

Nationella rumsliga planer i fem länder

**Nationell horisontal och vertikal integration
och europeisk samordning**

Kai Böhme



Förord

I flera länder står *rumsliga planering* på agendan, dock inte bara tack vare det europeiska samarbetet i det regionala utvecklingsperspektivet (ESDP), utan den rumsliga politiken är en fast beståndsdel i planeringssystemet i en rad europeiska länder.

I den här rapporten används det i Sverige fortfarande lite ovanliga begreppet *rumslig planering*. Det härstammar bl a från det europeiska planeringssamarbetet. Där introducerades begreppet *spatial planning* för att kunna diskutera planeringsfrågor utan att relatera till existerande planeringssystem. Rumslig planering handlar både om (A) metoder, som används, främst av den offentliga sektorn, för att påverka den framtida fördelningen av aktiviteter i territoriet, och (B) element av nationell och transnationell planering, regionalpolitik, regionalplanering och fysisk planering (av markanvändning). Rumslig planering är därmed tätt förknippad med *spatial policy-making*. Därför förekommer även begreppet planeringspolitik i föreliggande rapporten. R H Williams skrev i detta samband:

Spatial policy includes any policy designed to influence location and land-use decisions, or the distribution of activities, at any spatial scale from that of local land-use planning to the regional, national and supranational scales. [...] Spatial planning is more specifically defined as a method or procedure to influence future allocations of activities to space or space to activities. It makes use of urban and regional planning instruments to set out and implement spatial policy at whatever spatial scale. (R H Williams 1996:7)

Den här studien av hur fem europeiska länder hanterar sina nationella rumsliga visioner och planer är en direkt uppföljning av en analys av Sverigestudier: *Sverige 2009* (Boverket), *Sverige 2021; Vägen till ett hållbart samhälle* (Naturvårdsverket), *Förnyelsens landskap; Bygdepolitik för 2000-talet* (Glesbygdverket), *Regioner på väg år 2015* (NUTEK) och *Slutbetänkande; Ny kurs i trafikpolitiken* (Kommunikationskommittén).

Utifrån Nordregios analys av Sverigestudierna (Working Paper 2001:3) beskriver den här rapporten den nationella rumsliga planeringen i Danmark, Finland, Nederländerna, Polen och Tyskland. Fokus ligger på de punkter som identifierats som svagheter i de svenska studierna; främst sektorsorienteringen och därmed förknippade mål- och värdekonflikter, bristen på institutionella förutsättningar för en konsistent syn på den rumsliga utvecklingen samt synen på den geografiska kontexten. Dessutom diskuteras samspelet mellan den nationella och den regionala nivån.

Arbetet är gjort på uppdrag av NUTEK, där de ansvariga handlederna var Helen Bålman och Gösta Oscarsson. Under projektets gång har delresultat presenterats inom ramen för NUTEK:s och Boverkets arbete om Sveriges medverkan i EU:s samarbete i det regionala utvecklingsperspektivet (ESDP).

Arbetet är utfört av Kai Böhme, och rapporten har språkgranskats av Anja Porseby (båda Nordregio).

Stockholm, juni 2001

Innehållsförteckning

0	INTRODUKTION OCH BAKGRUND.....	3
1	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	5
1.1	SLUTSATSER I RELATION TILL SVERIGE.....	10
2	DANMARK:	
	EN EUROPEISK ANDA I EN GLOBAL PLANERINGSANSATS.....	12
2.1	DEN RUMSLIGA POLITIKEN – INSTRUMENTEN OCH ÅTGÄRDERNA	12
2.2	HORISONTAL INTEGRATION	13
2.3	VERTIKAL INTEGRATION.....	14
3	FINLAND:	
	EN FÖRHANDSSTYRNING OCH EN OFFENSIV HÅLLNING PÅ DEN	
	EUROPEISKA ARENAN	16
3.1	DEN RUMSLIGA POLITIKEN – INSTRUMENTEN OCH ÅTGÄRDERNA	16
3.2	HORISONTAL INTEGRATION	17
3.3	VERTIKAL INTEGRATION.....	18
4	NEDERLÄNDERNA:	
	EN STARK NATIONELL PLANERING OCH SEKTORSSAMORDNING	20
4.1	DEN RUMSLIGA POLITIKEN – INSTRUMENTEN OCH ÅTGÄRDERNA	21
4.2	HORISONTAL INTEGRATION	22
4.3	VERTIKAL INTEGRATION.....	22
5	POLEN:	
	EN NOGGRANN UPPFÖLJNING AV DEN EUROPEISKA DEBATTEN	24
5.1	DEN RUMSLIGA POLITIKEN – INSTRUMENTEN OCH ÅTGÄRDERNA	24
5.2	HORISONTAL INTEGRATION	25
5.3	VERTIKAL INTEGRATION.....	26
6	TYSKLAND:	
	EN SAMORDNANDE, ÖVERGRIPANDE OCH ÖVERORDNAD PLANERING	27
6.1	DEN RUMSLIGA POLITIKEN – INSTRUMENTEN OCH ÅTGÄRDERNA PÅ FÖRBUNDSNIVÅN	27
6.2	HORISONTAL INTEGRATION	29
6.3	VERTIKAL INTEGRATION.....	30
7	TYSKLAND PÅ DELSTATSNIVÅN:	
	FALLET BADEN-WÜRTTEMBERG	33
7.1	HORISONTAL INTEGRATION	34
7.2	VERTIKAL INTEGRATION.....	34
8	KÄLLOR.....	36

0 Introduktion och bakgrund

Denna studie av hur fem europeiska länder har hanterat sina nationella rumsliga planer är en direkt uppföljning av en analys av Sverige-studier. Där analyserades fem skilda framtidsbilder av Sverige. Den gjordes av Nordregio på uppdrag av Miljödepartementet. De svenska framtidsbilderna har vid olika tidpunkter producerats av

- Boverket – Sverige 2009,
- Naturvårdsverket – Sverige 2021; Vägen till ett hållbart samhälle,
- Glesbygdsverket – Förnyelsens landskap; Bygdepolitik för 2000-talet,
- NUTEK – Regioner på väg år 2015 och
- Kommunikationskommittén – Slutbetänkande; Ny kurs i trafikpolitiken.

Nordregios första undersökning har publicerats som Nordregio Working paper 2001:3 *Sverigestudier 1996 – 1998*. Den visar att alla Sverigestudierna tenderar att utgå från respektive upphovsinstitutionens ansvarsområde. De är alltså i varierande grad sektorsspecifika och ger ingen samlad bild av Sveriges rumsliga utveckling. Utöver den bristande integrationen gäller några av rapportens slutsatser de institutionella förutsättningarna och sambandet till utvecklingen i omvärlden:

En konsistent, d v s en sammanhållen och samstämmig, syn på Sveriges utveckling skulle kunna bidra till att konfrontera utmaningarna och de medföljande målkonflikterna. För att kunna åstadkomma en sådan syn på den rumsliga utvecklingen i Sverige, anser vi att fortsatta diskussioner avseende en rad fråga är nödvändiga:

[...]

P g a den starka sektoriseringen har det rumsliga perspektivet som tvärsektoriell ansats ingen plats. Sektoriseringen måste övervinnas för att man skall kunna uppnå en sammanhållen och samstämmig bild av den rumsliga utvecklingen. De institutionella hindren och förutsättningarna för detta bör utredas och diskuteras närmare.

[...]

Om en konsistent rumslig syn på Sverige ska leda till handling behövs också institutionella förutsättningar för att både skapa och tillämpa den. Frågan är om det är möjligt att få till stånd ett förvaltningssystem som bättre ser helheten ur ett rumslig/regionalt perspektiv – och hur skulle detta i så fall kunna se ut?

Sveriges rumsliga utveckling har också att göra med Sveriges plats i världen. Om man ska kunna framföra landets intressen i internationellt sammanhang, behövs analyser av Sveriges position i Norden, Östersjöregionen och Europa.

(Nordregio 2001:12)

Slutsatserna föranledde en diskussion mellan miljödepartementet, NUTEK och Nordregio om hur andra länder hanterar dessa frågor. Vilka organisatoriska förutsättningar för vertikal och horisontal samordning har andra nationella system? Vilka former av samordning förekommer det? Hur lämpade är dessa att beakta den europeiska dimensionen? Intressanta länder att studera ansågs vara Danmark, Finland, Nederländerna, Polen och Tyskland.

Följande nationella dokument ligger till grund för studien:

Danmark:	<i>Landsplanredegørelse</i> 1992, 1997, 2000
Finland:	<i>Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet</i> (Riksomfattande mål för områdesanvändningen, 2000) <i>samt Finland 2017</i> (1995)
Nederländerna:	<i>5. Nota ruimtelijke ordening</i> (5. rapport om rumslig organisation, 2000)
Polen:	<i>Koncepcja Polityki Przestrzennego</i> (Grundidé för landets planeringspolitik, 1995)
Tyskland:	<i>Bundesraumordnungsbericht</i> 2000 (Nationell rumslig utvecklingsrapport 2000) Baden-Württemberg: <i>Landesentwicklungsplan</i> (Delstatsutvecklingsplan)

Organisatoriska förutsättningar – instrument och åtgärder i den rumsliga politiken

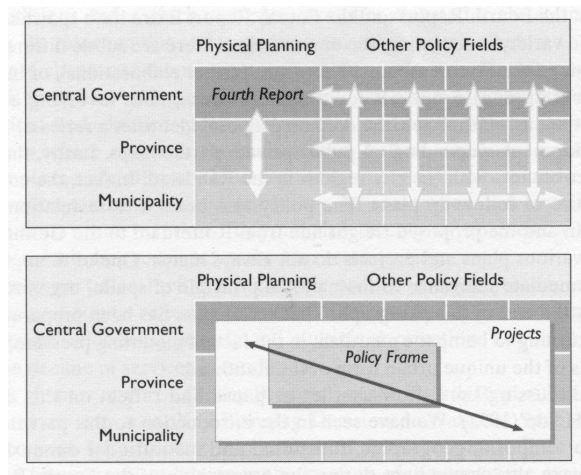
I Sverigestudier-rapporten konstaterades att det behövs institutionella förutsättningar för att både skapa och tillämpa en konsistent syn på den rumsliga utvecklingen. Frågan om de organisatoriska förutsättningarna har två aspekter:

Finns det instanser i det administrativa systemet som kan åstadkomma en konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?

Finns det instrument för att omvandla denna syn till praktisk handling?

Den första frågan syftar både på existerande nationella instanser och deras möjligheter samt faktiska ansatser till ett sektorsövergripande arbete som en del av den *horisontala* integrationen. Den andra frågan syftar på implementeringen och därmed på instrumenten samt på relationen mellan administrativa nivåer som en del av den *vertikala* integrationen.

Denna rapport är upplagd så att varje avsnitt om de nationella förhållandena inleds med en genomgång av aktörerna och existerande plandokument. Därefter behandlas den horisontala och den vertikala integrationen. Slutligen berörs även kopplingen till den europeiska debatten.



Horizontal, vertical and diagonal coordination
(Faludi and van der Valk 1994)

Horisontal integration

Den horisontala integrationen handlar om relationen mellan sektorerna inom den nationella planeringen, alltså i vilken utsträckning den nationella planeringen är sektorsövergripande och hur andra sektorer är involverade i implementeringen av resultaten.

Vertikal integration

Den vertikala integrationen handlar om relationen mellan de administrativa nivåerna, alltså i vilken grad lägre nivåer är involverade i framtagningen av det nationella planeringsdokumentet samt om vilka instrument och åtgärder som används i implementeringen på alla nivåer.

Relationen till EU:s planeringsdokument

I Sverigestudier-rapporten konstaterades att ett lands rumsliga utveckling har också att göra med dess plats i världen. Om man ska kunna tillvarata landets intressen i internationella sammanhang, behövs analyser av dess position i dess närområden (t ex Norden, Östersjö etc.) och i vidare geografiska områden som t.ex hela Europa. De valda länderna har bara *en* gemensam geografisk referensram, nämligen Europa. På den europeiska nivån är framförallt ESPD-debatten och den nationella hanteringen av ESPD-dokumentet av intresse. Därför har vi undersökt i vilken utsträckning de nationella visionerna har tagit hänsyn till ESPD.

Europeiska rumsliga visioner och strategi ESDP – European Spatial Development Perspective

EUs ministrar med ansvar för rumslig planering och EUs kommissionär med ansvar för regional policy antog i maj 1999 i Potsdam *European Spatial Development Perspective* (ESDP dokumentet). Dokumentet är ett resultat av en mångårig process där EUs medlemsländer och kommissionen har diskuterat Europas rumsliga utveckling. Man har enats om att målsättningen för den rumsliga utvecklingen är att sträva mot en balanserad och hållbar utveckling av EUs territorium. Följande tre fundamentala målsättningar bör i lika utsträckning uppnås i EUs alla regioner:

- ekonomisk och social kohesion;
- skydd och skötsel av naturresurser och kulturarv;
- mer balanserad konkurrenskraft inom det europeiska territoriet.

ESDP-dokumentet är tänkt som en ram för sådan sektorspolitik som har rumsliga konsekvenser på nationell och europeisk nivå, samt för regionala och lokala myndigheter.

1 Sammanfattande slutsatser

Denna korta genomgång av fem europeiska länders Danmark, Finland, Nederländerna, Polen och Tyskland; i Tyskland betraktas både förbundsstats- och delstatsnivån - sätt att angripa frågan om en konsistent syn på den nationella rumsliga utvecklingen fokuserade på följande aspekter:

- de organisatoriska förutsättningarna,
- den horisontala samordningen – ansatsen till ett sektorsövergripande arbete på den nationella nivån,
- den vertikala samordningen – ansatsen till ett samspel mellan den nationella och den regionala planeringen,
- beaktandet av den europeiska dimensionen.

I motsats till Sverige har alla dessa länder en instans i sitt plansystem som har uppgiften att utforma en bred nationell syn på den rumsliga utvecklingen. De relaterar också alla till den europeiska debatten. Finland är det enda av dessa länder som inte uttrycker sin nationella planeringspolitik genom ett planeringsdokument som uppdateras regelbundet. Rapporten *Finland 2017* var ett engångsarbete. I stället arbetar man regelmässigt med förhandsstyrning genom att fastställa riksomfattande mål. EU:s kompendium om planeringssystem och planeringspolitik säger om skillnaderna i den nationella rumsliga planeringen:

“The extent and type of planning at national and regional levels is identified as an important factor as it is here that arrangements for spatial planning in the Member States tend to differ most significantly. [...] there is a considerable variation in both recognizing the need for, and approaches to national and regional spatial planning. Some countries, for example Denmark and the Netherlands, have very explicit spatial plans at the national level, whereas other countries have no ‘national planning’ with a spatial dimension. The structure of government is particularly important in shaping responses at these levels [...]” (EC 1997:34)

Utöver Danmark och Nederländerna tillämpar även de tre andra undersökta länderna ett planeringssystem med en nationell ”plan” eller ledande riktlinjer, som uttrycker de nationella ståndpunkterna om landets rumsliga utveckling. Den nationella planens rättsliga ställning varierar. För det mesta är den svag. Starkast är den nog i Nederländerna, där vissa delar kan förklaras bindande. I vissa fall kan även anslagsbelopp vara knutna till planen. I de andra länderna brukar inte anslag knutas direkt till det nationella planeringsdokumentet. Det fungerar mest som orientering. I Tyskland är delstatsplaneringen den starkast bindande.

	Har nationell plan	På svenska	Utarbetad av
Danmark	Landsplanredogørelse	Landsplanutredning	Miljø- og Energiministeriet
Finland	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	Riksomfattande mål för områdesanvändningen	Miljöministeriet
Nederländerna	Nota ruimtelijke ordening	Rapport om rumslig organisation	Departement för boendet, rumslig planering och miljö
Polen	Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju	Grundidé för landets fysiska planeringspolitiken	Statliga centrumet för strategiska studier
Tyskland	Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen	Orienteringsram för statlig territoriell planering	Dep. för transport & byggandet Nationell verk för byggandet och rumslig planering
	Bundesraumordnungsbericht	Nationell rumslig utvecklingsrapport	
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan	Delstatsutvecklingsplan	Näringsdepartementet

Vad gäller regeringsformen är alla de undersökta länderna förutom Tyskland enhetsstater med en mäktig nationell nivå. Det är av en stor betydelse för det vertikala samspelet (se nedan). Framförallt finns möjligheten att utse en stark nationell aktör. Som tabellen visar har alla länderna en aktör som är ansvarig för framtagningen av det återkommande nationella planeringsdokumentet. Regelbundenheten varierar. Alla ”planer”, med undantag den tyska orienteringsramen för den statliga territoriella planeringen, uppdateras dock regelbundet. Den nationella aktörens makt och plats i systemet varierar lika mycket. Aktörsspektrumet sträcker sig från statliga verk (Polen) över miljödepartement (Danmark och Finland) och departement för rumslig planering (Nederländerna och Tyskland) tills näringsdepartement (Baden-Württemberg).

När det gäller den vertikala och horisontala integrationen finns också stora olikheter. Tabellen nedan ger en översiktlig bild. Avsnitten därefter belyser de olika aspekterna lite närmare.

	europiska dimensionen	Vertikal nivåsamordning	Horisontal sektorsamordning
Danmark	✓	princip av ramkontroll	beaktar olika sektorer
Finland	✓	Förhandsstyrning	beaktar olika sektorer
Nederländerna	✓	Indirekt och direkt inverkan	Rijksplanologische Commissie
Polen	✓	ömsesidigt beroendet	beaktar olika sektorer
Tyskland	✓	Gegenstromprinzip	lagstadgad sektorsamordning

Vertikal integration - samspelet mellan den nationella och den regionala planeringen:

För den vertikala integrationen är regeringsformen och dess roll i definieringen av de administrativa nivåerna av betydelse. Så också nivåernas roll och inflytande. I likhet med Sverige är de flesta undersökta länderna enhetsstater, med federalstaten Tyskland som undantag.

Enhetsstaterna har för det mesta centraliserat makten över riksplaneringen, men de kan också ha gett betydande makt direkt till de lokala myndigheterna. (EC 1997:44) Så är fallet i de nordiska länderna, främst i Finland och i Sverige. Detsamma gäller i Nederländerna, som även kallas för en decentraliserad enhetsstat p.g.a. den starka kommunala nivån. Finland och Nederländerna har t.o.m. försvagat sin riksplanering till förmån för den kommunala planeringen under de senaste åren. Även i Polen ligger planeringsmakten hos staten och kommunerna medan den regionala nivån är förhållandevis svag.

Sedan några år finns i Europa en tendens till att ge mer makt åt den regionala nivån. Denna regionalisering är förknippad med slagordet ”Regionernas Europa”. I EU:s planeringskompendium sägs om detta år 1997:

In part, the allocation of powers and responsibilities for regional planning may be affected by issues of subsidiarity and it is, therefore, unsurprising that there are significant changes taking place in a number of Member States. The predominant trend is to increase the power and responsibility in respect of spatial planning regional administrations. In some Member States, notably Belgium, Germany and Spain this process is largely complete. In other countries including Finland, France, Greece, the Netherlands and Portugal the trend is established but there are still significant powers and responsibilities at the national level. (EC 1997:44)

I Finland har den administrativa regionaliseringsprocessen till största delen avslutats. I Nederländerna har uttryckts behov av att begränsa decentraliseringen till den kommunala nivån. I stället arbetar man för att förstärka den regionala planeringsnivån.

Som denna studie visar har dock alla de undersökta länderna en nationell planering, som har ett visst inflytande på den regionala nivån. Inflytandet är starkast i Danmark och i Nederländerna. I Tyskland

har statens planering inflytande på planeringen både på förbunds- och på delstatsnivåerna. Men den statliga planeringen har en begränsad påverkan på den delstatliga planeringen. Däremot har den sistnämnda en direkt bindande verkan på den regionala planeringen. Därigenom har det tyska nationella planeringsdokumentet är en starkare ställning än sina motsvarigheter i andra länder.

The significance of national spatial perspective in exerting influence on lower tier instruments varies considerably. Examples of national instruments that might properly be described as a 'national spatial plan' and which exert a deep influence on lower tiers of government are the *Landsplan Perspektiv* in Denmark and *VINEX: Vierde Nota Over de Ruimtelijke Ordening Extra* in the Netherlands. (EC 1997:56)

Vad gäller spridningen av den nationella "visionen" till de regionala och de lokala nivåerna är möjligheterna och instrumenten olika i alla länderna. Den längst gående makten har nog Nederländerna genom att delar av planen kan göras bindande och anslag kan knytas till planen. Det mest komplexa systemet verkar finnas i Tyskland, vars *Gegenstromprinzip* syftar till att vidmakthålla balansen mellan *bottom down* och *bottom-upp* makten. Det polska systemet har en viss likhet med det tyska i det här avseendet. Finlands system kan i viss mån jämföras med det svenska, som starkt betonar riksintressen men som är ett punktuellt system. Den danska principen med ramstyrning ger riksplaneringen en mycket tillbakahållen ställning. Men precis ssom nattvåktarstaten kan den använda makt om det är påkallat.

Vertikal nivåsamordning	
Danmark	princip av ramstyrning
Finland	förhandsstyrning
Nederländerna	indirekt och direkt inverkan
Polen	ömsesidigt beroende
Tyskland	Gegenstromprinzip

Den nationella planeringen kan verka på den regionala nivån genom fyra typer av planeringsdokument med olika starkt inflytande:

- **Information och orientering:** Det formellt svagaste inflytandet har de nationella planeringsdokumenten som är till för att informera och orientera. Utöver själva dokumentet kan dock tillkomstprocessen vara av betydelse för den regionala och lokala förankringen. Exempel på detta är Finlands vision *Finland 2017* och det nederländska nationella planeringspolicydokumentet om rumslig planering, det sistnämnda dock med den begränsning att det *kan* få en bindande verkan. Ett annat exempel är den tyska rapporten om den rumsliga utvecklingen i Tyskland. Jämförbara dokument i Sverige är Boverkets, Glesbygdsverkets, Kommunikationskommitténs, Naturvårdsverkets och NUTEK:s nationella Sverigestudier. Skillnaden gentemot de tyska och nederländska planeringsdokumenten är dock att de svenska studierna inte görs regelbundet, utan alla var engångsprojekt.
- **Institutionaliserat forum för samarbete:** I det här fallet har den nationella planen ingen formell verkan på den regionala nivån. Dock fungerar själva planeringsprocessen som en institutionaliserad plattform för en samsyn mellan den nationella och den regionala nivån. Ett exempel på detta är samordningen mellan förbundsstaten och delstaterna i Tyskland, där man formulerar principerna för territoriell planering gemensamt på den s.k. ministerkonferensen för territoriell planering (MKRO – Ministerkonferens für Raumordnung). Även om samrådsresultatet inte har någon bindande verkan anses processen ha bidragit väsentligt till en enhetlig uppfattning om utvecklingsfrågorna i Tyskland.
- **Ramdokument:** Det nationella planeringsdokumentet omfattar den nationella planeringspolitiken och målen för den framtida rumsliga utvecklingen och tjänar som en ram för den regionala planeringen. Tydligast är denna typ i Danmark där man använder sig av ramprincipen. Det betyder att regionala planer inte får strida mot det nationella planeringsdokumentet. Det polska systemet med ett ömsesidigt beroende inbegriper en liknande ansats. Karaktäristiskt för den här typen är att det nationella dokumentet inte är direkt bindande, men de regionala planerna måste godkännas av den nationella nivån. Denna har till uppgift att granska så att planerna inte strider mot den nationella ramen.

- **Bindande nationella planeringsdokument:** Den formellt starkaste och den mest uppifrån-ner orienterade typen av nationella planeringsdokument är de direkt bindande gentemot de underordnade planeringsnivåerna. Nederländerna har med sina bindande nationella *spatial planning key decisions* ett kraftfullt planeringsdokument. En direkt bindande verkan på den regionala nivån har delstatsplaneringen i Tyskland. På samma sätt bindande men av mindre plankaraktär är Finlands riksomfattande mål för områdesanvändningen. Ett jämförbart element har Sverige i sina riksintressen.

En aspekt av den vertikala samordningen, som inte har betraktats här, är ekonomiska incitament. Inom planeringssektorn är sådana sällan knutna till de formella nationella planeringsdokumenten. Det är bara Nederländerna som använder sig av dessa i större utsträckning.

En annan aspekt är användningen av de nationella dokumenten för att informera utlandet om de nationella förhållandena och utvecklingsplanerna samt för att påverka den europeiska diskussionen. De tydligaste exemplen på det sistnämnda ger Finland med sin rapport *Finland 2017 och Danmark med sin landsplanredogörelse*. Men även Nederländerna och Polen har låtit översätta kortfattade versioner av sina nationella plandokument till engelska.

Utöver riksnivåns möjligheter att ge signaler genom sina nationella planeringsdokument omfattar den vertikala samordningen också frågan om hur de lokala och regionala synsätten integreras i det nationella. Det vanligaste är att involvera underordnande nivåer i planeringsprocessen med hjälp av *hearings*. Bara Polen och Tyskland har utvecklat formaliserade principer för den vertikala samordningen, som även fungerar nerifrån-up: principen om ömsesidigt beroendet (Polen) och *Gegenstromprinzip* (Tyskland). Båda två beskrivs mer utförligt i de nationella presentationerna.

Horisontal integration – samspelet mellan sektorer på den nationella nivån

At the national level several countries have formed ministerial and administrative structures to support sectoral integration. It appears that those countries that produce up to date national plans or have an explicit spatial policy framework possess the highest capacity for spatial coordination of sectoral policies. One of the main reasons for this is that such documents usually provide an integrated development perspective for a country, which has formally been approved and often incorporates state investment priorities in infrastructure. (EC 1997:76)

Alla fem länderna producerar nationella planeringsdokument och alla förutom Finland uppdaterar dessa mer eller mindre regelbundet. I Finland uppdateras inte själva dokumentet *Finland 2017* utande de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Dessas inverkan på markanvändningen utvärderas mist varje femte år. Flera sektorer deltar under samrådsfasen och det finns också andra former för att nå en större horisontal integration i den nationella planeringen:

- **Planering som tvärsektoriell disciplin:** Den horisontala sektorsintegrationen eftersträvas i alla länders nationella planering, främst mellan politikområdena miljö, trafik och regionalutveckling. Själva planeringsdokumenten försöker också leva upp till denna ambition i varierande grad. Svårast verkar det vara att integrera ekonomisk utveckling och övriga intressen.
- **Lagstadgad samordningsfunktion:** Ett formellt sätt att nå sektorssamordning är att lagstifta om planeringssektorns samordningsansvar för och inflytande över de andra sektorernas planer. Denna lösning följer man tydligt i Tyskland. Sektorsplaneringen på förbunds- och delstatsnivåerna är visserligen i allt mindre grad underordnad den rumsliga planeringen. Framförallt på delstatsnivån gäller dock att sektorsplaner som inte är förenliga med målen delstatsplanerna är lagstridiga. Även i Nederländerna har planeringen en lagstadgad samordningsfunktion. Exempelvis måste ministern för rumslig planering godkänna en nationell sektorsintern policy, om den medför betydliga rumsliga konsekvenser. Mest kännetecknande för Nederländerna är dock de administrativa strukturerna för sektorssamordning.

- **Administrativa strukturer för sektorssamordning:** Det enda landet där man har etablerat en administrativ struktur för att främja sektorsamordning är Nederländerna. Här finns *Rijksplanologische Commissie*, som har en nyckelfunktion när det gäller den sektorsövergripande ansatsen i den nationella planeringen. Kommissionen består av representanter på hög nivå från olika sektorsdepartement. Den samordnar de olika departementens aktiviteter som påverkar den rumsliga utvecklingen. Andra länder har expertråd för den nationella planeringen, med en tvärsektoriell karaktär, men deras arbete har inte samma effekt som kommissionen i Nederländerna.

Skillnaden mellan formerna är kanske att både det tvärsektoriella i den rumsliga planeringen och den strukturella samordningen fokuserar mest på att *integrera* andra sektors *synpunkter* i det nationella planeringsdokumentet. Inverkan på andra sektorer sker genom processen. Däremot ger den lagstadgade samordningen planeringen *ett formellt inflytande* på a tvärsektoriell andra sektorer. Detta förefaller som ett mycket teknokratiskt planeringstänkande, vilket kan vara orsaken till att de formella styrmedlen blir allt svagare.

Den europeiska dimensionen - sakområdena inom den nationella planeringen

Kongruensen mellan sakområden som täcks i de nationella planeringsdokumenten är stor. Alla planeringsdokumenten bygger på landets integration i en större geografiska kontext, dvs. grannländerna eller Europa. Oftast görs även hänvisningar till den ekonomiska globaliseringen och olika policyaktiviteter utanför landet. Den polska rapportens sista mening, som sammanfattar betydelsen av en europeisk integration, skulle kunna stå i de andra undersökta länders planeringsdokument:

Fitting Polish space into the European one has become a process that takes place at many levels, and is continued with an ever-growing intensity. (Central Office of Planning 1995:16)

De flesta nationella planeringsdokument behandlar ämnen som tätortssystem, kommunikation, miljö, regional utveckling (eller economy and space), rekreation och landsbygd. Det finns också en rad nationella särdrag i ämnesvalet. Exempelvis täcker Polen även övergången till marknadsekonomin och EU-anpassningen (transition). Så också Tyskland vad gäller östra Tyskland. Nederländerna fokuserar på hantering av vatten samt vatten och landskap, medan tyskarna tar upp även befolkningsstrukturen och sociala frågor (inkl. åldringsproblemet). Kulturmiljön behandlas oftast implicit i flera sammanhang, i mindre utsträckning som ett eget ämne.

Exempel på ämnen som tas upp i nationella planeringsdokument:

- Befolkning och åldrande
- Internationell integration / gränsområden
- Internationell utveckling (globalisering)
- Kommunikation
- Landsbygd
- Miljö
- Regional utveckling (economy and space)
- Rekreation
- Social struktur
- Transformation
- Tätortssystem
- Vatten och landskap

Det är naturligt att dessa ämnen behandlas och tolkas olika från land till land. Om man ser till exempel på tätortssystem riktar sig Nederländerna mest mot städer, nätverk och korridorer medan Finland fokuserar på nationella urbana infrastrukturzoner. Danmark, Polen och Tyskland är, vad gäller ordvalet, på samma linje som ESDP-dokumentet och talar om flerkärnig utveckling och nätverk av städer.

All de nationella dokumenten har relaterat sig till den europeiska debatten. De har också införlivat nationellt relevanta aspekter. Referenserna till både dokumentena *Europa 2000*, *Europa 2000Plus*, ESDP och *VASAB 2010* samt till andra internationella konventioner och avtal är många och mycket inspiration har hämtats från dem. Man följer delvis noggrant strukturen från dessa (se t ex Danmark) eller bygger in referenser i de grafiska presentationerna och kartmaterialet. I synnerhet Tyskland och Danmark visar tydligt hur nationella planeringsdokument kan användas för att överföra ESDP-tankar till det nationella och regionala arbetet. Ett exempel är den danska landsplanredegörelsen som

karaktäriserar Danmark som ett grönt rum i det europeiska huset. I Finland har man fört in delar av ESDP-arbetet in i de riksomfattande målen för områdesanvändningen, fast det inte är lika uppenbart.

Nederländernas och Tysklands roll i själva ESDP-processen är betydelsefull. Nederländerna gav ut det första officiella utkastet av ESDP-dokumentet, det s k Noordwijk dokumentet under sitt EU-ordförandeskap år 1997. Tyskarna publicerade under sitt ordförandeskap år 1999 det slutgiltiga ESDP-dokumentet, det s k Potsdam-dokumentet. Det visar hur djupt båda länderna var involverade i ESDP-processen. En viss personalunion mellan nationella planerare och dem som arbetar med ESDP på den europeiska nivån har dessutom gett en naturlig koppling mellan de nationella och de europeiska dokumenten.

Det finska exemplet *Finland 2017*, den danska *landsplanredegeørelsen* år 1992 och det polska *Poland 2000 plus* visar hur sådana dokument också användas för att sammanfatta de nationella synpunkterna så de lätt kan framföras i den europeiska debatten. Den sistnämnda aspekten uttrycks främst i det finska och det danska dokumentet mycket explicit. I det finska skrev miljöministern Sirpa Pietikäinen (1995) i sin introduktionen till *Finland 2017*:

In order to be able to present tenable arguments in the international dialogue, Finland needs a clear view of her future national trends. Otherwise we run the risk of being left standing at the outskirts of international debate without any means of influencing developments that will affect Finland too. (Ministry of the Environment 1995)

I det danska förordet formuleras det på följande sätt:

Den internationale udvikling gør det nødvendigt at diskutere indretningen af Danmark i et europæisk perspektiv. Hvis vi ønsker, at Danmark klarer sig bedst muligt i Europa, må vi formulere ønsker til Danmarks fysiske, funktionell og rumlige udvikling de næste 20-30 år. (Miljø- & energiministeriet 1992)

1.1 Slutsatser i relation till Sverige

Utifrån från Nordregioanalys av Sverigestudierna diskuterades den nationella rumsliga planeringen i Danmark, Finland, Nederländerna, Polen och Tyskland. Tyngdpunkten låg på de punkter som identifierats som svagheter i de svenska studierna; främst sektororienteringen och därmed förknippade mål- och värdekonflikter, bristen på institutionella förutsättningar för en konsistent syn på den rumsliga utvecklingen och synen på den geografiska kontexten. Under diskussionens gång lades dessutom till frågan om samspelet mellan den nationella och den regionala nivån.

När man jämför de fem undersökta länderna med Sverige är den påtagligaste skillnaden att alla de andra länderna har institutionella förutsättningar för att föra en nationellt samordnad planpolitik. Förutom en aktör på riksnivån har alla fem ländernas planeringssystem ett instrument för att skapa en bild av och för hela landets rumsliga utveckling. Sverige saknar i både aktör och instrument.

Mål- och värdekonflikter som följer sektoriseringen är ett problem i alla undersökta länderna. Alla länderna eftersträvar en horisontal samordning, med olika medel och varierande framgång. Den mest lovande ansatsen tycks vara administrativa strukturer som inrättats för sektorssamordning. Dessa används t ex i Nederländerna som har sin *Rijksplanologische Commissie*.

I den vertikala integrationen är bl a statsskicket en viktig faktor. Förutom förbundsstaten Tyskland är alla de undersökta länderna enhetsstater, med en viss grad av decentralisering. Det betyder att makten, liksom i Sverige, främst fördelats mellan den nationella och den lokala nivån. Dock har alla de övriga länderna en regional nivå som är starkare och mer inflytelserik än den svenska och som bedriver en egen regionalplanering. Samspelet mellan den nationella och den regionala nivån tar olika former, men det finns – i motsats till i Sverige – möjligheter att förankra den nationella planeringen. Regionerna måste tillämpa den nationella planeringen i sina planer eller dessa får åtminstone inte strida mot de

nationella målen. Det är bara förbunds-nivån i Tyskland som inte har denna ställning gentemot delstaterna och regionerna. Därför valdes modellen med en nationell orienteringsram som förbunds-nivån utarbetar tillsammans med delstaterna.

I alla dessa länder är Europa en viktig referensram för den nationella planeringen. Detta gäller såväl de inhemska ekonomiska och rumsliga tendenserna som inflytandet från omvärlden, t.ex. den europeiska debatten och planpolitiken som bedrivs inom det europeiska samarbetet. De nationella planeringsdokumenten är dock ingen enkelriktad kommunikation för att integrera europeiska tendenser i de nationella målen. Dokumenten används också till den nationella positioneringen i den europeiska debatten.

Sammanfattningsvis kan sägas att inget av länderna har löst de problem som identifierades i jämförelsen av Sverigestudierna. Sannolikt bidrar dock existensen av institutionella aktörer, som har ansvaret och instrumenten att samordna den nationella planeringen, till en större medvetenhet om problemen och kontinuerliga processer för att tackla dem.

2 Danmark – en europeisk anda i en global planeringsansats

In general, one may describe the system of public administration in Denmark as a mix of:

- vertical connections, implementing each sectoral policy by a top-down approach, and
- horizontal connections, linking the different sectoral policies on the same level through comprehensive spatial planning.

(EC 1999DK 85)

2.1 Den rumsliga politiken – instrumenten och åtgärderna

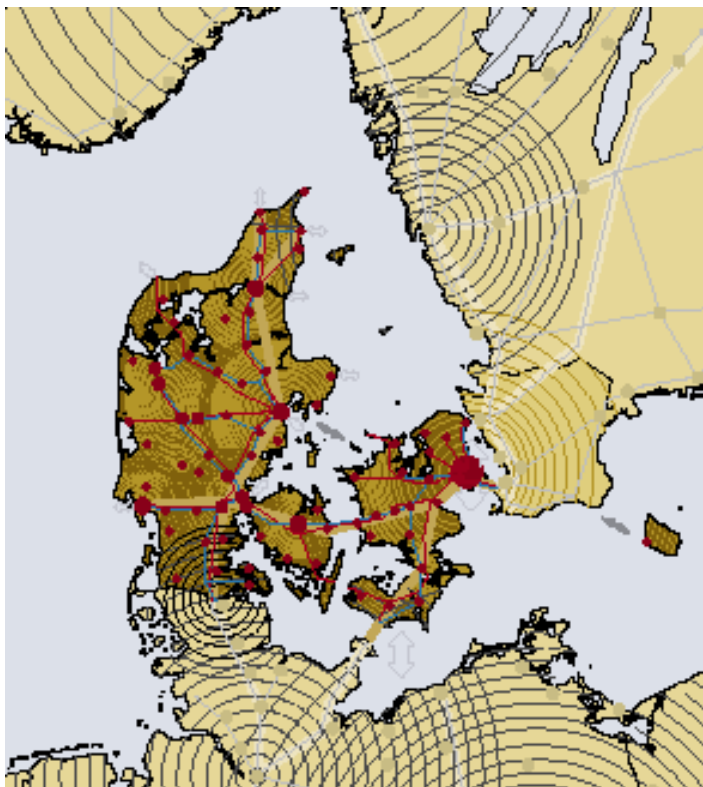
I det danska planeringssystemet har alla tre administrativa nivåer sin egen planering. På den nationella nivån utfärdar miljö- och energiministeriet *landsplanredegørelser* och *landsplannedirektiv*. På den regionala nivån utfärdar *amtskommunerne* regionalplaner och på den kommunala nivån ansvarar kommunen för planeringen.

Landsplanredegørelsen har haft en tydlig inriktning på europeiska frågor under den tiden ESDP har förberetts. Dock var den senaste *planredegørelsen*, som publicerades efter ESDP dokumentet, klart fokuserad på Danmarks egen rumsliga utveckling. Värt att notera är de enskilda planredegørelserna bygger på lager-på-lager-principen, dvs. de enskilda dokumenten ersätter inte nödvändigtvis varandra.

LANDSPANREDEGØRELSE 1992: DANMARK PÅ VEJ MOD ÅR 2018

I förordet står

Den internationale udvikling gør det nødvendigt at diskutere indretningen af Danmark i et europæisk perspektiv. Hvis vi ønsker, at Danmark klarer sig bedst muligt i Europa, må vi formulere ønsker til Danmarks fysiske, funktionell og rumlige udvikling de næste 20-30 år.



Vision 2025 (landsplanredgørelse 2000))

Hela rapporten följer denna tanke, medan den analyserar Danmark i Europa. Analysen utmynnar sedan i en vision "Danmark i Europa år 2018". Här formuleras målen för Danmarks stadsregioner, det överordnade trafiksystemet, framtidens landskap och turism, allt med Danmark i sitt europeiska sammanhang.

LANDSPANREDEGØRELSE 1997: DANMARK OG EUROPÆISK PLANPOLITIK

Denna rapport har mycket en tydlig anknytning till både ESDP-och VASAB 2010-arbetet. ESDP-rapporten var inte publicerad vid denna tidpunkt, men den här *landsplanredegørelsen* kom att bli den första nationella "planen" som införlivat ESDP - dokumentets mål och innehåll. ESDP-debatten har överförts på ett konsekvent och lyckat sätt. Dessutom har man placerat Danmark och danska frågor i ett europeiskt sammanhang.

Det märks redan i rubriken för landsplane-politiken ”Et grønt rum i det europæiske hus”.

LANDSPANREDEGØRELSE 2000: LOKAL IDENTITET OG NYE UDFORDRINGER

Den här rapporten utvecklar en vision för Danmark 2022. Den bygger mycket på de överordnade mål för *landsplanepolitiken* som lades fram i *landsplanredegørelsen 1997*. I motsats till de tidigare rapporterna lägger man en starkare fokus på Danmark och svagare på Europa. Man vinklar de europeiska debattämnena utifrån den danska situationen och betonar dessutom starkare samspelet mellan den regionala utvecklingen och globaliseringseffekterna.

Nationella rumsliga studier:

Landsplaneredegørelse

Regeringens planeringspolitik uttrycks huvudsakligen i obligatoriska rapporter, som miljö- och energiministeriet levererar till folketinget efter varje val. Så signalerar rapporten om den nya regeringens politik inom den rumsliga planeringen. Rapporten presenterar den nationella planeringspolitiken och ger vägledning åt amter och kommuner på ett övertygande sätt.

Landsplaneperspektiv

Inom landsplaneredegørelsen kan finnas uttalade visioner om Danmarks utveckling. De kallas landsplaneperspektiv. Så var fallet i synnerhet i Landsplanredegørelse 1992: Danmark på vej mod år 2018. Däremot var Landsplanredegørelse 1997, Danmark og europæisk planpolitik, mer politik-och handlingsorienterad. I stället för en vision infördes ett visionärt kapitel om landsplanepolitik (et grønt rum i det europæiske hus). Landsplanredegørelse 2000, Lokal identitet og nye udfordringer fokuserar mer på att utveckla en vision: Danmark år 2025.

Landsplannedirektiv

Miljöministern utfärdar nationella plandirektiv för att sätta ingång speciella projekt eller för att främja vissa trender. Dessa direktiv, bara ett fåtal varje år, är direkt bindande för kommunerna.

Der er både i den danske regionale politik og i hele Europa et stærkt fokus på forholdet mellem by og land. I Danmark er debatten meget levende i diskussionen om en balanceret udvikling mellem bykommunerne og landkommunerne.
(Miljø- & energiministeriet 1992)

2.2 Horisontal integration

Danmark eftersträvar en global planeringsansats (EC 1999DK); d v s de lokala politikområdena (t ex boende, näringslivsutveckling, ekonomisk utveckling, friluftsliv, turism, miljö, kommunikationer, mark-och naturresurser, avfallshantering, energi) ska sättas i ett globalt utvecklingsperspektiv. Ansatsen är dock inte lagstadgad. De olika sektorerna har olika instrument för att genomföra sin politik och bara några använder sig av den rumslig planeringen:

Finally areas such as housing, the environment, nature and resources management, tourism, and economic development, are organized by fulfilling national policies through efforts of comprehensive planning bases on regional and local considerations and needs.
(EC 1999DK: 85)

Den globala planeringsansatsen, såsom den beskrevs i EU:s kompendium, har en horisontal samordning som mål, men kompendiet anvisar inga självklara instrument. Dessutom verkar tyngdpunkterna ligga på den vertikala samordningen, där ansatsen märks mycket tydligare .

Oberoende av de beskrivna ambitionerna är samarbetet mellan de berörda departementen och verken det främsta medlet för sektorsintegrationen när *landsplanredegørelserna* tas fram.

The [national spatial planning] reports are prepared by the Spatial Planning Department based on cooperation with other ministries and national agencies. (EC 1999DK: 36)

1997-års *landsplaneredegørelse* behandlade framförallt ESDP:s och VASAB 2010:s klassiska planeringsfrågor: stadssystem, tillgänglighet och landskap. Den försökte samordna dessa fysiska planeringssektorer men hade en relativt svag koppling till näringslivsutveckling. En ändring skedde i och med *landsplanredegørelsen 2000*. Här den fysiska planeringens samordning med regional utveckling och näringsliv central. Därutöver behandlar rapporten även frågor om mångfald, stad-land/lokalt samspel och transporter.

Et tættere samspil mellem erhvervsudvikling og fysisk planlægning kan både give erhvervsudviklingsstrategierne et løft og give den fysiske planlægning et mere dynamisk og fremtidssikret indhold.

I Landsplanredegørelse 2000 sætter regeringen, på baggrund af en omfattende debat i 1999, fokus på fysisk planlægning i samspil med erhvervsudvikling, transport og miljø. Landsplanredegørelsen fungerer således som ramme for en forpligtende dialog mellem stat, amt, kommune, erhvervsliv, interesseorganisationer m.v.

(Miljø & energiministeriet 2000: 8)

Under arbejdet med *landsplanredegørelsen 2000* har man lagt möda på att främja samarbetet mellan olika sektorsdepartement, i synnerhet för att få ett större samklang mellan näringsliv/regional utveckling och fysisk planering. I *landsplansredogörelsen* finns även en integrerad miljöbedömning som behandlar sambandet mellan miljö, planering och regional utveckling:

Samspil mellem erhvervspolitik og planlægning

Et øget samspil mellem erhvervsudvikling og lokal og regional planlægning kan få betydning for arealudlæggenes omfang og placering, og egentlige fejlinvesteringer kan undgås. Samarbejdet kan endvidere fremme den forebyggende miljøindsats. Påvirkningen af miljøet vil afhænge af den konkrete indsats det enkelte sted.

Fortætning og anden omdannelse af byer vil indebære, at det bynære åbne land i højere grad vil blive friholdt for bymæssig bebyggelse, specielt til erhvervsformål. Ældre erhvervsarealer kan blive genanvendt og byerhvervene i højere grad lokaliseret i stationsnære områder. Det kan mindske transporten mellem bolig og arbejdssted og derigennem mindske luftforurening og CO₂-udslip. I dag er det ikke alle produktionsvirksomheder, der har så ren en teknologi og produktionsproces, at de kan placeres sammen med andre byfunktioner. Uden renere teknologi og miljøstyring vil der være fare for, at lokaliseringen af erhverv i byerne kan få væsentlige konsekvenser for grundvandet, overfladevandet og luften i byerne. En mere kompakt by vil styrke de visuelle oplevelser og rekreative muligheder i byernes randzone. Målets realisering er bestemt af såvel amternes som kommunernes planlægning og handlinger. Miljøpåvirkningerne er afhængige heraf.

(Miljø & energiministeriet 2000: 94-95)

Det här illustrerar att man lyckas med att integrera andra sektors aspekter i själva planeringsarbetet. Planeringens påverkan på andra sektorer är mer diffus och sker informellt, trots att en *landsplanredogörelse* i själva verket inte är bara planeringssektorns dokument. Den behandlas ju av folketinget och är därigenom en sorts "bibel" för den nationella planeringspolitiken.

2.3 Vertikal integration

The Danish three-level governmental structure includes a clear division of power, responsibility and tasks between the levels. The high degree of decentralization then provides for a high autonomy of the county and municipal authorities. Within the field of spatial planning the key feature is the right and duty for the authorities to provide, adopt and maintain comprehensive structure plans covering the total area. National sectoral policies are implemented as an integrated part of the planning process based on a dialogue between the national, regional and local level. (EC 1999DK: 24)

Den vertikala samordningen är ett viktigt element i Danmarks globala planeringsansats. Planeringssystemet bygger på *principle of framework control*. Det betyder att planerna på en lägre nivå inte får strida mot planbeslut på en högre nivå. Den nationella planeringen är i detta system inte formellt knuten till en nationell generalplan eller "blueprint" utan ses som en referensram. Dock kan miljö- och energiministern lägga in sitt veto mot en regionalplan om den strider mot den nationella planeringen. Eftersom regionalplanerna anpassas till den nationella planeringen behöver inte ministeriet använda sin vetorätt.

The process for revising the *regionplaner* (regional plans) every four years is based on a comprehensive national report presenting the current preconditions for managing the national aims and objective within specific and topical policy areas. [...] The report should thus prevent the use of the veto against the proposed regional plans, because national interests are considered, discussed and dealt with in advance. (EC 1999DK: 86)

Ser man närmare på *landsplansredegørelse 2000* säger den (Miljø- & energiministeriet 2000) att den moderna visionen kommer nerifrån och att den tidigare planeringsmodellen behöver förnyas. *Landsplanredegørelsen* ska tjäna som orientering för den regionala och den lokala planeringen. Avsikten är inte att detaljstyra eller kontrollera.

Rapporten uttrycker också regeringens önskan om att departementen och de regionala aktörerna förbättrar sitt samarbete och ökar samordningen av sina verksamheter så att lokala och regionala kraftcentra kan utvecklas.

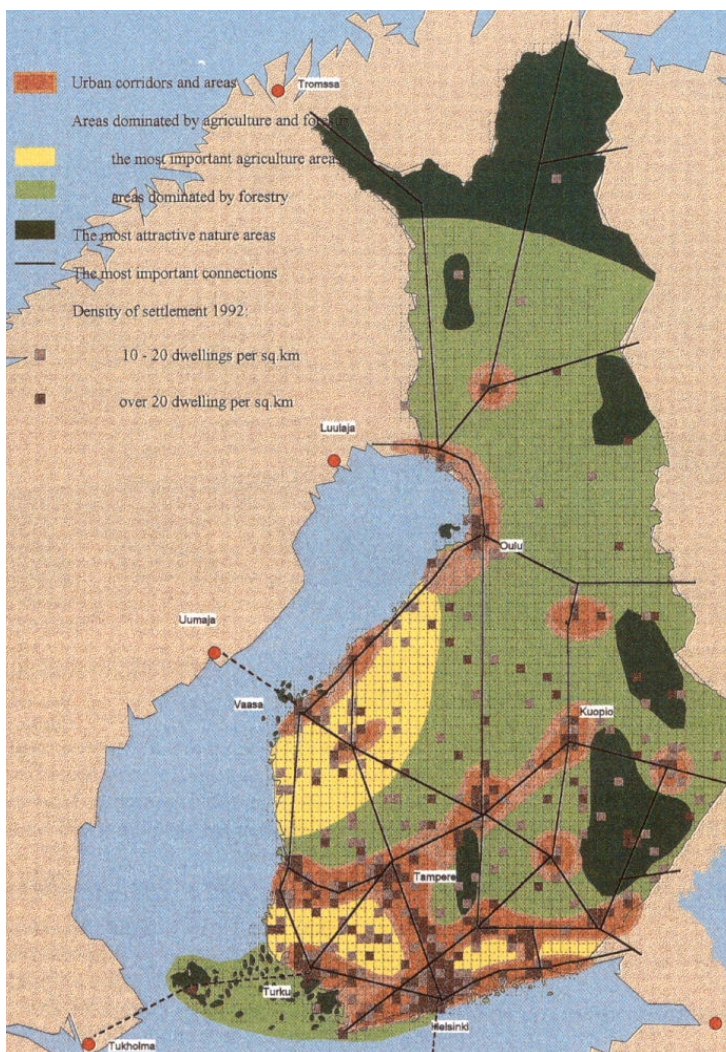
3 Finland – en förhandsstyrning och en offensiv hållning på den europeiska arenan

I enlighet med den nordiska traditionen kännetecknas de finska administrativa systemen av en bipolar struktur: huvudaktörerna är den nationella och den lokala nivån, medan makten på den regionala nivån är svag trots att den förstärkts under 90-talet. Förändringarna i plansystemet under 80- och 90-talen öppnade vägen för en mer dogmatisk och institutionell integration av rumslig planering, miljöplanering och lokal och regional utveckling. (Eskelinen et al 2000)

3.1 Den rumsliga politiken – instrumenten och åtgärderna

Det finska planeringssystemet definieras i markanvändnings- och bygglagen. Det består av de riksomfattande målen för områdesanvändningen, en landskapsplan (regional nivå), en generalplan och en detaljplan (lokal nivå). De riksomfattande målen preciserar lagens allmänna syfte och krav på planernas innehåll ur ett nationellt perspektiv. Med hjälp av landskapsplanerna styrs markanvändningen i landskapen och med hjälp av general- och detaljplanerna i kommunerna.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen kan enligt markanvändnings- och bygglagen gälla ärenden som



Spatial structure of Finland, Development Perspective 2017 (Finland 2017)

- med tanke på regionstrukturen, markanvändningen, trafik- eller energinätet är av internationell betydelse eller av betydelse för ett större område än ett landskap,
- har en betydande verkan på det nationella kultur- och naturarvet eller
- har en nationellt betydande verkan på den ekologiska hållbarheten, regionstrukturens ekonomi eller möjligheterna att undvika betydande miljöolägenheter.

Bland internationellt viktiga frågor tas upp gränsöverskridande markanvändning, regionstruktur och globala miljöproblem vars lösning kan påverkas med hjälp av markanvändning. Internationellt betydelsefulla anses också vara markanvändningsfrågor som har konsekvenser för verkställandet av EU:s bestämmelser eller internationella överenskommelser.

Nationellt viktiga är frågor som rör utvecklingen av regionstrukturen och markanvändningen i hela landet eller som överskrider landskapsgränserna. Vanligen gäller lösningarna till de regionala

problemen som t ex struktur-utveckling, trafiknät och andra nätverk ett större område än enbart en landskapsregion. Samhällsstrukturen och kvaliteten på livsmiljön anses vara viktiga aspekter för markanvändningen när man ser till hela landet.

Samhällsutvecklingen i Finland, med de problem och möjligheter som är förknippade med den, anses i stor utsträckning likna de allmänna utvecklingstendenserna inom EU. Målen för den riksomfattande områdesanvändningen motsvarar därför till sitt innehåll och sina prioriteringar ESDP-riktlinjerna. Det främjar Finlands möjligheter att följa ESDP-riktlinjerna.

Finland har ingen nationell rumslig planering. Förutom att utfärda nationella riktlinjer har det finska miljöministeriet engagerat sig i att utforma en vision för den finska nationella utvecklingen genom att ge ut en rad rapporter: t ex *Finland 2017 – Spatial Structure and Land Use, The National Environment Programme 2005* eller *Cross-Border Development Programmes*. Om den europeiska orienteringen skrev miljöministern Sirpa Pietikäinen (1995) i introduktionen till *Finland 2017*:

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

Sammanfattningsvis kan man tolka *Finland 2017* som ett underlag för det finska ESDP-arbetet (positionering) och *Finland 2017* tillsammans med de riksomfattande målen för områdesanvändningen som instrument för ESDP-implementeringen.

En annan finsk policyinsats, utrikesministeriets EU-initiativ, *Northern Dimension*, understryker tydligt den finska önskan att delta aktivt i den internationella dialogen och nå resultat som är i Finlands intresse.

Under sitt ordförandeskap i EU har Finland dessutom lanserat URBAN EXCHANGE INITIATIVE III, som är ytterligare ett sätt att påverka det europeiska samarbetet i linje med finska intressen.

3.2 Horisontal integration

I Finland anses att de riksomfattande målen för områdesanvändningen är ESDP-orienterade och att de täcker alla dess sektorer. Målen sägs motsvara ESDP-riktlinjerna till sitt innehåll och sina prioriteringar. Det faktum att de har fastställs av regeringen och inte av enskilda departement, medför en bred samordning av olika aspekter. Dessutom har både det planeringsansvariga miljöministeriet och inrikesministeriet, som ansvarar för regionalutvecklingsfrågor, involverade i beredningen. På det sättet lyckades man att täcka en rad sektorer: t ex regionstruktur, miljö- och kulturarv, trafik och energi, hållbar utveckling och samhällsstruktur. Dock ligger tyngdpunkten i målen på miljösidan.

Finland 2017 har en relativt bred och sektorsövergripande ansats. På grund av rapportens kompakta struktur är ansatsen dock oftast ganska ytlig. Målkonflikter tas inte heller upp. De berörda sektorerna deltog i framtagningen av rapporten. En rad samrådsseminarier organiserades också.

Nationella rumsliga studier:

De riksomfattande målen för områdesanvändning (Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet)

Miljöministeriet preciserar lagens allmänna syfte och de krav på planernas innehåll som grundar sig på lagen ur ett riksomfattande perspektiv. Utifrån sakinnehållet har de riksomfattande målen för områdesanvändningen grupperats i följande avsnitt:

- Fungerande regionstruktur
- Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön
- Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser
- Fungerande förbindelsenät och energiförsörjning
- Specialfrågor i Helsingforsregionen
- Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

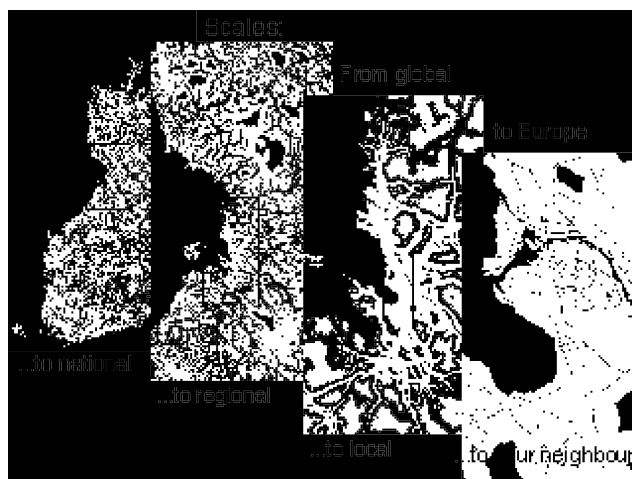
Finland 2017

(Alueiden käyttö ja aluerakenne vuonna 2017, Kehityskuva)

Denna vision är ett engångsprojekt där miljöministeriet har definierat ett nationellt perspektiv för den rumsliga utvecklingen. Huvuddraget är den förändrade regionala fördelningen av ekonomisk tillväxt.

I det europeiska rumsliga planeringssamarbetet representeras Finland både av miljöministeriet och av inrikesministeriet, som alltså ansvarar för fysisk planering respektive regional utveckling. Den här tandemstrategin har en stor potential att främja den horisontala integrationen.

Den regionala nivån är också ett viktigt element i sektorssamordningen, i synnerhet eftersom fysisk planering (landskapsplan) och regional utveckling sammanvävs av landskapsförbundet i en strategisk plan. Själva landskapsplanen godkänns av miljöministeriet, som därigenom säkerställer den vertikala integrationen av de riksomfattande målen.



(Study Programme on European Spatial Planning)

3.3 Vertikal integration

Markanvändnings- och bygglagen ökade väsentligt kommunernas beslutanderätt i planeringen, eftersom skyldigheten att underställa kommunernas planer en högre instans slopades.

Slopandet av efterkontrollen ger förhandsstyrningen en större betydelse. För att det juridiska planeringssystemet skall fungera finns riksomfattande, på förhand uppställda mål som styr markanvändningen. Det primära syftet med målen är att säkra att det nationella intresset beaktas i planeringen på landskaps- och kommunnivåerna och i de statliga myndigheternas verksamhet. Förhandsstyrningen får ett innehåll genom de riksomfattande målen.

De statliga myndigheternas planering och åtgärder ska främja förutsättningarna för uppnå de riksomfattande målen. I landskaps- och kommunplanerna konkretiseras målen genom att varje enskilt områdes särdrag beaktas. De regionala och lokala målen anpassas med riksmålen.

Landskapsnivån är ett naturligt val när det gäller konkretiseringen av riksmålen: vid sidan av planering ansvarar landskapsförbunden också för regional utveckling på landskapsnivån.

Eftersom landskapsplanerna är styrande inlemmas de riksomfattande målen också i kommunernas planering. Det sker i regel efter att målen har konkretiserats i landskapsplanerna.

För ESDP-arbetet betyder detta att ESDP inte är känt på lokal nivå direkt. Genom miljöministeriets riksomfattande mål har de internationella aspekterna dock ingång i den regionala och den lokala planeringen. Det sker främst genom att målen införlivas i landskapsplaneringen och genom miljöministeriets tillsyn.

International agreements and programmes can be taken into account in national guidelines; they can be used for instance to apply the policy options included in the European Spatial Development Perspective (ESDP).

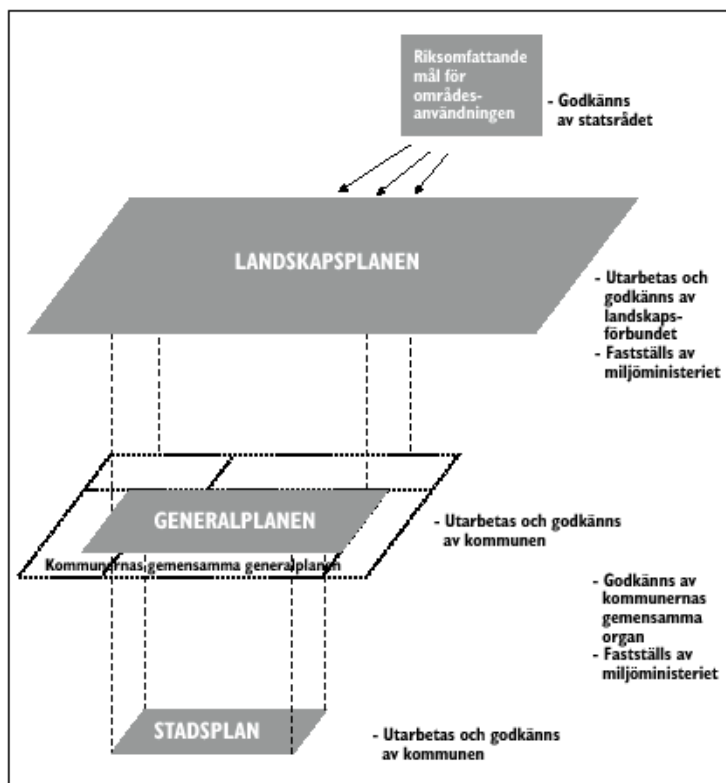


Bild 1. Systemet för planering av områdesanvändningen.

(Statsrådets redogörelse till riksdagen 26.5.2000, sida 4)

4 Nederländerna – en stark nationell planering och sektorssamordning

Nederländerna är ett av Europas tätast befolkade länder, med 15,3 miljoner invånare (1993) på en yta av ca 33 900 km². Det enorma befolkningstrycket samt den geografiska belägenheten med hotet från vattnet anses ha lett till planeringens starka ställning:

The Dutch people have a great concern for the quality of the spatial environment of their country. Believing that the necessary quality will not be achieved under *laissez-faire* approaches, they have introduced and accepted a high degree of public regulations of those activities which change the spatial environment. Some suggest this has its origins in the cooperative effort that has been needed for centuries in order to prevent flooding, drain marshy land, and pump land dry which is under water.
(EC NL):19)

Dessa två fakta skiljer Nederländerna starkt från Sverige. Samtidigt finns dock en rad väsentliga likheter: båda länderna är enhetsstater med mäktiga kommuner och med välfärdsorientering. Båda länderna lägger en stor vikt vid konsensus i samhället.

Nederländerna är en stark decentraliserad enhetsstat med tre förvaltnings(och planerings)nivåer: riket (*Rijk*), regionerna (*provincies*) och kommunerna (*gemeenten*). "Decentraliserad enhetsstat" betyder att statsmakten är fördelad på olika organ; rättigheter, plikter och självbestämmanderätt som är lagstadgade i grundlagen och i kompletterande lagar. Policyn hos dessa organ får dock inte strida mot varandra. De territoriala offentliga organens (riket, region, kommun) grundlagsenliga självbestämmanderätt gör Nederländerna till en decentraliserad stat. Det är också en enhetsstat: det finns regler som förbjuder att de lägre förvaltningsnivåerna vidtar åtgärder som strider mot en policy på de högre nivåerna. Den högre nivån får vanligtvis inte föreskriva vad en lägre nivå ska göra. Men den har oftast makten att förvägra godkänna planerade åtgärder eller att upphäva redan genomförda åtgärder.



Network cities (Planning the Netherlands, 1999)

The Netherlands has been called a 'consensual society'. Policy-makers in different fields of public policy want to achieve consensus between themselves, as do policy-makers in different levels of government and policy-makers and private interests. The result is that spatial planning is linked into a network of procedures, organisations, and working practice which has grown up to avoid or resolve conflict and to achieve consensus coordination.
(EC NL; 21)

Exempel för detta är upplåtande av mark för bostäder, Randstads-regionens "gröna hjärta" eller integration av urban development och transportinfrastruktur.

4.1 Den rumsliga politiken – instrumenten och åtgärderna

Nederländerna har en aktiv rumslig planerings-och utvecklingspolitik på nationell nivå. Det finns tre avgörande policyinstitutioner inom nationell rumslig planering:

- *Rijksplanologische Dienst* (nationellt verk för rumslig planering)
kansli för ministern för boende, rumslig planering och miljö (VROM)
- *Rijksplanologische Commissie* (nationell rumslig planeringskommission)
för samordning av sektorspolitik på nationell nivå
- *VROM-raad* (råd för boendet, rumslig planering och miljö)
som rådgivare för den nationella regeringen

Den nationella rumsliga planeringen i Nederländerna har två tunga policyinstrument:

- *Planologische Kernbeslissing* (spatial planning key decisions)
- *Nota ruimtelijke ordening*, ett nationellt dokument om rumslig planering och ett specialfall av *Planologische Kernbeslissing*

Under år 2000 antogs det femte nationella policydokumentet om rumslig planering 'Ruimte maken, Ruimte delen'. Den förbereddes med en förstudie, 'De ruimte van Nederland'. I denna "Strategiska Principer för en Ny Rumslig Planeringspolicy" ('De ruimte van Nederland') sägs:

At the core of the approach are vibrant network cities operating as single housing and job markets, clustered development outside the Randstad in a limited number of distinct growth corridors; a new strategy for a robust countryside, and a more resilient water management regime." (VROM 1999: 3)

Förstudien fokuserar starkt på att koncentrera bosättningen till de existerande urbancentra. Det slutgiltiga femte nationella policydokumentet om rumslig planering 'Ruimte maken, Ruimte delen' angriper fyra centrala punkter:

- Förbättring av den rumsliga kvaliteten i stad och land
- En bättre användning av rummet
- Översvämningsskyddet
- Nödvändigheten av ett europeiskt samarbete för att genomföra den rumsliga politiken.

Om relationen till den europeiska debatten avslöjar en första titt på den nederländska versionen att åtminstone två kapitel behandlar Nederländerna i ett europeiskt samband: 2.5 *Ett land av städer i en odelad Europa* och 3.2 *Nederländerna i Europa*.

Nationella rumsliga studier:

Nota ruimtelijke ordening

(Nationellt planeringspolicydokument om rumslig planering)

År 1960 publicerades det första nationella policydokumentet om rumslig planering, år 1966 det andra och det tredje kom ut i flera steg (1973, 1976, 1977, det sista blev antaget först år 1983). När regeringen beslutade om det fjärde, hade proceduren med *Planologische Kernbeslissing* (spatial planning key decisions) införts. Det nationella policydokumentet är alltså en form av dessa.

Planologische Kernbeslissing (spatial planning key decisions)

En *Planologische Kernbeslissing* är vanligtvis inte ett bindande planeringsinstrument. Dock kan sedan 1994 ett *Planologische Kernbeslissing* som gäller nationellt betydelsefulla projekt göras bindande. Den nationella regeringen använder *Planologische Kernbeslissing* både att för a) styra egna aktiviteter som t ex statsbidrag till offentliga utgifter och infrastruktursatsningar; och b) att påverka (direkt eller indirekt) andra offentliga organ (regioner, kommuner, statliga verk) så att de följer den nationella policyn.

Structuurschets (nationella strukturplan)

Structuurschets är en nationell strukturplan för hela landet eller en del av landet. Planen behandlar en bredare aspekt av den rumsliga policyn än ett *structuurschema*. Det är en nationell strukturplan för bara *ett* politikområde. Med båda dessa instrument kan ministerrådet styra den nationella planpolitiken.

Nederländerna var en drivande kraft inom ESDP-processen och färdigställde Noordwijk-dokumentet som *first official draft* av ESDP dokumentet. Det illustrerar väl deras intresse i det europeiska planeringssamarbetet.

4.2 Horisontal integration

I Nederländerna faller två policyområden under rumslig planering: *ruimtelijke planning* och *ruimtelijke ordening*. Båda omfattar verksamheter, byggnader och andra delar av den rumsliga miljön i territoriet. Enligt EU- kommissions kompendium definieras båda policyområdena på följande sätt:

Ruimtelijke ordening refers to the activity of a public body when trying to influence that disposition directly (direct intervention), e.g. by granting or withholding a permit, by constructing infrastructure, by buying and selling land. *Ruimtelijke planning* refers to the making of policy framework (such as a land use plan) to guide the separate measures or interventions. (EC 1999NL: 28)

Både den rumsliga planeringens tudelning och kravet på att utveckla ett policyramverk har gjort det nödvändigt att upprätta formella kopplingar till andra politikområden som boende, miljö, vattenhantering. Till exempel måste ministern för rumslig planering godkänna en nationell sektorspolitik, t ex inom boendet, om den har viktiga rumsliga konsekvenser. Den rumsliga planeringens koordineringsuppgift har varit växande.

Det ökande samordningsbehovet ställer krav även på organisationsstrukturerna. Här har planeringssektorn inte bara det formella godkännande-instrumentet. Det finns också en interministeriell kommission som främst behandlar sektorssamordning och antagandet av planeringssektorns planer, *Rijksplanologische Commissie* (nationell kommission för rumslig planering). Kommissionen är oberoende från planeringsdepartementet, även om dess sekretariat finns där. Den arbetar på de högsta departementsnivån för att samordna regeringens planpolitik. Medlemmarna high-level representerar olika departement och agerar med mandat från dessa.

The purpose is coordination of the actions and policies of the different national government departments in so far as these affect spatial development. Also, the commission advises the Minister for VROM and, at their request, other ministers, on spatial development matters. [...] Every ministry of the national government (with exception of the Ministry of Oversea Development) appoints one or more of its high-level civil servants as members. The national spatial planning agency provides the secretariat. The chair is an independent outsider. (EC 1999NL: 43-44.)

Kommissionen är ansvarig för framtagningen av rapporter om hela landets rumsliga planering, så kallade *nota ruimtelijke ordening*. Kommissionen måste konsulteras när det gäller andra 'planning key decisions'. Så också alla åtgärder och planer som har relevans för regeringens politik på detta område. Kommissionen anses vara ett bra samordningsforum, även om den också är arena för maktkamp mellan a sektorer.

4.3 Vertikal integration

Under en längre period har den nederländska regeringen drivit en långtgående decentralisering av den offentliga makten (public power). Under denna tid har också mycket planeringsmakt överförs till kommunerna, speciellt över stadsförnyelsen och bostadsbyggandet. Regeringen decentraliserar, kommunerna och stadsregionerna genomför den rumsliga politiken. Regionerna (provinserna i Holland) övervakar och stödjer dessa processer. De har också egen kompetens inom miljövården och regionalplaneringen. Tillsammans bildar ordningen ett sammanhängande och nivåöverskridande planeringssystem som bäddar för en enhetlig nationell politik. Detta är för sin del ett viktigt kännetecken för den decentraliserade enhetsstaten.

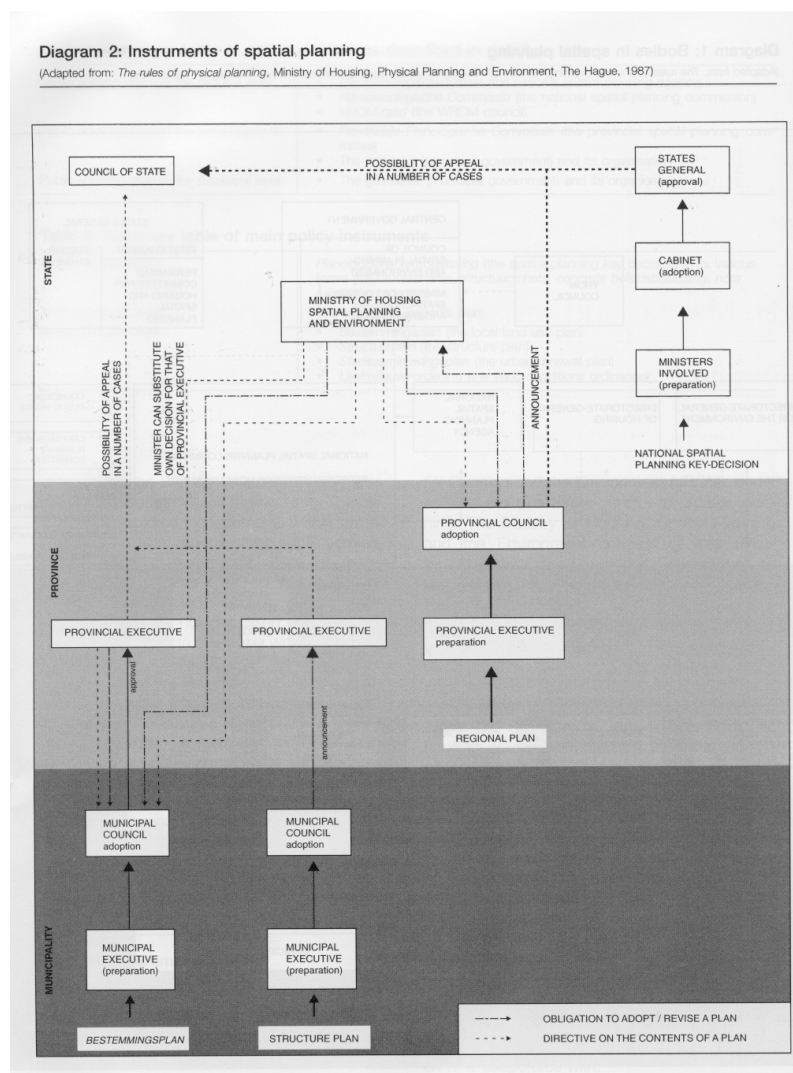
Idag sker decentraliseringen inom den rumsliga planeringen inte längre genom att kommunerna får mer makt. De anses vara för små för att ta över nya ansvarsområden inom den rumsliga planeringen som regeringen skulle vilja decentralisera. Dessa anses bli bättre omhändertagna på stadsregionsnivån. Denna nivå har saknat offentliga beslutsorgan men sådana har nu införts. Dessutom diskuteras om vissa planeringsuppgifter ska lyftas *från* kommunen till staten eller provinsen. Om en sådan lagändring

skulle ske och om kommunen inte uppfyller sin planeringsplikt kan den ansvariga provinsen eller regeringen utfärda en översiktsplan eller detaljplan.

Den regionala nivån har även ett eget planeringsuppdrag utöver plikten att tillämpa den nationella politiken. Mot denna regionplan (*streekplannen*) prövas de kommunala planerna. Regionplaner är inte obligatoriska, men alla 12 provinser har en sådan. Det är också reglerat i lag hur regionplanerna ska tas fram: om samrådet med staten, grannprovinserna, kommunerna och sektorsmyndigheterna m.m.. Små ekonomiska resurser och det kommunala självstyret inskränker dock provinsernas möjligheter till en egen planering.

Kommunerna och stadsregionerna ansvarar för tillämpningen av den nationella politiken. Provinserna (som aktörer mellan riket och kommunerna) övervakar och stödjer dessa processer.

Det finns alltså en mångfald av sätt på vilka den nationella nivån samspelar med den regionala och den lokala inom planeringen.



(EC 1999NL: 42)

5 Polen – en noggrann uppföljning av den europeiska debatten

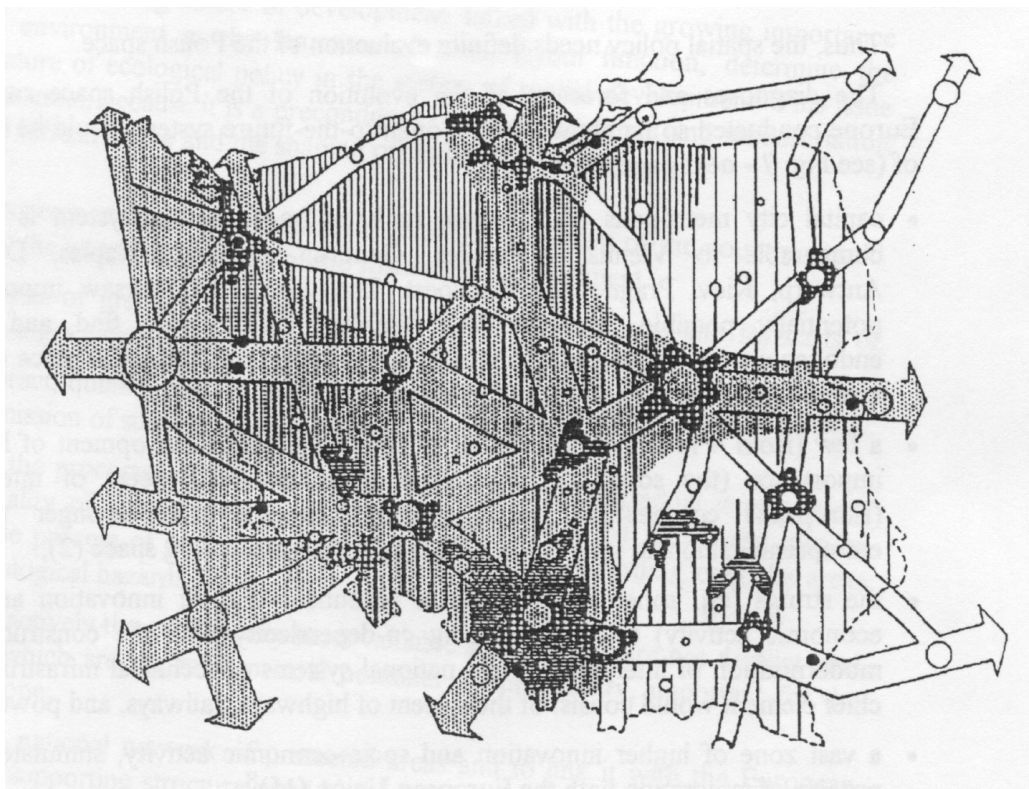
Polens 39 miljoner invånare fördelar sig, jämfört med nordiska förhållanden, jämnt över landets 312 000 km². Arbetet med nya rumsliga planeringskoncept påbörjades före förändringsprocessen, som startade under 90-talet. Även om politiken för rumslig utveckling var i högsta grad influerad av socialismens dogmer och praktik efter det andra världskriget, var den rumsliga planeringen inte glömd. Systemsiftet under de tidiga 90-talet medförde dock stora förändringar.

5.1 Den rumsliga politiken – instrumenten och åtgärderna

Reformen av administrationsstrukturen (genomförd från 1999) innebar en omorganisation av planeringssystemet på den överlokala nivån. Ett tydligt drag i den nya strukturen är att en del av statsförvaltningens uppgifter och kompetenser överlämnades till två nyskapade överkommunala organ. De viktigaste planeringsinstrumenten finns dock på den nationella och den kommunala nivån.

Ämbetsverket för bostäder och stadsutveckling (H&UD) ansvarar för en allmän samordning och standardisering av den fysiska planeringen. Dessutom finns det ett statligt centrum för strategiska studier (RCSS; Rządowe Centrum Studiów Strategicznych) som svarar för den nationella policyn för rumslig utveckling och andra planeringsuppgifter på den nationella nivån. Dess uppgift är bl a att leda landets utvecklingsstrategi (Strategię rozwoju kraju) samt att förbereda grundidén av landets politik inom fysisk planering (Koncepcję polityki zagospodarowania przestrzennego kraju). På den nationella nivån har Polen en slags öppen och strategisk planeringsprocess.

The Spatial Policy Concept has been elaborated by the Governmental Centre for Strategic Studies and approved by the Council of Ministers on 5 October 1999. Ultimately, the document was submitted for acceptance by the Polish parliament, the *Sejm*. The same procedure applies of the preparation and approval of annual report of the state of spatial economy. (Korcelli/Krukowski 2000:73)



Poland in the process of European integration
(Concepts of the spatial development in Poland)

Gjorda förstudier är t ex "The Concept of Spatial Development Policy. Poland 2000plus" (1995) med starka referenser till EU:s rapport "Europé 2000 plus". En annan förberedande rapport är "Concepts of Spatial Development in Poland" (1995) med tydliga referenser till VASAB 2010-rapporten. Den polska Europaorienteringen understryks i rapportens avslutningsord:

Fitting Polish space into the European one has become a process that takes place at many levels, and is continued with an ever-growing intensity. (Central Office of Planning 1995:16)

På den regionala nivån utarbetas en rad planeringsdokument, bl a en utvecklingsstrategi, en plan för den fysiska utvecklingen, ett långsiktigt utvecklingsprogram och prioriteringar i det transnationella samarbetet. Dessa ska fogas in i den nationella planeringen och motsvarande dokument i grannregionerna. Eftersom den polska planeringen baserar sig på nationella och lokala planeringsaktiviteter är den regionala nivån inte bindande för den lokala nivån. Dess roll är bara att utfärda "strong guidelines" för rumslig planering.

Ambitionen att åstadkomma en omfattande horisontal och vertikal integration och förankring av den nationella planeringspolitiken framgår av följande citat:

Before the national policy is finally approved by the Council of Ministers, the congruence of the national policy with the government sectoral programmes, regional strategies and regional development plans should be a subject to the agreement between the broad representation of various political actors (negotiating regional contracts). (Lendzion/Lukocijewski 2000:73).

5.2 Horisontal integration

Vikten av en horisontal integration betonas på två sätt: genom processorienteringen när landets utvecklingsstrategi (Strategię rozwoju kraju) utarbetas och genom kravet på att sektorspolitiken ska överensstämma med grundidén i landets politik inom fysiska planering (Koncepcję polityki zagospodarowania przestrzennego kraju).

Parallel to the preparation of the Spatial Policy Concept, individual Ministers should elaborate sectoral programmes of governmental tasks. Such programmes are to be devised in accord with the Concept, and with the self-governmental tasks conducted at the voivodship level., as well as other regional planning documents. (Korcelli /Krukowski 2000:74)

Grundidén (Koncepcję polityki zagospodarowania przestrzennego kraju) identifierar miljömässiga, kulturella, samhällsliga och ekonomiska faktorer och definierar sektorsövergripande mål för den rumsliga utvecklingen.

Nationella rumsliga studier:

Landets utvecklingsstrategi (Strategię rozwoju kraju)

RCSS framställer landets utvecklingsstrategi på ett interaktivt sätt och betraktas som en nationell policy (VASAB 2010 Compendium). Strategin är tillsammans med den socioekonomiska politiken och miljöpolitiken ett verktyg för strukturella förändringar i landet. Lokala styrelserna (governments) och sektoriella intressegrupper hålls informerade och görs delaktiga i den strategiska planeringen. Den metodiska kärnan är en förhandlingsprocess mellan institutionella aktörer på alla administrativa nivåer samt andra relevanta aktörer. Innan ministerrådet slutligen godtar strategin, bör dess överensstämmelse med regeringens sektorsprogram, regionala strategier och regional utvecklingsplaner förankrats brett.

Grundidén i landets politik inom fysisk planering

(Koncepcję polityki zagospodarowania przestrzennego kraju)

Grundidén är ett planeringsdokument som upprättas av RCSS i samband med framtagningen av en utvecklingsstrategi för landet. Den beskriver framför allt kulturella, ekonomiska, samhällsliga och miljömässiga förutsättningar och mål för landets politik inom fysisk planering. Regeringen bestämmer i vilken mån dokumentet skall utgöra som grund för program för att verkställa de överlokala allmänna målen som kan ha inflytande på landets fysisk planering.

5.3 Vertikal integration

According to the Act on Spatial Development, the basis of spatial policy in Poland is created by: the concept of spatial development policy worked out by the CUP and local land uses plans created and performed by local self-governments (communes). (Central Office of Planning 1995:2)

”Grundidén” skall fungera som en länk mellan utvecklingsprogrammen för de enskilda regionerna och för hela landet, både övergripande och sektoriellt. (Korcelli/Krukowski 2000:73)

Alla planeringsdokument som utarbetas på den nationella nivån och på självstyrenivån skall vara beroende av varandra. Det säkras genom en förpliktelse om ömsesidig samordning. När de överlokala planerna verkställs skall störst hänsyn tas till de lokala planerna för fysisk planering. Det är därför nödvändigt att varje ny investering från stats- och självstyresadministrationen måste kunna hänföras till de lokala planerna. Statliga uppgifter, godkända av Regeringen, samt länsprogram, antagna av *sejmiker* skall introduceras i de lokala planerna enligt samma förhandlingsförfarande som gäller för de lokala initiativen. Förhandlingarna gäller för det mesta kostnaderna för framtagningen och genomförandet av planerna. Det är inte lätt att föra in investeringar i den lokala planen. Det kräver nämligen en försäkran om budgetmedel. En sådan kan vara svårt att få vid stora investeringar.

Den storkommunala självstyreadministrationen har mycket begränsad kompetens inom fysisk planering. Inom sitt geografiska område kan den bara göra analyser och undersökningar. Det betyder: att inga bindande fysiska planer görs på den nivån. Storkommunernas styrelser skall lägga förslag till kommunerna om upprättande av eller ändring i de *lokala* planerna för fysisk planering. Förslagen går för det mesta ut på att lokala planer bör ta hänsyn till de uppgifter som ligger inom en storkommuns kompetensområde. (ARL 2001)

6 Tyskland – en samordnande, övergripande och överordnad planering

Till skillnad från de andra studerade länderna är Tyskland en federalstat. Tyskland studeras därför här på två nivåer: först på den nationella (förbunds nivå) och sedan på delstatsnivån (Baden-Württemberg). Förbundsstatsnivån är jämförbar med Sverige i det avseende att den har svaga formella medel för en övergripande planering. Planeringsinstrumenten på delstatsnivån är däremot mycket starkare än på riksnivån i Sverige. Dock motsvarar en tysk delstat, i det här fallet Baden-Württemberg, Sverige vad gäller invånarantal¹ och även BNP per capita². Dessutom har Baden-Württemberg ett för Tyskland relativt starkt centrum (Stuttgart) och en periferisituation.

6.1 Den rumsliga politiken – instrumenten och åtgärderna på förbunds nivån

Tysklands förbundsstatliga och federalistiska struktur, med kommuner som lokala självförvaltningsorgan, bestämmer planeringssystemets utformning. Planeringen är å ena sidan statlig och territoriell (Raumordnung³) och å andra sidan kommunal fysisk planering och utveckling. Den statliga



Zentrale Orte (Raumordnungsbericht 2000)

planeringen är **samordnande, övergripande och överordnande** med syfte att främja utvecklingen i landet. **Övergripande** betyder att den statliga rumsliga planeringen står över maktbefogenheterna hos den enskilda kommunens självförvaltning. Den **samordnande och övergripande** funktionen motiverar den **överordnade** ställningen. Alla huvudmän måste ta hänsyn till den statliga rumsliga planeringens krav i sin planering, om de planerade åtgärderna beräknas ha rumsliga konsekvenser. (ARL 2001)

Ett framträdande drag i det tyska planeringssystemet är att staten Tyskland saknar ett överordnat formellt planeringsinstrument för att sätta upp bindande territoriala mål för den rumsliga strukturen och utvecklingen. Detta är ett principiellt viktigt uttryck för den federativa statsprincipen. Uppgiften är förbehållen delstaterna. Trots denna kompetensfördelning är förbundsstatens makt inte inskränkt till att besluta om

¹ Baden-Württemberg har 10 476 000 invånare (31.12.1999 - www.statistik-bund.de/jahrbuch/jahrtab1.htm), jämfört med Sverige 8 858 000 år 1999 - www.scb.se/sm/nr10sm0001%5Ftabeller1.asp).

² Baden-Württemberg har 53 708 DEM BNP per capita (1999 - www.statistik.baden-wuerttemberg.de/wida/wida.htm), jämfört med Sverige 225 200 SEK i 1999 - <http://www.scb.se/sm/nr10sm0001%5Ftabeller1.asp>).

³ *Raumordnung* svarar närmast mot statlig territoriell planering och är den sammanfattande, övergripande och överordnade planeringen för markanvändning, organisering och utveckling. I korthet syftar den på statens koordineringsfunktion över (mångfalden i) sektorsplaneringen. Övergripande betyder att statlig territoriell planering verkar över ett större område än enskilda orter, alltså de enskilda kommunerna, både rumsligt och innehållsligt. Överordnad hänför sig till den omfattande överhöghet över planeringen som förbundsstaten har och som är kopplad till dess territoriella suveränitet - *Gebietshoheit*. Därför är alla offentliga huvudmän underordnade statsmakten också när det gäller den delstatliga planeringen. (Baltic Manual – handbok om planering i Tyskland och Sverige)

planeringssektorns organisation. Förbundsstaten utfärdar också riktlinjer, principer för statlig territoriell planering som gäller den rumsliga organiseringen, utvecklingen och säkerheten i sitt territorium. Vid avvägningar och vid bedömningar skall hänsyn tas till dessa riktlinjer. Delstaterna ska arbeta in dem som mål i sina delstatsplaner.

För närvarande är förbundsministern för Trafik, bygg- och bostadsväsendet ansvarig för *Raumordnung* på förbunds nivå. Ministern har en rådgivande kommitté till sitt förfogande när det gäller principiella frågor om statlig territoriell planering.

Utöver principerna för *Raumordnung* tas på förbunds nivå fram målbilder om landets rumsliga utveckling och andra levnadsvillkor som är delstatsövergripande. Det sker i samarbete med delstaterna. På så sätt skapas grund för avstämning av tysk politik mot EU:s. Förbundsstaten deltar i det europeiska regionala utvecklingsperspektivet (ESDP) i EU och i det europeiska samarbetet utanför EU tillsammans med delstaterna. Förbundsstaten och delstaterna arbetar också nära ihop när det gäller samarbete grannstaterna kring gränsöverskridande frågor.

På förbunds nivå utarbetas två policydokument som är ledstjärnor i den tyska planeringen och en rapport som analyserar den rumsliga utvecklingen i Tyskland. Det politiskt mest betydelsefulla av dessa tre är orienteringsramen för statlig territoriell planering (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*). Den senaste versionen (1993) lägger fast att den framtida territoriella strukturen kommer att kännetecknas av fem målbilder: (1) Målbild bosättningsstruktur, (2) Målbild miljö och territoriellt utnyttjande, (3) Målbild trafik, (4) Målbild Europa och (5) Målbild organisation och utveckling.

Utifrån dessa uttalanden om den rumsliga strukturen utarbetas en handlingsram för politiken för den statliga territoriella planeringen (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*). Den handlar om följande ämnen:

- Regionala utvecklingskoncept
- Struktursvaga landsbygdsområden
- Nätverkssamarbete mellan städer
- Utvidgning av bosättningar och skydd av naturresurser i de större urbanområdena inklusive omnejd.
- Betydelsen av europeiska metropolregioner för den territoriella utvecklingen i Tyskland och Europa
- Fortsatt utveckling av det gränsöverskridande samarbetet
- Hållbart säkerställande och utveckling av de naturliga livsförutsättningarna
- Avlastning av områden som är hårt belastade av fordonstrafik
- Vidareutveckling av lagstiftningen för *Raumordnung* i förbundsstaten och delstaterna

Nationella rumsliga studier på förbundsstatlig nivå:

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen (Orienteringsram för statlig territoriell planering)

Dessa orienteringsramar från 1993 beskriver den nya territoriella målbilden och strategin för hela Tyskland i ett europeiskt perspektiv. De framhäver särskilt situationen i de nya delstaterna och behovet att komma ikapp. Syftet är att främja levnadsförhållandena – särskilt i de nya delstaterna – och integrera den helt förändrade situationen i Europa (slutförande av den inre marknaden/öppnandet av Östeuropa) i en territoriell målbild. Den decentraliserade territoriella strukturen och bosättningsstrukturen ska säkerställas och byggas ut och de naturliga livsförutsättningarna skyddas. Orienteringsramarna har utarbetats av Ministeriet för *Raumordnung*, *Bauwesen* und *Städtebau*; delstaterna har inom ramen för ministerkonferensen för *Raumordnung* medverkat vid utarbetandet.

Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen (Handlingsram för politiken för statlig territoriell planering)

Med utgångspunkt från orienteringsramarna för statlig territoriell planering från 1993 har staten och delstaterna utarbetat handlingsramar för planpolitiken (arbets- och handlingsprogram på medellång sikt) med 10 konkreta åtgärdsområden. Dessa har beslutats av ministerkonferensen för *Raumordnung* (MKRO) tidigt 1996.

Bundesraumordnungsbericht (ROB) (Rapporten om den rumsliga utvecklingen i Tyskland)

Den förbundsstatliga rapporten för parlamentet om den rumsliga utvecklingen och planeringen tas fram regelbundet. Syftet är att informera om den rumsliga utvecklingen i Tyskland, särskilt om måluppfyllelse, utvecklingstendenser och viktiga planeringsprojekt. Förutom på förbunds nivå tas liknande program fram på delstatsnivå där de är kopplade till den rumsliga delstatsplaneringen.

Med orienteringsramarna och handlingsramarna för politikområdet statlig territoriell planering har väsentliga bidrag gjorts för den framtida rumsliga utvecklingen i Tyskland och Europa. (ARL 2001)

En betydelsefull komponent i planeringssystemet är också s.k. *Bundesraumordnungsbericht (ROB)*., en rapport om den rumsliga utvecklingen i Tyskland som staten ska presentera regelbundet. Den innehåller en inventering av och tendenser i den rumsliga utvecklingen i Tyskland. Där ingår den rumsliga fördelningen av statens och EU:s planerade åtgärder i Tyskland. Så också de rumsliga effekterna av EU:s politik.

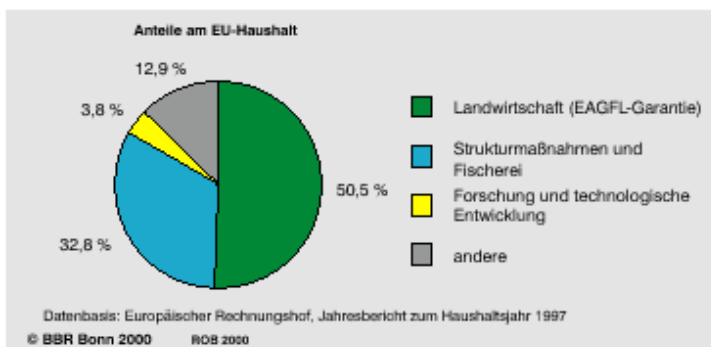
Den senaste *Bundesraumordnungsbericht (ROB 2000)* lägger stor vikt vid det europeiska samarbetet. Den första delen, som behandlar den rumsliga utvecklingen, belyser Tysklands utveckling i ett europeisk sammanhang. Den andra delen som rör instrumenten för Raumordnung innehåller två kapitel med fokus på EU-samarbetet. Det ena behandlar planeringssamarbetet i Europa och det andra europeiska sektorspolitik som har rumsliga konsekvenser. Den starka anknytningen av ROB 2000 till ESDP och det europeiska samarbetet är knappast förvånansvärt: det var samma tyska verk (BBR) som skrev ROB 2000 som också ansvarade för framtagningen av ESDP-dokumentet år 1998.

ESDP används dock mindre i själva ROB 2000-dokumentet än i olika projekt som har anknytning till ESDP-arbetet, t ex Europas framtidsorienterade regioner, europeisk ramstrategi för rumslig utveckling, gränssamarbete och stadspolitik samt delstatsplanering.

6.2 Horisontal integration

Förbundsstaten är ensamansvarig för den rumsliga planeringen som täcker hela Tyskland när det gäller rampolicy, organisation och innehåll. Därutöver skall förbundsstaten samordna de rumsliga effekterna av de olika sektorernas politik. (Samordningen omfattar idag till mycket stor del bara infrastruktuuraspekter). Även om sektorspolitiken på förbunds- och delstatsnivåerna är i allt mindre grad underordnad den rumsliga planeringen, måste alla sektorsmyndigheter ta hänsyn till de nationella målen i sina planer. De offentliga huvudmännen är involverade i de olika stegen av planeringsprocessen, vilket understryker den nationella planeringens lagfästa samordningsfunktion.

Andra sektorer är integrerade i den förbundsstatliga planeringen genom ett expertråd för territoriell planering. Rådet består av experter i rumslig planering, stadsutveckling, vetenskap, ekonomisk utveckling, jordbruk och miljövard. Där finns också representanter för idrottsvärlden, fack och arbetsgivare samt för "local government organisations". Expertrådet möts regelbundet och utfärdar rekommendationer till förbundsministern om orienteringsramen för den statliga territoriella planeringen.



(BBR 2000: 271)

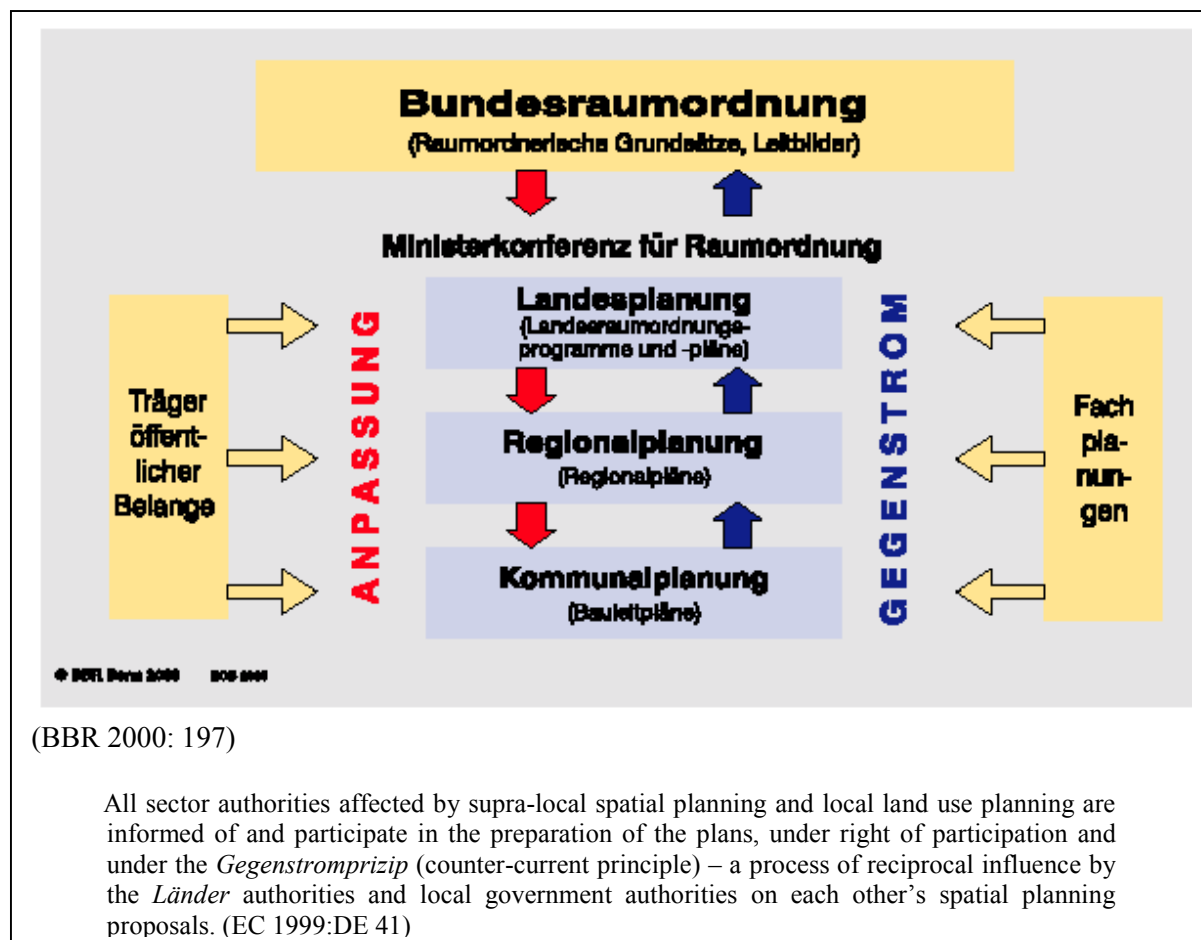
I ROB 2000-rapporten anges tre politikområden ha särskilt betydelse för Tysklands rumsliga utveckling (ROB 2000:225):

- Finanzausgleichspolitik – finansiell utjämningspolitik
- Großräumige Verkehrspolitik – storskalig trafikpolitik
- Regionale Wirtschaftspolitik – regional närings- och industripolitik

Utöver dessa tre politikområden har även andra politikområden rumsliga konsekvenser, låt vara indirekt. Sådana är (ROB 2000:225); arbetsmarknadspolitik, forsknings- och utvecklingspolitik, stadsutvecklingspolitik, bostadspolitik, agrarpolitik samt miljöpolitik.

Inom den europeiska sektorspolitiken fokuserar rapporten på strukturfonder, agrarpolitik, transeuropeiska nät (TEN etc.), forsknings och teknikpolitik och miljöpolitik.

Rapporten utgår ifrån att dessa europeiska politikområden i framtiden tar hänsyn till ESDP-dokumentet. Det här illustrerar tendensen att på förbunds-nivån tar planeringssektorn allt större hänsyn till andra sektorer och försöka skapa en helhetsbild av den rumsliga utvecklingen i sina dokument. Samtidigt uppmjukas planeringssektorns lagstadda roll som sektorssamordnare. (Se även kapitlet om Baden-Württemberg)



6.3 Vertikal integration

I den vertikala samordningen på förbunds-nivån är samspelet mellan delstats-och förbunds-nivåerna intressant. Det är nämligen den viktigaste länken mellan förbundsstaten, med sin relativt svaga ställning i det formella planeringssystemet, och de starka aktörerna i delstaterna. Därför ska vi se närmare på *ministerkonferensen för den territoriella planeringen*. Dessutom ska vi belysa en allmän princip för samspelet mellan nivåerna, *principen om en ömsesidig påverkan*.

Ministerkonferens för territoriell planering - MKRO

All spatial planning policies and statements must be agreed between the Bund and the Länder. This occurs through the Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (standing conference of Bund and Länder ministers for spatial planning) (EC 1999DE:40)

Lagen om *Raumordnung* kräver att förbundsregeringen och delstatsregeringen samråder med varandra om planeringsprinciperna. För ändamålet inrättades år 1967 Ministerkonferens för territoriell planering (*Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO*). Medlemmarna består av de ansvariga departementscheferna för *Raumordnung* hos förbundsstaten och i delstaterna. Även om samrådsresultaten av MKRO inte har en bindande verkan har de väsentligt bidragit till en enhetlig uppfattning om planerings- och utvecklingsfrågorna i Tyskland.

Gegenstromprinzip - Principen om en ömsesidig påverkan i den rumsliga planeringen

Den rumsliga planeringen i Tyskland består av en statlig territoriell planering å ena sidan och kommunal fysisk planering och utveckling å den andra sidan. Den förbundsstatliga och federalistiska statsstrukturen, med kommunerna som lokala självstyrelseorgan, bestämmer helt strukturen för planeringssystemet. Systemet kännetecknas av en lagfäst kompetens- och uppgiftsfördelning mellan förbundsstaten, delstaterna och kommunerna. De olika planeringsnivåernas självständiga roller är alltså rättsligt definierade. Samtidigt är nivåerna knutna till varandra genom den s k *Gegenstromprinzip* (principen om en ömsesidigt påverkan), som förbinder dem samman med hjälp av bindande normer om information, medverkan, avstämning med mera.

Principen kännetecknas alltså av en ömsesidig påverkan mellan den lokala respektive regionala och överregionala planeringen. Enligt principen ska delområdenas utveckling, organisation och säkrande av gränser tas med i planeringen för det större område där de ingår och vice versa. Med andra ord är planeringen på den överordnade nivån bindande för den underordnade. Likväl måste den ta hänsyn till kraven nerifrån och förhållandena där. Principen är fastställd i lag.

The *Gegenstromprinzip* (counter-current principle) whereby each planning level must take account of the objectives of higher-level plans. At the same time, each lower planning level must be allowed to participate in the preparation of plans at the next higher level. (EC 1999DE: 24)

		gesamt	Alte Länder	Neue Länder	gesamt	Alte Länder	Neue Länder
Raumwirksame Bundesmittel	Zeitraum	in Mrd. DM			in DM je Einwohner		
Finanzausgleichspolitik		296,5	46,6	249,9	3 638	731	14 132
Fonds Deutsche Einheit (Bundesanteil)	1991-94	85,1	0,0	85,1	1 044	0	4 814
Bundesergänzungszuweisungen	1991-98	119,9	46,6	73,3	1 471	731	4 145
Berlin-Förderung	1991-94	43,3	0,0	43,3	531	0	2 447
Aufbau Ost (1991-93 Gemeinschaftswerk)	1991-98	48,2	0,0	48,2	591	0	2 725
Großräumige Verkehrspolitik		172,7	99,6	73,1	2 119	1 561	4 134
Bundesfernstraßen	1991-98	68,4	43,0	25,4	839	674	1 437
Schienenwege	1991-98	63,0	27,7	35,3	773	434	1 996
Bundeswasserstraßen	1991-98	8,4	6,5	1,9	103	102	107
Regionalisierungsgesetz	1996-98	32,9	22,4	10,5	404	351	593
Arbeitsmarktpolitik		189,7	112,3	77,5	2 328	1 759	4 382
Leistungen nach dem Arbeitsförderungs-gesetz ²	1991-98	189,7	112,3	77,5	2 328	1 759	4 382
Wirtschaftsförderung ¹		30,6	6,1	24,5	375	96	1 384
GRW - Gewerbliche Wirtschaft ³	1991-98	22,7	2,2	20,5	278	34	1 158
zinsgünstige Darlehensförderung:							
Kleine und mittlere Unternehmen		176,1	86,6	89,5	2 161	1 357	5 064
ERP-Existenzgründung	1991-98	34,6	11,3	23,3	424	176	1 317
KfW-Mittelstandsprogramm	1991-98	91,8	62,1	29,7	1 126	972	1 681
ERP-Aufbau- und Regionalprogramm	1991-98	27,2	8,9	18,3	334	140	1 035
Eigenkapitalhilfeprogramm	1991-98	22,6	4,4	18,2	277	68	1 031
Umweltprogramm							
ERP-Umweltprogramm	1991-98	22,4	12,2	10,3	275	190	582
Forschung und Hochschule ¹		75,7	55,8	19,9	929	874	1 125
Forschungsbereich		42,9	31,6	11,3	526	495	638
Wissenschaftliche Forschung (nach Art. 91b GG)	1991-98	22,7	14,3	8,3	278	225	470
Förderung der Großforschung (nach Art. 91b GG)	1991-98	20,1	17,1	3,0	246	268	167
zinsgünstige Darlehensförderung:							
ERP-Innovationsprogramm	1996-98	3,6	3,3	0,3	44	51	19
Hochschulbereich		32,8	24,2	8,6	403	379	487
GA Neu- und Ausbau der Hochschulen (nach Art. 91a GG)	1991-98	13,8	9,9	3,9	169	155	220
Hochschulsonderprogramme (nach Art. 91b GG)	1991-98	2,9	2,2	0,7	36	35	38
Ausbildungsförderung	1991-98	16,1	12,1	4,0	198	189	228
Stadtentwicklung und Wohnen ¹		91,1	51,3	39,8	1 117	804	2 249
Städtebauförderung	1991-98	6,6	2,2	4,4	81	35	246
Sozialer Wohnungsbau ⁴	1991-98	19,4	14,0	5,4	238	220	303
Eigenheimzulage (nur Bundesanteil)	1995-98	5,2	3,9	1,2	63	62	69
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	1991-98	42,2	29,0	13,2	518	454	747
GRW - Wirtschaftsnähe Infrastruktur ³	1991-98	13,9	1,2	12,6	170	19	715
zinsgünstige Darlehensförderung:							
KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm	1991-98	69,2	0,0	69,2	850	0	3 917
KfW-Programm zur CO ₂ -Minderung	1996-98	3,4	3,4	0,1	42	53	4
KfW-Programm für junge Familien	1997-98	5,9	5,6	0,3	72	87	19
KfW-Infrastrukturprogramm	1996-98	17,3	12,4	4,9	213	194	278
Agrarpolitik		73,5	65,2	8,3	902	1 022	470
GA Agrarstruktur und Küstenschutz	1991-98	20,1	12,2	7,9	246	191	445
Landwirtschaftliche Sozialpolitik ⁶	1991-98	53,5	53,1	0,4	656	831	25
Bundesmittel insgesamt ¹		929,9	437,0	492,9	11 408	6 847	27 876
nachrichtlich: zinsgünstige Darlehen insgesamt		298,1	123,4	174,7	3 657	1 933	9 882
Raumwirksame Mittel anderer Institutionen							
Finanzausgleichspolitik der Länder		53,6	-41,9	95,5	657	-656	5 400
Fonds Deutsche Einheit (Länderanteil)	1991-94	53,6	0,0	53,6	657	0	3 031
Länderfinanzausgleich:	1991-98	0,0	-41,9	41,9	0	-656	2 369
Empfänger-Länder		62,6	20,3	42,3	768	318	2 393
Zahler-Länder		-62,6	-62,2	-0,4	-768	-975	-23
Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ²		768,6	429,8	338,7	9 430	6 734	19 159
allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ⁴	1991-98	69,2	16,6	52,6	849	261	2 974
Berufliche Bildung ⁴		133,6	65,2	68,4	1 639	1 021	3 869
Maßnahmen der EU		74,5	32,7	41,8	914	513	2 362
EU-Strukturpolitik ⁵	1991-98	35,6	8,7	26,9	437	137	1 521
Gemeinsame Agrarpolitik-EAGFL, Abteilung Garantie ⁶		38,9	24,0	14,9	477	376	841
Raumwirksame Mittel insgesamt ¹		1 826,5	857,6	968,9	22 409	13 437	54 796

Anmerkungen: ¹ Darlehen mit Subventionsäquivalent von 4 % berücksichtigt; ² ohne besondere Dienststellen; ³ Bewilligungssatz: Bundesamt für Wirtschaft; ⁴ teilweise einschließ- lich Modernisierungsförderung; ⁵ geschätzt anhand indikativer Finanzplanung (Preisbasis 1994), Doppelzahlung zur GRW in einzelnen Ländern möglich; ⁶ soweit regionalisierbar

Quelle: Angaben der Bundesressorts, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank, Bundesanstalt für Arbeit, Operationelle EU-Programme, eigene Berechnungen

© BBR Bonn 2000 ROB 2000

(BBR 2000: 230)

7 Tyskland på delstatsnivån – fallet Baden-Württemberg

Delstatsplaneringen för rumslig utveckling är en angelägenhet för den offentliga förvaltningen i delstaterna. Den skall svara för de statliga övergripande, överordnande och sammanfattande planerna för delstatens territorium.⁴ Planerna skall harmoniera med de förbundsstatliga planeringsmålen och åtgärderna som har betydelse för delstaten. Delstatsplaneringen svarar också för samordnings- och säkerhetsfunktionerna. De olika delstaternas planer är mycket olika vad gäller process och innehåll. Gemensamt för alla är att de skall införliva de förbundsstatliga plandokumenterna och att de är bindande mot regionplanerna.

Med undantag av Saarland och de tre stadsstaterna har alla delstater inrättat en självständig regionplanering för delar av sina territorier (regioner). Regionplaneringen är förbindelselänken mellan den statliga delstatsplaneringen och den kommunala fysiska planeringen. I den här mellanfunktionen har regionplaneringen att utföra en svår och problemtyngd bergskamsvandring mellan å ena sidan ett totalt statligt ansvar och den kommunala självbestämmanderätten å den andra. Som en del av delstatsplaneringen är regionplaneringen en statlig uppgift i rättsligt och innehållsligt avseende. Från en organisatorisk och planeringspolitisk horisont ska regionplaneringen betraktas som en gemensam uppgift för stat och kommun. Lagen ger delstaterna i princip två organisationsmodeller: Antingen ligger huvudmannaskapet för regionplaneringen hos regionala planeringsförbund, bildade av kommuner och kommunalförbund, eller är statliga myndigheter själva huvudmän för regionplaneringen. I det sistnämnda fallet ska kommunernas och kommunalförbundens deltagande i regionplaneringen vara formaliserat. Båda organisationsformerna används, delvis avsevärt modifierat.

Regionplaneringen innebär alltså att staten står för planeringen i vissa regioner. Den har då till uppgift att konkretisera delstatens plan och fastställa regionala mål. Regionplaneringen är därigenom den viktigaste länken mellan delstaternas utvecklingsvisioner och den kommunala fysiska planeringen, som styr den lokala markanvändningen.

Ytterligare ett exempel på horisontal och vertikal samordning på delstatsnivån, även om den inte är bindande, är de rådgivande kommittéerna och råd för delstatsplanering (olika begrepp i olika delstater). Dessa medverkar vid framtagning av statliga territoriella planer och stödjer delstatsplanering med utlåtanden, initiativ och rekommendationer. De är kopplade till de högre myndigheterna för delstatsplanering. De består av företrädare för kommunala förvaltningar, näringsliv, frivilligorganisationer och kulturlivet, i enstaka delstater också för de politiska partierna.

Delstatsplaneringen i Baden-Württemberg

I Baden-Württemberg har tre delstatsdepartement direkt beröring med rumsliga utveckling: miljö- och trafikdepartementet, landsbygdsdepartementet och näringsdepartementet. Delstatsplaneringen ligger under näringsdepartementet.

Delstatsplaneringen är det rambildande och integrerande helhetskonceptet för delstatens rumsliga organisering och utveckling, som all annan rumslig planering måste rätta sig efter. Det gäller i synnerhet regionalplaneringen, den kommunala översiktsplaneringen och sektorsplaneringen samt de rumsligt orienterade stödprogrammen. Delstatsplanen innehåller principer för infrastrukturen i tätorterna och på landsbygden.

⁴ Kravet på territoriell planläggning (Raumordnung) gäller inte för delstaterna Berlin, Bremen och Hamburg. I dessa tre så kallade stadsstater – Stadtstaaten – kan en översiktsplan ta över den funktion som en plan för Raumordnung har för en delstat.

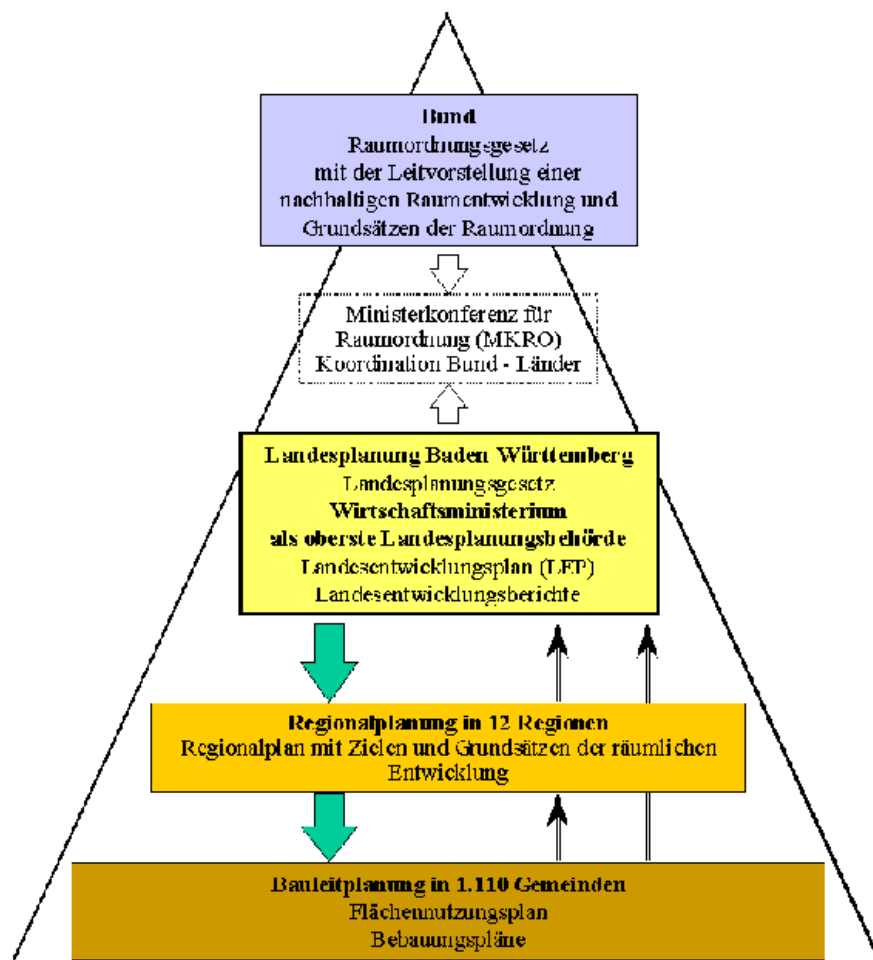
7.1 Horisontal integration

Delstatsplanen har anspråk på att vara sektorsövergripande. Alla berörda sektorer hörs under planeringsprocessen. Delstatsplanen beaktar de juridiska och socioekonomiska ramarna och orienterar sig mer och mer efter principerna hållbar utveckling, likvärdiga levnadsvillkor och regionalisering. De prioriterade ämnesområdena är:

- näringsliv och konkurrenskraft
- flerkärnig tätortsstruktur
- landskap och naturresurser
- framtida generationer livsförutsättning och möjligheter att gestalta sitt liv
- utvecklingspotential och inneboende krafter
- Genom sin bindande verkan på andra berörda sektors detaljplaner har delstatsplanen en stor genomslagskraft.

Sektorsplanering som har rumsliga konsekvenser koordineras och integreras i omfattande helhetskoncept på två nivåer: delstatsplaneringen och regionalplaneringen. Sektorsplanerna som inte är förenliga med målen i delstatsplanerna är lagstridiga. (Malchus 1994:286) Planeringssektorns övergripande och samordnande karaktär håller dock på att försvagas medan de enskilda vinner styrka.

7.2 Vertikal integration



Som tidigare nämnts kan förbundsstaten i det tyska planeringsystemet bara fastställa en ram som anger en minimistandard av enhetlighet. I Ministerkonferensen för territoriell planering (se även kapitel om vertikal samordning i Tyskland – förbunds nivå) enas förbundsstaten och delstaterna om allmänna mål för den rumsliga utvecklingen och om hur målen skall nås.

Delstatsplaneringen i Baden-Württemberg har ett lagfäst ansvar för att säkerställa en gynnsam rumslig utveckling i hela delstaten. Planen tas fram av näringsdepartementet och förklaras bindande av delstatsregeringen.

Delstatsplanens mål konkretiseras för delstatens 12 regioner genom en självständig regionalplanering. Ansvaret ligger hos regionförbunden. Delstatsplanerna och regionalplanerna är bindande för kommunerna. Regionplanerna måste godkännas av näringsdepartementet, som har ansvaret för delstatsplaneringen. Därigenom finns en strikt kontroll över att regionerna fullgör sin skyldighet att tillämpa delstatsplaneringen.

8 Källor

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2001) *Baltic Manual – tysk-svensk planeringshandbok - Deutsch-Schwedisches Planungshandbuch*; /forthcoming/
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR (1999) *Spatial Characteristics and Spatial Planning in Germany*. BBR Arbeitspapiere 1/1999. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR (2000) *Raumordnungsbericht 2000*. BBR. Bonn.
- Central Office of Planning (1995) *Concept of the Spatial Development in Poland*. Warsaw.
- Eskelinen, H. et al (2000) "The Nordic Legacy and the European Connection: The Emergence of Integrated Planning in Finland", in *Built Environment* 26(1).
- Estonian Ministry of Environment (2001) *Estonia 2010: National Spatial Plan*. Tallinn.
- European Commission (1997) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*: Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- European Commission (1999FIN) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: FINLAND*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- European Commission (1999DE) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: GERMANY*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- European Commission (1999NE) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: THE NETHERLANDS*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- European Commission (1999DK) *The EU Compendium of spatial planning systems and policies: DENMARK*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Jensen, O.B. and Jørgensen, I. (2000) "Danish Planning: The Long Shadow of Europe", in *Built Environment* (26)1.
- Faludi, A. and Valk, A. van der (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publisher. Dordrecht.
- Fischer, H. (2000) "Denmark", Jüri Lass (ed.) *Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Regions Countries*. VASAB Report. Gdansk.
- Korcelli, P. and Krukowski, J. (2000) "Critical Remarks on the Polish system of Spatial Planning", in Kai Böhme et al (eds.) *Property Development and Land-Use Planning around the Baltic Sea*. Nordregio WP2000:5. Stockholm.
- Korcelli, P. And Nowosielska, E. (2000) "The Urban System of Poland", in Niels Boje Groth (ed.) *National Urban Systems in the Baltic Sea Region*. VASAB Report. Vilnius.
- Lendizon, J. and Lokucijewski, K. (2000) "Poland", Jüri Lass (ed.) *Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Regions Countries*. VASAB Report. Gedansk.
- Malchus, V. Frhr von (1994) „Fachplanungen, raumwirksame“, in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.) *Handwörterbuch der Raumplanung*. ARL. Hannover.
- Miljödepartementet (2000) *Statsrådets redogörelse till riksdagen om de riksomfattande målen för områdesanvändning*. 26.5.2000. Helsinki.
- Miljøministeriet (1992) *Landsplanredegørelse 1992. Danmark på vej mod år 2018*. København.
- Miljø & Energiministeriet (1997) *Landsplanredegørelse 1997. Danmark o feuropæisk planpolitik*. København.
- Miljø & Energiministeriet (2000) *Landsplanredegørelse 2000. Lokal iidentitet og ny udfordrigner*. København.
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (1999) *Planning the Netherlands: Strategic Principles for a New Spatial Planning Policy*. The Hague.
- Ministry of the Environment (1995) *Finland 2017: Spatial Structure and Land Use*. Helsinki.
- Nordregio (2001) *Baltic Manual – polsk-svensk planering handbok* /forthcoming/
- Nordregio (2001) *Sverigestudier 1996-1998: En konsistent syn på den rumsliga utvecklingen?* Nordregio WP2001:3. Stockholm.
- Rausit, J. (2000) "Finland", Jüri Lass (ed.) *Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Regions Countries*. VASAB Report. Gdansk.

- Schmitz, G. (1994) "Gegenstromprinzip", in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.) *Handwörterbuch der Raumplanung*. ARL. Hannover.
- Turowski, G. (2000) "The Structure of Spatial Planning in Germany", in Kai Böhme et al (eds.) *Property Development and Land-Use Planning around the Baltic Sea*. Nordregio WP2000:5. Stockholm.
- Williams R. H. (1996) *European Spatial Policy and Planning*. Paul Chapman Publishing: Liverpool.