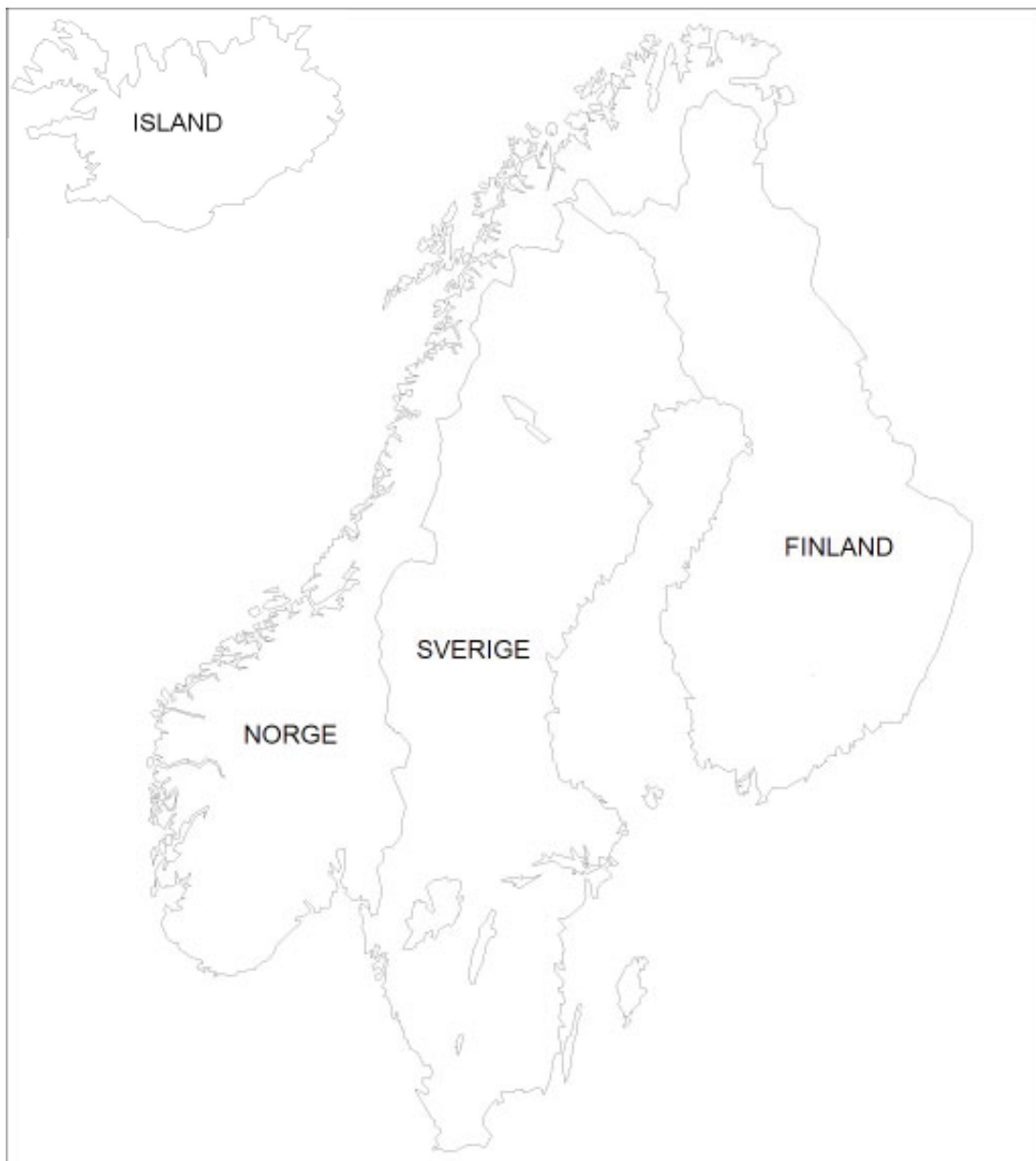




***Regionplanlægning i Finland,
Island, Norge og Sverige***



Titel

Regionplanlægning i Finland,
Island, Norge og Sverige

Udarbejdet af

Nordregio for
Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen,
Landsplanafdelingen

Oversættelse

GlobalDenmark a/s

Print

Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen
København

ISBN 87-7279-543-3 Elektronisk

April 2004

Nordregio er af det danske Miljøministerium blevet bedt om at give en kort præsentation af regionplanlægningen i Finland, Island, Norge og Sverige. Præsentationerne er baseret på nyeste viden fra fire ansatte ved instituttet og repræsenterer ikke som sådan en forskningsmæssig indsats. Selv om intentionen med indlæggene er at behandle de samme emner, varierer de alligevel en smule fra land til land, fordi fokus for planlægningen i landene er forskellige. Teksterne udtrykker udelukkende forfatterens holdning
Arto Ruotsalainen, Pétur Ingi Haraldsson, Jon P. Knudsen og Moa Tunström. Oktober 2003



Forord

Denne rapport om regional planlægning i Finland, Island, Norge og Sverige er bestilt til brug for arbejdet i det af regeringen nedsatte Regionplanudvalg.

Regionplanudvalget blev nedsat i 2002 med henblik på at komme med anbefalinger til en fornyelse og forenkling af den gældende regionplanlægning i Danmark, og det har i den forbindelse været relevant at inddrage eksempler fra landene omkring os. Regionplanudvalget skal fremlægge forslag om den fremtidige regionplanlægning i Danmark set i lyset af den bebudede reform af den regionale og kommunale struktur.

København, februar 2004

*Niels Østergård,
Formand for Regionplanudvalget*

Indhold

Indledning.....	5
Det finske planlægningssystem.....	6
Det islandske planlægningssystem.....	13
Det norske planlægningssystem.....	17
Det svenske planlægningssystem.....	23
Konklusioner	28

Indledning

Regionplanlægning har fået fornyet opmærksomhed i de nordiske lande. Det er der flere årsager til.

For det første kræver den løbende indsats for at optimere arealanvendelsen og fordele andre begrænsede ressourcer en grundig undersøgelse af hvordan vi planlægger på tværs af sektorer og geografiske niveauer. I det moderne samfund, hvor arbejdsdeling er et mere fremtrædende karaktertræk end nogensinde, er behovet for en samfundsmæssig koordinering derfor vokset. Dette behov opfyldes ofte gennem evalueringer og reformer af administrative strukturer og planlægningsprocedurer.

For det andet bliver der nu lagt vægt på "det regionale" som en ny enhed i dagens europæiske debat om samfundsmæssige, økonomiske og politiske processer. Vi har her med i hvert fald to aspekter at gøre: A. Den økonomiske omstrukturering af Europa har i stigende grad ført til funktionelle regioner - dvs. regioner hvor voksende trafikstrømme afgrænser et dagligt pendlingsområde som en geografisk betydende enhed som til en vis grad udfordrer de gamle administrative opdelinger i kommuner og amter. B. De politiske foranstaltninger i Den Europæiske Union sigter mod at give de regionale myndigheder på forskellige geografiske niveauer en vigtig rolle i udførelsen af de politiske opgaver i forbindelse med den strukturelle ændring af kontinentet.

Disse udfordringer er blevet mødt på forskellige måder af forskellige regeringer rundt om i Europa. I Danmark har man nedsat et udvalg som skal foreslå alternative løsninger på spørgsmålene om den regionale administrative organisation og dens planlægningsopgaver.

I denne rapport vil vi kortfattet undersøge arten af og logikken i de nordiske regionplanlægningssystemer, med undtagelse af Danmark, og vi vil forsøge at fokusere på, hvordan de nationale debatter i de pågældende lande har beskæftiget sig med nogle af de ovennævnte udfordringer.

Det finske planlægningsystem

Nye ændringer i det finske planlægningsystem

Det finske planlægningsystem er blevet ændret i de seneste ti år. Finlands medlemskab af EU og den nye lov om arealanvendelse og byggeri (som danner grundlag for den fysiske planlægning) har ændret planlægningsystemet. Det nye system deler planlægning af arealanvendelse på tre niveauer med en klarere indbyrdes arbejdsdeling: en regionalplan for arealanvendelse, en lokal masterplan og en detaljerede lokalplan. Desuden har den finske regering fastlagt nationale mål for arealanvendelse som overvåges af den centrale regering eller en regional miljømyndighed (regionala miljöcentraler) når de implementeres i arealplanlægningen.

I princippet er arealplanlægningsystemet hierarkisk: planlægning på højeste niveau er styrende for planerne på de lavere niveauer. Når en plan får juridisk retsvirkning, bliver den bindende for alle aktører. For eksempel får en regionplan juridisk retsvirkning når miljøministeriet har bekræftet den, men regionplanen er ikke gyldig i områder hvor der gælder en juridisk bindende lokalplan.

Regeringen har fastlagt nationale retningslinjer for arealanvendelse som trådte i kraft i slutningen af 2001. Disse mål gælder for eksempel større infrastrukturelle netværk eller naturlige og bebyggede områder af national betydning.¹

Udover ændringerne i planlægningsystemet er der også sket ændringer i landets administrative struktur. Ifølge Böhme² var hovedformålet med reformen at sammenlægge de forskellige regionale myndigheder for at opnå en enklere og mere ensartet regional administration. Reformen af de regionale råd fandt sted i 1994, hvor 20 nye regionale råd blev nedsat, og antallet af amter blev reduceret fra tolv til seks i 1997.

I Finland er kommunerne og staten ansvarlige for udviklingen på regionalt plan - der er ikke noget sekundært niveau af selvstyre. Finland er inddelt i 446 selvstyrende kommuner (hvoraf 111 er byer) som er underlagt et fælles sæt regler. Regeringen fastlægger principperne for kommunalt selvstyre via lovgivningen. Planlægning inkl. planlægning for zoner i kommunalt regi samt strategisk planlægning og regionplanlægning i samarbejde med andre lokale myndigheder er nogle af de vigtigste lovfæstede funktioner som kommunerne udfører.

De regionale råd fungerer som regionale udviklingsmyndigheder. For at videreudvikle en region udarbejder hvert regionalt råd en regionplan og et regionalt strategiprogram som skitserer målene for den regionale udvikling. Det regionale strategiprogram skal omfatte udviklingsmål samt væsentlige foranstaltninger til at nå målene og finansiere det planlagte program.

Ansvar for fysisk planlægning på statsligt niveau

På nationalt niveau er de tre politikområder arealplanlægning, regional udvikling og miljøpolitik delt mellem to ministerier. Miljøministeriet er ansvarligt for miljøpolitik (og bæredygtig udvikling) samt arealplanlægning, mens regional udvikling hører under Indenrigsministeriet. Hovedelementerne i den juridiske struktur for finsk fysisk planlægning udgøres af Land Use and Building Act (lov om arealanvendelse og byggeri) samt Regional Development Act (lov om regional udvikling).

¹ *Finland's National Land Use Guidelines (det finske miljøministeriums nationale retningslinjer for arealanvendelse) - 2002. Environment Guide 93.*

² Böhme, K. (2002). *Nordic Echoes of European Spatial Planning (nordiske ekkoer af europæisk fysisk planlægning)* Nordregio R2002:8

The Land Use and Building Act³ trådte i kraft i begyndelsen af 2000. Hovedformålet med den nye lov er at øge offentlighedens deltagelse i arealudvikling på lokalt plan, fremme bæredygtig udvikling og uddelegere beslutningstagning til lokale myndigheder.

De lokale myndigheder forventes at tillægge sig en mere åben og interaktiv planlægningskultur.

Den nye lovgivning åbner op for bedre muligheder for offentlig deltagelse og engagement, eftersom en procedure for deltagelse og vurdering vil være påkrævet i ethvert planlægningsprojekt. Formålet med dette krav er at sikre alles ret til et sundt miljø og retten til indflydelse på beslutningstagning i nærmiljøet. Den nye lov lægger også vægt på andre samfundsmæssigt bæredygtige forhold, såsom tilgængelighed, ved at kontrollere placeringen af større supermarkeder.

De lokale myndigheder får flere beføjelser og større uafhængighed i relation til arealplanlægning. Kommunalplaner vil blive godkendt af kommunale råd efter forhandlinger med nabo-kommuner, regionale råd samt regionale miljøcentre. Lokale myndigheder kan ligeledes i henhold til lovgivningen udarbejde fælles masterplaner eller etablere udviklingsområder.

Målene med den nationale regionalpolitik og de foranstaltninger man har truffet for at implementere dem, bekræftes i det program for de regionale politikmål som regeringen har godkendt. Lov om regional udvikling⁴ understøtter den nationale regionale udvikling ved at fokusere på afbalanceret regional udvikling i hele Finland. Den nationale regionalpolitik sigter mod at anerkende regional mangfoldighed og regionernes forskellige potentialer. Sammenlagt med EU's regionalpolitik danner den nationale regionalpolitik en ramme hvis formål det er at fremme ligelig regional udvikling i Finland. Programbaseret regionalpolitik omfatter f.eks. Program för Kompetenscentra, udviklingsprogrammet for regionscentre (Regional Centre Development Programme), subregionalt samarbejde, bypolitik, landdistriktspolitik og udvikling af øerne. Desuden er der projekter undervejs, som skal revidere den regionale lovgivning og strategien for regional udvikling, flytte statens aktiviteter og øge effektiviteten af erhvervsstøtte.

Regional forvaltning

Med hensyn til den centrale administration er Finland inddelt i seks län/len (Länsstyrelserna). Disse len fungerer som fælles regionale myndigheder uden demokratisk valgte organer for syv ministerier inden for følgende områder: social- og sundhedsforvaltning, undervisning, politi, redningstjenester, trafik, konkurrence- og forbrugerspørgsmål samt juridisk forvaltning.⁵

Med hensyn til miljøforvaltning er der 13 miljøcentre, og arbejdsministeriet har 15 centre for beskæftigelse og erhvervsudvikling med ansvar for regional arbejds politik. Desuden er der regionale vejvæsner og skovbrugscentre.

Planlægning på nationalt plan

Finland har ingen national landsplan. Bortset fra generel lovgivning og politiske udtalelser⁶, består den nationale planlægnings deltagelse i fysisk planlægning i formulering af nationale

³ Yderligere oplysninger kan findes på engelsk på miljøministeriets hjemmeside: www.vyh.fi/eng/landuse.

⁴ Yderligere oplysninger kan findes på engelsk på indenrigsministeriets hjemmeside: www.intermin.fi/en.

⁵ Länsstyrelserna: www.laaninhallitus.fi/lh/home.nsf/pages/index_sve

⁶ Miljøministeriet udarbejder ikke-bindende nationale strategier, såsom *Finland 2017: Vision of the Spatial Structure and Land Use (vision for den fysiske struktur og arealanvendelsen)*, eller *National Environmental Policy Programme 2005 (nationalt miljøpolitisk program)*. Der findes ligeledes særlige programmer om f.eks. skove, kystforvaltning, kulturarv, osv. som hovedsageligt implementeres via arealanvendelsessystemet. Der er ligeledes EU-direktiver som har direkte eller indirekte indvirkning på arealanvendelsen. Dette gæl-

politikker og nationale retningslinjer for arealanvendelse der udstikker Finlands arealanvendelse langt ind i fremtiden. Nationale retningslinjer implementeres hovedsageligt via regionplaner.

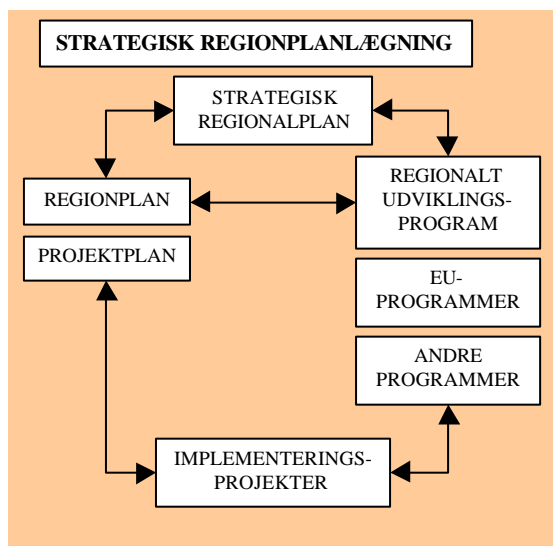
De nationale retningslinjer for arealanvendelse dækker hele Finland og omfatter også krav til kvalitet i nærmiljøet, økonomisk og økologisk udvikling af lokalsamfundsstrukturer, bevarelse af naturværdier og bevaringsværdige bygninger, effektiv udnyttelse af naturressourcer samt funktionelle kommunikationsnetværk. De indeholder også retningslinjer for mere end regionale områder, såsom afbalanceret bosætningsstruktur, trafik og andre vigtige infrastrukturer og miljøspørgsmål. De nationale retningslinjer for arealanvendelse er også knyttet til internationale overvejelser (f.eks. ESDP - det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv). De sikrer at spørgsmål af national betydning tages med i betragtning i planlægning og beslutninger vedrørende arealanvendelse på regionalt og lokalt plan såvel som på statsligt niveau.

Planlægning på regionalt plan

De regionale råd er lovfæstede fælleskommunale myndigheder der drives efter et lokalt selvstyreprincip. Rådene fungerer som myndigheder for regional udvikling og regionplanlægning og er dermed ansvarlige for regionplanlægningen og for at varetage regionale interesser. De finansieres af medlemskommunerne, og kommunerne modtager et generelt statstilskud i forbindelse med den lovfæstede regionale udvikling og regionplanlægning. De regionale råds hovedopgaver er forvaltning af regionalt udviklingsarbejde, ansvar for regional udvikling, ansvar for regionplanlægning samt varetagelse af de internationale funktioner under loven om regional udvikling (Regional Development Act)⁷.

Regionalt udviklingsarbejde består af en strategisk regionplan, en regionplan, og et regionalt udviklingsprogram (se figuren nedenfor). Fokus i regionplanlægning og -udvikling er på visioner og strategiske spørgsmål. Den strategiske regionplan (regional ordning) er de regionale råds hovedopgave. Den fungerer som grundlag for regionens udvikling og definerer regionens langsigtede udviklingsmål. Desuden udarbejder rådene programmer for regional udvikling og tilpasser dem de regionale administrationsmyndigheders foranstaltninger i forbindelse med den regionale udvikling, og de opstiller mål for udviklingen af den regionale infrastruktur og styrker den regionale økonomi på enhver mulig måde. Planer og programmer udarbejdes i samarbejde med staten og de lokale myndigheder samt med virksomheder og organisationer i regionen.

der for eksempel Natura 2000 og SMV-direktivet som skal implementeres senest den 21. juni 2004.
⁷ Hjemmeside på engelsk for de finske regionalråd: www.reg.fi/english/engindex.html



Figur: Regionalt udviklingsarbejde i de regionale råd (kilde: www.reg.fi).

Regionplaner

Nationale og regionale mål formuleres i regionplaner som er de eneste planer, der skal godkendes. Det regionale miljøcenter overvåger planen, og den bekræftes af miljøministeriet. Udarbejdelse og godkendelse af regionplaner hører til de regionale råds forpligtelser (sammenslutninger af kommuner). Målet for planlægningen er hele regionen eller dele af den. Hovedformålet er at regionplanen skal implementere nationale retningslinjer for arealanvendelse. Selve regionplanens juridiske virkning er at der skal tages hensyn til den ved planlægning, udarbejdelse eller ændring af lokalplaner. Regionplaner bør også anvendes som retningslinjer når der tages sektormæssige foranstaltninger for at organisere arealanvendelse f.eks. udvikling af trafikinfrastruktur.

Den regionale plan for arealanvendelse overfører regionale og nationale mål for arealanvendelse til arealplanlægning på kommunalt plan. Ved udarbejdelse af planen fokuseres der på at sikre at der er en passende regional og lokalsamfundsmæssig struktur for at bevare landskabsværdier og økologisk bæredygtighed og at sikre gunstige vilkår for erhvervslivet. Planen bør også afspejle trafikmæssige og tekniske infrastrukturer, beskyttelse af natur- og kulturarv, og den bør fremme adgangen til rekreative områder.

Planlægning på kommunalt plan

Den valgte kommunalbestyrelse, har eneret til at igangsætte, udføre og vedtage lokale masterplaner og detaljerede lokalplaner. På grundlag af den nye lov bør begge typer af lokalplaner fremme en velfungerende lokalsamfundsstruktur, god adgang til serviceydelser samt sund forvaltning af natur- og kulturarven.

Den lokale masterplan, som godkendes af kommunalbestyrelse, giver generelle retningslinjer om lokalsamfundets struktur, arealanvendelse og placering af forskellige aktiviteter. Målet for planlægningen kan være hele kommunen eller dele af den. Afhængigt af behov kan den lokale masterplan enten være en meget generel strategisk plan eller en mere detaljeret plan med direkte regulering af byggeriet. Den lokale masterplan anvendes til at besvare spørgsmål om funktionalitet og økonomi i lokalsamfundet, tilgængelighed til offentlige ydelser, bevaring af natur- og kulturværdier, kvalitet i nærmiljøet samt reduktion af miljørisici. Når planen udarbejdes, skal kommunen høre det regionale miljøcenter for at sikre at nationale mål inkluderes i lokalplanen.

Kommuner kan ligeledes beslutte at udarbejde fælles masterplaner der regulerer vejplanlægning samt placering af detailhandel, arbejdspladser og boligområder. Sådanne fælles planer kræver miljøministeriets godkendelse.

Detaljerede lokalplaner, såsom byplaner, anvendes til at regulere byggeri, dannelse af det fysiske bylandskab samt bygningernes størrelse og type. Målet for planlægningen er en del af kommunen hvor der er behov for udvikling. Der lægges vægt på lokale forhold og på at fremme brugen af den eksisterende bygningsmasse. Desuden lægges der vægt på at sikre at der er nok parker og lokale rekreative områder. For at sikre borgernes rettigheder må sådanne detailplaner ikke uden en meget god grund reducere kvaliteten i borgernes nærmiljø.

Aktuelle ændringer og debat vedrørende regionplanlægning og udvikling

Regionalpolitiske punkter på det nye regeringsprogram

Den nye regering fastsætter de nationale mål for den regionale udvikling som specificerer de generelle mål i lov om regional udvikling. Et nyt målprogram vil sandsynligvis blive vedtaget i november 2003. Ansvar for udarbejdelse af disse mål ligger hos Indenrigsministeriet. Arbejdet udføres i tæt samarbejde mellem forskellige administrative organer. Ti ministerier har defineret deres mål, foranstaltninger og finansieringsprincipper for den regionale udvikling. Regionalrådene, Finlands Kommunförbund samt væsentlige organisationer er ligeledes blevet hørt i planlægningsprocessen.

Den nye centrumledede finske regering har som overordnede mål at forbedre den regionale balance, styrke det regionale styre og det subregional samarbejde. Regeringen ønsker at udvikle de regionale udviklingsplaner og -programmers positive indvirkninger til også at omfatte områderne omkring regionale kompetencecentre.

Den finske byudvikling har været karakteriseret af at visse større byer og deres opland har oplevet kraftigt øget tilflytning fra andre områder i landet. Dette har medført at særlig landlige områder og byer, som er afhængige af sværindustri, mister en del af den aktive befolkning.

Formålet med regeringens program er at balancere migrationen og befolkningsstrukturen samt at sikre tilstrækkelige offentlige tilbud over hele landet. For at opnå dette vil regeringen fremme samarbejdet med regionalrådene, staten (især beskæftigelses- og erhvervscentre) samt erhvervslivet. Her bør man igen samarbejde med andre regionale aktører, såsom kommuner, universiteter og forskningsinstitutioner, for at forene de regionale ressourcer til gavn for den fremtidige udvikling. Desuden vil regeringen fortsætte udflytningen af centrale regeringsfunktioner uden for hovedstadsområdet. Dette forventes at medføre en mere afbalanceret regional udvikling og at de eksisterende regionale ressourcer anvendes og udbygges.

De regionale råds rolle som myndigheder i forbindelse med regional udvikling udbygges ved at styrke deres position i fordelingen af ressourcer til regional udvikling.

Ifølge programmet for regionscentrene skal der ske en styrkelse af de eksisterende 34 finske regionscentre. Programmet vil blive udviklet og implementeret på baggrund af tidligere evalueringer. Det sigter også mod at støtte udviklingen af områderne omkring regionscentrene. For at fremme regionscentrenes positive udviklingsmæssige virkning bliver netværksarbejdet mellem regionscentrene og deres omgivelser gjort mere effektivt. Igen får kommunerne, erhvervslivet og forsknings- og uddannelsesinstitutionerne en central rolle.

Programmet for kompetencecentrene forventes også at øge de regionale effekter af universiteter og polytekniske læresteder. Programmet vil blive anvendt specifikt for at støtte udviklingen af internationalt konkurrencedygtig kompetence inden for velfærdsydelser og erhvervs-

liv. Ligesom i programmet for regionscentrene forventes kompetencecentrene også at styrke udviklingen i andre områder.

Hovedformålet med bypolitikken er at fremme konkurrenceevnen og en socialt afbalanceret udvikling i byregionerne. Netværket af finske byer skal have bedre geografisk sammenhæng. Desuden vil sammenhængen mellem by- og landdistriktspolitik blive styrket. I vækstområder bør man være særligt opmærksom på kommunalt samarbejde, specielt hvad angår boligbyggeri og samling af bymæssige bebyggelser.

Udviklingen af Helsingfors-regionen sigter mod at forbedre regionens internationale konkurrenceevne. Der er behov for en særlig indsats på forskellige områder, såsom arealplanlægning samt bolig-, erhvervs-, forsknings- og uddannelsespolitik. Den undersøger som den tidligere regering udpegede vil komme med forslag til samarbejdsprocedurer. Kommunale samarbejds erfaringer fra Helsingfors-regionen vil ligeledes blive anvendt i udviklingen af boligmassen i andre bymæssige vækstcentre.

Programmet for landdistriktspolitik vil blive opdateret for at fremme udviklingen i landdistrikterne. Formålet er at forbedre effekten af de foranstaltninger som administrative organer og andre interessenter træffer vedrørende livet i landdistrikterne. Programmet vil fokusere på at forbedre det erhvervsmæssige potentiale i landdistrikterne og sikre tilgængelighed til grundlæggende offentlige tilbud via nye operationelle modeller og ved anvendelse af ny teknologi, herunder kommunikationsteknologi.

Debat om spørgsmål vedrørende arealanvendelse

Tendensen til at ville bygge store indkøbscentre uden for den bymæssige struktur giver anledning til visse problemer. Dette, og den generelle udvidelse af den bymæssige bebyggelse, forårsager f.eks. nedbrydning af bymidte, øger brugen af private biler og kan lede til social ulighed. Selvom der er almindelig forståelse for at den eksisterende infrastruktur bør anvendes mere rentabelt, giver kommunernes planlægningsmonopol magt til lokale beslutningstagere som ofte af økonomiske årsager er tvunget til at træffe hurtige beslutninger. Derfor er der behov for fornyet opmærksomhed omkring viden om bæredygtighed.

Med hensyn til spørgsmålene vedrørende bæredygtighed i bymiljøet vil der være fokus på leveforhold for børn og andre udsatte grupper. Desuden vil spørgsmålene om luftkvalitet, reduktion af trafikrelaterede emissioner, bæredygtige transportsystemer, bylandskabet samt adgang til rekreative og bymæssige grønne områder få særlig opmærksomhed.

Miljøministeriet vil vurdere aktualiteten i de nationale retningslinjer for arealanvendelse og vil om nødvendigt foreslå ændringer. Derudover vil miljøministeriet fortsætte med at tilbyde undervisning og vejledning i forbindelse med implementering af de nationale retningslinjer for arealanvendelse.

Processen i forbindelse med regional arealplanlægning skrider frem. Inden august 2003 havde Miljøministeriet godkendt fem regionplaner, og planlægningsprocessen fortsætter i 18 ud af 20 regioner. Den aktuelle debat om regionplaner drejer sig hovedsageligt om placering af større forretningscentre og lossepladser samt om beskyttelse af natur- og kulturlandskaber med hensyn til placering af vindmøller og områder til tørveproduktion.

Debat om kommunalt samarbejde og sammenlægninger

Debatten om sammenlægning af kommuner har stået på i årtier i Finland. Indtil videre har antallet af kommunesammenlægninger i Finland dog været beskedent. Den kraftige økonomiske depression i starten af 1990'erne åbnede for debatten omkring kommunalt samarbejde og

kommunesammenlægninger - især blandt mindre kommuner uden for vækstområderne. Mange kommuner har haft problemer med at yde grundlæggende offentlige tilbud til borgerne. I de næste to år vil fem sammenlægninger finde sted og 11 andre tilfælde undersøges. En nyere finsk undersøgelse hævder dog at de generelle økonomiske besparelser ved kommunesammenlægninger ikke er så tydelige som forventet. For at fremme en afbalanceret regional struktur og finde løsninger på kommunernes økonomiske problemer, har Indenrigsministeriet iværksat programmer og projekter som sigter mod at udvikle samarbejdet mellem finske kommuner.

Det kommunale samarbejdes beskyttelse af de offentlige velfærdsydelser vil blive støttet af et specifikt subregionalt projekt (SEUTU-hanke) som varetages af Indenrigsministeriet og Finlands Kommunförbund. Projektet sigter mod at udvikle de anvendte subregionale samarbejdsmetoder og strukturerne i beslutningsprocessen samt at fremme kommunalt samarbejde.

Regionalt selvstyreforsøg i Kainuu-regionen⁸

Det regionale selvstyreforsøg i Kainuu er det første forsøg i Finland på at give administrativ magt fra statsadministrationen og dennes regionale repræsentanter (udviklingscenter for økonomi og beskæftigelse, vejvæsen, lensstyrelse, skovbrugscenter, miljøcentral) til et demokratisk valgt regionalråd. Forsøget sigter mod at støtte den regionale udvikling i Kainuu (forsøgsregionen har 9 kommuner over et område på 22.700 km² og en befolkning på kun 85.000) hvor kommunerne oplever nedgang som følge af svækket kommunal økonomi, mindre og ældre befolkning samt nedgang i iværksætter og beskæftigelse.

I henhold til den lov om forsøg som træder i kraft i begyndelsen af 2005 skal den regionale administration træffe beslutninger om fordeling af de ressourcer der er afsat til forsøget på statsbudgettet. Med andre ord vil regionen få øget ansvar for dens egen udvikling. Forsøget forventes også at føre til at man er i stand til at yde tilstrækkelig støtte til igangsættelse af projekter vedrørende større effektiv industri- og forretningsudvikling i regionen.

Ansvar for velfærdspolitikken vil blive overført fra kommunerne. Regionen vil således varetage næsten alle sociale og sundhedsmæssige ydelser samt erhvervsfaglige og gymnasiale uddannelser. I Kainuu anerkender man at hvis den aktuelle varetagelse af velfærdsydelser i de enkelte kommuner fik lov til at fortsætte, ville deres udvikling efter al sandsynlighed blive alvorligt forvrænget således at varetagelsen af velfærdsydelser inden for kort tid ville koncentrere sig i Kajaani i centrum af regionen.

Den regionale varetagelse af velfærdsydelser ses som et middel til at sikre lige adgang til velfærdsydelser for alle indbyggere i regionen.

Med hensyn til den fysiske regionplanlægning medfører forsøget dog ikke de store ændringer i gældende principper og praksis.

Med hensyn til finansiering af udviklingen vil den regionale administration også i henhold til projektbeskrivelsen lægge vægt på at træffe beslutninger om at bruge betydelige nationale udviklingsmidler og midler fra EU's strukturfonde, og fordele disse midler til deres rette formål. Eftersom den regionale industripolitik og den generelle regionale udvikling hører under regionale myndigheder, vil den regionale forvaltning af statsstøtte til erhvervslivet også blive ført ind i en mere enkel demokratisk regional organisation.

⁸ Yderligere oplysninger om forsøget kan findes på engelsk på Internetadressen:

<http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/Hallintokokeilu/Yleista/Self-government%20experiment.doc>

Det islandske planlægningsystem

Det islandske administrative system er opdelt i to niveauer - nemlig den centrale regering på det nationale niveau og på det kommunale niveau. Det aktuelle planlægningsystem er baseret på Planning and Building Act No. 73/1997 (loven om planlægning og byggeri) som trådte i kraft i begyndelsen af 1998 samt på planlægningsregulativer som blev udstedt senere samme år. I henhold til loven er der tre planlægningsniveauer: regionalt, kommunalt og lokalt. Planer der dækker samme område skal være forenelige. Det er de lokale myndigheders ansvar at udarbejde planerne, men miljøministeren har den overordnede myndighed med hensyn til planlægning, med hjælp fra the Planning Agency (den islandske planstyrelse), og både kommunale og regionale planer kræver ministerens godkendelse. Regionale og kommunale planer som godkendes af ministeren, og lokale planer der vedtages af lokale myndigheder er juridisk bindende.

Det lokale niveau

Alle kommuner er forpligtede til at have en godkendt kommunalplan som dækker hele kommunens område. Planen beskriver den lokale myndigheds politik med hensyn til arealanvendelse, transport, servicesystemer, miljøspørgsmål og udvikling af nye bebyggede områder over en periode på mindst 12 år. Hvert fjerde år skal de lokale myndigheder efter lokalvalgene beslutte om der er behov for at revidere kommunalplanen.

I loven fra 1997 blev ansvaret for udarbejdelse af planer flyttet fra de centrale myndigheder til de lokale, men på daværende tidspunkt havde mange af de største bykommuner i praksis længe varetaget disse funktioner under tilsyn af de centrale myndigheder. Loven indførte også for første gang krav om at planer skal dække hele arealet inden for kommunegrænsen og ikke kun de bymæssige arealer som i tidligere lovgivning. På nuværende tidspunkt har ikke alle kommuner været i stand til at gennemføre den første generation af kommunalplaner i henhold til lovgivningen, men de har indtil 2008 til at gennemføre dette arbejde.

Bestemmelserne i kommunalplanen uddybes i lokalplaner hvor planlægning og byggekrav for det pågældende område beskrives mere detaljeret. Al form for udvikling og byggeri skal finde sted i overensstemmelse med en kommunal- og en lokalplan.

En faktor som har haft indflydelse på praksis for arealplanlægning, særligt i mindre befolkede områder, er at den administrative struktur har gennemgået betydelige ændringer siden starten af 1990'erne med et stadigt faldende antal kommuner. I slutningen af 2002 var der 105 kommuner i Island hvoraf halvdelen havde mindre end 500 indbyggere, og hvor befolkningstallet varierer fra 56 til over 112.000. Antallet af kommuner er forholdsvist højt i betragtning af landets samlede befolkningstal som den 1. januar 2002 var på omkring 280.000. Siden begyndelsen af 1990'erne har man dog pga. decentralisering af ansvarsområder fra centralt til lokalt plan gjort en betydelig indsats for at reducere antallet af kommuner via sammenlægninger. I dag er der kun halvt så mange kommuner som der var i 1990 (dvs. 204). Sandsynligvis vil denne proces fortsætte i de kommende år, og det islandske socialministerium som har ansvaret for kommunerne i Island har for nylig sammen med the Association of Municipalities (kommunalforeningen) påbegyndt arbejdet med et forslag om yderligere sammenlægninger. Målet er at skabe større enheder som er bedre i stand til at håndtere flere ansvarsområder som tidligere blev varetaget af den centrale regering.

Det regionale niveau

Der er ikke noget regionalt administrativt plan i Island, men to eller flere kommuner kan på initiativ af de relevante lokale myndigheder eller planstyrelsen udarbejde en regionplan hvor

målet er at koordinere de lokale myndigheders politik mht. udvikling af nye bebyggede områder og arealanvendelse over en periode på mindst 12 år (artikel 12 i lov nr. 73/1997). Dernæst nedsættes et midlertidigt planlægningsudvalg med repræsentanter fra alle de involverede kommuner samt en repræsentant udpeget af planstyrelsen, og dette udvalg er ansvarligt for at udarbejde planen. Regionplanen bliver juridisk bindende når samtlige involverede kommuner har vedtaget planen, og den er godkendt af miljøministeriet.

Udover den "*almindelige*" regionplan omfatter loven om planlægning og byggeri også en bestemmelse om en regionplan for det centrale højland som dækker et ubeboet areal på omkring 40.000 km². Et regionalt planlægningsudvalg som udpeges af miljøministeren er ansvarligt for at udarbejde planen, og ikke landkommunerne i området. Dette udvalg har repræsentanter fra samtlige valgkredse, socialministeren udpeger en repræsentant, to udnævnes ikke, og der er fire medlemmer uden stemmeret som repræsenterer vigtige interessenter i området. Med hensyn til dette regionale planlægningsudvalgs formelle aktiviteter er der to hovedpunkter der afviger fra de aktiviteter som hører under et regionalt planlægningsudvalg der udarbejder *almindelige* regionplaner. Først og fremmest arbejder dette udvalg på permanent basis, og derudover er der kun krav om simpel stemmeflerhed ved beslutningstagning.

Det nationale niveau

På nationalt plan foretages der ikke nogen formel arealplanlægning men loven om planlægning og byggeri har dog en bestemmelse om "*planer og arealanvendelse på nationalt plan*"⁹ hvor der står at den islandske planstyrelse skal have adgang til og bevare planer der er udarbejdet af offentlige organer og som dækker hele landet. Dette gælder for eksempel for planer om transport, forsyningsstruktur og naturfredning. Såfremt der måtte opstå uoverensstemmelser eller andre interessekonflikter i forslag om arealanvendelse i individuelle planer, kan miljøministeren i samråd med regeringschefen og de Islandske Kommuners Landsforening beslutte at udpege et særligt udvalg som skal udarbejde forslag om koordinering af de pågældende planer. Dernæst har miljøministeren beføjelse til at kræve at de lokale myndigheder indarbejder forslagene i deres planer for arealanvendelse.

Selvom denne bestemmelse har været indskrevet i loven om planlægning og byggeri siden 1998 er dens indhold aldrig blevet slået fast i praksis. Derfor foregår der i dag ikke noget aktivt arbejde med koordinering af forskellige planer eller landsplanlægning, og der har ikke været politisk vilje til at udvikle metoder til planlægning på dette niveau. Der er dog tegn på at dette vil ændre sig inden for den nærmeste fremtid, idet emnet er kommet på den politiske dagsorden i forbindelse med den igangværende revision af loven om planlægning og byggeri.

Selvom arealplanlægning på nationalt plan hidtil ikke har fundet sted på Island, har nationale aktører haft stor indflydelse på både lokal arealplanlægning og regional udvikling. Miljøministeriet er som tidligere nævnt den øverste myndighed i forbindelse med planlægning. Ministeren assisteres af planstyrelsen og skal godkende alle kommunale og regionale planer for at de kan blive juridisk bindende. Andre ministerier spiller også vigtige roller i arealplanlægningen på alle niveauer samt i den regionale udvikling via deres sektorplaner, især i forbindelse med transportinfrastruktur, forsyningsstruktur og naturfredning.

The Institute of Regional Development (institut for regional udvikling) er et statsligt institut under handels- og industriministeriet som er ansvarligt for gennemførelse af den centrale regerings regionalpolitik. En af instituttets hovedopgaver er at udarbejde et forslag til en fireårig strategisk regional økonomisk udviklingsplan for hele landet som skal beskrive regeringens mål og politikker med hensyn til regional udvikling, handlingsplaner for beskæftigelse, of-

⁹ Artikel 11 i lov nr. 73/1997

fentlige tjenester, mv. Denne plan beskriver regeringens regionale mål og politik, dens handlingsplaner og forbindelserne mellem regionalpolitik og generel økonomisk og erhvervsmæssig politik samt planer for de offentlige tjenester, som for eksempel ministeriernes nationale sektorplaner. Den centrale regering har anerkendt behovet for koordinering af arealplanlægning og økonomisk planlægning, men indtil videre har den kun foretaget moderate skridt i den retning.

Hovedstadsregionen

Hovedstadsregionen, som udgøres af otte kommuner, er den eneste større bykoncentration med næsten 180.000 indbyggere, dvs. omkring 62 procent af Islands samlede befolkning. Som tidligere nævnt havde de større kommuner i hovedstadsregionen i praksis varetaget deres egne planlægningsopgaver i lang tid selvom planlægning hørte under den centrale regering indtil 1997. Generelt har samarbejdet mellem kommunerne i regionen hovedsageligt været på ad hoc-basis med hensyn til praktiske foranstaltninger såsom vandværkernes drift, elforsyning, fjernvarme, brandvæsen, affaldshåndtering og for nylig også kollektiv transport. Arealplanlægning i kommunerne har hovedsageligt være udført uafhængigt uden større grad af samarbejde kommunerne imellem, men de lokale myndigheder har dog fra tid til anden anerkendt behovet for mere samarbejde på dette område.

De pågældende kommuner har gjort tre forsøg på at udarbejde en fælles regionplan for hovedstadsområdet i de sidste fire årtier, men først i december 2002 lykkedes det at komme frem til en plan der opnåede formel godkendelse af miljøministeren. Da ministeren godkendte planen, ophørte det regionale planlægningsudvalgs formelle rolle i henhold til planlovgivningen. Dog besluttede de lokale myndigheder at det ville være nødvendigt at fortsætte samarbejdet og nedsætte et permanent regionalt planlægningsudvalg, selv om det endnu ikke ville have nogen formel rolle under den nuværende lovgivning. Udvalget er nu etableret og er tilknyttet sammenslutningen af hovedstadskommuner (SSH) - en organisation som for nylig genopstod delvist som følge af regionplanlægningsprocessen.

Igangværende reformering af planlægningssystemet

I øjeblikket er der flere forskellige igangværende processer som kan føre til ændringer i det nuværende planlægningssystem. I den senere tid har debatten om planlægning været rettet mod den centrale regerings rolle og behovet for politikker om arealanvendelse på nationalt plan. Årsagen til denne skærpede interesse for arealplanlægning på nationalt plan er de seneste uoverensstemmelser mellem lokale og nationale myndigheder om arealanvendelse i særlige områder. I disse tilfælde er der ikke overensstemmelse mellem de lokale myndigheders politik med hensyn til arealanvendelse i kommunalplanen og den politik der er indeholdt i nationale sektorplaner for samme område.

Loven om planlægning og byggeri fra 1997 er ved at blive revideret, og det er allerede besluttet at dele loven op i f.eks. en separat planlov og en separat byggelov. Der er nedsat to udvalg som skal forberede forslag til to nye love. Det udvalg der er ansvarligt for planlægningsdelen har repræsentanter fra miljøministeriet, Reykjavik kommune, de Islandske Kommuners Landsforening, industriministeriet samt planstyrelsen. En af udvalgets hovedopgaver vil være at finde måder at opnå enighed på og at gøre fordelingen af ansvar for arealplanlægningen klarere mellem det nationale og det lokale plan. Et andet spørgsmål der er behov for at få behandlet er hvordan loven vil definere den horisontale koordination mellem de forskellige statslige sektorer og i hvilken grad de lokale myndigheder skal leve op til sektorplanerne.

Revisionen af loven om planlægning og byggeri er tæt knyttet til implementeringen af det såkaldte SMV-direktiv¹⁰ som skal være fuldført før den 21. juli 2004. Direktivet er delvist implementeret i den gældende lov om planlægning og byggeri og de dertil hørende regulativer, men loven skal revideres for at leve op til alle direktivets bestemmelser. Derudover har planstyrelsen samlet retningslinjer for hvordan direktivets bestemmelser bør følges i relation til udarbejdelse af kommunalplaner. Styrelsen arbejder for tiden på en ramme for integration af SMV i sektorplaner og i samarbejdet om fysisk planlægning på nationalt plan.

Kilder:

Årsrapport fra Island. En rapport fra den islandske planstyrelse som blev præsenteret på det årlige møde mellem de nordiske landsplanmyndigheder i Akureyri i august 2003.
Bjarnadóttur, H. og Bradley, K. (2003). *Ny kurs för Norden - planering och hållbar utveckling.* (Ny kurs for Norden - planlægning og bæredygtig udvikling). Nordregio R2003:2
Böhme, K. (2002). *Nordic Echoes of European Spatial Planning.* (nordiske ekkoer fra europæisk fysisk planlægning). Nordregio R2002:8
Theódórsdótti, Á. H. (2000). *Planning in Iceland p. 52-60* (planlægning i Island) i ed. Böhme, K. og Faludi, A. (2000) *Built Environment Vol. 26 nr. 1.*
Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.
Den islandske lov om planlægning og byggeri (Planning and Building Act 73/1997).

www.bygg.is (hjemmeside på islandsk om Islands institut for regional udvikling)

http://www.skipulag.is/pages/english/index_e.html (hjemmeside på engelsk om Islands planstyrelse)

www.samband.is (De Islandske Kommuners Landsforening)

¹⁰ *Direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet.*

Det norske planlægningssystem

Det norske regionplanlægningssystem er baseret på tre institutionelle søjler: miljøverndepartementets (ministeriet) nationale planlægningsrolle, fylkestingenes (amtsrådene) regionale planlægningsrolle samt kommunernes lokale planlægningsrolle. Der sker ingen overordnet fysisk planlægning på nationalt plan, idet den fysiske planlægning hovedsageligt finder sted i kommunerne. Fylkestingene er formelt ansvarlige for en integreret regionplanlægning, men omfang, ambitioner og lovlighed med hensyn til denne planlægning er blevet betydelig devalueret og efterfølgende ændret. Der er flere forskellige igangværende processer på nationalt plan som måske kan resultere i ændringer i det nuværende system.

Det nationale plan

Miljøverndepartementet fungerer som det nationale planlægningsministerium og har det overordnede ansvar for lokal- og regionplanlægning. Det juridiske, finansielle og politiske ansvar for kommunalsektoren, herunder fylkestingene, ligger stadig hos Kommunal- og Regionaldepartementet (ministeriet), hvorimod de forskellige regionale myndigheder, inklusive fylkesmanden (regeringens repræsentant i fylket, dvs. amtet), hører under Arbejds- og Administrationsdepartementet (ministeriet). På det overordnede plan betyder dette at de fleste spørgsmål om udvikling og struktur i regionale anliggender og regionplanlægning umiddelbart involverer tre ministerier.

Derudover har de forskellige sektorministerier stor indflydelse på regionalpolitiske anliggender inden for deres egne sektorer, hvilket især skyldes at der ikke sker fysisk planlægning på nationalt plan. Den gradvise svækkelse af traditionel regionplanlægning på fylkesplan har ført til en yderligere styrkelse af regionplanlægningsprocessen inden for visse sektorer, især transport, kommunikation og sundhedsvæsen.

I transportsektoren har man indført national transportplanlægning som integrerer geografiske og sektormæssige perspektiver. Man har bevidst krydset eksisterende sektormæssige og administrative grænser idet Samferdselsdepartementet (transport- og kommunikationsministeriet) har søgt at planlægge langs to integrerende linjer: for hele transportkorridorer og for storbyregioner.¹¹

I sundhedssektoren har man skabt et nyt system af regionale hospitalsstrukturer i kølvandet på at hospitalssektoren blev overført fra fylkestingene til statsdrevne regionale sundhedsselskaber.

Selv om der ikke foregår nogen national fysisk planlægning er der dog nogle nationale retningslinjer med væsentlige implikationer for planlægningen. Heraf er de vigtigste retningslinjerne for transportudvikling i relation til arealanvendelse samt retningslinjerne for kystnær arealanvendelse i området omkring Oslofjorden. I nogle tilfælde indføres love endda for at dirigere planlægningsaktiviteter i bestemte retninger - f.eks. i 1999 hvor regeringen indførte et moratorium på etablering af nye indkøbscentre over en vis størrelse. Moratoriet er gældende på regionalt plan indtil det efterfølges af permanente planlægningsregulativer fra de pågældende fylkesting. I sådanne tilfælde har fylkestingene indflydelse på regionplanlægningen, hvilket de ellers ikke har.

¹¹ Se: <http://www.odin.dep.no/sd/norsk/transport/index-b-n-a.html>

Det regionale plan

På regionalt plan er Norge delt op i 19 fylker. Oslo fungerer både som fylke og som kommune. I de resterende 18 fylker har der siden 1976 været direkte valgte fylkesting som er ansvarlige for regionale ydelser og planlægning. Der er også 18 fylkesmænd med ansvar for regionale statsanliggender. Oslo og Akershus har samme fylkesmand.

Da de direkte valgte fylkesting blev etableret var ideen at give dem alle større opgaver med hensyn til regionale ydelser og at give dem en stor rolle i regionplanlægning og -koordinering. Det blev også forudsat at alle væsentlige ydelser og spørgsmål om regional udvikling skulle flyttes fra de forskellige regionale myndigheder og kontorer til fylkestingene. Af flere grunde blev dette dog ikke gennemført. I 2002 blev størstedelen af ydelserne i stedet flyttet fra fylkestingene da hospitalerne blev overført til nye statsdrevne sundhedsselskaber som er organiseret i fem "sundhedsregioner" med hver tre eller flere fylker. Som det er nu er fylkestingenes vigtigste serviceopgave den gymnasiale uddannelse.

Der er sket lignende regionale omorganiseringer inden for andre vigtige sektorer hvor der er opstået en ny administrativ geografi som resultat af processer inden for de forskellige sektorer. Dette har ført til at det nationale vejvæsen er blevet omstruktureret med fem regioner der svarer mere eller mindre til sundhedsregionerne, men hvor hovedkvartererne er placeret andre steder. Lignende processer har også fundet sted inden for forvaltning af politi, domstole, toldvæsen, skat og arbejdsmarkedsnævn. Den mest gennemgribende proces har været omstruktureringen af de væbnede styrker, hvor der er sket en kraftig reduktion i antallet af regionale divisioner og enheder.

Regionplanlægningen har gennemgået ændringer der var kraftigt påvirket af udviklingen og status i fylkestingene. Fylkestingene havde fra begyndelsen mandat i loven til at udføre regionplanlægning, og alle andre offentlige instanser, hvad enten det er kommuner eller forskellige offentlige myndigheder, har ligeledes mandat til at deltage i disse planlægningsprocesser. I slutningen af 1970'erne havde fylkesplanerne tendens til at være voluminøse dokumenter som søgte at integrere samfundsmæssige udviklinger og aspekter i deres planlægningsaktiviteter. I dag er fylkesplanerne mere beskedne i deres udformning og hovedsageligt rettet mod de sektorer som fylkerne har direkte politisk og budgetmæssig indflydelse på. Derudover forsøger man at overføre rollen som økonomisk orienterede regionale udviklingsplanlæggere til RUP (regional udviklingsplan), hvorimod de fysiske aspekter af regionplanlægningen nedtones.

Med fremkomsten af et mere udviklingsorienteret regionalpolitisk perspektiv i 2002, hvor regeringen udtrykkeligt opfordrede fylkestingene til at lede regionale partnerskaber i EU-lignende forvaltningsenheder, har fylkernes planlægningsaktiviteter vundet fornyet interesse i regional udvikling. Dette kan også ses som en styrkelse af RUP-funktionen. Deres rolle i relation til regional udvikling er dog et komplekst emne i norsk politisk og forvaltningsmæssig historie, eftersom fylkestingene har deres moderne rødder i det regionaliserede genopbygningsarbejde der blev udført efter Anden Verdenskrig og i de regionaliserede aktiviteter i forskellige statslige programmer til finansiering af erhverv og innovation som er særligt målrettet mod arbejde i tyndt befolkede områder. Et af de seneste resultater af den aktuelle debat har været etableringen af Statens nærings- og distriktsudviklingsfond (SND) som et separat statsligt organ med egne regionale nævn og kontorer, over for hvilke fylkestingene kun vil have en mindre rådgivende funktion.

Fylkestingenes evne til at fungere med den nødvendige styrke som fremtidige regionale planlægningscentre kan se ud til at være et åbent spørgsmål og er stærkt afhængigt af den rolle de tillægges af de nationale politiske institutioner.

Da man oprettede de direkte valgte fylkesting i 1976, blev det forudset at fylkesmændenes rolle skulle reduceres til en rolle som ombudsmand og tilsynsførende. Af flere grunde tog udviklingen dog ikke denne retning. Vigtige sektormyndigheder med væsentlig indflydelse på planlægningen, såsom de myndigheder der er relateret til miljø og landbrug, hører stadig under fylkesmændene. Desuden er adskillige formelt uafhængigt organiserede regionale myndigheder, såsom fylkernes embedslæger og de ansvarlige på skoleområdet, på det seneste blevet forenet med fylkesmændene i stærke regionale myndigheder.

Det nuværende norske system inden for regional forvaltning kan således beskrives som en blanding af den danske model med et stærkt fylkesting og den svenske model med en stærk fylkesmand, og udgangspunktet for den norske model var da også den danske.

Det lokale plan

Fysisk planlægning i Norge er nærmest synonymt med den kommunale implementering af Plan- og bygningsloven. Så længe kommunerne ikke bryder med nationale interesser og retningslinjer er de temmelig suveræne hvad angår beslutninger om arealanvendelse og planlægning. I nogle tilfælde har de endda bemyndigelse til at dispensere fra nationale love - mest bemærkelsesværdig er sagen om de nationale byggesregulativer som forbyder byggeri i en 100-meters kystzone.

Plan- og bygningsloven blev indført i 1965 næsten samtidig med en reform som reducerede antallet af kommuner fra omkring 725 til omkring 440. Det umiddelbare argument for denne reform var indførelsen af et obligatorisk system med ni års skolegang og et deraf følgende behov for at etablere lokale enheder som var store nok til at forvalte det nye skolesystem. I de efterfølgende år ekspanderede den kommunale sektor enormt med hensyn til kompetence, budgetter og ydelser.

Denne udvikling skabte et parallelt behov for planlægning, både med hensyn til fysisk planlægning og forvaltning af ydelser og budgetter. Det kommunale plan afspejler at disse behov normalt er organiseret i en årlig budgetmæssig proces, en statsbudgetmæssig planlægningsproces som løber over fire år samt en tiårig arealanvendelsesproces som revideres hvert fjerde år.

Dette system har med mindre ændringer været temmelig stabilt over de sidste fire årtier og har i de fleste tilfælde vist sig at være robust. Der er adskillige udfordringer ved dette planlægningssystem - særligt i dets evne til at sammensmelte økonomisk planlægning med arealplanlægning - men også i stigende grad for at håndtere ændringer i efterspørgselen efter ydelser og i samfundsøkonomiske vilkår. Det kommunale norske indkomssystem er ekstremt kompliceret, og det er ikke som i Danmark genstand for forhandlinger. Det består egentlig af et sæt nationale kriterier som danner det objektive grundlag for et basalt *en bloc*-budget ud over et sæt nationalt målrettede budgetter som skal stimulere specifikke sektorer eller aktiviteter. Desuden kan kommunerne vælge at opkræve en mindre ejendomsskat i byområder.

Siden midten af 1980'erne har staten haft til hensigt at udligne det der indtil da sås som en hurtig og ukontrollabel stigning i kommunernes økonomiske aktivitet. Fra et generelt kommunalt synspunkt har dette dog været set som et tegn på et centralt ønske om at indskrænke det kommunale selvstyre, samtidig med at man fortsat ønsker at give kommunerne endnu flere opgaver og pligter med hensyn til lokale ydelser.

Disse tendensers indvirkning på planlægningen kan tolkes som at de lokale politikere har tendens til at trække sig lidt ud af den lokale planlægning af økonomi og ydelser som synes at være uden for lokalpolitisk kontrol. De lokale politikere koncentrerer sig mere om arealplan-

lægning og fysisk udviklingsplanlægning som de stadig anser som et emne der høre til under deres kompetenceområde.

Regionalpolitik og regionplanlægning

Da Miljøverndepartementet blev grundlagt i 1972 blev der stillet spørgsmålstejn ved hvor ansvaret for lokal- og regionplanlægningens kompetence skulle placeres. Nogle talte for at det hørte naturligt under det tidligere Kommunal- og arbejdsdepartement (det nuværende Kommunal- og regionaldepartement) mens andre ønskede at det skulle høre under det nyoprettede Miljøverndepartement - sidstnævnte blev løsningen på dette spørgsmål.

Bag denne debat kunne man således finde forskellige perspektiver for regionplanlægningens karakter og de udfordringer der lå i den og for de forskellige ministeriers overordnede eller integrerende potentialer. Som sådan fortsætter debatten, og regionplanlægning er stadig opdelt mellem forskellige ministerier med fylkes- og kommuneplanlægning under Miljøverndepartementet og regionalpolitik og -udvikling under Kommunal- og regionaldepartementet.

De to ministerier samarbejder nu både om at kunne imødekomme fylkesting og kommuners planlægningsbehov.

Storbyregioner

Bypolitik har traditionelt ikke være et stort politisk emne i Norge, selv om politiske programmer nu og da har bragt emnet frem i lyset.¹² Regeringens betænkning fra sidste år (st.meld.31 (2002-2003)) om politikændringer i storbyområderne (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Fredrikstad og Drammen) viser måske et skift i denne forbindelse.

Betænkningen omhandler behovet for flere fælles politikker i funktionelle byregioner, og den taler for en mindre overførsel af tjenester til den kommunale sektor inden for disse områder men foreslår ingen nye planlægnings tiltag i denne henseende. Fra et planlægningsperspektiv er det interessant at se at betænkningen er kraftigt påvirket af ESDP-lignende argumenter, hvilket måske markerer et skift i retning af en mere fysisk orienteret regionplanlægning.

Man kan dog forudse at de ovennævnte bykommuner i de kommende år vil forfølge betænkningens intentioner ved at foreslå politiske foranstaltninger som kunne lette planlægningssituationen i byområderne. Dette er dog også et emne der ikke kan diskuteres uden at tage højde for fylkestingenes fremtidige status idet der kunne siges at eksistere en slags rivalisering mellem de største bykommuner og fylkestingene om hvem der skal lede visionerne for regional udvikling og hvem der skal være den organisatoriske drivkraft bag de regionale partnerskaber. Regeringen har gjort det klart at fylkestingene i øjeblikket bør anses for at være de regionale ansvarlige for udvikling og planlægning, men samtidig har den nuværende kommunal- og regionalminister ikke forsøgt at skjule sin personlige holdning: at fylkestingene skal afskaffes og at man skal indføre et tostrengt regionalt styresystem.

I mellemtiden har forskellige byregioner organiseret sig på forskellige måder. De fleste af dem har etableret et eller flere mellemkommunale organer eller selskaber som regulerer bestemte planlægningsbehov, f.eks. med hensyn til kollektiv transport, kloak- og affaldshåndtering samt vandforsyning, men der udføres i stigende grad arbejde med mere overordnede politikbehov. I storbyregionen Stavanger har de relevante kommuner formaliseret samarbejdet ved at indgå en fælles planlægningsaftale med fylkestinget (fylkesdelplan). I Kristiansand-regionen har de seks kommuner der deltager i det regionalpolitiske nævn påbegyndt en proces som i sidste ende kan føre til en formaliseret overførsel af noget af kommunernes magt til nævnet. I storbyregionen Oslo, hvor strukturen er ekstremt kompleks idet regionen består af

¹² Se: *St.meld.nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen*

adskillige fylker og et betydeligt antal kommuner, forventes det at der i løbet af efteråret 2003 vil blive nedsat et rådgivende regionalt nævn med visse politiske funktioner.

Igangværende reformering af regionplanlægningen

I de seneste år har der været adskillige relevante forslag og processer vedrørende den fremtidige regionplanlægning i Norge.

Efter en ophedet politisk debat om behovet for reformer i det norske regionalpolitiske og administrative system i 1990'erne præsenterede et udvalg om den geografiske og sektorielle opdeling af politisk og administrativt arbejde (Oppgavefordelingsutvalget) sine konklusioner for regeringen i 2000.¹³ Udvalget var delt på flere spørgsmål, men samlet præsenterede det flere forskellige modeller for hvordan man kan reducere antallet af fylker og organiserer deres opgaver mere logisk. En repræsentant (Høyre) i udvalget talte for helt at afskaffe fylkerne.

Udvalgets anbefalinger kom under heftig debat, men ingen af dets mere grundlæggende forslag er indtil videre blevet vedtaget.

Et særligt udvalg om plan- og bygningsloven præsenterede sine endelige konklusioner for miljøvernministeren den 13. maj 2003, og heri indgik flere forslag til ændringer af den nuværende plan- og bygningslov.¹⁴ Blandt de mest relevante forslag om regionplanlægning kan bemærkes at det foreslås at gøre de nuværende fylkesplanlægningsprocesser frivillige, og samtidig styrke kommunernes rolle i de fylkesplanlægningsprocesser. Flere regionplanlægningsprocedurer som involverer både stat og lokale myndigheder skal gøres lovpligtige. Et nyt kapitel i den mellemkommunale planlægning skal indføres i plan- og bygningsloven som et alternativ til afhjælpning af behovet for funktionelle og samarbejdende regioner. Særlige planlægningsbehov med hensyn til sektorer såsom transport, kystforvaltning, vandløbsadministration og naturforvaltning gives særlig opmærksomhed idet de får deres egne kapitler. Generelt har udvalget dog været mere opmærksom på behovet for kommunale planlægningsreformer snarere end regionale.

Et teknisk udvalg om virkninger og konsekvenser af en bred regionalpolitik (Effektutvalget) skal aflevere sin rapport inden udgangen af 2003. Udvalgets konklusioner kan få konsekvenser for den fremtidige organisering af regionalpolitikken og vil dermed også komme til at berøre regionplanlægningens rolle.

Desuden er et politisk udvalg om regionalpolitik (Distriktskommisjonen) godt i gang med at se på de mere politiske aspekter af den nuværende organisation og prioriteteringer i regionalpolitikken. Udvalget skal pege på mulige reformer og fremtidige modeller for organiseringen af regionalpolitikken. Dette udvalg skal afgive sin rapport inden september 2004.

Den politiske debat om regionplanlægning er ikke særlig tydelig i Norge, men der er dog en del debat om regionalpolitik og det regionalpolitiske og administrative system. Kort fortalt har to politiske partier, Fremskrittspartiet og Høyre (konservative) gjort sig til fortalere for et tostrengt politisk og administrativt system med stærkere og færre kommuner og intet regionalt plan. Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti taler alle for et mere eller mindre reformeret trestrengt system uden alt for mange ændringer i den nuværende kommunale struktur. Arbeiderpartiet har været temmelig tøvende over for behovet for at vedtage strukturreformer med hensyn til det regionalpolitiske og administrative system, men er i øjeblikket i gang med at forberede en partidebat (rådslag) om emnet.

¹³ Se: NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

¹⁴ Se: NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.*

Tre fylker i det sydøstlige Norge (Telemark-Vestfold-Buskerud) er for nylig blevet enige om at fusionere deres vigtigste funktioner på forbundsbasis som svar på de udfordringer der var for strukturreformer i et af landets tættest befolkede områder. De to fylker Aust-Agder og Vest-Agder har ikke været i stand til at gennemføre en fusion i den sydlige del af landet. I dette tilfælde var et af hovedargumenterne for sammenlægningen behovet for mere integreret planlægning i storbyregionen Kristiansand som er delt af grænsen mellem de to fylker.

Over hele landet er der i det seneste årti skabt et antal frivillige politiske alliancer på tværs af fylkerne, hvilket har ført til at der nu er noget der hedder Vestlandsrådet (Rogaland, Hordaland samt Sogn og Fjordane), Agderrådet (Aust-Agder og Vest-Agder) og Trøndelagsrådet (Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag). Der er lignende alliancer i det nordlige Norge og i den østlige del af landet. Ligeledes deltager de fleste kommuner i et eller flere frivillige tværkommunale samarbejdsorganer.

Nogle af disse spontane regionale alliancedannelser burde vise at der er behov for regionplanlægning som ikke opfyldes af det formelle regionplanlægningssystem og af det administrative system.

Det svenske planlægningssystem¹⁵

I Sverige er planlægningen hovedsageligt decentral og et kommunalt anliggende. Det regionale plan (amterne) er rent formelt ikke så stærkt med hensyn til fysisk planlægning i Sverige. På nationalt plan har man styringsdokumenter og retningslinjer, men fortolkninger og beslutninger foretages hovedsageligt på kommunalt plan. Nedenfor præsenteres de tre niveauer og den formelle struktur i det fysiske planlægningssystem samt nogle af de aktuelle debattemner inden for fysisk planlægning.

Det lokale plan

I det svenske system har kommunerne "planlægningsmonopol". De udvikler *oversigtsplaner* som dækker hele kommunen og viser de eksisterende funktioner og langsigtede sigtelinjer for fysisk planlægning og vandløbsadministration. Oversigtsplanen er ikke bindende, men det er meningen at den skal indeholde opdaterede retningslinjer for den fremtidige udvikling, og den skal revideres når det er nødvendigt. Politikerne tager beslutning om at revidere planen mindst én gang i hver valgperiode. *Detailplanen* dækker dele af kommunen og er bindende. Denne type plan udarbejdes forud for ændringer i en boligblok, dele af en ejendom eller lignende. Detailplanen er afgørende for opnåelse af byggetilladelser, og den er også et værktøj til sikring af bevaringsværdige bygninger.

Det regionale plan

På regionalt plan er Sverige delt op i 21 amter (län). Länsstyrelsen (amtsrådet) er den regionale myndighed som er ansvarlig for at nationale interesser inddrages i planlægningen, at love bliver implementeret og at regeringens direktiver overholdes. Opgaver som gennemførelse af den nationale politik vedrørende regional udvikling samt transport- og miljøpolitik hører under länsstyrelsen. Hvis der er problemstillinger som vedrører mere end én kommune kan der udarbejdes en *regionplan*, men det er frivilligt og planen er ikke bindende. I øjeblikket finder der kun mere formaliseret regionplanlægning sted i Stockholm-regionen og til en vis grad i Göteborg-regionen. Arealplanlægning på det regionale plan er forholdsvist svag i sammenligning med andre nordiske lande.

Det nationale plan

På nationalt plan er Miljödepartementet (Miljøministeriet) hovedansvarligt for fysisk planlægning. Jordbruks- og Näringsdepartementerne (landbrugs- og industriministerierne) er ansvarlige for planlægningsrelaterede spørgsmål, såsom regional udvikling, transportplanlægning og landbrugspolitik. De statslige myndigheder er ansvarlige for at formulere de politiske målsætninger (i lovforslag osv.) og for at sikre gennemførelsen af beslutninger der træffes som følge af disse målsætninger. Boverket (national myndighed for bolig, byggeri og planlægning), Banverket (myndighed med ansvar for jernbanerne), Vägverket (myndighed med ansvar for vejene) og Naturvårdsverket (miljøstyrelsen) er de statslige myndigheder med ansvar for fysisk planlægning. Disse myndigheders opgaver omfatter bl.a. overvågning og evaluering af gennemførelsen af regeringens politikker.

Lovgrundlaget

Lovgrundlagets struktur består af Miljöbalken (miljøloven) og Plan- og Bygglagen (PBL - Plan- og byggeloven). Miljøloven fungerer som en "paraply" for både PBL og andre love ved-

¹⁵ Dette kapitel er hovedsageligt baseret på Nyström, J.: "Planeringens grunder. En översikt"; Bjarnardóttir, H. og Bradley, K.: "Ny kurs för Norden - planering och hållbar utveckling" (Nordregio R2003:2); Schulman, M. og Böhme, K.: "New Dynamics in a Municipal-Based Planning System: Spatial Planning in Sweden"; "Swedish Planning - in times of diversity" i *Built Environment* vol 26 no. 1, år??; Newman, P. og Thornley, A.: "Urban Planning in Europe" og www.boverket.se.

rørende det fysiske miljø. Den trådte i kraft i 1999 og erstattede dermed adskillige særskilte love. Et af værktøjerne i lovgrundlaget er strategisk miljøvurdering (SMV), dvs. miljømæssig vurdering af planer og programmer. De juridiske krav til SMV med hensyn til kommunal arealplanlægning findes i både PBL og i miljøloven, og de gælder for oversigtsplaner og detaljerede udviklingsplaner.¹⁶ Der er dog også krav om SMV i de forskellige sektorplanlægningsaktiviteter som f.eks. planlægning af infrastrukturen. Miljøloven regulerer ligeledes forhold af national interesse, såsom truet naturmiljø, vigtige naturressourcer, områder til udendørs sport, osv. Områder som udlægges som værende af national interesse beskyttes og enhver udvikling som påvirker dem er strengt reguleret.

PBL udgør den juridiske ramme for oversigts- og detailplanerne. Loven beskriver hvad planerne bør indeholde og hvordan planlægningsprocessen bør organiseres, således at de forskellige interessenters interesser kan varetages.

Der findes adskillige modeller af offentlig interesse som skal tages i betragtning i det fysiske planlægningssystem. Det er vigtigt at borgerne og repræsentanter for alle de forskellige interesser har indflydelse på planlægningsprocessen. Dette reguleres f.eks. via systemet med høringsmyndigheder i forbindelse med byggetilladelser og via det faktum at planerne skal offentliggøres og er åbne for kommentarer, indsigelser, osv. i en periode inden de kan vedtages og implementeres.

Kravene til planlægningsprocessen er formuleret i PBL og skal sikre åbenhed og demokratisk struktur. Planerne skal sendes ud til høringsmyndigheder, såsom politiske partier, nationale myndigheder, ngo'er, museer, osv. og være offentligt tilgængelige i en vis periode, således at alle har mulighed for at komme med indvendinger. Høringsmyndighederne repræsenteres af de forskellige sektorinteresser, såsom sikring af kulturarven, adgangsforhold for handicappede osv.

Aktuelle ændringer og debat vedrørende svensk planlægning

Dette afsnit vil behandle nogle vigtige emner i den aktuelle planlægningsdebat i Sverige. Afsnittet er underopdelt, det giver samlet set forskellige fortolkninger af samme proces - bestræbelse efter mere gennemskuelse og indflydelse.

Regionen

Det svage regionale niveau med hensyn til fysisk planlægning i Sverige anses undertiden for at være et problem. Dette kan føre til at kommunerne, i stedet for at *komplimentere* hinanden, *konkurrerer* på en negativ måde ved ikke at koordinere deres aktiviteter, selvom omgivelserne for de fleste borgere er et uafgrænset rum hvor de administrative grænser er usynlige.

Man kan sige at regionplanlægning er blevet endnu vigtigere end det var tidligere, eftersom mobiliteten er øget. Man kan rejse over lange afstande på kort tid, man debatterer oftere og oftere emner der relaterer sig til f.eks. pendling, og man anvender begreber som udvidelse af regioner (regionsförstoring). Udvidelse af regionerne kan også ses som en reaktion på afvandring fra landdistrikterne. Bedre muligheder for pendling over større afstande indebærer bedre muligheder for at bo i landdistrikterne.

Begrebet "polycentriske regioner" (flerkärniga regioner) knytter sig til ovenstående. Mälarregionen er et eksempel på at lyntog forbedrer mulighederne for pendling, hvilket influerer og forbedrer de polycentriske mønstre og den funktionelle opdeling inden for regionen. I Stockholm har Regionplane- och trafikkontoret arbejdet med forskellige alternative løsninger

¹⁶ Se også EU-direktiv 2001/42/EF

rettet mod et polycentrisk mønster i den regionale udviklingsplan (Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen - RUF) for at fjerne noget af presset på den indre by. Banverket mener at der er behov for den omdiskuterede toglinje, Botniabanan som løber mellem Sundsvall og Umeå i det nordlige Sverige, for at skabe en udvidet region med forbedrede muligheder for et konkurrencedygtigt erhvervsliv, forbedrede levevilkår og en mere langsigtet bæredygtig miljømæssig udvikling.

I et europæisk perspektiv sammenlignes regionerne ud fra konkurrencedygtighed. De svenske regioner - länene - er i denne sammenligning temmelig små. Dette er en af grundene til at länene Skåne og Västra Götaland blev dannet ved sammenlægning af eksisterende län. (Læs mere nedenfor.) Andre regionale samarbejder som er blevet dannet som svar på den europæiske debat er regionerne Mälardalen-regionen, Nordkalotten og Øresundsregionen. Disse er dog løse samarbejdsstrukturer uden formelle administrative beføjelser eller forpligtelser.

Regionplanlægning og regionalpolitik¹⁷.

Fysisk planlægning og vandløbsadministration i Sverige sker hovedsageligt på kommunalt plan. Schulman og Böhme skriver i *Built Environment* at planlægning hovedsageligt forstås som og fokuserer på arealplanlægning. Fysisk planlægning ses som kernen i planlægningen. Fysisk regionplanlægning i Sverige er kommet ind i en blindgyde, hvilket heldigvis ikke gælder for regionudviklingen. For så vidt begrebet fysisk planlægning har været anvendt i praksis, har det ikke været under overskriften "planlægning", skriver Schulman og Böhme også (Schulman and Böhme in *Built Environment*). Infrastrukturplanlægning og andre større fysiske planlægningsprojekter sker under overskriften "regional udviklingsplanlægning", og det er her sporene fra den europæiske udvikling kan ses med inspiration i ESDP.

Den regionale udvikling har i den senere tid oplevet et skift fra fokus på støtte til de svage regioner i landet som folk flytter fra og hvor arbejdsløsheden er høj og uddannelsesniveaulet lavt, til fokus på alle regioner og på udviklingsmuligheder.

Et temmelig nyt værktøj for regional udvikling er *Regionala Tillväxtavtal/-program* (de regionale vækstaftaler og -programmer). Programmerne skal føre til bedre brug af regionernes eget potentiale for økonomisk vækst, eller endda "bæredygtig vækst" fra økonomiske, samfundsmæssige og økologiske perspektiver. Dette bør være resultatet af, at man koordinerer aktiviteterne, dialogen mellem sektorerne og en tværsektoriel vækststrategi. Programmernes struktur er inspireret af EU's strukturfonde, idet det er projektorienterede partnerskabsprogrammer. Vækstaftalerne løber indtil udgangen af 2003, og herefter bliver de til programmer som løber til 2007.

For at få en mere demokratisk proces inden for regional udviklingsplanlægning gøres der i visse dele af landet forsøg med udvidet regional selvbestemmelse. I Skåne og Västra Götaland er der regionale selvstyreorganer og i adskillige andre län er der en vis grad af forskellige regionale samarbejdsorganer (samverkansorgan, kommunalförbund). I disse tilfælde er ansvaret for den regionale udvikling flyttet fra länene til de regionale samarbejdsorganer. I Skåne og Västra Götaland har de regionale organer også ansvaret for fordelingen af midler til regional udvikling. De regionale samarbejdsorganer kan også føre til samarbejde udenfor det regionalpolitiske, såsom planlægning for infrastruktur og turisme. Hittidige erfaringer viser også at de miljømæssige aspekter af regional udviklingsplanlægning får mere opmærksomhed i samar-

¹⁷ Yderligere kilder til dette afsnit: Näringsdepartementet: www.naring.regeringen.se, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK): www.nutek.se og Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet: www.lf.svekom.se.

bejdsorganerne. Desuden har disse forsøg sat gang i en debat om arbejdsdelingen mellem de forskellige administrative niveauer i Sverige.

De demokratiske aspekter af planlægningssystemet¹⁸

Et regeringsudvalg arbejder i øjeblikket med at revidere PBL og foreslå eventuelle ændringer. PBL's rolle som et værktøj for bæredygtig udvikling skal styrkes, og loven skal skabe bedre betingelser for et godt miljø, byggeri af boliger, erhvervsmæssige aktiviteter og erhvervslivet generelt. Beslutningsprocessen skal gøre mere effektiv uden at bringe retsstaten og borgernes deltagelse i fare. Udvalget vil fungere indtil udgangen af 2004.

Beskyttelse af borgernes indflydelse og af den demokratiske beslutningsproces er i øjeblikket på dagsordenen, og dette gælder ikke kun for revision af lovgivningen. I Stockholm reformerede kommunen i 1996-1999 det administrative system ved at indføre *stadsdele* (bydele). En stor del af den kommunale service blev således overført til bydelene som der i øjeblikket er 18 af. Ideen var at effektivisere den kommunale forvaltning og at fremme mulighederne for indbyggerne til at påvirke beslutningsprocessen og forbedre den kommunale service.

Som nævnt ovenfor er forsøgene med flere regionale selvbestemmende organer yderligere eksempler på bestræbelser på at øge demokrati og borgerindflydelse med hensyn til planlægning og udvikling.

En national bypolitik¹⁹

Der findes ingen national bypolitik i Sverige, men der foregår en debat om det, og man begynder at se bypolitikken sammen med den fysiske planlægning i de større bymæssige regioner i landet, og de myndigheder der arbejder med området er Storstadsdelegationen og Stads- miljørådet. Storstadsdelegationen er et regeringsudvalg der har til opgave at koordinere den "nationale storbypolitik" og sikre gennemførelsen af foranstaltninger til forbedring af levevilkår i dårligt stillede bykvarterer.

I Stockholm-regionen gennemføres der et projekt om bypolitik som har til formål at formulere en national politik. Projektet foreskriver at bypolitikken bør lægge vægt på de nationale foranstaltninger som er nødvendige for at de store byer kan bidrage til hele landets udvikling.

Tidligere fokuserede regionaludviklingspolitikken på tyndt befolkede områder og på at modvirke byspredningen. I den europæiske debat er argumentationen anderledes. Investeringer i byregioner motiveres af at de gavner de omgivende områder. Byregionernes rolle som vækstområder har inspireret ovennævnte svenske eksempler.

Bæredygtig udvikling²⁰

Miljømæssige aspekter af planlægningen og begrebet *bæredygtig udvikling* har været på dagsordenen inden for svensk planlægning i et stykke tid, med øget fokus siden starten af 1990'erne. På kommunalt plan er det internationale tiltag *Lokal Agenda 21* og de *lokale investeringsprogrammer* (LIP) eksempler på værktøjer der sigter mod et bæredygtigt samfund. Lokal Agenda 21 fokuserer f.eks. på bæredygtig forvaltning af lokalmiljøet, befolkningens

¹⁸ Kilde: www.stockholm.se og PBL-kommittén: www.sou.gov.se/pbl.

¹⁹ Yderligere kilder til dette afsnit: Miljøministeriet i Danmark et al: "Stadspolitik i Norden. Mot en hållbar utveckling av städer" (2002); Regionplane- och trafikkontoret i Stockholms län (RTK): "En modern nationell storstadspolitik" (rapport 5:2003) og Storstadsdelegationen: www.storstad.gov.se.

²⁰ Yderligere kilder til dette afsnit: hjemmesiden for svenske miljømål www.miljomal.nu og "Planering för hållbar utveckling - 13 utmaningar för den fysiska samhällsplaneringen" af Boverket.

sundhed og lokalt demokrati. Et resultat af arbejdet med LA 21 er øget miljøhensyn i oversigtsplanlægningen og øget offentlig deltagelse.

På nationalt plan er der også de 15 miljømål som regeringen vedtog i 1999. De beskriver de langsigtede økologiske bæredygtige egenskaber ved miljøet og natur- og kulturressourcerne. Målene er:

1. Begrænset klimapåvirkning
2. Ren luft
3. Kun naturlig forsurening
4. Beskyttende ozonlag
5. Ingen eutrofiering
6. Levende søer og vandløb
7. Hav i balance samt levende kyster og skærgårde
8. Vådområder der trives
9. Storslået fjeldlandskab
10. Et mere sikkert strålemiljø
11. Giftfrit miljø
12. Grundvand af god kvalitet
13. Bæredygtige skove
14. Et rigt jordbrugslandskab
15. Godt bebygget miljø

I forlængelse af de nationale mål har länen formuleret regionale miljømål tilpasset den regionale situation. Miljøloven fra 1999 fastsætter regler om miljømæssige kvalitetsstandarder. Dette kan være emissionsniveauer og regler om kontrol af disse niveauer. Standarderne er værktøjer som skal sikre at man kan nå de nationale miljømål, og de er desuden også nødvendige for at Sverige kan leve op til sine forpligtelser som medlem af EU. Det er regeringen og Naturvårdsverkets opgave at kommunikere standarderne ud til virksomheder osv.

Et andet vigtigt aspekt i planlægningen af et bæredygtigt samfund er samarbejde og koordinering mellem sektorer. Hvordan kan det administrative system reformeres så den bæredygtige udvikling fremmes? I øjeblikket fokuserer regeringen på dette via NUTEK, Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat og via regeringens egne ministerier. PBL-kommittén er også en del af revisionen af det administrative system. Boverket er også opmærksomme på denne type bæredygtighed. De ser øget demokrati og samarbejde i planlægningen samt en mere helhedsorienteret tilgang til planlægningen som værende af afgørende betydning på linie med de økologiske aspekter.

Samfundsmæssig planlægning

En vigtig planlægningsdebat som er nået ud over selve planlægningssektoren og som også indeholder andre samfundsmæssige aspekter er debatten om social og etnisk adskillelse i byområder - om hvorvidt det findes og hvordan det kommer til udtryk, årsager hertil samt måder at mindske det på, osv. De folk som er involveret i debatten kommer fra flere forskellige faglige områder og beskrivelserne af problemerne og mulige løsninger varierer. Alternativt fokuseres der på den fysiske planlægning - arkitektur, udendørs miljø og vedligehold - på sociale og demografiske strukturer i områderne, på etnisk sammensætning eller på demokratiske aspekter - f.eks. borgerdeltagelse - i en større sammenhæng. Dette er et tegn på at det sociale perspektiv i planlægningen har fået øget opmærksomhed i de seneste årtier. Spørgsmål om ghetto dannelse, den offentlige sundhed og planlægning samt "samfundsmæssig konsekvensanalyse" af planer og projekter er alle eksempler på dette.

Konklusioner

Der er naturligvis ikke noget der kan kaldes den nordiske model for regionplanlægning. I stedet kan vi konkludere at der ser ud til at være væsentlige forskelle i måderne hvorpå de forskellige lande varetager deres regionplanlægning. Således kunne vi først tale om et skel mellem Danmark på den ene side og de fire andre nordiske lande på den anden, idet disse ikke har nogen national fysisk planlægning i egentlig forstand. Det ville være lettere at gruppere Danmark sammen med Tyskland og Holland, som et land der lægger stor vægt på national styring af arealanvendelse.

Dette er også vigtigt for regionplanlægningen eftersom forhold af national interesse har det med at sprede sig ned af den geografiske administrative kæde. Derfor er fysisk planlægning heller ikke noget der står stærkt på regionalt plan i nogen af de andre nordiske lande. Fysisk planlægning er først og fremmest en kommunal opgave. Der er dog visse undtagelser. By-mæssig vækst og spontan dannelse af stærkere funktionelle regioner rejser spørgsmålet om hvorvidt der skal være mere integreret arealplanlægning i storbyregionerne. Planlægningsindsatsen i Reykjavik-området, det finske byprogram, det norske stortings betænkning om byspørgsmål demonstrerer alle denne udvikling inden for planlægning.

Traditionelt har regionplanlægningen i Finland, Norge og Sverige været mere rettet mod social og økonomisk planlægning end mod fysisk planlægning, hvorimod Island i snæver forstand fuldstændig mangler regionplanlægning. Desuden har indsatsen med hensyn til regionplanlægning være kraftigt statskontrolleret i Finland og Sverige, og med svækkelsen af fylkerne også i stigende grad i Norge.

I den senere tid er disse mønstre dog begyndt at ændre sig lidt. I Finland har man for første gang nedsat et folkevalgt amtsråd i Kainuu hvorimod man i Sverige har blandet den statsstyrede model med länsstyrelserne med modellen med regionfullmäktige i Skåne og Västra Götaland og med indførelsen af regionale samarbejdsorganer i flere andre regioner.

Over en bred kam kan man sige at i disse fire nordiske lande er fysisk regionplanlægning noget der hovedsageligt sker gennem en dialog mellem staten og kommunerne, men på forskellige måder.

Denne rapport ikke er det rette sted at gå i detaljer med årsagerne til forskellene i planlægningen i Danmark og de andre nordiske lande. Det må være nok at sige at forskelle i bosætningsstruktur, befolkningstæthed og arealanvendelse udgør en stor del af årsagerne.

Det er derimod interessant at pege på processer som er parallelle til den i Danmark med hensyn til geografiske strukturer. Plan- og bygningsloven er under revision i Island, Norge og Sverige, og antallet og typen af administrative opdelinger debatteres særligt i Island og Norge. I alle landene er der et klart behov for at finde en løsning på kravene om en stadigt vigtigere funktionel regional identitet, og dette indebærer uundgåeligt en debat om mere robuste regionale enheder. Igen ser svarene ud til at være forskellige: Sverige har allerede temmelig store kommuner, Finland har en historisk tradition for mellemkommunalt samarbejde som ofte reguleres via lovgivningen, hvorimod spørgsmålet om kommunesammenlægninger står åbent i Island og Norge.

Logisk set burde disse tendenser til at foretage funktionelle regionale udvidelser føre til at arealplanlægning og fysisk planlægning i fremtiden bliver udført over det nuværende kommunale niveau. Det er et åbent spørgsmål i hvor høj grad dette bliver tilfældet eftersom kom-

munerne traditionelt står meget stærk i Norden. Noget der virker logisk ud fra planlæggerens synspunkt kan derfor se anderledes ud fra et politisk synspunkt.

Her kunne man måske tale om at indgå en alliance mellem nationale og lokale politikere. Nationale og lokale politikere deler i visse tilfælde en interesse i at holde regionerne (amterne) nede, hvorimod regionerne i stedet skeler/skelede til Bruxelles for at finde en allieret. I Finland og Island er denne alliance mellem stat og kommune meget naturlig idet der ikke er noget mellemniveau. I Norge blev amtsrådene klemte mellem staten og kommunerne og blev aldrig populære nogen af stederne. I Sverige har oprettelsen af samarbejdsorganerne placeret kommunerne helt fremme på den regionale scene.

Heraf kan man konkludere at der i de fire lande er en bemærkelsesværdig usikkerhed omkring spørgsmålet om hvad der er "regionalt". Der er ikke nogen stærk politisk magt på det regionale plan i nogen af landene - magtcentrene er enten lokale eller nationale. Endvidere er der stor usikkerhed med hensyn til hvilke regionale opdelinger der vil være mest hensigtsmæssige i fremtiden.

Begge konklusioner lægger op til yderligere debat og undersøgelse. Kortet over vedvarende regionale administrative enheder mangler stadig at blive tegnet og revideret, og der er stadig ikke noget klart svar på spørgsmålet om hvem der skal udføre regionplanlægningen og med hvilket indhold.