planen har spelat ut sin roll eller inte används längre.⁵⁴ Färre kommuner sätter av särskild budget för LA21-arbete och de som sätter av budget har minskat på summorna de senaste fyra åren.

Det svenska LA-21 arbetet betraktas trots allt som vällyckat och enligt Eckerberg (2001) kan detta huvudsakligen förklaras med den stora uppbackningen LA21 har fått från nationell nivå i Sverige, t ex genom kampanjer, information och finansiering bl a från Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, Kommunförbundet och Miljövårdsberedningen. Från och med 1997 infördes ett statligt stöd till lokala initiativ för en ekologisk hållbar utveckling (se avsnittet nedan). Eckerberg påpekar att den nationella inblandningen kan tyckas spegla ett visst ”uppifrån-och-ned”-perspektiv som strider mot ”nedifrån-och-upp”-tanken i Agenda 21. Men hon menar vidare att man från den nationella nivån försökt uppmuntra gräsrotsinitiativ och brett deltagande. Eckerberg varnar dock för att den svenska staten styr för mycket av det lokala Agenda 21-arbetet. De lokala investeringsprogrammen (se nedan) är enligt Eckerberg i viss mån kontraproduktiva då de stipulerar hur investeringarna bör organiseras och omsättas. Eckerberg påpekar att de lokala prioriteringarna kanske inte alltid stämmer överens med de nationella prioriteringarna, m a o efterlyser hon att den nationella nivån agerar mer som en hjälpare än en styrande hand. Ytterligare en varningsflagg höjs för att skillnaderna mellan ”pionjärkommunerna” och de kommuner som släpar efter vad gäller LA21 och miljöarbete blir än större.

Program för ekologisk omställning i kommunerna

De s k ”lokala investeringsprogrammen” (LIP) betraktas som viktiga för det kommunala Agenda 21-arbetet (Eckerberg, 2001). Statsminister Göran Persson proklamerade 1996 att Sverige skulle bli ledande i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling. Ca en miljard SEK tilldelades projekt för kretsloppsanpassning inom bygg och infrastruktur. (Tidigare, 1994-1996, hade pengar också fördelats till projekt för en bättre miljö och hållbar utveckling.) Vidare avsatte den svenska regeringen ca 7,2 miljarder till lokala investeringsprogram för hållbar utveckling.⁵⁵ Syftet med investeringsprogrammen är att minska miljöbelastningen, öka energieffektiviteten, användning av förnyelsebara resurser och samtidigt öka sysselsättningen (Schulman & Troedson, 2001). År 2002 hade drygt hälften av de svenska kommunerna beviljats stöd och åtgärder som finansierats är bl a utbyggnad av fjärrvärmenätet, miljöanpassning av

⁵⁴ Nasjonalt nettsted for Lokal Agenda 21, LA21-glansen falmer i Sverige, <http://www.agenda21.no>, 2002-09-09

⁵⁵ De 7,2 miljarderna avsattes för perioden 1998-2003. Clement & Hansen, 2001.

bostadsområden, anläggning av våtmarker, lokalt omhändertagande av dagvatten och skydd av biologisk mångfald.⁵⁶ Som ett led i Sveriges insatser för att minska utsläppen av växthusgaser kan kommuner från och med mars 2003 få statsbidrag för klimatåtgärder inom exempelvis transporter och energiområdet (Klimatinvesteringsprogrammet, KLIMP).⁵⁷

Lokal Agenda 21 och kommunal översiktsplanering

Närmare hälften av de svenska kommunerna hade år 2000 formellt beslutat att sammanföra det lokala arbetet med Agenda 21 och översiktsplaneringen (Schulman & Troedson, 2001). I en fördjupad studie om hur tio svenska kommuner arbetat med Agenda 21 konstateras att en lokal Agenda 21-plan och den kommunala översiktsplanen har många gemensamma element (Eckerberg & Brundin, 2000).⁵⁸ Enligt samma studie förefaller det som att sammanföringen av Agenda 21 och översiktsplanering framförallt har inneburit att miljöfrågorna har fått mer plats i planeringen. I vissa fall har det även inneburit integrering av de olika kommunala sektorerna och deras arbete. Vidare har många kommuner arbetat med nya former för medborgarinflytande, t ex i form av visionsarbete, medborgarpaneler eller studiecirkelar. Boverket (2000a) menar att det svenska arbetet med LA21 har stärkt den lokala demokratin och lokalt engagemang överlag. Enligt en studie från 1992 visade det sig att den svenska översiktsplaneringen ofta brast både när det gäller att beakta miljöfrågorna och att involvera medborgarna i beslutsprocessen.⁵⁹ I många kommuner har Agenda 21 därefter inneburit en möjlighet att föra fram frågor om medborgardeltagande och miljö i översiktsplaneringen. I en studie av Eckerberg och Brundin från år 2000 påpekas det dock att ett flertal kommuner som arbetat med att involvera medborgare i planeringen har haft problem med att vidhålla engagemanget.

⁵⁶ Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se, 2003-06-23 samt Schulman & Troedson, 2001.

⁵⁷ Fram till år 2004 omfattar KLIMP 900 miljoner kronor, Naturvårdsverket, 2002a.

⁵⁸ Se även Aalborgdeklarationen om lokal Agenda 21-plan.

⁵⁹ Eckerberg, & Brundin, 2000 refererar till Khakee, A. och Eckerberg, K. (1992) *Mellan lag och förväntningar – översiktsplanering utvärderas*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Planering för hållbar utveckling i Helsingborg

Bakgrund

Helsingborg i nordvästra Skåne är en kommun med ca 120 000 invånare som utgör ett regionalt centrum. Det goda kommunikationsläget påverkar näringslivet som i huvudsak utgörs av handel- och transportverksamhet, livsmedelsproduktion samt kemisk industri. Bebyggelsen är koncentrerad till den gamla stadskärnan och sträcker sig därifrån ut i breda stråk med gröna kilar emellan. Kommunens strategi för den fysiska planeringen har varit att stärka center- och stråkstrukturen så att infrastrukturlösningar ska bli effektiva och miljövänliga och så att grönstrukturerna bevaras.

Hållbar utveckling och Agenda 21 i översiktsplaneringen

Helsingborgs stad kom igång tidigt med ett Agenda 21-plan och staden har arbetat mycket för att integrera tankar om hållbar utveckling i den kommunala översiktsplaneringen. Detta har man bl a gjort genom:

- Seminariearrangemang och studiecirklar där allmänheten bjödits in för att diskutera översiktsplaneringen. Sammanlagt har Stadsbyggnadskontoret träffat 500 boende för dialog om översiktsplanen.
- Visionsarbete
- Beräkningar av kommunens "miljöskuld"
- Uträkningar av miljökonsekvenser för beslutsfattare
- Insatser för att integrera genusperspektiv i översiktsplaneringen
- Samarbete med skolor för att få barn och ungdomars perspektiv till översiktsplaneringen
- Integrering av natur- och kulturmiljöplaner i översiktsplanen.

Agenda 21-frågor har i flera fall även förts in i stadsdelsprojekt exempelvis genom:

- Restaurering av våtmarker
- Bygge av ekodukt
- Uppsättning av fågelholkar i samarbete med skolor som följer utvecklingen i holkarna

Medborgarmedverkan i stadsdelsförändring

I stadsdelen Söder planerar staden för hållbar utveckling med tonvikt på den sociala hållbarheten. Stadsdelen karaktäriseras bl a av slitna byggnader, mycket asfalt och betong, få grönområden och mycket genomfartstrafik. Historiskt sett har många av Helsingborgs industriarbetare bott på Söder och på senare år har det utvecklats till ett mångkulturellt område där närmare hälften av alla invånare har utländsk bakgrund. Andelen svenskfödda minskar snabbt och genomströmningen är hög. Instabiliteten, stor arbetslöshet och de låga genomsnittsinkomsterna åtföljs av höga ohälsotal och låg köpkraft.

För att minska segregationen och förbättra situationen för de boende har

Helsingborgs stad startat ett förändringsprojekt för stadsdelen som bygger på delaktighet och involvering, med särskild tonvikt på kvinnor och ungdomar. Under hösten 2001 arbetade staden med att förstå de boendes problembilder och önskningar genom möten med ca 300 fokusgrupper där även näringslivsföreträdare ingått. Med denna kunskap har arbetet fortsatt med fysiska förändringar, t ex för att minska trafikens barriäreffekter och öka tryggheten i området. Med hjälp av synpunkterna från fokusgrupperna har ett 30-tal förändringsobjekt identifierats. Några förändringsprojekt har redan verkställts, bl a invigdes en utomhusisbana strax före jul 2002. De boende deltar också själva bl a i att rusta upp gårdar så att de blir grönare, mer trivsamma och kretsloppsanpassade. Med hjälp av sådana mindre eller större fysiska förändringar hoppas man att kunna öka områdets attraktivitet, förbättra den lokala identiteten, öka det lokala företagandet o s v.

Källor

Boverket & Naturvårdsverket (2000) *Planera med miljömål! Fallstudie Helsingborg – tillgänglighet till miljöanpassade transportsystem*
Boverket (2002) *Stadsplanera – istället för att trafikplanera och bebyggelseplanera*.
Eckerberg, K. & Brundin, P (2000). *Lokal Agenda 21 – en studie av 10 svenska kommuner*. Stockholm: Kommentus Förlag.
Helsingborgs stad: www.kommun.helsingborg.se, 2003-01-26:
- Kommunfakta – Helsingborg 2002
- Agenda 21-samordningens verksamhetsberättelse 2001
- Söder i förändring, nyhetsbrev, november 2002
- Söder i förändring, nyhetsbrev, december 2002
- Förändringsobjekt på Söder, 2002-04-09

3.7 De nordiska ländernas arbete med Agenda 21

Handlingsplanen Agenda 21 från FN:s Riokonferens 1992 har givit avtryck i samtliga nordiska länder och mycket av det lokala nordiska hållbarhetsarbetet har drivits med Agenda 21-flagg eller med inspiration av Agenda 21. I många fall har Agenda 21-verksamheten kopplats till den kommunala, eller i vissa fall även regionala, planeringen. I tabellen nedan sammanfattas de nordiska ländernas Agenda 21-arbete och dess koppling till planering

Tabell 4: Agenda 21-arbete i de nordiska länderna

Land	Agenda 21s fokus/innehåll	A21-arbetets koppling till och betydelse för planering	Nationellt stöd för lokalt och regionalt A21-aktivitet	Aktiva kommuner och regioner
Danmark	Helhetssyn och tvärssektoriellt tänkande Aktivt medborgardeltagande Kretsloppstänkande Införande av globalt perspektiv Fokus på långsiktigt tidsperspektiv	Stark koppling till fysisk planering. Nationella LA-21 kampanjer har drivits från avdelningen för fysisk planering på Miljö- og Energiministeriet. Inneburit ökat medborgardeltagande i planeringsprocessen.	Ja, från: Miljö- og Energiministeriet Kommunförbundet Amtsrådsföreningen Krav på kommunal och regional A21-strategier enligt lag	74 % av kommunerna har inlett A21-arbete (2001). 93 % av amterna inlett A21-arbete (2001) 2003: alla kommuner och amter måste ha antagit en LA21-strategi
Finland	Grönt näringsliv Överlevnadsstrategier för landsbygd Ändrade konsumtionsvanor Klimatförändring Medborgardeltagande i fysisk planering	Ökat medborgardeltagande i fysisk planering	Ej från staten men från en särskild kommission. Kommunförbundet har uppmuntrat och väglett	67 % av kommunerna har eller håller på att utarbeta LA21 (2002) Regional nivå: -

Land	Agenda 21s fokus/innehåll	A21-arbetets koppling till och betydelse för planering	Nationellt stöd för lokalt och regionalt A21-aktivitet	Aktiva kommuner och regioner
Island	Miljöfrågor som t ex avfallshantering, vattenrening och åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. Sociala och kulturella aspekter, t ex kultur-miljö, miljöinformation och medborgar-deltagande	72 % av de LA21-aktiva kommunerna har kopplat LA21-frågor till den kommunala planeringen. Vikten av LA21-arbetet framhävs i den nationella strategiska regionala utvecklingsplanen.	Ja, genom nationell LA21-koordinator som finansieras av Miljöministeriet och Kommunförbundet	39 % av kommunerna (som täcker 93 % av befolkningen) har deltagit i LA21-arbete Regional nivå: -
Norge	Helhetsperspektiv och sektorsintegration Hållbar konsumtion och produktion Medborgardeltagande	LA21-enhet inom planeringsavdelningen på Miljøverndepartementet Ökat medborgarinflytande i planeringsprocessen	Nej, inte mycket. Men dock visst stöd från: Miljøverndepartementet Kommunens Sentralforbund via regionala "LA21-knutepunkter"	17 % av kommunerna har startat en LA21-process (1998) 26 % av fylkena har RA21 (2000)
Sverige	Ekologiskt hållbar utveckling Förnyelsebar energi Avfalls- och avloppshantering Ekologiska varor Folkhälsa Internationellt samarbete Lokal demokrati	Miljöfrågorna har givits extra skjuts i översiktsplaneringen Ökat medborgardeltagande i planeringsprocessen Sektorsövergripande planering	Ja, framförallt via: - särskild nationell kommitté och visst finansiellt stöd - Kommunförbundet	100 % av kommunerna har på ett eller annat sätt arbetat med LA21 (2002) 70 % av kommunerna har en heltids LA21-koordinator anställd (1998) Regional nivå: -

4. Återkommande angreppssätt på planering för en hållbar utveckling

I detta kapitel beskrivs idéer om hur planering kan bidra till en hållbar utveckling och hur hållbarhetsdimensionen kan stärkas i planeringen. Dessa idéer eller angreppssätt är baserade på genomgången ovan av studier, dokument, lagstiftning och intervjuer och avspeglar återkommande teman från de olika länderna.

Angreppssätten har delats in i fyra huvudområden: 1) planeringsprocessen, 2) arealanvändning, 3) regional balans och transporter och 4) verktyg och metoder. De fyra områdena och angreppssätten är dock ofta relaterade till varandra och det är svårt att dra en klar gräns dem emellan. I tabellen nedan sammanfattas angreppssätten uppdelade på de fyra områdena.

Varje angreppssätt beskrivs genom en sammanfattning av bakgrunden till tanken, hur angreppssättet har motiverats eller presenterats i de olika dokumenten och om och hur de olika länderna skiljer sig åt i frågan. Angreppssättet eller idén relateras sedan till den nordiska hållbarhetsstrategin med en kommentar om och hur idén kan tänkas bidra till verkställandet av de åtgärder som har presenterats i strategin.

Den nordiska hållbarhetsstrategin är indelad i 15 olika åtgärdsområden varav följande är tvärgående: *Klimatförändringar*, *Biologisk mångfald och genetiska resurser – natur och kulturmiljö*, *Havet*, *Kemikalier* samt *Livsmedelssäkerhet*. De sektorsvisa åtgärdsområdena behandlar: *Energi*, *Transport*, *Jordbruk*, *Näringsliv*, *Fiskeri, jakt & akvakultur* samt *Skogsbruk*. Dessutom finns tre ytterligare åtgärdsområden som behandlar: *Kunskapsbas, instrument och resurseffektivitet*, *Närområden* samt *Medborgardeltagande och Lokal Agenda 21*. Åtgärder riktas sig överlag till nationella beslutsnivåer eller i vissa fall supranationell nivå i nordiska samarbeten, t ex skapande av en gemensam nordisk marknad för handel med utsläppsrättigheter, ratificering av Kyoto-protokollen, nordiskt stöd till uppbyggnad av miljöförvaltningar i Östeuropa etc. Till skillnad från dessa är planeringsangreppssätten ofta riktade till kommunal, regional och i vissa fall nationell nivå.

Tabell 5: Sammanfattning av återkommande teman för hållbar planering

Planeringspro- cessen	Arealanvändning	Regional balans och transporter	Verktyg och metoder
Sektorsintegration för att öka helhetssynen i planeringen – se till att olika sektorer finns representerade i planerings-processen Förbättrad samordning mellan olika planeringsnivåer Tydliga Ansvarsförhållanden mellan nationella, regionala och kommunala organ Ökat medborgardeltagande Arbete i partnerskap	Tät bebyggelse Lokalisering av ny bebyggelse till redan bebyggda områden, t ex f d industri- eller hamnområden Lokalisering av viktiga funktioner och ny bebyggelse till områden med god kollektivtrafik Begränsa utbredningen av stormarknader och externa köpcentrum Funktionsintegrering: blanda bostäder, arbetsplatser, service, rekreation etc Ekologiskt byggande med små boendeytor och energisnåla hus Blandade boendeformer för social mångfald och integration Skydd och vård men också förbättring av natur- och kulturmiljöer Obrutna grönsstrukturer och god tillgänglighet till dessa	Regionförstoring – specialisering och samarbete mellan orter som bildar en funktionell region Polycentrisk ortstruktur på nationell nivå med specialiserade och samverkande orter Förbättrad samordning mellan olika transport-former (cykel, bil, tåg, flyg, båt etc) Förbättrad kollektivtrafik och förhållanden för gång- och cykeltrafik Samordning med ekonomiska styrmedel Förbättrad samverkan mellan stad och land	Lagstiftning Miljökonsekvensbedömningar (MKB) av projekt och strategiska miljöbedömningar (SMB) av planer och program EU-direktiv och internationella och nordiska konventioner Nationella, regionala och kommunala strategier och handlingsplaner Indikatorer för hållbar utveckling och miljömål

4.1 Planeringsprocessen

Hållbar utveckling brukar ibland beskrivas som en process snarare än ett tillstånd. Likaså är planeringsprocessen intressant i sig och blir kanske ännu intressantare då man vill planera för en hållbar utveckling. Detta avsnitt handlar om hur man i planeringsprocessen kan främja hållbar utveckling. I detta innefattas samordningen mellan olika planeringsnivåer (vertikalt) och sektorer (horisontellt) och deltagande i planeringsprocesser.

4.1.1 Sektorsintegration – olika kulturer möts

Ofta har olika politikområden olika arbetssätt, språk, målsättningar och kulturer. Ibland harmonierar inte de olika politikområdena med varandra, utan kan t o m motverka varandras syften. Det finns också olika kulturer när det gäller öppenhet och medborgardeltagande i arbetsprocessen. Överlag har planeringen sin bas i samhällsvetenskaperna, miljövetenskaperna och naturvetenskaperna och transportplaneringen i teknikvetenskaperna. Detta innebär ofta olika syn på kunskap och tillvägagångssätt, vilket kan medföra svårigheter att samordna den övergripande samhällsutvecklingen.

Trots att de nordiska ländernas regeringar formulerat hållbarhetsstrategier och menar att (ekologiskt) hållbar utveckling bör genomsyra alla politikområden så är detta nödvändigtvis inte fallet. Hållbar utveckling tolkas och prioriteras olika. Ett ledmotiv i hållbar utveckling har varit att försöka öka samordningen och förståelsen mellan olika sektorer eller politikområden, t ex mellan regional utveckling och miljö eller mellan transportplanering och samhällsplanering. Detta framhålls i många av dokumenten, t ex i samtliga nationella hållbarhetsstrategier.⁶⁰ För att öka sektorsintegrationen föreslås som första steg att identifiera eventuella målkonflikter samt likheter respektive skillnader i tänkesätt och arbetsmetoder mellan de olika sektorerna (fallstudien från Sogn og Fjordane). Vidare anses det viktigt att planer och program utarbetas i en grupp där olika sektorer och kunskapsfält finns representerade (lärdomar från t ex arbetet i de svenska försöken med regionala självstyrelser). Ett exempel på hur man kan arbeta för ökad sektorsintegration är fallstudien från Island om markanvändning på det centrala höglandet där arbetsprocessen bygger på tvärssektoriella arbetsgrupper.

⁶⁰ Sektorsintegration förespråkas även i European Spatial Development Perspective, EU:s hållbarhetsstrategi, norska St.meld.23, danska A21-principerna, svenska regionalpolitiska propositionen m fl.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Inom åtgärdsområdet som rör *energi* handlar en av åtgärderna om samarbete mellan sektorer och myndigheter nationellt och mellan de nordiska länderna: "En rationel, effektiv og miljørigtig udbygning af infrastruktur kræver regionalt samarbejde dels mellem myndigheder og dels mellem myndigheder og forsyningsselskaber." Förbättrad sektorsintegration är med andra ord ett gemensamt intresse för planeringen och energiområdet för att på så sätt främja en hållbar utveckling.

Åtgärdsområdet som rör utveckling av *kunskapsbas, instrument och resurseffektivitet* tar upp vikten av att skapa en gemensam måttstock för integrering av miljöhänsyn i de olika sektorerna. Det poängteras att det krävs ökat samarbete mellan de olika sektorerna för att få till stånd förändringsprocesser som stödjer varandra och gemensamt uppmuntrar minskad resursförbrukning.

4.1.2 Samordning mellan olika planeringsnivåer

Då planering och beslutsfattande i de nordiska länderna i regel sker på två eller tre olika administrativa nivåer och dessutom även på transnationell nivå är det viktigt att arbetet på de olika planeringsnivåerna "matchar" varandra.

Ändringar i politiken och lagstiftningen i Danmark, Finland och Norge har lett till att kommunerna har fått större ansvar för planeringen samt att de kommunala planernas betydelse för bl a hållbarhetsinitiativ har ökat. Denna decentralisering kräver tydlighet och vägledning angående mål för, och förhållande mellan, de olika nivåerna. Ett exempel på sådan vägledning är de finländska "Riksomfattande mål för områdesanvändningen" (2000) som syftar till att trygga att den kommunala och regionala planeringen överensstämmer med nationella intressen.

Ur ett hållbarhetsperspektiv finns det både för- och nackdelar med decentralisering och ökat kommunalt beslutsansvar. I Rio-deklarationen och många efterföljande dokument hävdas att arbete för en hållbar utveckling bör ske lokalt och i ett "nedifrån-och-upp"-perspektiv. På detta vis kan man åstadkomma lokalt anpassade lösningar, delaktigheten ökas och med det även sannolikheten för att förändringar kommer till stånd. Ett problem med lokalt självbestämmande kan dock vara att tex kommunala politiker många gånger ser till sitt eget bästa, kanske ofta kortsiktigt bästa med tanke på möjlighet till omval, och inte har ett vidare perspektiv på utvecklingen. Till exempel kan den danska decentraliseringen av planering för landsbygdsområden från regional till kommunal nivå tänkas medföra att kommunerna, i konkurrensen om

social och ekonomisk framgång, agerar mer kortsiktigt när det gäller att ta i anspråk obebyggd mark för kommersiell verksamhet etc än vad som är möjligt om den regionala nivån har ansvaret för landsbygdsutveckling.

Somliga menar att de högre nivåerna är oerhört viktiga för att styra kommunernas arbete i en hållbar utveckling (Aall, 2001, Eckerberg, 2001, m fl). I Sverige och Finland har arbetet för en (ekologiskt) hållbar utveckling på lokal nivå haft ett starkt nationellt stöd, bl a genom koordinering av särskilt tillsatta kommittéer. Motsvarande har saknats i Norge där man bollat över ansvaret för hållbar utveckling till kommunerna. Hur mycket än kommunerna planerar för en hållbar utveckling kommer dessa inte åt de avgörande beslut som tas på nationell och regional nivå. Det kan t ex handla om lokalisering av regionalt viktiga funktioner som ur ett hållbarhetsperspektiv bör ha goda kollektivtrafikanslutningar eller samordning av olika transportsystem.

Förbättrad kommunal, regional och nationell samordning förespråkas bl a i de svenska och finländska hållbarhetsstrategierna. Detta kan t ex ta form i mellankommunala samarbeten (som kring Botniabanan och Osloregionen), ökad regional planering (som i Sogn og Fjordane) eller mer förhandsstyrning från nationell nivå (som de finländska "Riksomfattande målen för områdesanvändningen").

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Ökad samordning mellan olika planeringsnivåer nämns inte specifikt i hållbarhetsstrategin. Däremot syftar en av åtgärderna inom *transportområdet* till att åstadkomma "effektiva multimodala transportsystem", vilket innebär ökad samordning mellan olika nivåer i transportplaneringen, t ex nationell järnvägs- och flygplanering, regional kollektivtrafikplanering och lokal cykeltrafikplanering.

4.1.3 Ökat medborgardeltagande

I takt med att föreställningen om planeraren som expert förlorar mark till bilden av planeraren som processledare blir det viktigt att ta in flera andra yrkesgruppers kunskap och inte minst de boende i områdets kunskap och erfarenhet. Om man inte tror att (universell) rationell expertkunskap är tillräcklig för att skapa väl fungerande och hållbara miljöer så blir det ofta viktigt att tillvarata de lokala förutsättningarna och erfarenheterna.

Enligt Agenda 21, samtliga nordiska länders hållbarhetsstrategier och många andra dokument, är brett medborgardeltagande och involvering av olika samhällsgrupper ett centralt element i en hållbar utveckling. Den kommunala fysiska planeringen har i de nordiska länderna en tradition av öppenhet och möjlighet till medborgarinflytande. Ändringar i planlagstiftningarna i Finland, Danmark och Sverige har på

senare år möjliggjort ytterligare medborgardeltagande. Även i Norge och på Island har planeringsprocessen öppnats för ökat medborgardeltagande.

Den danska och finländska regionala planeringen har motsvarande processer för offentlighet och medborgardeltagande som i den kommunala planeringen och flera danska regionplanmyndigheter arrangerar medborgarmöten o s v i samband med framtagande av regionplanen. I övrigt har den regionala planeringen i Norden inte samma tradition av aktivt medborgardeltagande, men det finns försök att förändra detta (se t ex fallstudier från Sogn og Fjordane och Sydvästra Tavastland).

I Sverige har utvecklingen vad gäller medborgardeltagande beskrivits som: ”från att få *bli informerade* via *utbyte av information* till dagens *möjlighet att påverka*.”⁶¹ I samtliga nordiska länder menar man att denna typ av utveckling har varit en följd, eller åtminstone påverkats av debatten om hållbar utveckling och Agenda 21-arbete. Utöver nationell lagstiftning, finns en rad konkreta exempel på hur kommuner och regionala myndigheter arbetat för ökat medborgardeltagande i planeringsprocessen, t ex genom att sprida information och ta emot synpunkter på Internet (Sogn og Fjordane fylkeskommun, Karlstad), arrangera studiecirkelar och seminarier kring översiktsplanering (Helsingborg), ”klotterplank” för önskemål om kommunens framtid (Upplands Väsby), utställning i köpcentrum (Sydvästra Tavastland).

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

I hållbarhetsstrategin ingår ett åtgärdsområde som kallas *Offentlighedens deltagelse og Lokal Agenda 21*. Målen och insatserna som beskrivs kan tydligt stödjas genom aktiviteter inom planeringsfältet för att öka medborgardeltagande. I flera fall är insatserna i hållbarhetsstrategin och planeringsfältet överlappande. En av insatserna i hållbarhetsstrategin syftar till att de nordiska länderna skall sätta upp bindande regler för ökad tillgång till miljöinformation, ökat medborgardeltagande i beslutsprocesser inom miljö, planering och lagstiftning samt större möjlighet för medborgare att framföra och få gehör för klagomål gällande miljöfrågor. Detta genom att ratificera och verkställa Århuskonventionen från 1998.

Några av insatserna rör organiserade medborgargrupper deltagande i nordiska beslutsprocesser, vilket är några nivåer högre jämfört med den lokala och regionala nivå som planeringens medborgardeltagande syftar på. Men i en annan insats hänvisas specifikt

⁶¹ Boverkets särskilda sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling (M98/2998/8)

till ”borgerinddragelse i planlægningen”, vilket är just vad angreppssättet ovan handlar om.

4.1.4 Arbete i partnerskap

I flera av dokumenten förespråkas planering i form av partnerskap mellan offentliga och privata aktörer (bl a i danska hållbarhetsstrategin, danska nationalrapporten till FN-konferensen i Istanbul om hållbar stadsutveckling, norska stortingsmeldingen om ”Bedre miljø i byer og tettsteder”, svenska regionalpolitiska propositionen). I takt med att den offentliga sektorns resurser har minskat har planering i partnerskap ökat och hållningen att planering inte kan eller bör ses som den offentliga sfärens domän har blivit vanligare. Men få definierar eller motiverar varför hållbar utveckling skulle kunna främjas genom arbete i partnerskap. Tänkbara motiv är dock att man genom partnerskap kan uppnå synergier och effektivare och bättre förankrade beslut och resultat (se fallstudie om Sogn og Fjordanes fylkesplan). I Agenda 21 framhålls att arbete för hållbar utveckling bör ske i samarbete med olika aktörer i samhället, offentliga, privata och frivilliga organisationer. På så sätt kan man betrakta planeringens partnerskap som ett led i hållbar utveckling.

Det finns dock även risker med arbete i partnerskap, framförallt då parterna inte är demokratiskt tillsatta och vissa, särskilt resurssvaga, grupper kan få det svårt att göra sina röster hörda (Boverkets arbetshandling om partnerskap). Denna typ av problematisering av partnerskap som arbetsform tas mycket sällan upp (med undantag för den svenska regionalpolitiska propositionen, 2001).

Planering i partnerskap förespråkas främst i de danska, svenska och norska dokumenten och mer sällan i de finländska och isländska dokumenten.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Planering i form av partnerskap nämns inte specifikt i den nordiska hållbarhetsstrategin. Inom insatsområdet *Offentlighedens deltagelse og Lokal Agenda 21* poängteras dock att ”et styrket samarbejde mellem [de lokale] virksomhederne og de offentlige myndigheder kunne være nyttig”. Närmare än så är inte likheterna mellan hållbarhetsstrategin och planering i partnerskap.

4.2 Arealanvändning

Den fysiska planeringens frågor rör hur marken skall användas, för vilka syften, för vilka behov, för vilka grupper, i vilken tidsram o s v. Historiskt har den fysiska planeringen handlat om storskaligt stadsbyggande men numera handlar planeringen oftare om komplettering, vård och förändring av existerande byggnads- och infrastrukturbestånd.

Att planera för hållbar utveckling tolkas, i linje med definitionerna i det första kapitlet, som att skapa miljöer med goda levnadsförhållanden för alla samhällsgrupper och för framtida generationer samt att minska samhällenas miljöpåfrestningar lokalt såväl som globalt. Nedan beskrivs förslag från de nordiska länderna på hur man med markanvändningsplanering kan tackla denna uppgift.

4.2.1 Blandad och tät bebyggelse

Diskussionen om hur en hållbar stads- eller Ortsform ser ut har pågått länge och det finns argument för den täta staden, glesa och små självförsörjande enheter, den flerkärniga staden, den glesa staden samt andra varianter. De dokument som studerats för denna rapport förespråkar nästan uteslutande en tät och blandad bebyggelse ("Finland 2017", finländska "Riksomfattande mål för områdesanvändningen", danska landsplanredogörelserna 2000 och 2003, danska nationalrapporten till Istanbul +5, norska St. meld. Nr 23, 2002: "Bedre miljø i byer og tettsteder", svenska Boverkets "13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen"). Detta kan tolkas som en reaktion på 1960-talets förortsbebyggelse, funktionsseparering, bilismens utbredning och permanentering av fritidshusbebyggelse. Med en blandad bebyggelse menas att bostäder, arbetsplatser, service, rekreation o s v blandas och inte är skilda åt i separata stadsdelar. Argumenten för tät och blandad bebyggelse handlar vanligtvis om att minska transportbehovet, stödja stadskärnor eller tätortscentra och få ett levande lokalsamhälle där många olika verksamheter, personer och kulturer har möjlighet att mötas och tillgodose sina behov utan att vara beroende av bil. Återkommande stadsbyggnadsprinciper för att understödja en tät och blandad stadsbebyggelse är:

- Lokalisera ny och besöksintensiv bebyggelse till existerande kollektivtrafikknutpunkter (t ex danska "stationsnärhetsprincipen" som gäller i huvudstadsområdet).
- Använd f d industriområden, regementen, hamnområden till nya funktioner.
- Var restriktiv med ny bebyggelse på tidigare oexploaterad mark (bl a Danmarks Landsplaneredegørelse 2000 och norska "miljøbyer").

I Norge, Danmark och Finland har man från nationell nivå försökt motverka etablering av stormarknader i städernas ytterkanter. Detta har man gjort då man vill förhindra att de traditionella stadskärnorna urholkas, att bilberoendet ökas och tillgängligheten för platsbundna

samhällsgrupper försämrats. Medlen som använts är lagstiftning (Danmark och Finland), tillfälligt etableringsstopp (Finland och Norge) och ökad regional detaljhandelsplanering som måste godkännas av staten (Norge).

För att ytterligare minska energiförbrukning förespråkas planering för mindre boendeytor och mer energisnåla byggnader (bl a Norges och Danmarks hållbarhetsstrategier). Detta innebär dessutom att mindre mark behöver tas i anspråk. Att planera för användning av fjärrvärme, biobränsle och vattenburen värme är andra initiativ för att minska användning av icke-förnyelsebara energikällor (bl a den norska och finländska hållbarhetsstrategin, exemplet från Haparanda/Torneå-samarbetet, svenska kommuner som fått LIP-stöd).

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Planering för tät och blandad bebyggelse stödjer tydligt insatserna i hållbarhetsstrategin. Det tvärgående insatsområdet om *klimatförändringar* syftar ytterst till att minska energianvändningen och utsläpp av växthusgaser. Insatserna rör framförallt ekonomiska styrmedel relaterade till Kyoto-avtalet. De sektorsvisa områdena energi och transport konkretiserar målen om minskade utsläpp av växthusgaser. Inom *energiområdet* görs detta bl a genom att uppmuntra ”energibesparelser och energieffektivisering i alle sektorer” samt användning av förnyelsebara energikällor. Att planera för tät bebyggelse, små boendeytor och användning av biobränsle o s v är just sätt att effektivisera och minska energianvändningen av icke-förnyelsebara energikällor. I hållbarhetsstrategin nämns också att fjärrvärmenätet bör utvecklas och utnyttjas mer effektivt – något som även återfinns bland planeringsinsatserna.

I hållbarhetsstrategins *transportområde* förespråkas miljö- och hälsofrämjande transportformer som gång och cykling, särskilt i städerna. Planering för blandad och tät bebyggelse syftar likaså till detta.

Ett annat tvärgående insatsområde syftar till att bevara och utveckla *Biologisk mångfald och genetiska resurser – natur- och kulturmiljö*. Ett viktigt motiv för tät bebyggelse är att möjliggöra bevarande av obebyggda, gröna, områden som är viktiga för den biologiska mångfalden.

4.2.2 Social integration

Socioekonomisk och etnisk segregation i de nordiska storstadsregionerna tas i vissa fall upp som ett problem som är förknippat med (social) hållbarhet. Boendesegregationen anses ofta vara kopplad till segregation även i arbetslivet, utbildningssystemet, hälsovården o s v och allmänt

sämre möjligheter för de svaga grupperna. För att bryta boendesegregationsmönster och social utslagning har projekt drivits för alternativa boendeformer (Danmark), för blandning av upplåtelseformer (Danmark), för förbättrad tillgänglighet för funktionshindrade (Sverige) och delaktighet i fysiska förändringsprojekt (fallstudie Helsingborg).

Överlag är det de danska dokumenten som har störst tonvikt på integrationsfrågor och kopplar detta till hållbar utveckling jämfört med dokumenten från de övriga länderna.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Social integration tas inte upp i hållbarhetsstrategin.

4.2.3 Goda och tillgängliga natur- och kulturmiljöer

Grön- och blåstrukturer fyller flera funktioner, som syreproducent, som recipient för utsläpp och avfall, som rekreationsområde och estetiskt värde för boende och besökare och som hemvist för växter och djur. För att de senare skall få ett gott liv är det viktigt med sammanhängande grönstrukturer vilket påpekas i flera av dokumenten (finländska Riksomfattande målen för områdesanvändningen, nya finländska markanvändnings- och bygglagen.) Stora delar av de nordiska kustzonerna är utsatta för påfrestningar då dessa områden är populära för boende och turism samtidigt som de är extra känsliga. Dessutom är kustområdena ofta intressanta för etablering av vindkraftsparker. För att minska miljöpåfrestningarna i dessa områden har i vissa fall strandskydden skärpts (Norge, Finland och förslag på detta i Sverige) eller den fysiska planeringen utsträckts till att även innefatta vattenområden (Sogn og Fjordane, Finland, förslag i Sverige).

Skydd av grön- och blåstrukturer är viktigt av ekologiska skäl, vilket ofta är underförstått i dokumenten. Dock framhålls ofta att en viktig uppgift för planeringen inte bara är att skydda och vårda dessa strukturer utan även att se till att de är ändamålsenliga, goda och tillgängliga för människor (finländska Riksomfattande målen för områdesanvändningen, svenska Boverkets 13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen). Då de viktiga lokaliseringsfaktorerna för företag och investeringar i det postindustriella samhället inte längre är naturresurser, hamnar o s v utan snarare tillgång till kvalificerad arbetskraft blir knäckfrågan var dessa människor finns och trivs. Enligt samtida teorier i ekonomisk geografi följer jobben människor, snarare än att människorna följer jobben. Att skapa och framhålla intressanta och goda levnadsmiljöer blir enligt detta resonemang orternas viktigaste konkurrensmedel. Detta framhålls bl a i ”Finland 2017 – markanvändning och regionstruktur”.

Att skapa goda yttre miljöer innefattar gestaltning och funktionstillpassning av både byggda miljöer och "naturmiljöer". I Boverkets vision av Sverige 2009 blir naturmiljön lika viktig att gestalta och ge rätt funktion som den byggda miljön. Natur- och kulturbegreppen betraktas mer sällan som motsatspar. För en hållbar utveckling anses det viktigt att inte bara vårda naturmiljöer för framtida generationer utan även kulturmiljöer.

I en del dokument framhävs att vård och skydd av natur- och kulturmiljöer inte räcker utan att miljöerna skall förbättras, vilket också innebär förändringar. Detta kan manifesteras i ombyggnad av industriområden som både bevarar kulturarvet och hittar ny gestaltning och funktion.

De länder som förefaller ha utvecklat kulturmiljöaspekter av hållbar utveckling i störst utsträckning är Danmark, Finland och Sverige. I dokument från dessa länder påpekas att god arkitektur och design också är viktiga delar av hållbar utveckling (de danska och svenska hållbarhetsstrategierna, finländska "Nationellt miljöprogram 2005" där även experimentellt byggande betonas).

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Planeringsåtgärder som innebär bevarande och skapande av goda natur- och kulturmiljöer stödjer tydligt flera åtgärdsområden i den nordiska hållbarhetsstrategin. Planering som innebär skydd och vård av grönområden kan minska de *klimatförändringar* som hållbarhetsstrategin vill få till stånd. Detta då skog och grönområden fungerar som koldioxidsänkor. Likaså bidrar en medveten natur- och kulturmiljövård till att bevara eller t o m öka den *biologiska mångfalden*, ett annat av hållbarhetsstrategins syften.

Ett av åtgärdsområdena i strategin rör också bevarande av *natur- och kulturmiljöer* som anses viktiga för både identitetsskapande och livskvalitet. Målen inom detta åtgärdsområde riktar sig många gånger till, och stämmer väl överens med, de återkommande planeringsaktiviteter och planeringsstrategier som beskrivits ovan. Detta gäller t ex hållbarhetsstrategins mål att åstadkomma större sammanhängande grönområden, arbeta för att kulturmiljöfrågor integreras i miljöhänsyn och förbättra människors tillgänglighet till naturområden. Inom åtgärdsområdet *skogsbruk* är ett av målen också att "stärka skogens sociala funktioner", vilket också rimmar väl med planeringsaktiviteterna.

Inom åtgärdsområdet gällande *havet* finns också mål och insatser som kan stödjas av planeringsinstrument, t ex fysisk planering som även innefattar havszoner, skärpning av strandskydd samt utveckling och användande av verktyget "Integrated Coastal Zone Management" där

medlemsländerna uppmanas till att ta fram nationella strategier för en förvaltning av kustzonerna där många olika aktörer involveras.

4.3 Regional balans och transporter

Planering för hållbar utveckling handlar utöver planeringsprocessen och utformningen av lokala miljöer om hur orter utvecklas i stort, hur dessa relaterar till varandra, hur transportsystem konstrueras och förhållandet mellan stad och omland. Nedan beskrivs hur de regionala frågorna och transportfrågorna behandlas i en planering med hållbarhetsförtecken.

4.3.1 Regionförstoring och flerkärnighet

Med ekonomisk globalisering, urbanisering och övergången till ett postindustriellt samhälle har många samhällen och regioner tvingats söka nya försörjningsmöjligheter och organisationsformer. Några av dokumenten tar sin utgångspunkt i en ökad konkurrens mellan regioner för att attrahera invånare, företag, investeringar och turister (t ex den danska landsplanredogörelsen 2000 samt delvis den från 2003). För att denna konkurrens inte ska slå ut framförallt mindre orter och samhällen förespråkas:

- Komplementaritet (att orter hittar sin egen "nisch" som kompletterar de andra närliggande orterna och på så sätt bildar en större gemensam arbetsmarknads- och bostadsregion)
- Samarbete mellan orter, t ex när det gäller infrastruktur-lösningar, näringsliv, utbildningssystem o s v.

I flertalet dokument förespråkas mer eller mindre uttryckligen en sådan polycentrisk eller flerkärning struktur, både på den regionala nivån och nationellt mellan orter i landet (Finland 2017, norska Stortingsmeldingen om Bedre miljø i byer og tettsteder, Sverige 2009, Sverige 2021, danska landsplanredogörelserna 2000 och 2003, isländska Nationella strategiska regionala utvecklingsplanen 2002–2005). Polycentrisk utveckling kan sägas framförallt röra den ekonomiska hållbarheten. Men då det ytterst handlar om att skapa fungerande lokalsamhällen och regioner för människor att bo, arbeta och leva i kan man se det som ett sätt att åstadkomma en allmänt god samhällsutveckling, och somliga vill då gärna kalla det hållbar utveckling. Det framhålls att regionförstoring innebär möjlighet att höja kvaliteten på viktiga funktioner som sjukvård, utbildning, kollektivtrafik o s v (norska stortingsmeldingen om "Bedre miljø i byer og tettsteder", exemplen från Haparanda/Torneå och Botniabanan). Den ekologiska dimensionen framstår dock inte som drivande.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Polycentrisk utveckling eller regionförstoring är inget som nämns i den nordiska hållbarhetsstrategin, varken som mål eller som förutsättning. Men då en polycentrisk utveckling kan innebära att bebyggelsen koncentreras och att grönområden bevaras kan man säga att den stödjer åtgärdsområdet som rör *biologisk mångfald och natur- och kulturmiljö*.

Om regionförstoringen och den polycentriska utvecklingen kombineras med goda kollektivtrafiksystem och ökat kollektivt resande skulle det kunna stödja insatserna inom åtgärdsområdena *energi, transport och klimatförändringar* som samtliga syftar till att minska energiförbrukningen, användning av icke-förnyelsebara energikällor och utsläpp av växthusgaser.

4.3.2 Miljövänliga och samordnade transportformer

Att främja miljövänliga, tillgängliga och effektiva transporter är en av planeringens huvuduppgifter och något som tas upp i samtliga länders dokument. Rörlighet och snabba transporter anses vara oerhört viktigt för en gynnsam ekonomisk utveckling. Både person- och godstrafik har ökat de senaste åren och befaras öka än mer (se avsnitt 2.2). Då detta i regel innebär miljöpåfrestningar i form av växthusgasutsläpp, buller, arealanspråk, förbrukning av icke-förnyelsebara energikällor o s v är transportfrågorna oerhört viktiga att hantera i strävan mot en hållbar utveckling.

Transportfrågorna hanteras i lokal, regional, nationell och även transnationell planering. Beroende på vilken skala man tittar på ser problemställningarna och strategierna något annorlunda ut. Men något som många dokument har gemensamt är att de förespråkar ökad samordning mellan de olika planeringsnivåerna när det gäller transportfrågor samt även samordning med andra sektorer (danska landsplanredegørelserna 2000 och 2003, St. Meld. om ”Bedre miljø i byer og tettsteder”, svenska Boverkets ”13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen”).

Det finns många återkommande planeringsåtgärder och i huvudsak handlar dessa om:

- Lokalisering av viktiga funktioner och ny bebyggelse till områden med god kollektivtrafikbetjäning (se avsnitt 4.2.1).
- Transportsystem som stödjer existerande stadsstruktur (se avsnitt 4.2.1) för att motverka glesa nyetableringar och därmed ökat bilberoende.
- Ökad koordinering mellan olika transportsystem (lokala, regionala och nationella system och mellan bil, gång- och

cykeltrafik, buss, spårväg, tåg, båt och flyg, t ex i form av ”parkér & rejs”-anläggningar).

- Minska bullerstörningar och antalet olyckor.
- Förbättrad kollektivtrafik (upprustning av tunnelbana (Oslo), utbyggnad av snabbspårväg eller regionaltåg (Botniabanan)).
- Förbättrade förutsättningar för gång- och cykeltrafik.
- Inrättande av miljözoner (stadsdelar med begränsad motortrafik etc, danska landsplanredegørelsen 2000).
- Minskade arealer för parkeringsplatser (Norge St.Meld. ”Bedre kollektivtransport” och St. Meld. ”Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand”, fallstudie från Köpenhamn).
- Samordning med ekonomiska styrmedel, t ex trängselavgifter, beskattning av miljöbelastande fordon (Danmark och Norge).

Länderna skiljer sig inte åt märkbart när det gäller planering för hållbara transporter utan angreppssätten är förhållandevis lika.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Flera av planeringsåtgärderna ovan är till stor del överensstämmande med de insatser som föreslås inom hållbarhetsstrategins åtgärdsområde kallat *transport*. I hållbarhetsstrategin föreslås insatser för multimodala transportsystem, främjande av hälso- och miljövänliga transportformer som gång- och cykeltrafik, fysisk planering som minskar transportbehovet, samordning med ekonomiska styrmedel. Samtliga dessa återfinns som insatser inom planeringsfältet.

När det gäller *energi- och klimatfrågor* överensstämmer majoriteten av planeringsåtgärderna ovan med insatser i den nordiska hållbarhetsstrategin.

4.3.3 Samverkan stad – land

Stad och land har olika betydelser och relationen mellan dessa är en viktig fråga för hållbar utveckling. I de dokument som behandlar stad-land-relationer framhålls ofta att det är viktigt att utveckla samarbetet mellan staden och dess omland (Boverkets ”Planera med miljömål”, de danska landsplanredegørelserna 2000 och 2003, ”Bedre miljø i byer og tettsteder”). Landet som omger staden fyller funktioner som energi- och matproducent till stadens invånare, som mottagare av stadens restprodukter, som kulturlandskap och som rekreationsområde för stadens människor. Stad och land är ömsesidigt beroende och det anses viktigt att detta uppmärksammas och att planeringen tar hänsyn till detta (danska landsplanredegørelsen 2000).

Utvecklade stad-och-land-kretslopp innebär mindre transportbehov för energi, material, mat, avfall och individer, vilket ur hållbarhetssynpunkt kanske är den största vinsten (Boverkets "Planera med miljömål"). I den danska landsplanredogörelsen från år 2000 ville man uppmuntra landsbygdsområdena att ta tillvara och utveckla sina specifika lokala kvaliteter och inte att försöka konkurrera med de kvaliteter som tätorterna och städerna har försprång på.

Relationer mellan stad och land tas framförallt upp i de svenska och danska dokumenten, i de finländska landskapens målsättningar samt översiktligt i de norska dokumenten som studerats.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Den nordiska hållbarhetsstrategin har flera mål och åtgärdsområden som skulle kunna stödjas av planeringsinsatser för bättre samverkan mellan stad och land.

Inom åtgärdsområdet *jordbruk* är ett av målen att öka användningen av organiskt avfall. Ett annat mål är att öka andelen ekologiskt jordbruk. Dessa två mål skulle kunna stödjas genom förbättrade stad-land-kretslopp. Likaså skulle ökad lokal livsmedelsförsörjning kunna stödja hållbarhetsstrategins mål om *livsmedelssäkerhet*.

Åtgärdsområdet *skogsbruk* syftar bl a till att öka användandet av miljövänliga skogsprodukter i stället för material som betong, aluminium och plast eller andra mindre miljövänliga material. Inom samma åtgärdsområde vill man, bl a genom planeringsinsatser, "styrke skovens sociale funktioner", så att skogen i större utsträckning används för rekreation och friluftsliv. En förbättrad samverkan mellan stad och land skulle även kunna stödja dessa syften.

Ökad effektivitet i stad-land-kretslopp med följden minskat transportbehov skulle också kunna bidra till strategins mål om minskad *energianvändning* samt minskade utsläpp av växthusgaser.

4.4 Verktyg och metoder

Förutsättningarna för att syften och mål med hållbar utveckling skall kunna realiseras, är fungerande arbetssätt, metoder och verktyg. I den nordiska hållbarhetsstrategin "En ny kurs for Norden" läggs det vikt vid att strategin måste följas upp nationellt.

Exempel på instrument som utvecklas på nationell nivå är planlagstiftningarna och krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och strategiska miljökonsekvensbeskrivningar (SMB) av planer och program såväl som annan lagstiftning som syftar till att integrera miljöaspekter.

Vidare har strategier och parlamentariska beslut (t ex stortingsmeldingar) samt visioner (t ex Sverigevisionerna) fungerat som instrument för att styra mot en hållbar utveckling. De nordiska länderna har dessutom skrivit under ett antal internationella konventioner som har relevans på hållbarhetsområdet samt måste uppfylla kraven i EU-direktiven.

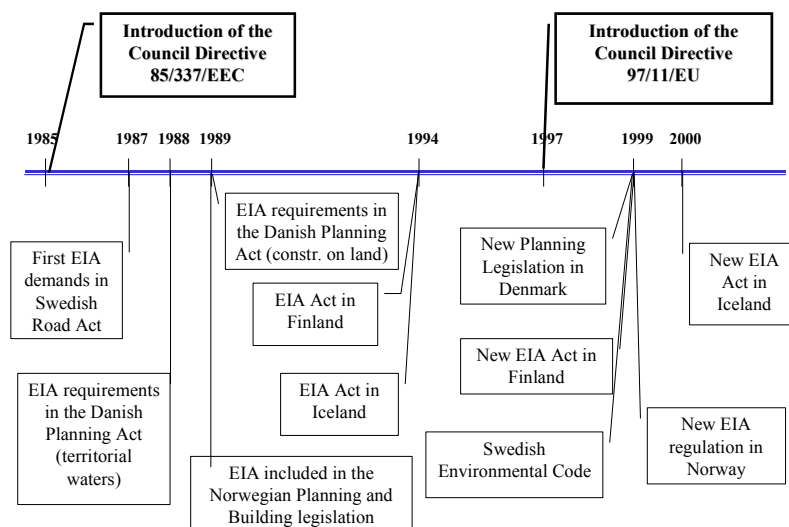
Dessutom har konkreta metoder utvecklats och använts i planeringen för hållbar utveckling, t ex miljö- och hållbarhetsindikatorer, pedagogiska metoder som ”ekologiska fotavtryck”, miljömål samt ekonomiska styrmedel som t ex skatter, avgifter och kvoter.

4.4.1 Lagstiftning

I samtliga nordiska länders *planlagstiftningar* är hållbar utveckling ett överordnat mål. Vidare finns specifika skrivningar för att stödja en hållbar utveckling som t ex markanvändningsrestriktioner när det gäller bebyggelseavstånd från kusten (Norge, Sverige och Danmark) och restriktioner för etablering av stora enheter för detaljhandelscentra (Finland, Danmark och Norge). I Danmark finns också krav på kommunal och regional Agenda 21 inskrivna i planlagstiftningen.

Alla de nordiska länderna måste uppfylla EU-kraven om *miljökonsekvensbeskrivningar*, enligt direktiv 85/337/EEC, med ändringar 97/11/EC, antingen genom EU-medlemskap eller genom avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). MKB-kraven fördes in i de nordiska länderna mellan åren 1987 och 1993, antingen som fristående procedur, eller som integrerad del i existerande regelverk. Ett grundläggande syfte med MKB-direktivet, som har tagits upp i den nationella tillämpningen är att öka möjligheterna för medborgare, organisationer och experter att påverka planeringsprocessen.

Kraven på strategiska miljöbedömningar (SMB) introducerades i EU-direktivet 2001/42/EC och skall finnas i alla de nordiska ländernas lagstiftning år 2004. Med direktivet utvidgades kraven på miljöbedömning från enskilda projekt till planer och program.



Figur 6: Introduktion av MKB-kraven i de nordiska ländernas lagstiftning. Bjarnadóttir, 2001.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Vikten av miljökonsekvensbedömning framhävs i den nordiska hållbarhetsstrategin där bedömningen av miljökonsekvenser anses vara ett viktigt medel för att föra in miljöhänsyn även inom andra verksamhetsområden, särskilt trafikpolitiken, energipolitiken, jordbrukspolitiken och skogspolitiken. Även vikten av strategiska miljöbedömningar poängteras.

Inom åtgärdsområdet *biologisk mångfald* framhävs den fysiska markanvändningens påverkan på biologisk mångfald och betydelsen av att utveckla ett instrument för att bedöma konsekvenserna för biologisk mångfald till följd av förändrad markanvändning.

Inom *transportområdet* betonas tillämpning av konsekvensbedömningar för att begränsa transportbehov och utsläpp. Strategin lägger vikt på att alla planer, program och projekt med väsentliga transportkonsekvenser skall föregås av en konsekvensbedömning. Dessa bedömningar skall innefatta relevanta miljö- och hälsoaspekter vid den tidpunkt i processen där transportform, lokalisering och utformning ännu inte är fastlagd. I bedömningarna skall

även alternativa lösningar för att uppfylla den aktuella målsättningen, inklusive 0-alternativet, samt de sätt som fokuserar på miljö- och hälsovänliga transportformer eller kombinationer härav, som t ex kollektiv transport, cykling och gång, utvärderas.

Inom hållbarhetsstrategins åtgärdsområde *kunskapsbas, instrument och resurseffektivitet* poängteras också vikten av att utveckla metoder för miljökonsekvensbedömningar med syfte att integrera miljöhänsyn inom olika sektorer och politikområden. Härunder framhävs speciellt utveckling av metoder för att miljöbedöma statsbudgeten.

4.4.2 EU-direktiv, internationella och nordiska konventioner och protokoll

Förutom europeiska miljödirekt har de nordiska länderna knutit sig till nordiska konventioner samt internationella avtal, t ex Kyoto-protokollet. Andra internationella avtal som har direkt koppling till hållbar utveckling är konventioner som styrker allmänhetens möjligheter att få miljöinformation och att delta i planerings- och beslutprocesser samt vid förberedning av lagstiftning, t ex Aarhuskonventionen och Lokal Agenda 21.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Klimatförändringar är ett av åtgärdsområden som behandlas i hållbarhetsstrategin. I detta sammanhang framhävs särskilt Kyoto-protokollen och dess betydelse för energi och transport. Inom åtgärdsområdet finns en tydlig referens till sektorernas möjligheter till initiativ, t ex jordbruk, transport, näringsliv och avfall och hur dessa i större grad kan hanteras och kopplas till målsättningar inom klimat- och energiområdet.

Inom åtgärdsområdet *transport* nämns vidare åtskilliga internationella överenskommelser som har konsekvenser för utveckling av transport inom planeringen, t ex HELCOM-rekommendationer 17/1 (1996), Baltic 21 (1998) och Europeiska rådets strategi om integration av miljöhänsyn och hållbar utveckling i transportpolitiken (1999). Enligt den nordiska hållbarhetsstrategin reflekteras EU-krav i de nordiska ländernas transportstrategier som följd av EU-medlemskap eller EES-avtal.

Inom *skogsbruk* läggs det vikt på att huvudinsatser för hållbart skogsbruk i Norden skall ske inom ramarna för internationella avtal.

Inom åtgärdsområdet *närområden* identifierades vikten av internationella avtal särskilt, bl a Baltic 21 och dess sektorprogram, HELCOM och rekommendationer i VASAB 2010, implementeringen av

Aarhuskonventionen i förhållande till öppenhet och tillgång till information.

4.4.3 *Nationella, regionala och kommunala planer och strategier*

Alla nordiska länder har planeringssystem som kontrollerar markanvändning på lokal nivå. Vissa länder utarbetar planer för nationell och regional utveckling. Dessa skiljer sig till viss grad med hänsyn till sektorers ansvar samt hur mycket ansvar som ligger på nationell, regional eller kommunal nivå. Utöver dessa planer finns andra verktyg, t ex strategier och utvecklingsprogram som är utarbetade på olika nivåer. Integration av hållbarhets- och miljöhänsyn inom dessa program förekommer i specifika dokument, som beskrivs i kapitel 3 i denna rapport.

Danmark, som är det enda av de nordiska länderna som har rumslig planering på nationell nivå, har integrerat hållbarhetstankar i åtminstone ett par av landsplaneregørelserna från 1990 och 2000-talet.

I *Finland* finns ingen fysisk planering på nationell nivå, men Miljöministeriet medverkar genom lagstiftning och med nationella riktlinjer och mål för områdesanvändning som nu paras med de nya landskapsplanerna (t ex Nationellt miljöprogram 2005). Andra strategidokument (t ex finländska visionen om markanvändning och regionalstruktur och de riksomfattande målen för områdesanvändningen) uppmuntrar en orientering mot hållbar utveckling.

I *Norge* har markanvändnings- och planeringsfrågor för en hållbar utveckling tagits upp i en rad stortingsmeldingar, som t ex ”Regional planläggning og arealpolitikk” (1993), ”Bedre kollektivtransport” (2002) och ”Bedre miljø i byer og tettsteder” (2002).

På *Island* har målet hållbar utveckling integrerats genom sektorstrategier på nationell nivå, t ex transportstrategin, den strategiska regionala utvecklingsplanen, regionplanen för huvudstadsområdet samt en tvärssektoriell plan för energiområdet.

I *Sverige* har statlig styrning skett genom lagstiftning, men även genom regeringspropositioner gällande riktlinjer för miljö, regional utveckling och transport. Ett annat exempel på initiativ från den nationella nivån är projektet ”Samhällsplanering med miljömål, SAMS” drivits med syfte att förstärka och utveckla miljöaspekterna i kommunernas fysiska planering. Vidare har Boverket presenterat utmaningar för fysisk samhällsplanering för hållbar utveckling (2000).

Agenda 21 har blivit en del av kommunernas verksamheter i alla länder, trots att kraven för införande av Agenda 21 i fysisk planering varierar.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Inom åtgärdsområdet *genomförande och uppföljning* läggs det vikt på att strategins åtgärder måste genomföras på nationellt plan. Detta innebär att de nordiska länderna skall följa upp strategin ekonomiskt, administrativt och politiskt.

Inom åtgärdsområdet *biologisk mångfald* framhävs att alla de nordiska länderna före år 2004 ska ha utarbetat nationella strategier och handlingsplaner för bevarande av biologisk mångfald, genetiska resurser och hållbar användning av naturresurser samt arbeta för ett ökat erfarenhetsutbyte inom dessa områden. Arbetet skall bl a integrera hållbarhetshänsyn i sektorpolitiken inom lantbruk, skogsbruk, fiskeri och transport, samt i närområden och ett gemensamt arbete med naturskydd eftersträvas. Dessutom skall samarbetsmodeller tas fram för att förstärka integrationen av miljöhänsyn på internationell, nationell och lokal nivå.

I strategin påpekas också betydelsen av användning av verktyg som har utvecklats inom ramen för europeiskt samarbete, men som inte nödvändigtvis är lagstadgade krav, t ex ”Integrated Coastal Zone Management”.

Inom åtgärdsområdet *transport* betonas den fysiska planeringens samt handlingsplanernas roll för begränsning av transportbehovet. Stadsutveckling, lokalisering av arbetsplatser samt utformning av transportinfrastrukturer och organisering av kollektivtransport skall koordineras.

Inom åtgärdsområdet *lantbruk* nämns också den fysiska planeringens möjligheter för att främja miljövänliga driftsformer och att samordna och utbyta erfarenheter mellan de nordiska länderna.

4.4.4 Indikatorer för hållbar utveckling och miljömål

Användning av indikatorer är ett sätt att mäta och följa upp hållbarhetsarbetet. Indikatorer kan exempelvis röra utsläpp till luft eller vatten, eller beskriva en kombination av miljö-, ekonomiska, och sociala faktorer.

Miljö- eller hållbarhetsindikatorer har använts i samtliga nordiska länder, från lokal till nationell nivå. Några exempel är de indikatorer som är en del av den danska nationella hållbarhetsstrategin och de svenska nationella *miljökvalitetsmålen* med tillhörande indikatorer. Andra exempel på användning av indikatorer är *ekologiska fotavtryck* som har använts av Finlands Kommunförbund som ett pedagogiskt verktyg och en indikator på ekologiskt hållbar utveckling. I den isländska nationella hållbarhetsstrategin framhävs vikten av att vidareutveckla nationella indikatorer för att mäta framsteg inom hållbar utveckling.

Relation till den nordiska hållbarhetsstrategin

Betydelsen av indikatorer framhävs på flera ställen i den nordiska hållbarhetsstrategin och som ett led i att etablera en samlad kunskapsbas och för rapportering mellan länder (åtgärdsområden *kunskapsbas* och *närområden*).

I insatsområdet *medborgardeltagande och lokal Agenda 21* poängteras indikatorernas roll för att jämföra kommuners framsteg samt för att informera allmänheten och stimulera till politisk debatt om hållbar utveckling.

I åtgärdsområdet *genomförande och uppföljning* är vikten av indikatorer för hållbar utveckling avgörande och det påpekas att då indikatorer tas fram är det viktigt att ta hänsyn till internationella indikatorer som utvecklats inom t ex EU och Baltic 21.

I tabellen sammanfattas var kopplingar finns mellan den nordiska hållbarhetsstrategin och återkommande angreppssätt på planering för en hållbar utveckling som beskrivits i detta kapitel. Ett svart fält betyder stark koppling – att hållbarhetsstrategins åtgärder och insatser inom planeringsfältet mer eller mindre överlappar. Ett grått fält betyder något svagare koppling, men att hållbarhetsstrategins åtgärder, som vi ser det, kan stödjas av planeringsinsatserna i fråga.

Tabell 6: Kopplingar mellan planeringsinsatser och åtgärdsområden i den nordiska hållbarhetsstrategin

Åter- kommande insatser i hållbarhets- strategin angreppssätt på plan- ering för en hållbar utveckling	Klimatföränd- ringar	Biologisk mångfald & genetiska resurser – natur- och kulturmiljö	Havet	Kemi- kalier	Livs- medels- säkerhet	Energi
Sektorsintegration						
Samordning mellan olika planeringsnivåer						
Ökat medborgardeltagande						
Arbete i partnerskap						
Blandad och tät bebyggelse						
Boendeformer för social integration						
Goda och tillgängliga natur- och kulturmiljöer						
Regionförstärkning och flerkärighet						
Miljövänliga och samordnade transportformer						
Samverkan stad-land						
MKB/SMB						
Lagstiftning						
Kommunala och regionala utvecklingsplaner						
Indikatorer						

Insatsområden i Åter- hållbarhets- strategin angreppssätt på plan- ering för en hållbar utveckling	Tan- sport	Jord- bruk	Närings- liv	Fiskeri, jakt och akva- kultur	Skogs- bruk	Kunskaps- bas, instru- ment och resurs- effektivitet	Närom- råden	Medborg ardelta- gande och LA- 21
Sektorsintegration								
Samordning mellan olika planeringsnivåer								
Ökat medborgardeltagande								
Arbete i partnerskap								
Blandad och tät bebyggelse								
Boendeförmer för social integration								
Goda och tillgängliga natur- och kulturmiljöer								
Regionförstoring och flerkämighet								
Miljövänliga och samordnade transportformer								
Samverkan stad-land								
MKB/SMB								
Lagstiftning								
Kommunala och regionala utvecklingsplaner								
Indikatorer								

5. Diskussion

I detta kapitel diskuteras erfarenheterna från tidigare kapitel. Kapitlet innehåller också personliga reflektioner och frågeställningar som rapportarbetet har väckt.

5.1 *Bilden av det hållbara samhället*

De teman och planeringsinsatser för en hållbar utveckling som har beskrivits i kapitel fyra är återkommande i många av de dokument som lästs för studien. Bilden av det hållbara samhället ser nästan likadan ut i samtliga länders dokument. Det är en stad som beskrivs och framhävs:

Staden är tätbebyggd, har ett väl utvecklat och effektivt kollektivtrafiksystem och har bra gång- och cykelvägar. I staden kan alla lätt röra sig, trivas och uträtta sina ärenden. I staden blandas arbetsplatser, bostäder, service och rekreation. Det finns ett varierat och småskaligt handelsutbud i stadens centrala delar. Staden har goda och lättillgängliga grönområden. I staden är också den lokala kulturmiljön bevarad. De nya byggnaderna kännetecknas av god arkitektur, är energisnåla och byggda med miljövänliga material. I det f.d hamnområdet har nya bostäder, arbetsplatser och service anlagts samtidigt som den särskilda hamnmiljön har bevarats. Området har också god kollektivtrafikförsörjning. Staden har en klar gräns till omlandet som karaktäriseras av stora obrutna grönområden samt odlingsmark.

Staden som helhet har genom att använda sina lokala förutsättningar och särskilda kompetens utvecklat sin egen konkurrenskraftiga nisch, inom näringsliv, utbildning eller kultur. Staden samverkar med andra städer i en större arbetsmarknads- och bostadsregion och det är möjligt att ta sig med snabbtåg till grannstaden för arbete eller kulturevenemang.

Vad kan vara anledningar till att bilderna av det hållbara samhället är så lika? En förklaring skulle kunna vara att flera av dokumenten i studien är *nationella* riktlinjer, visioner och redogörelser som uttrycker landets minsta gemensamma nämnare när det gäller planering för hållbar utveckling. Kanske är det svårt att förmedla olika angreppssätt på planering för hållbar utveckling då budskapet riskerar att bli oklart och få liten effekt. Samtidigt är det olyckligt när *en* modell för hållbar utveckling förmedlas – visserligen är det en modell med underliggande kritik mot modernismens paketlösningar men det finns en risk för att den

hållbara staden också blir en standardiserad lösning, om än så funktionsblandad och polycentrisk.

En annan tänkbar anledning till att bilderna är så pass lika är att planeringen i Norden har påverkats av internationella, och kanske framförallt europeiska, strömningar som förespråkar nätverk av kompakta städer som varande det hållbara samhället, något som är förståeligt i europeiska regioner där t ex grönområden är en bristvara.⁶² De nordiska ländernas policydokument avseglar också många gånger internationella rekommendationer eller överenskommelser, däribland EU-direktiv. Detta är t ex tydligt i handledningarna till den finländska landskapsplaneringen.⁶³ Till viss del kanske de internationella idéerna om det hållbara samhället passar även i de nordiska länderna men det finns också flera särskilda nationella, regionala och lokala förutsättningar som skulle kunna innebära att det uppstår många alternativa bilder av det hållbara samhället. Men förvånansvärt få sådana har vi sett.

Parallellt med de bitvis dogmatiska beskrivningarna av de planeringsinsatser som krävs för att åstadkomma den hållbara staden påpekas visserligen att det inte finns en lösning som passar alla samhällen utan att planering för hållbar utveckling måste ges en lokal tolkning. Samtidigt har en hållbar utveckling i landsbygdsområden beskrivits mycket knapphändigt, om än överhuvudtaget. Beskrivningarna och planeringsinsatserna rör främst städer och tätorter. Ett exempel i studien på en region som dock utmanat bilden av den hållbara staden är Sogn og Fjordane där man t ex menar att en ”stripebyggelse” tätt inpå fjorden snarare är det hållbara i stället för strandskydd och den kompakta staden (se avsnitt 3.5.3). Säkert finns många fler exempel på alternativa tolkningar av det hållbara samhället, men kanske är det så att dessa helt enkelt inte kallas ”hållbara” utan tilldelas eller väljer själva andra etiketter.

5.2 Planering för hållbar utveckling – en kommunal angelägenhet?

På samma sätt som det finns en bild av den hållbara staden ger dokumenten i studien en relativt samstämmig bild av processen som skall ta oss mot det hållbara samhället. Denna planeringsprocess kännetecknas bl a av lokalt självbestämmande, ”nedifrån-och-upp”-angreppssätt med

⁶² Se exempelvis Williams, Burton & Jenks, 2000 och Newman, 1999.

⁶³ I de finländska handledningarna för landskapsplaneringen är ett av motiven att möta de internationella planeringsbehoven, FN:s konventioner (om biologisk mångfald, klimatförändringar o s v.) samt EU-direktiv om Natura 2000, ICZM o s v.

brett medborgardeltagande och inflytande, partnerskap med företrädare från offentliga myndigheter, näringsliv, frivilligorganisationer, o s v.

I definitionen av hållbar utveckling som presenteras i både Agenda 21-dokumentet och Brundtlandrapporten ingår decentralisering med de lokala myndigheterna som motorer och samordnare av de lokala krafterna. Dessa principer förefaller ha slagit rot även i de nordiska ländernas planering där många av de konkreta hållbarhetsinitiativen och exemplen på integrering av hållbar utveckling i den fysiska planeringsprocessen har ägt rum på kommunal nivå. Denna decentraliserade "processmodell" väcker många frågeställningar, t ex gällande vilken genomslagskraft detta "nedifrån-och-upp"-angreppssätt får, vilka frågor som tas upp och vilka som utelämnas. Kan t ex kommunerna, inom det kommunala planeringssystemet, hantera ett överordnat angreppssätt som krävs för en hållbar utveckling, långt tidsperspektiv och utökad geografisk hänsyn samt aspekter som inte har direkt relation till fysisk planering? Kanske är detta en för svår uppgift för de enskilda kommunerna som i vissa fall är små och ofta befinner sig i hård konkurrens om invånare, investeringar och besökare? Samtidigt strider en toppstyrd planering mot Brundtlands hållbarhetsprinciper. Vilka nivåer och aktörer är då bäst lämpade att driva hållbarhetsfrågorna? Vad ska vara den nationella nivåns roll i detta avseende och vad för typ av samarbete krävs mellan de olika nivåerna? Att hitta former för planeringssystem och arbetsprocess som främjar en hållbar utveckling är inte enkelt men något som borde diskuteras och problematiseras ytterligare.

Denna problematik kan t ex illustreras med diskussionerna om den nationella nivåns roll i Agenda 21-arbetet som förts i Norge och Sverige. Den norska regeringen har fått kritik för att ha förehållit sig alltför passiv när det gäller att stödja och samordna lokalt Agenda 21-arbete i Norge (se avsnitt 3.5.4). Ansvar för hållbar utveckling har framförallt lagts på kommunerna, men då dessa har saknat nationellt stöd har det bitvis haft svårt att legitimera sitt arbete. I Sverige däremot har regeringen kritiserats för att dirigera det lokala Agenda 21-arbetet för mycket (se avsnitt 3.6.4).

En mellanväg med ökad regional planering, i lagstadgade såväl som frivilliga former, förespråkas i flera av dokumenten. Framförallt framhävs betydelsen av den regionala nivån i dokumenten från Finland, Sverige och Island. Detta motiveras bl a med att många avgörande och strategiska frågeställningar enbart kan lösas med perspektiv och instrument som omfattar större områden, både geografiskt, administrativt och politiskt. Samtidigt som det finns stora förväntningar på planering på den regionala nivån (och dess betydelse för hållbarhetsfrågorna) finns

parallella trender i Danmark, Norge och Finland mot ökat lokalt självbestämmande. Det skall dock påpekas att det samtidigt är Danmark som tagit de tuffaste tagen för en utveckling i hållbar riktning i form av lagstiftning (bl a krav på lokala och regionala A21-strategier och lagstiftning som begränsar externhandel).

5.3 Lagstadgad styrning eller frivilliga initiativ?

Planering för hållbar utveckling har skett både inom ramen för lagstadgad planering och inom andra initiativ. En viktig fråga är hur hållbarhetsinitiativ har integrerats i eller förmått påverka den lagstadgade planeringen. Arbetet med Agenda 21 har i många fall inneburit en utmaning och förändring för den traditionella fysiska planeringen och sektorplaneringen. Agenda 21-arbetet har i vissa fall integrerats i den lagstadgade planeringen (framförallt i Danmark) men i andra fall varit ett " eget " aktivitetsfält. De försök som har gjorts på den regionala nivån för att integrera hållbarhetsaspekter i planeringen är särskilt intressanta i detta avseende. I mellankommunala och andra frivilliga regionala samverkansformer är planeringen inte reglerad och styrd, vilket kan skapa innovativa arbetsprocesser som utmanar arbetssättet och tänkesättet inom traditionell fysisk planering. Dessa frivilliga samarbetsformer kan bl a innebära förändringar vad gäller planernas innehåll, samarbete över sektorsgränser samt mellan planeringsnivåer, deltagande i planeringsprocessen samt integrering av hållbarhetsperspektiv i frågor om regional utveckling. Exempel i denna studie på sådana nyskapande regionala samarbeten är de svenska regionala självstyrelseorganen, samarbetet kring Botniabanan och den subregionala utvecklingsplanen i Tavastland, Finland.

En intressant frågeställning för fortsatta studier är i vilken grad de existerande institutionella ramarna matchar de mål och insatser för en hållbar utveckling som förespråkas från nationell nivå, t ex i de nationella hållbarhetsstrategierna. Kanske släpar de institutionella ramarna efter utveckling och praxis i samhället och kommer inte åt de viktiga frågorna om drivkrafter för eller mot en hållbar utveckling? Eller är det snarare så att det framförallt är okontroversiella "win-win-frågor" som tas upp i de frivilliga samarbetsformerna och inte de djupare och svårare hållbarhetsfrågorna?

De exempel på planering som sker utanför den lagstiftade planeringen tar ofta i form i utvecklingsplaner som förefaller vara förhållandevis fokuserade på ekonomisk tillväxt och som på så sätt skiljer sig från traditionell fysisk planering som till större del prioriterar sociala och ekologiska värden, restriktioner, samordning o s v. Den frivilliga

planeringen resulterar visserligen inte i några bindande planer och man kan då fråga sig om den är verkningsfull och resulterar i konkreta förändringar. Samtidigt kanske det faktum att denna planering just *inte* är bindande gör att den kan vara mer radikal och leda till verkliga förändringar som skulle kunna främja en hållbar utveckling.

Dokumentet som lästs för denna studie tyder på att de nordiska planeringssystemen står inför förändringar med avseende på institutionernas roll, arbetsprocesser samt de traditionella planernas status och innehåll. Nya krav har introducerats för bättre hantering av miljöfrågor samt ökat medborgardeltagande i planeringsprocessen. Samtidigt har planeringsförsättningsarna förändrats då "governance"-modellen blivit vanligare med partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Detta väcker frågor om hur de arbetssätt som är väletablerade i den traditionella lagstadgade planeringen, t ex gällande medborgarinflytande och demokratiaspekter, hanteras i de nya mer informella planeringsprocesserna. Intressanta frågeställningar skulle t ex vara vilka aspekter och perspektiv med avseende på hållbar utveckling som främjas i de nya planeringsprocesserna och vilka perspektiv som riskerar att gå förlorade då planeringen sker utanför de traditionella lagstadgade formerna.

5.4 Hållbar utveckling – behov för nya perspektiv?

Hållbar utveckling har sedan början av 1990-talet blivit ett väl använt begrepp i de nordiska ländernas politik. Planeringen, likt många andra verksamheter offentliga såväl som privata, sägs nu ha hållbar utveckling som (del)mål. Hållbar utveckling är på många sätt ett radikalt koncept som bl a utmärks av sektorsövergripande arbete med en kraftigt ökad tidshorisont för förbättrad global miljö, solidaritet och rättvisa. I de dokument som använts i studien är dock den globala dimensionen inte särskilt uttalad. Denna kan visserligen manifesteras i form av planering för minskad motortrafik med syfte att hämma växthuseffekten eller planering som minskar energianvändningen etc. Men överlag är fokus framförallt på den lokala eller regionala miljön och välfärden. Det vore intressant att lyfta fram vad en hållbar utveckling på en plats betyder för hållbarheten på en annan plats. Dras andra regioner med i den "hållbara utvecklingen" eller exporteras problemen?

Sociala aspekter som integration eller analyser som innefattar rättvisefrågor mellan olika samhällsgrupper är överlag också frånvarande (med undantag för vissa danska och ett och annat svenskt dokument).

Samtidigt finns det många tecken i dokumentet på att konceptet hållbar utveckling verkligen har varit fruktbart och inneburit en

kursändring inom planeringen. Enligt vår tolkning har hållbar utveckling framförallt haft betydelse för ökad tonvikt på miljöaspekter i planeringen, ökat medborgardeltagande och större insyn i planeringsprocessen, sektorsövergripande arbete och försök att integrera och balansera ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.

Men frågan är om begreppet hållbar utveckling, som det definierades i Brundtlandrapporten och som det senare har tolkats i den nordiska planeringskontexten fortfarande har mycket att ge planeringen eller vice versa? Eller är det så att vi behöver hitta nya tankemodeller, mål, perspektiv och medel att arbeta med? Kanske ska vi inte klänga fast vid en definition av hållbar utveckling som lanserades i slutet av 1980-talet, före den ekonomiska globaliseringen, före IT-revolutionen och den nya ekonomins intåg i Norden, före Finlands och Sveriges inträde i EU etc. Nya lokala och globala förutsättningar och det faktum att hållbar utveckling blivit ett närmast allenaordande ledmotiv kanske gör att vi behöver omvärdera begreppet i sin nuvarande form och fundera över om det behöver nytolkas i ljuset av andra perspektiv.

I aktuell brittisk forskning och politik finns exempel på hur man arbetar med att komplettera och omvärdera planering för hållbar utveckling till att exempelvis fokusera mer på rättvisaspekter kopplade till miljöfrågor (Mitchell & Dorling, 2003).⁶⁴ Detta gäller t ex undersökningar om hur olika samhällsgrupper drabbas av och producerar miljörisker. Ett sådant miljö rättviseperspektiv torde också vara intressant att utforska i såväl studier som praktik i de nordiska länderna. Detta kanske kunde vara ett bland flera sätt att fördjupa och föra vidare hållbarhetsdebatten och planeringen för en hållbar utveckling.

⁶⁴ Miljö rättviseperspektiv kommer framförallt från nordamerikansk forskning, folkrörelse, politik o s v. Se t ex David Bullards publikationer, bl a 2000.

6. Nästa steg, nordiska städer i fokus

I detta sista kapitel beskrivs områden inom planering för hållbar utveckling där fortsatt nordisk samverkan torde vara av intresse, i form av diskussion, seminarier eller nordiskt jämförande studier.

Av de angreppssätt på planering för hållbar utveckling som beskrivits i kapitel fyra framstår ett antal som mer beprövade, utvecklade och/eller dokumenterade än andra. För fortsatt nordisk samverkan och utveckling av planering för hållbar utveckling kan man skissera två olika spår. Det ena är att sammanställa, jämföra och systematisera mer beprövade och dokumenterade angreppssätt för att på så vis ge goda exempel och underlag för utveckling av planeringspraktiken (6.1). Ett andra spår är att utreda, diskutera och studera fält där det förefaller finnas mindre dokumenterad erfarenhet om syften, resultat, målkonflikter etc (6.2).

6.1 Olika typer av städer – olika typer av planering för hållbar utveckling

Angreppssätt eller ”planeringsprinciper” för hållbar utveckling som förefaller vara relativt beprövade och dokumenterade är: insatser för ökat medborgardeltagande, sektorsintegration, blandad och tät bebyggelse, lokalisering av ny bebyggelse till kollektivtrafikknutpunkter, goda och tillgängliga natur- och kulturmiljöer, miljövänliga och samordnade transportformer, användning av miljökonsekvensbedömningar och strategiska miljöbedömningar och indikatorer för att mäta hållbar utveckling. Att i ett nordiskt perspektiv sammanställa och systematisera goda och konkreta exempel inom dessa områden skulle kunna vara ett sätt att stimulera planeringspraktiken. För att poängtera vikten av att anpassa angreppssätten till de specifika lokala förhållandena skulle sammanställningen kunna göras utifrån olika kategorier av nordiska orter. Exempel på kategorier skulle kunna vara växande storstäder, industristäder i omvandling, mindre universitetsorter, städer med vattenvägar, enkärniga städer, flerkärniga ortssystem, orter omgivna av odlingsmark etc.

6. 2 Områden för fortsatt djupare analys, diskussion och praktik

Angreppssätt som bedöms vara mindre beprövade och dokumenterade och som vore intressant att utveckla inom nordiskt samarbete, såväl inom planeringspraktik som forskning och utredning beskrivs nedan.

– Samordning mellan olika planeringsnivåer – styrformer som främjar hållbar utveckling

Planering för hållbar utveckling har i stor utsträckning bedrivits på kommunal nivå (ofta inom ramen för Agenda 21). Riodeklarationen uppmanade till detta och i dess fotspår de nordiska regeringarna och nationella myndigheterna. Det senaste decenniet har förutsättningarna för kommunal planering förändrats. Förändringarna har många gånger inneburit mindre medel och rådrum, en förstärkt konkurrenssituation om invånare, investeringar och besökare samt uppluckring och samarbete mellan offentlig och privat sektor. Dessa nya förhållanden innebär troligtvis att det blivit svårare för den kommunala planeringen att prioritera ett överordnat angreppssätt, långt tidsperspektiv och utökad geografisk hänsyn som en planering för hållbar utveckling kräver.

Den regionala nivåns roll i planering för hållbar utveckling är ett besläktat och likaså aktuellt tema. I samtliga nordiska länder diskuteras förändringar av den regionala nivåns roll i planerings- och utvecklingsarbete. Att inom det nordiska samarbetet dokumentera, diskutera och jämföra erfarenheter från arbetet med hållbar regional planering och utveckling vore intressant. Vidare är det viktigt att ytterligare utröna hur de olika planeringsnivåerna, nationell, regional/mellankommunal och kommunal nivå kan samverka och stödja varandra.

– Arbete i partnerskap

I flera dokument förespråkas planering i partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Detta kan tolkas som ett svar på de samhälleliga förändringar som skisserats ovan. Dock saknas tydliga exempel på hur planering i partnerskap bidrar till en hållbar utveckling. Det finns stora vinningar med arbete i partnerskap, men också demokratiska risker och det skulle behövas ytterligare kritisk diskussion samt empiri som visar när och hur partnerskap kan bidra till en hållbar utveckling samt fall då det inte gör det.

– Social integration

Social integration – i planeringsprocessen såväl som i utformningen av den fysiska miljön – förespråkas allt mer under rubriken hållbar utveckling. Överlag förefaller dock de sociala aspekterna av hållbar utveckling vara förhållandevis outvecklade och tydliga kopplingar mellan social och ekologisk utveckling saknas. I takt med att de nordiska samhällena har blivit allt mer mångkulturella och diversifierade ökar

också tolkningarna av vad som konstituerar goda och användbara miljöer. Som exempel är det angeläget att inom hållbarhetsfältet utveckla en mer differentierad syn på människor och deras behov av bostäder, transportsystem, grönområden etc, utifrån exempelvis kulturell bakgrund, genus, ålder, klass etc.

– Regionförstoring och flerkärnighet

Regionförstoring och flerkärnig stadsstruktur framhålls i flera av de nordiska policydokumenten som ett led i en hållbar utveckling. Det anses bl a öka den sociala och ekonomiska robustheten. Samtidigt innebär regionförstoring sannolikt också ökat resande, särskilt då det finns ett starkt samband mellan ekonomisk tillväxt och ökat resande. Ökat resande är ur ekologisk synpunkt ett problem om inte transportsystemen är miljövänliga. Snabba regionala tåg förespråkas, alternativt andra effektiva kollektivtrafiksystem i kombination med ökat distansarbete. Dock påpekas bl a i den svenska transportpropositionen att även om det finns goda kollektiva förbindelser kan man inte bortse från att bilanvändande sannolikt ökar vid regionförstoring.

Vidare kan regionförstoring och flerkärnighet problematiseras utifrån andra synvinklar, t ex då det gäller tillgänglighet för platsbundna samhällsgrupper etc. Att analysera och tydliggöra eventuella målkonflikter torde vara viktigt för det fortsatta arbetet för en hållbar utveckling.

6.3 Slutord

Slutligen kan man konstatera att det finns en rad olika meningar om vad som kan innefattas i begreppet planering för hållbar utveckling. Detta varierar mellan de nordiska länderna och säkerligen mellan individer, platser, yrkeskåror etc. För att hållbarhetsbegreppet inte skall bli urvattnat är det viktigt att reflektera över vad som bör benämnas hållbar utveckling och vad som bör benämnas allmänt god utveckling, t ex socialt, effektivitetsmässigt eller ekonomiskt. Att föra in t ex regionförstoring, arbete i partnerskap eller social integration under hållbarhetstaket är kanske inte så fruktbart om man inte tydliggör eventuella kopplingar mellan ekologisk och social eller ekonomisk utveckling. Att undersöka vari sådana starka kopplingar finns och var de inte finns skulle troligtvis ge mer trovärdighet och slagkraft till planeringen och arbetet för en hållbar utveckling.

7. Sammanfattning

Bakgrund, syfte och metod

Den nordiska hållbarhetsstrategin "Bæredygtig udvikling – En ny kurs for Norden" från år 2000 innehåller mål för hållbar utveckling i Norden för de närmaste 20 åren. Strategin behandlar framförallt hur man gemensamt kan främja en hållbar utveckling inom fem områden: klimatförändringar, biologisk mångfald och genetiska resurser, havet, kemikalier och livsmedelssäkerhet. Strategin omfattar dock inte specifikt planering eller planeringens roll för att främja hållbar utveckling.

De nordiska miljöministrarna enades om att det finns ett behov för att betona den fysiska och rumsliga planeringens roll för en hållbar utveckling. Inom ramen för handlingsprogrammet, "Planläggning som instrument för hållbar utveckling, Handlingsprogram 2001 – 2004", har Nordregio fått i uppdrag att komplettera den nordiska hållbarhetsstrategin med planeringsperspektiv.

Syftet med denna rapport är att ge en översikt över hur fysisk och rumslig planering (eng. "spatial planning") i de nordiska länderna kan bidra till en hållbar utveckling samt visa hur planering kan stödja åtgärder i den nordiska hållbarhetsstrategin från år 2000.

Rapporten ger en beskrivning av hur man i ett urval av dokument, planer, initiativ och projekt från de fem nordiska länderna planerat, planerar eller ämnar planera för hållbar utveckling. På basis av detta material lyfts återkommande angreppssätt fram på hur fysisk och rumslig planering anses kunna bidra till hållbar utveckling. Dessa angreppssätt relateras sedan till åtgärder i den nordiska hållbarhetsstrategin.

I huvudsak har dokument från olika planeringsnivåer studerats. Bland dessa är nationella planer, hållbarhetsstrategier, lagstiftning, nationella riktlinjer och propositioner, regionplaner, översikts- och kommunplaner samt dokumentation från mellankommunala samarbeten, lokalt Agenda 21-arbete etc. Utöver detta har forskningsrapporter som beskriver planer eller strategier på nationell, regional och/eller kommunal nivå använts. En nyckelperson inom varje land har också intervjuats.

I rapporten ingår också fallstudier som konkreta exempel på hur man planerat för hållbar utveckling. Fallstudierna innefattar: Planering av detaljhandel i Danmark; Integrering av miljöfrågor och principer för hållbar utveckling i planeringsprocessen för den subregionala utvecklingsplanen i sydvästra Tavastland, Finland; Sektorsamspel vid utarbetande av energiplan för Island; Hållbar utveckling i Sogn og Fjordane fylke i Norge; Botniabanan – regionförstoring genom ny

Ländernas arbete med hållbar utveckling i planeringen och planeringens roll i hållbarhetsarbetet

Nationella hållbarhetsstrategier

Samtliga nordiska länder har tagit fram nationella strategier för hållbar utveckling inför FN-mötet i Johannesburg år 2002. Strategiernas innehåll och fokus skiljer sig något, vilket kan anses avspegla ländernas olika prioriteringar inom hållbarhetsområdet. I samtliga strategier nämns planeringsaspekter och hur planeringen kan användas för att främja en hållbar utveckling. I huvudsak är fokus på ekologisk hållbarhet, men i viss mån också på vad som kan kallas social hållbarhet samt kopplingarna mellan de sociala och ekologiska dimensionerna.

Den danska strategin lägger förhållandevis mest tyngd på den sociala hållbarheten, t ex genom åtgärder för att minska boendesegregation, förbättrade rekreationsmöjligheter och god byggnadskvalitet och arkitektur. De finländska och isländska strategierna, följt av den norska, förefaller vara mest miljöinriktade och har fokus på biologisk mångfald, minskande utsläppsnivåer och användning av lokala förnyelsebara energikällor. Den svenska strategin liknar delvis den danska då sociala aspekter, t ex handikappanpassning fokus på barn och ungdomar, får relativt stort utrymme.

Målen som rör planering kan i stora drag kopplas till åtgärder inom följande tre områden:

- *Transport*, t ex minskning av transportbehov genom lokalisering av ny bebyggelse i anslutning till befintlig bebyggelse och kollektivtrafikknutpunkter, samordning mellan olika transportsystem och förbättring av gång- och cykelvägar.
- *Energi*, t ex ökad energieffektivitet och användning av förnyelsebara energikällor genom planering för fjärrvärme, planering av vindkraftverk, förbättrad lokal avfallshantering och planering av mindre boendeytor.
- *Stadsutveckling*, t ex funktionsintegrering, lokalisering av ny bebyggelse till f d hamn- och industriområden, förbättrad natur- och kulturmiljövård.

Dessutom riktas en del åtgärder mot *planeringsprocessen*, t ex åtgärder för ökat medborgardeltagande samt förbättrat samarbete mellan

sektorer samt lokala och regionala myndigheter inom t ex strategiska transportlösningar.

De nordiska ländernas arbete med Agenda 21

Handlingsplanen Agenda 21 från FN:s Riokonferens 1992 har givit starkt avtryck i samtliga nordiska länder och mycket av det lokala nordiska hållbarhetsarbetet har drivits under Agenda 21-flagg eller med inspiration av Agenda 21.

Inriktningen på Agenda 21-arbetet varierar mellan länderna, likaså kopplingen mellan A21-arbetet och fysisk planering samt vilket grad av stöd det lokala A21-arbetet fått från nationell nivå. I samtliga länder har A21-projekt huvudsakligen bedrivits på kommunal eller lokal nivå. I Danmark och Norge har dock även de regionala myndigheterna bedrivit A21-arbete.

I Danmark finns det krav inskrivet i plan- och bygglagen på att alla *amter* och kommuner skall anta och offentliggöra en LA21-strategi vart fjärde år. Kopplingen till fysisk planering är tydlig och nationella A21-kampanjer har bl a drivits av avdelningen för fysisk planering på Miljöministeriet. De danska LA21-principerna innefattar bl a kretsloppstänkande, globalt perspektiv, helhetssyn och sektors-övergripande samarbete, o s v.

A21-arbetet i Sverige har varit mycket utbrett bland kommunerna och fokus har varit på ekologiskt hållbar utveckling, förnyelsebar energi, avfalls- och avloppshantering etc, men även sociala aspekter som folkhälsa och stärkande av lokal demokrati har varit viktiga element.

I Norge har s k *regionala LA21-knutpunkter* koordinerat och stöttat A21-arbetet i kommunerna. Insatserna inom A21-arbetet har bl a syftat till att öka helhetsperspektiv, sektorsintegration och medborgardeltagande i planeringsprocesser.

Det finländska A21-arbetet har bl a koordinerats och stötts av kommunförbundet och A21-verksamheten har innefattat överlevnadsstrategier för landsbygden, grönt näringsliv, åtgärder för att minska klimatförändringar etc.

I de isländska kommunerna har arbetet till en stor del handlat om miljöfrågor som t ex avfallshantering och vattenrening, samt sociala och kulturella aspekter, t ex kulturmiljö, miljöinformation och medborgardeltagande.

I samtliga länder förefaller Agenda 21-arbetat framförallt ha medfört ökat medborgardeltagande i planeringsprocesser, sektors-övergripande samarbeten och en extra skjuts åt miljöaspekter i den fysiska planeringen.

Exempel på arbete med hållbar utveckling i planeringen – återkommande angreppssätt

Nedan beskrivs återkommande exempel på hur planering kan bidra till en hållbar utveckling och hur hållbarhetsdimensionen kan stärkas i planeringen. Dessa angreppssätt är baserade på genomgången av studier, dokument, lagstiftning och intervjuer och avspeglar återkommande teman från de olika länderna. Vi har valt att dela upp angreppssätten i fyra huvudområden:

1) Planeringsprocessen

Vanligt förekommande angreppssätt för att främja en hållbar utveckling i planeringsprocessen är:

- Sektorsövergripande samarbete för att öka förståelsen mellan olika sektorer, yrkeskåror och politikområden samt helhetssynen i planeringen. Som ett första steg mot sektorsintegration föreslås att eventuella målkonflikter identifieras samt att likheter respektive skillnader i tänkesätt och arbetsmetoder mellan de olika sektorerna uppmärksammas (fallstudien från Sogn og Fjordane). Ett exempel på hur man kan arbeta för ökad sektorsintegration är fallstudien från Island om markanvändning på det centrala höglandet där arbetsprocessen bygger på tvärssektoriella arbetsgrupper. Planering i form av partnerskap mellan offentliga och privata aktörer förespråkas också.
- Förbättrad samordning mellan olika planeringsnivåer framhålls som viktigt bl a i de svenska och finländska hållbarhetsstrategierna. Detta kan tex ta sig uttryck i form av mellankommunala samarbeten (som kring Botniabanan och Osloregionen) eller ökad regional planering (som i Sogn og Fjordane). Förändrade ansvarsförhållanden – i form av ökat lokalt självbestämmande (t ex Danmark), nya former av regional planering och utveckling (t ex Sverige och Finland), fler internationella direktiv etc – gör det viktigt att tydliggöra ansvarsförhållanden mellan nationella, regionala och kommunala organ samt gemensamma nationella mål och strategier.
- Ökat medborgardeltagande och involvering av olika samhällsgrupper är ett centralt element i samtliga länders planering för en hållbar utveckling, i Agenda 21-arbetet, i samtliga nationella hållbarhetsstrategier och i många andra dokument. Det finns en rad konkreta exempel på hur kommuner och regionala myndigheter arbetat för ökat medborgardeltagande

i planeringsprocessen, t ex genom att sprida information och ta emot synpunkter på internet (Sogn og Fjordane), arrangera studiecirklar och seminarier kring översiktsplanering (Helsingborg), ”klotterplank” för önskemål om kommunens framtid eller utställning i det lokala köpcentret (Sydvästra Tavastland).

2) Arealanvändning

I flera av dokumenten behandlas frågor om hur planering kan bidra till att minska den negativa miljöpåverkan och samtidigt skapa goda levnadsförhållanden. Åtgärder syftar till att minska transportbehov, framförallt bilanvändande, minskad energiförbrukning och att åstadkomma levande samhällen med ett gott utbud av service, infrastruktur, rekreationsområden, handel o s v. Överlag förespråkas en tät och blandad stadsbebyggelse (”Finland 2017”, finländska ”Riksomfattande mål för områdesanvändningen”, danska landsplaneredegørelserna 2000 och 2003, norska St. meld. ”Bedre miljø i byer og tettsteder”, svenska Boverkets ”13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen” m fl) och återkommande stadsbyggnadsprinciper för att understödja en tät och blandad stadsbebyggelse är:

- Lokalisera ny och besöksintensiv bebyggelse till existerande kollektivtrafikknutpunkter (t ex danska ”stations-närhetsprincipen” som gäller i huvudstadsområdet).
- Använd f d industriområden, regementen, hamnområden till nya funktioner.
- Var restriktiv med ny bebyggelse på tidigare oexploaterad mark (bl a Danmarks landsplaneredegørelse 2000 och norska miljøbyer).
- Blandning av bostäder, arbetsplatser, service, rekreation i ett och samma område o s v.
- Begränsa etablering av stormarknader och handel i städernas ytterkanter (lagstiftning i Danmark och Finland, tillfälligt etableringsstopp i Norge samt krav på ökad regional regional detaljhandelsplanering som måste godkännas av staten)
- Planering för mindre boendeytor och mer energisnåla byggnader

Utöver detta förespråkas bl a blandning av boendeformer inom samma område för att på så sätt motverka segregation (danska dokument). När det gäller grön- och blåstrukturer påpekas att det är

viktigt att skydda och vårda dessa men också se till att de är ändamålsenliga, goda och tillgängliga för invånare och besökare.

Förvaltning av kustområden har speciellt uppmärksamats. För att minska miljöpåfrestningarna i dessa områden har t ex i vissa fall strandskydden skärpts (Norge, Finland och förslag på detta i Sverige) eller den fysiska planeringen utsträckts till att innefatta vattenområden (Sogn og Fjordane, förslag i Sverige).

Vård och utveckling av kulturmiljöer samt god arkitektur tas också upp som en del av hållbar utveckling, framförallt i de danska, finländska och svenska dokumenten.

3) Regional balans och transporter

Planering för hållbar utveckling handlar utöver planeringsprocessen och utformning av lokala miljöer om hur orter utvecklas i stort, hur dessa relaterar till varandra, hur transportsystem arrangeras och förhållandet mellan stad och land.

Regionförstoring och flerkärnighet förespråkas i strategiska planeringsdokument, både på den regionala nivån och nationellt mellan orter i landet ("Finland 2017", norska stortingsmeldingen om "Bedre miljø i byer og tettsteder", "Sverige 2009", "Sverige 2021", danska landsplanredogörelserna 2000 och 2003, isländska "Nationella strategiska regionala utvecklingsplanen 2002–2005").

Främjande av miljövänliga, tillgängliga och effektiva transportsystem tas upp i samtliga länders dokument på kommunal, regional och nationell nivå. Exempel på återkommande planeringsstrategier för regional balans och transporter är:

- Transportsystem som stödjer existerande stadsstruktur för att på så sätt motverka glesa nyetableringar och därmed ökat bilberoende.
- Bättre koordinerade transportsystem (mellan lokala, regionala och nationella system och mellan bil, gång- och cykeltrafik, buss, spårväg, tåg, båt och flyg, t ex i form av "parkér & rejs"-anläggningar).
- Förbättrad kollektivtrafik (upprustning av tunnelbanor, utbyggnad av snabbspårvägar eller regionaltåg).
- Förbättrade förutsättningar för gång- och cykeltrafik.
- Inrättande av miljözoner – stadsdelar med begränsad motortrafik etc.
- Minskade arealer för parkeringsplatser.
- Samordning med ekonomiska styrmedel, t ex trängselavgifter, beskattning av miljöbelastande fordon.

4) Verktyg och metoder

Planering för en hållbar utveckling kräver välfungerande arbetssätt, instrument, metoder och verktyg. I den nordiska hållbarhetsstrategin påpekas att strategin måste följas upp nationellt.

Exempel på instrument som utvecklas på nationell nivå är planlagstiftningarna och krav på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och strategiska miljökonsekvensbeskrivningar (SMB) av planer och program såväl som annan lagstiftning som syftar till att integrera miljöaspekter. Vidare har strategier och parlamentariska beslut (t ex stortingsmeldingar) samt visioner (t ex Sverigevisionerna) fungerat som instrument för att styra mot en hållbar utveckling. De nordiska länderna har dessutom skrivit under ett antal internationella konventioner (Kyoto-protokollen, Aarhuskonventionen o s v) som har relevans för hållbarhetsområdet samt måste uppfylla kraven i EU-direktiven.

Vidare har konkreta metoder utvecklats och använts i planeringen för hållbar utveckling, t ex miljö- eller hållbarhetsindikatorer, pedagogiska metoder som ”ekologiska fotavtryck”, miljömål samt ekonomiska styrmedel som t ex skatter, avgifter och kvoter.

Nordiska hållbarhetsstrategin och planering för hållbar utveckling

Utifrån genomgången av planeringsinitiativ på nationell, regional och kommunal nivå i de nordiska länderna är det tydligt att planeringen har mycket att tillföra arbetet för en hållbar utveckling. I de nationella hållbarhetsstrategierna som länderna tagit fram inför FN-mötet i Johannesburg finns tydliga kopplingar mellan planering och hållbar utveckling. Likaså har hållbar utveckling förts in som mål i ländernas planlagstiftningar, nationella planer och strategier för rumslig utveckling. På regionala och kommunala nivåer finns flera hållbarhetsinitiativ, framförallt Agenda 21, som har drivits som en integrerad del av eller parallellt med den fysiska planeringsprocessen. Överlag förefaller hållbarhetsfrågor ha fått stort gehör i planeringen, dock med tonvikt på ekologisk hållbarhet. Planeringsinitiativen för att främja en hållbar utveckling i de nordiska länderna har stor spännvidd. Dessa varierar från förslag till konkreta insatser för att främja hållbara boendeformer och stadsstruktur till mer processororienterade frågor (samordning mellan sektorer och myndighetsnivåer), samt attitydförändringar och arbetssätt i planeringsprocessen, t ex genom ökat medborgarinflytande.

De åtgärdsområden i hållbarhetsstrategin "Ny kurs för Norden" som framförallt bedöms kunna stödjas med planeringsinsatser är de som behandlar klimatförändringar, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljö, transport, energi samt medborgardeltagande och Agenda 21. Inom dessa fält är hållbarhetsstrategins åtgärder till och med ofta överlappande med de återkommande planeringsinsatserna för en hållbar utveckling.

Nästa steg, nordiska städer i fokus

Frågeställningar som bedöms vara intressanta att utveckla i fortsatt nordisk samverkan, i form av jämförande studier, seminarier och dialog, är:

- Vad för typ av styrformer, relationer och ansvarsförhållande mellan olika planeringsnivåer, främjar en hållbar utveckling? Vilka erfarenheter och lärdomar finns i de nordiska länderna när det gäller den regionala nivåns roll i planering för hållbar utveckling?
- När och hur bidrar planering i partnerskap mellan offentliga och privata aktörer till en hållbar utveckling? Vilka fördelar respektive risker innebär arbete i partnerskap?
- Vilka är de viktiga sociala aspekterna av planering för hållbar utveckling? Vari finns kopplingar mellan social och ekologisk hållbarhet?
- Vad innebär regionförstoring och flerkärnig stadsutveckling för en hållbar utveckling? Vilka målkonflikter finns och hur balanseras dessa?

Hållbar utveckling har en rad olika betydelser och många olika aktörer gör anspråk på begreppet. För att hållbarhetsbegreppet inte skall bli urvattnat är det viktigt att reflektera över vad som bör benämnas hållbar utveckling och vad som bör benämnas allmänt god utveckling. Att undersöka vari fruktbara kopplingar finns mellan ekologisk utveckling och social eller ekonomisk utveckling och var sådana inte finns skulle skulle troligtvis ge mer trovärdighet och slagkraft till planeringen och arbetet för en hållbar utveckling.

Referenser

Litteratur och artiklar

- Aall, C. (2001) "Norway – LA21 as a means of interpreting and achieving sustainable production and consumption" i Lafferty, W., (red.) *Sustainable communities in Europe*. London: Earthscan.
- Aarsæther, N. & Hagen, A. (red) (2001) *Planlegging.no! – Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Andersson, E. et al, (1998) *Boendesegregation i de nordiska huvudstadsregionerna*. Uppsala: GERUM Kulturgeografi, 1998:2.
- Bjarnadóttir, H (red) (2001). *A Comparative Study of Nordic EIA Systems - Similarities and Differences in National Implementation*. Nordregio. Report 2001:1.
- Bjørnæs, T. (2002) *Lokal Agenda 21 – en analyse av regionale og kommunale forskjeller*, Rapport nr. 5/02. Oslo: Oslo universitet, Prosus.
- Bullard, D. (2000) *Dumping in Dixie – Race, Class and Environmental Quality*. Atlanta: Westview Press.
- Böhme, K. (2002) *Nordic Echoes of European Spatial Planning*. Stockholm: Nordregio R2002:8.
- Clement, K. & Hansen, M (2001) *Sustainable Regional Development in the Nordic Countries*, Nordregio R2001:08.
- Eckerberg, K. (2001) "Sweden – Problems and prospects at the leading edge of LA21 implementation" i Lafferty, W., (red.) *Sustainable communities in Europe*. London: Earthscan.
- Eckerberg, K. och Brundin, P. (2000) *Lokal Agenda 21 – En studie av 10 svenska kommuner*. Stockholm: Kommentus Förlag, Miljödepartementet och Svenska Kommunförbundet.
- Fixdal, Jon. (2000) "Norwegian Experiences of Strategic Environmental Assessment in Regional Development Programmes" i *Regional Development Programmes and Integration of Environmental Issues*. Stockholm: Nordregio WP 2000:9.
- Gíslason, S. (2000) *Staðardagskrá 21 á Íslandi. Samstarfsverkefni Sambands – íslenskra sveitarfélaga og umhverfissráðuneytisins október 1998 – mars 2000*. Lokaskýrsla: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Haraldsson, P. (2003) *Regional Planning in the Icelandic Capital Region. From Technical Rationality towards Collaboration*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Holm, J. & Wambui Kamara, M. (2001) "Denmark – The participatory and consensus-seeking approach of the Danish LA21" i Lafferty, W., (red.) *Sustainable communities in Europe*. London: Earthscan.

- Jónsdóttir, S. (1998) "The integration of environmental considerations into land use management in Iceland", i Hildén, M et al (red.) *EIA and its Application for Policies, Plans and Programmes in Sweden, Finland, Iceland and Norway* (TemaNord 1998:567). Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Jonsson G. (2002) "Partnerskap och strategisk planering – två verktyg för kommunerna i arbetet för en hållbar stadsutveckling i 10 år med Agenda 21 i Sverige – vad har vi lärt oss och vart är vi på väg?", Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat.
- Lafferty, W. & Eckerberg, K. (red) (1998) *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development*, London: Earthscan.
- Lafferty, W. (red.) (2001) *Sustainable communities in Europe*. London: Earthscan.
- Mitchell, G. & Dorling, D. (2003) "An environmental justice analysis of British air quality" i *Environment and Planning* Vol. 35, No 5.
- Newman, P. & Kenworthy, J. (1999) *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*. Washington D.C.: Island Press.
- Niemi-Iilahti, A. "Finland – In search of new implementation patterns" i Lafferty, W., (red.) *Sustainable communities in Europe*. London: Earthscan.
- Nygren, O. & Persson, L. O. (2001) *Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen*. Stockholm: TCO.
- Sandberg, A. (2001) *Institutional Challenges for Common Property Resources in the Nordic Countries*. Stockholm: Nordregio.
- Schulman, M. (2000) *Stadspolitik och urbanforskning i Norden*. Stockholm: Nordregio WP 2000:4.
- Schulman, M. & Troedson, U. (2001) "En hållbar utveckling av städer och bostadsområden" i Lujanen, M. (red) *Boende och bostadspolitik i Norden*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.
- Theodórsdóttir, Á. H. (2000) "Planning in Iceland" i *Built Environment* 26(1).
- Williams, K., Burton, E. & Jenks, M. (2000) *Achieving Sustainable Urban Form*. London: E & FN Spon.

Övrig dokumentation

- Boverket (1999) *En stad är mer än sina hus... hållbar utveckling av städer och samhällen*.
- Boverket (2000a) *Planering för hållbar utveckling – 13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen*.

- Boverket (2000b) *Planering för hållbar utveckling – Exempel från två översiktsplaner.*
- Boverket (2001) *En stad är mer än sina hus... Hur arbetar kommuner med hållbar utveckling – en exempelsamling.*
- Boverket (2002a) *Årsrapport Sverige- Nordiskt planmyndighetsmöte.*
- Boverket (2002b) *Stadsplanera – istället för att trafikplanera och bebyggelseplanera.*
- Boverket, Formas, Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat (aug 2002) *Partnerskap – modell och verktyg i arbetet för en hållbar bebyggelseutveckling?* Arbetshandling Lars Husberger och Gunnel Jonsson.
- Boverket och Naturvårdsverket (2000a) *Översiktsplanering för hållbar utveckling – exempel från 5 kommuner.*
- Boverket och Naturvårdsverket (2000b) *Tema miljömål – Planera för hållbar utveckling.*
- Boverket och Naturvårdsverket (2000c) *Planera med miljömål! – En vägvisare.*
- Finnish National Commission on Sustainable Development (2002), *Case Finland – Small and Innovative Sustainability with SISU*, Helsingfors.
- Finlands Kommunförbund (1999) *Sustainable land use in Finland is based on strong municipal authority and influence*, Helsingfors.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2000) *St.meld. nr 31 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling 2000-2001*, Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002) *Vekst i hele landet*, KRD Redegjørelse i Stortinget. Oslo.
- Kommunenes Sentralforbund (KS) (2002) *Bærekraftig utvikling – en felles utfordring*, Oslo.
- Konstitutionsutskottet (KU) (2002) *Frågor om regional demokrati*, Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU18, Stockholm.
- Miljödepartementet (2002) *Från vision till handling – Sveriges nationalrapport till världstoppmötet om Agenda 21 och hållbar utveckling i Johannesburg 2002*, Stockholm.
- Miljøministeriet (1994) *Byøkologiske anbefalinger*. København.
- Miljø og- Energiministeriet (1997) *Landsplanredegørelse 1997 - Danmark og europæisk planpolitik*, København.
- Miljø- og Energiministeriet (2000a) *Evaluerings af Statslig udmelding til regionplanrevision 2001*, Arbejdsnotat, maj 2000.
- Miljø- og Energiministeriet (2000b) *Landsplanredegørelse 2000 – Lokal identitet og nye udfordringer*, København.
- Miljø- og Energiministeriet (DK), Miljöministeriet (FI), Miljøministeriet (IS), Miljøverndepartementet (NO), Miljödepartementet (SE) (2000)

Planlægning for detailhandel i Norden, København.

Miljø- og Energiministeriet (DK), Miljöministeriet (FI), Miljøministeriet (IS), Miljøverndepartementet (NO), Miljödepartementet (SE) (2001) *Planläggning som instrument för hållbar utveckling*. Handlingsprogram 2001-2004. København.

Miljøministeriet (2001) *Nyt om detailhandelsplanlægning*. Januar 2001, nr 4.

Miljøministeriet (2002a), *Dansk Årsrapport till Nordisk Planmyndighedsmøde*.

Miljøministeriet (2002b) *Strategi for lokal Agenda 21 – en vejledning*, København.

Miljøministeriet (2002c) *Strategi og kommunplanlægning – en vejledning*, København.

Miljøministeriet (2002d) *Politik, strategi og kommuneplanlægning*, København.

Miljøministeriet (2002e) *Lokal Agenda 21 – Dansk status 2001*. København.

Miljøministeriet (2002f) *Planloven i praksis*. København.

Miljøministeriet (2002g) *Lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd*, PM 25 juni, 2002.

Miljøministeriet, Amsrådsforeningen, et al (2002) *Rio, Johannesburg og så videre*.

Miljøministeriet (2003) *Et Danmark i balance. Hvad skal der gøres?*, Landsplanredegørelse 2003. København.

Miljöministeriet (1995) *Finland 2017 Spatial Structure and Land Use*, Helsingfors.

Miljöministeriet (2000a) *Statsrådets beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen*, Helsingfors.

Miljöministeriet (2000b) *Statsrådets redogörelse till riksdagen om de riksomfattande målen för områdesanvändningen*, Helsingfors.

Miljöministeriet (2002a) *Landskapsplanens innehåll och utformning*, Helsingfors.

Miljöministeriet (2002b) *Årsrapport Finland - Nordiskt planmyndighetsmöte*.

Miljömålsrådet (2002) *Miljömålen – når vi fram? De facto 2002*. Stockholm.

Miljøverndepartementet (1996) *St.meld. nr 58, Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling (1996-1997)*, Oslo.

Miljøverndepartementet (2000) *Areal- og transportplanlegging – Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*, Oslo.

- Miljøverndepartementet (2001) *St.meld. nr.24, Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (2000-2001)*, Oslo.
- Miljøverndepartementet (2002a) *St.meld. nr.23, Bedre miljø i byer og tettsteder (2001-2002)*, Oslo.
- Miljøverndepartementet (2002b) *St.meld. nr.15, Tilleggsmelding till St.meld.nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk*, 2002, Oslo.
- Miljøverndepartementet (2002c) *Plan nytt*. April 2002, Oslo.
- Miljøverndepartementet (2002d) *Årsrapport fra Norge - Nordisk Planmyndighetsmøte*.
- Miljøverndepartementet (2000e) *Utvikling av miljøbyer - Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*, Oslo.
- Naturvårdsverket (2002a) *Klimataktuellt*, bilaga till Miljöaktuellt/Kommunaktuellt 2002.
- Naturvårdsverket (2002b) *Samverkan – Miljö och regional utveckling. En studie av självstyrelseorgan, samverkansorgan och länsstyrelser*.
- Naturvårdsverket (2002c) *Bredda perspektiven! Miljöintegration i tillväxtarbetet*, Stockholm.
- Nordisk Ministerråd, NMR (1997) *Boligpolitik mod segregation*, TemaNord 1997:544
- Nordiska Ministerråd, NMR (2000) *Bæredygtig udvikling – En ny kurs for Norden*. København.
- Nordregio (2001) *Sverigestudier 1996-1998 – En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?*, WP 2001:3.
- Näringsdepartementet (2001a) *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, Prop. 2001/02:4.
- Näringsdepartementet (2001b) *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, Prop 2001/02:20.
- Näringsdepartementet (nov 2002) *Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram*.
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, Oslo
- Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune (2001) *Klima- og energistrategi for Osloregionen*.
- Regeringen (1998) *Regeringens program för en hållbar utveckling - Statsrådets beslut om främjandet av ekologisk hållbarhet (Hallituksen kestävä kehityksen ohjelma - Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyiden edistämistä)*. Helsingfors.
- Regeringen (2001) *Nationell strategi för hållbar utveckling*. Skr. 2001/02:172. Stockholm.
- Regeringen (2002) *Fælles fremtid – udvikling i balance: Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling*. København.

Samferdselsdepartementet (1999) *St.meld. nr.46 Nasjonal transportplan 2002-2011 (1999-2000)*, Oslo.

SOU 1997:118 *Delade städer*. Underlagsrapport från Storstadskommittén.

SOU 2000:67 *Levande skärgård*, Miljövårdsberedningens betänkande. 2000:67.

Statistiska Centralbyrån (SCB) (2002) *Underlag för första uppföljning och utvärdering av miljömålet God bebyggd miljö – förstudie*.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2000) *Tydlighet och demokrati – Erfarenheter och framåtblickar kring det regionala*.

Udenrigsministeriet, By- og boligministeriet & Miljø- og Energiministeriet (2001) *Den Danske Nationalrapport til Istanbul + 5*, København.

Umhverfisstyrelsen (1997) *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdaáætlun til aldamót*. Reykjavík.

Umhverfisstyrelsen (2000) *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi - Framkvæmdaáætlun til aldamót*. Reykjavík.

Umhverfisstyrelsen (2002a) *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020*. Reykjavík.

Umhverfisstyrelsen (2002b) *Ársrapport Island – nordiskt planmyndighetsmøte*.

Utenriksdepartementet, (2002) *Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling*. Oslo.

Hemsidor

Boverket, Sverige
<http://www.boverket.se>

Energistyrelsen, Danmark
www.ens.dk

Finlands Kommunförbund
<http://www.kuntaliitto.fi>

Foregangskommuner
<http://www.foregangskommuner.no/>

Hagstofa Íslands, Isländska statistikbyrån
<http://www.hagstofa.is>

Íðnaðarráðuneytið (Industri- och handelsministeriet), Island
<http://idnarraduneyti.is>

Kommun- & Landstingsförbundens hemsida
<http://www.lf.svekom.se>

Köpenhamns kommun
<http://www.cece.dk/>

Landvernd, Island
<http://www.landvernd.is/natturuafli/>
Lokal Agenda 21, Island
<http://www.samband.is/dagskra21/>
Miljøministeriet, Danmark
<http://www.mem.dk>
Miljöministeriet, Finland
<http://www.ymparisto.fi>
Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, Sverige
http://www.agenda21forum.org/nat_sam.html
Nasjonalt nettsted for Lokal Agenda 21
<http://www.agenda21.no>
Naturvårdsverket, Sverige
<http://www.naturvardsverket.se>
Nordiska Ministerrådet
<http://www.norden.org>
Samband íslenskra sveitarfélaga
<http://www.samband.is>
Skipulagsstofnun (ísländska Planstyrelsen)
<http://www.skipulag.is>
Svenska Kommun- & Landstingsförbunden
<http://www.lf.svekom.se>
Tettsted-programmet
<http://www.distriktsforum.net/faxavisa/Tettsteder.nsf>
Umhverfissráðuneytið (Miljöministeriet), Island
<http://umhverfissraduneyti.is/>
Øko-net: Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis
<http://www.eco-net.dk>

Muntliga källor

Elmarsdóttir, Matthildur, Skipulagsstofnun (Planstyrelsen), Island, 2002-08-07
Jalling, Lasse, Kommunenes Sentralforbund, Norge, 2002-06-19
Ólafsson, Hugl, Umhverfissráðuneytið (Miljöministeriet), Island, 2002-08-08
Pakarinen, Kari, Finlands Kommunförbund, 2002-06-19
Schulman, Micaela, Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat, Sverige, 2002-06-04
Thornæs, Flemming, Miljøministeriet, Danmark, 2002-07-10

Följande har bidragit med kommentar på delar av rapporten

Aall, Carlo, Vestlandsforskning, Norge

Brockett, Susan, Nordregio

Dickens, Tommy, Örnköldsviks kommun och Botniabanegruppen,
Sverige

Hallgrímsson, Hrafn, Umhverfísráðuneytið (Miljöministeriet), Island

Hilding-Rydevik, Tuija, Nordregio

Hlökk Theodórsdóttir, Ásdís, Skipulagsstofnun (Planmyndigheten),
Island

Husberger, Lars, Boverket, Sverige

Lumiaho-Suomi, Mirja, Häme Regionala miljöcentral, Finland

Pakarinen, Kari, Finlands Kommunförbund

Rivelsrud, Dagfinn, Miljøverndepartementet, Norge

Schulman, Micaela, Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat /
PBL-kommittén

Torheim, Wilhelm, Miljøverndepartementet, Norge

Vorgod Pedersen, Britt, Miljøministeriet, Danmark

Witt, Helle, Miljøministeriet, Danmark

Förkortningar

A21	Agenda 21
ICZM	Integrated Coastal Zone Management
EIA	Environmental Impact Assessment
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
GIS	Geografiska informationssystem
KLIMP	Klimatinvesteringsprogrammet
LA21	Lokal Agenda 21
LIP	Lokala investeringsprogram
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
NMR	Nordiska Ministerrådet
SMB	Strategisk miljöbedömning
St. meld	Stortingsmelding
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
VVM	Vurdering av virkningerne på miljøet

Nordregio

The Nordic Centre for Spatial Development

An Independent Centre for Research, Documentation and Information Dissemination

Established in July 1997 by the Nordic Council of Ministers on behalf of the governments of the five Nordic countries, Nordregio serves as an independent research centre on questions concerning spatial planning and regional development. Our staff come from all the Nordic countries, as well as from other European countries. Located in Stockholm, Sweden, the Centre applies a Nordic and comparative European perspective in its investigations, which include:

- ◆ initiating and carrying out research projects and analyses where the comparative perspective is central;
- ◆ offering internationally attractive educational programmes, where the sharing of experience provides new angles of approach to national issues and activities;
- ◆ disseminating experience and contributing to the professional discussion on spatial analyses, planning and policies.

A Young Institution with 30 Years of History

Nordregio grew out of the consolidation of three former Nordic institutions: *NordREFO* (The Nordic Institute for Regional Policy Research, established 1967), *Nordplan* (The Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning, established 1968) and *NOGRAN* (The Nordic Group for Regional Analysis, established 1979).

The legacy of these institutions includes a widespread network of researchers and civil servants in all the Nordic countries as well as in Europe, a network which has been incorporated in Nordregio and upon whose experience Nordregio will continue to build.

Read more about Nordregio on the website www.nordregio.se.

NORDREGIO PUBLICATIONS

REPORTS

Clement, Keith, Hansen, Malin and Bradley, Karin: **Sustainable Regional Development: Learning From Nordic Experience**. (Nordregio Report 2003:1) 121 pp. SEK 150

Restructuring the State – Regional Impacts : A Comparative Nordic Perspective. Edited by Kaisa Lähtenmäki-Smith and Lars Olof Persson. (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 5) (Nordregio Report 2002:9) 134 pp. SEK 200

Böhme, Kai: **Nordic Echoes of European Spatial Planning**: Discursive Integration in Practice. (Nordregio Report 2002:8) 367 pp. SEK 350

Clement, Keith & Hansen, Malin: **Environmental Incentives for Nordic SMEs**. (Nordregio Report 2002:7) 91 pp. SEK 100

Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states. Editors Anders Östhol and Bo Svensson. (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 4) (Nordregio Report 2002:6) 278 pp. SEK 280

Lähtenmäki-Smith, Kaisa: **Regimes of regional development and growth across Nordic regions**. (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 3) (Nordregio Report 2002:5) 50 pp. SEK 50

Bærenholdt, Jørgen Ole: **Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic Peripheries**. (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 2) (Nordregio Report 2002:4) 52 pp. SEK 50

Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. Editors Markku Sotarauta and Henrik Bruun (Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy; Volume 1) (Nordregio Report 2002:3) 275 pp. SEK 280

Hanell, Tomas, Aalbu, Hallgeir & Neubauer, Jörg: **Regional Development in the Nordic Countries 2002**. (Nordregio Report 2002:2) 154 pp. A4, Illustrations in colour. EUR 30

Local labour market performance in Nordic countries. Editor Lars Olof Persson. (Nordregio Report 2001:9) 148 pp. SEK 150

Clement, Keith & Hansen, Malin: **Sustainable regional development in the Nordic countries.** (Nordregio Report 2001:8) 130 pp. SEK 150

Sandberg, Audun: **Institutional Challenges for Common Property Resources in the Nordic countries.** (Nordregio Report 2001:7) 51 pp. SEK 50

EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries. Editor Tuija Hilding-Rydevik. (Nordregio Report 2001:6) 239 pp. SEK 250

Polsk-svensk handbook för planeringsbegrepp – Polsko-szwedki podręcznik pojęć z zakresu planowania przestrzennego. (Nordregio Report 2001:5) 399 pp. SEK 400

Innovation and learning for competitiveness and regional growth. Editor Peter Maskell. (Nordregio Report 2001:4) 114 pp. SEK 125

Att forska om gränser. Redaktör José L. Ramírez. (Nordregio Report 2001:3) 211 pp. SEK 250

Cluster Policies – Cluster Development? A contribution to the analysis of the new learning economy. Edited by Åge Mariussen. (Nordregio Report 2001:2) 131 pp. SEK 150

A Comparative Study of Nordic EIA Systems: - Similarities and Differences in National Implementation. Edited by Hólmfríður Bjarnadóttir. (Nordregio Report 2001:1) 155 pp. SEK 150

Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge. Åge Mariussen et al. (Nordregio Report 2000:5) 106 pp. SEK 100

Study Programme on European Spatial Planning: Conclusions and Recommendations : The full report is included on CD-ROM. (Nordregio Report 2000:4) 31 pp. SEK 100

Environmental Assessment in the Nordic Countries – Experience and prospects. Proceedings from the 3rd Nordic EIS/SEA Conference, Karlskrona, Sweden 22-23 November 1999. Edited by Holmfridur Bjarnadottir. (Nordregio Report 2000:3) 253 pp. SEK 250

Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Policy. Four Scenario Reports. Edited by Ilari Karppi. (Nordregio Report 2000:1) 249 pp. SEK 250

Elling, B. **Scenarier for Nordens Infrastrukturlandskab – Transportinfrastruktur, miljø og regional udvikling, Del II.** (Nordregio Report 1999:6) 188 pp. SEK 200

Structures and Prospects in Nordic Regional Economics. Editors: Alanen, A., Eskelinen, H., Mønnesland, J. Susiluoto, I. & Tervo, H. (Nordregio Report 1999:5) 308 pp. SEK 250

From Trends to Visions. The European Spatial Development Perspective. Editors: Böhme, K. & Bengs, C. (Nordregio Report 1999:4) 86 pp. SEK 100

Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. **When Policy Regimes Meet. Structural Funds in the Nordic Countries** (Nordregio Report 1999:3) 200 pp. SEK 150

Schmidt-Thomé, K. & Bengs, C. **ESDP and Spatial Planning in the Baltic Countries** (Nordregio Report 1999:2) 80 pp. plus maps SEK 125

Hallin, G. **Avreglering och regional utveckling.** Regionala konsekvenser av institutionella ändringar i Nordens kommunikationstjänster (Nordregio Report 1999:1) 95 pp. SEK 100

Nordic Institutions and Regional Development in a Globalised World. Editor: Åge Mariussen (Nordregio Report 1998:2) 141 pp. SEK 150

The Progress of European Spatial Planning: Facing ESDP. Editors: Christer Bengs & Kai Böhme (Nordregio Report 1998:1) 90 pp. SEK 100

WORKING PAPERS

Knudsen, Jon P.: **Future challenges and institutional preconditions for regional development policy.** (Nordregio WP 2003:1) 28 pp. SEK 50

Østby, Stein: **The Local Impact of European Policy Integration – some Issues relevant to the Nordic Countries.** (Nordregio WP 2002:11) 29 pp. SEK 50

Lähtenmäki-Smith, Kaisa: **Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet.** (Nordregio WP 2002:10) 58 pp. SEK 60

Spiekermann, Klaus & Neubauer, Jörg: **European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators.** (Nordregio WP 2002:9) 43 pp. SEK 150

Hovgaard, Gestur: **Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic Peripheries - Country report Faroe Islands.** (Nordregio WP 2002:8) 32 pp. SEK 50

Lehto, Esko: **Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic Peripheries - Country report Finland.** (Nordregio WP 2002:7) 38 pp. SEK 50

Lindahl, Karin Beland: **Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic Peripheries - Country report Sweden.** (Nordregio WP 2002:6) 73 pp. SEK 75

Benediktsson, Karl & Skaptadóttir, Unnur Dís: **Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic Peripheries - Country report Iceland.** (Nordregio WP 2002:5) 47 pp. SEK 50

Bærenholdt, Jørgen Ole: **Coping Strategies and Regional Policies - Social Capital in the Nordic Peripheries - Country report Greenland.** (Nordregio WP 2002:4) 38 pp. SEK 50

Grönqvist, Mikaela: **Partnerskap – från princip till praktik:** En jämförande studie i hur partnerskapsprincipen tolkats i praktiken i ett regionalt strukturfondsprogram i Sverige och i Finland. (Nordregio WP 2002:3) 84 pp. SEK 100.

Leeson, George W.: **The Changing Face of the Population of Europe :** Geographical Distribution, Urbanization, Depopulation and International Migration. (Nordregio WP 2002:2) 61 pp. SEK 75

Låt mångfalden blomstra! – Lokal demokrati i nordiska länder. Redaktör Ulla Herlitz. (Nordregio WP 2002:1) 59 pp. SEK 50

Nordisk turisme i et regionalt perspektiv. Redaktør Anne-Mette Hjalager. (Nordregio WP 2001:11) 172 pp. SEK 150

Lars Winther: **The Spatial Structure of the New Economy in the Nordic countries.** (Nordregio WP 2001:10) 58 pp. SEK 50

Fungerande partnerskap för regional utveckling – Erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge. Av Elsie Hellström... (Nordregio WP 2001:9) 43 pp. SEK 50

Roger Henning: **Regional Governance in the Nordic Capital Areas.** (Nordregio WP 2001:8) 74 pp. SEK 100.

Ex-Ante Evaluation of Baltic Sea INTERREG IIIB, Programme: Final Report. Edited by Merja Kokkonen. (Nordregio WP 2001:7) 42 pp, SEK 50.

Kokkonen, Merja & Mariussen, Åge: **Ex-Ante Evaluation of Interreg III B, North Sea Programme - Final Report.** (Nordregio WP 2001:6) 31 pp.. SEK 50

Mariussen, Åge: **Milieus and innovation in the northern periphery - A Norwegian/northern benchmarking.** (Nordregio WP 2001:5) 46 pp. SEK 50

Karppi, Ilari, Kokkonen, Merja & Lähtenmäki-Smith, Kaisa:
SWOT-analysis as a basis for regional strategies.
(Nordregio WP 2001:4) 80 pp. SEK 80

Sverigestudier 1996 – 1998. En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen? Ett uppdrag från Miljödepartementet. (Nordregio WP 2001:3) 154 pp. SEK 150

Karppi, Ilari: **Competitiveness in the Nordic Economies. Assessments and Structural Features.** (Nordregio WP 2001:2) 45 pp. SEK 50

Arbetsprogram 2001-2003. (Nordregio WP 2001:1) 31 pp. No charge

The Baltic Sea Region Yesterday, Today and Tomorrow – Main Spatial Trends. Tomas Hanell et al. (WP 2000:10) 218 pp. Illustrations in colour. Out of print

Regional Development Programmes and Integration of Environmental Issues - the role of Strategic Environmental Assessment Workshop proceedings edited by Tuija Hilding-Rydevik. (WP 2000:9) 63 pp. SEK 250

Mariussen, Å., Aalbu, H. & Brandt, M. **Regional Organisations in the North** (WP 2000:8) 49 pp. SEK 50

Competitive capitals: Performance of Local Labour Markets – An International Comparison Based on Gross-stream Data (WP 2000:7) 27 pp. SEK 50

Nordregio, Ledningskonsulterna & SIR **Regionala tillväxtavtal: Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå** (WP 2000:6) 43 pp. SEK 50

Property Development and Land-use Planning around the Baltic Sea Böhme, K., Lange, B. & Hansen, M.(eds.) (WP 2000:5) 146 pp. SEK 150

Schulman, M. **Stadspolitik och urbanforskning i Norden** (WP 2000:4) 75 pp. SEK 50

Berger, S. & Tryselius, K. **De perifera regionernas roll i de nordiska ländernas IT-strategier** (WP 2000:3) 37 pp. SEK 50

The Common Potential in Northernmost Europe: Final report Kokkonen, M. (ed.) (WP 2000:2) 92 pp. SEK 100

Hallin, G., Borch, O-J. & Magnusson, S. **Gemenskapsprogram (SPD) för Sveriges mål 5a Fiske – utanför Mål 6-regioner** (WP 2000:1) 63 pp. SEK 50

Mariussen, Åge: **Vurdering av Vestfold fylkeskommunes internasjonale arbeid.** (WP 1999:8) 44 pp. SEK 50

Böhme, K. & Kokkonen, M. **INTERREG IIC CADSES Interim Evaluation** (WP 1999:7) 51 pp. SEK 50

Bengs, C. **Spatial Planning in Perspective. A professional course for experienced Baltic planners 1998-1999. Evaluation report and market survey.** (WP 1999:6) 47 pp. SEK 50

Eikeland, S. **Personal Incentives in Norwegian Regional Policy** (WP 1999:5) 17 pp. No charge.

Persson, L.O., Aalbu, H., Böhme, K. & Hallin G. **C-FRAMÅT. Att välja regionala framtider för Uppsala län** (WP 1999:4) 74 pp. SEK 70

H. Aalbu **Næringspolitikken i de nordiske land** (WP 1999:3) 36 pp. SEK 50

Amcoff, J. & Hallin, G. **FoU-resurser i Fyrstad** (WP 1999:2) 19 pp. SEK 50

Ceccato, V. & Persson, L.O. **Forskning för Regional Utveckling.** Svensk FoU med europeiska utblickar (WP 1999:1) 55 pp. SEK 50

Hanell, T. **Availability of Regional Data to Estimate Economic Trends in Very Small Regions in Finland, Sweden and Denmark.** (Nordregio WP 1998:7) 30 pp. SEK 50

Hallin, G. & Larsson, S. **Företagsutveckling Fyrstad och Företagsstart Fyrstad.** (Nordregio WP 1998:6) 78 pp. SEK 70

Ruutu, K. & Johansson, M. **Division of Power and Foundation of Local Self-government in Northwest Russia and the Baltic States.** (Nordregio WP 1998:5) 121 pp. with maps and statistical overviews. Out of print

Aalbu, H. & Bachtler, J. **Options for a Technically Feasible Performance Reserve Scheme.** (Nordregio WP 1998:4) 13 pp. No charge.
Programme 1998-2000. (Nordregio WP 1998:3) 26 pp. No charge.

Aalbu, H. **The Structural Funds as an Agent for System Change: A Mid-term Evaluation of Sweden's Objective 6 Programme.** (Nordregio WP 1998:2) 19 pp. SEK 50

Arbetsprogram 1998-2000. (Nordregio WP 1998:1) 23 pp. No charge.

To be ordered from:
Nordregio Library
P.O.Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
library@nordregio.se
Tel: +46 8 463 54 15
Fax: +46 8 463 54 01

