

Bilaga 2

Europeiska erfarenheter av samhälls-
planering på nationell nivå
– En förstudie

Innehållsförteckning

1	Europeiska erfarenheter av nationella analysunderlag.....	5
1.2	Lärdomar från de två fallstudierna	6
1.3	Det finska exemplet	10
1.4	Nederländerna	24
1.5	Källor bilaga 2	37

Europeiska erfarenheter av samhälls- planering på nationell nivå – En förstudie

I denna bilaga görs en utblick mot Finland och Nederländerna med fokus på de digitala planerings- och analysunderlag som dessa länder arbetar med.

1 Europeiska erfarenheter av nationella analysunderlag

Som en del i förslaget till Rådet för samhällsplanering föreslås en digital plattform och nationella analyser för att stärka kunskapen om övergripande strukturer och funktionella samband. Med anledning av detta har en förstudie genomförts med fokus på hur andra länder arbetar med nationella planeringsverktyg för rumslig analys på nationell nivå. Huvudsakligen studerades nationella analyser och visualiseringar i Finland och Nederländerna, eftersom dessa två länder dels har nationella plattformar för planering idag, dels i mångt och mycket är jämförbara med Sverige sett till kontext och geografi.

1.1.1 Syften och fokus

I huvudsak har förstudien syftat till att skapa förståelse kring hur nationella analyser och visualiseringar hanteras i Finland och Nederländerna som redan idag har nationella plattformar för detta. Förstudien har därför fokuserat på hur funktionella samband och analyser visualiseras och kommuniceras och hur underlaget har nyttjats av planeringsaktörer.

I fördjupningen av Finlands nationella planeringssystem har huvudsakligt fokus varit på den utvecklingsbild som producerades 2015 vid namn ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050¹ eftersom det är utvecklingsbilden som visualiserar analyser. Finland har också ett nationellt planinstrument som är lagligt bindande vid namn VAT som diskuteras mer i detalj nedan.

I fördjupningen av Nederländerna har fokus varit på den nationella strategin för fysisk planering och miljö (Nationale Omgevingsvisie - NOVI)² som är ett instrument i den nya miljö- och planlagen (Omgevingswet)³ som för samman olika nivåer inom offentlig förvaltning, politiker och det civila samhället för att identifiera och uppfylla huvudsakliga nationella intressen i landet. Den bakomliggande principen för detta nya synsätt är att rumsliga insatser i livsmiljön inte ska ske isolerat från andra sektorsinsatser och program. NOVI är ett gemensamt förhållningssätt till hållbarhet och avser att hantera komplexa utmaningar som påverkar rumslig och fysisk livsmiljö. De två huvudsakliga aspekterna av NOVI är:

¹Miljöministeriet (2015). ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050.

²NOVI är inte det första nationella planerings ramverket i Nederländerna. Det har dock en helt annan utgångspunkt än de tidigare

³Environment and Planning Act, The Hague 2016

1. Behoven av en hållbar utveckling,
2. Förekomsten av en stark tradition och historia av planering i Nederländerna för att reglera livsmiljön.

1.1.2 Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier av officiella dokument i de bägge länderna samt semi-strukturerade intervjuer. I dokumentstudien har fokus varit på att förstå hur analyser och data presenteras och visualiseras, varför och vad för underlag som använts för att kunna visualisera analyserna. I Finland har intervjuer genomförts med aktörer från Miljöministeriet som ansvarar för framtagandet av utvecklingsbilden, dvs. den bild som har granskats i denna förstudie. I Nederländerna har intervjuer genomförts med experter på Delta Metropool Association, som är en medlemsbaserad planeringsförening och har varit mycket involverad i processen med att förbereda NOVI-dokumentet. Dessutom har en fokusgrupp genomförts med tre anställda vid ministeriet för inrikes- och kungarikere relationer (BZK), som har varit involverade under hela processen med att förbereda NOVI-dokumentet, samt en intervju med den tidigare chefen för NOVI-programmet, under vars ledning NOVI-programmet utvecklades.

1.2 Lärdomar från de två fallstudierna

De bägge fallstudierna presenteras utförligt längre fram i bilagan, nedan lyfts lärdomar från det nederländska och finska exemplet. Lärdomarna kan bidra att i en svensk kontext kunna ta stegen mot att utveckla en svensk nationell analyskapacitet som stöd för det råd för samhällsplanering som föreslås.

En huvudsaklig lärdom är att syftet med de nationella plattformar för planering som finns i Nederländerna och Finland är att hjälpa aktörer i val och avvägningar när det kommer till rumslig planering genom att analysera olika alternativa sätt att hantera olika frågor samt dess konsekvenser och visualisera detta på nationell nivå.

1.2.1 Processen lika viktig som produkten

Att det i Finland och Nederländerna finns nationella plattformar för planering är en viktig del i ländernas planeringsstruktur, och i båda länderna syftar de till att öka den kontextuella och rumsliga förståelsen på en nationell nivå. Analyserna är en viktig del i den förståelsen, men i samtal med planeringsaktörer framkommer det, framförallt i det finländska exemplet, att processen att ta fram materialet var och är lika viktig som den slutgiltiga produkten. Att samordna nationella, regionala och kommunala aktörer belyses som en mycket viktig del för i de nationella plattformarna. Utan processen där olika aktörer fick möjlighet att få insyn i

utvecklingen av plattformen hade produkten inte kunnat fungera i praktiken.

1.2.2 Förankring och långsiktighet, kontextens betydelse

En annan viktig lärdom som går att dra från både Nederländerna och Finland är att ALLI och NOVI bygger på en lång tradition att arbeta med planering på nationell nivå. Den traditionen grundar sig i att det finns en bas för samarbete där nationella, såväl som regionala och kommunala aktörer möts. När den basen för samarbete väl finns på plats så kan det vara grunden till en digital plattform. Att skapa en fristående plattform utan koppling till faktisk planering och reella planeringsutmaningar kan istället bli en grund för konflikt.

I samtal med den finska planeringsaktören beskrivs skapandet av ett nationellt forum som en av de viktigaste aspekterna för att kunna skapa nationella visualiseringar och analyser. Ett nationellt forum kan stå som grund i vad för analyser som ska skapas, i vilken kontext och vad som ska förmedlas samt varför.

En aspekt som togs upp i en intervju om det nederländska exemplet var den politiska kontextens betydelse. NOVI initierades och togs fram av ett ministerium (motsvarande svenska departement). I en svensk kontext med relativt fristående och starka sektorsmyndigheter så kan det påverka förankrings- och implementeringsprocessen av ett ramverk för nationell planering. Hur materialet förankras är alltså en viktig del i skapandet av en digital plattform.

1.2.3 Vad ska förmedlas? Tanken bakom kartan

Att visualisera data, markanvändning, eller olika perspektiv på karta kan vara givande för många aktörer och ett viktigt verktyg för att skapa en förståelse kring framförallt rumslig planering. I fallstudierna framkommer dock att kartor kan innebära vissa utmaningar, och det som visualiseras kan vara grund för konflikt. Framförallt i Nederländerna har kartorna varit kontroversiella och flera togs bort i den slutgiltiga versionen av NOVI.

Det framkommer också i fallstudierna att det är utmanande att visualisera material eftersom det aktualiserar en utmaning kopplat till avvägningen mellan hur konkreta och detaljerade såväl analyserna som visualiseringarna ska vara. Om analyserna och visualiseringarna inte blir tillräckligt konkreta finns det en risk för att det bli intetsägande. Om de blir för konkreta finns det å andra sidan en risk för att de trampar in på det regionala och kommunala planeringsansvaret. Att ta medvetna val kring vad och varför olika aspekter faktiskt visualiseras, och hur det ska användas och bidra i planeringen, är en viktig del i skapandet av en digital plattform.

I arbetet med att starta en digital samhällsplaneringsplattform är avgränsning alltså en viktig del. I det nederländska exemplet finns exempelvis en väldigt tydlig definition av fysisk livsmiljö och därmed också vad som ska inkluderas i NOVI. I Finland är avgränsningen inte riktigt lika tydlig, men det finns ett starkt fokus på att ALLI fokuserar på regionsstrukturen och trafiksystemet.

1.2.4 Samarbete

Att visualiseringar och analyser bygger på samarbete är också en lärdom från de två europeiska fallstudierna. I Nederländerna hölls exempelvis designworkshops vilka beskrivs som ett mycket effektivt verktyg för att inkludera olika perspektiv, för att ge utrymme till olika idéer och intressen i det tidiga skedet av processen. Workshoparna skapade också en miljö där organisationer med mer agens eller resurser behövde ta hänsyn och lyssna in mindre organisationers intressen och behov.

Som beskrivits tidigare är samarbetet kärnan i NOVI. I samtal med delaktiga planeringsaktörer lades stor betoning på att det sedan länge finns en etablerad kollektiv samarbetskultur i Nederländerna. Kulturen har rötterna i kampen mot höga vattennivåer och som går många år tillbaka i tiden. Följaktligen finns det en mentalitet i Nederländerna att större utmaningar (som höga vattennivåer) inte kan lösas om det inte finns ett meningsfullt samarbete mellan flera olika aktörer och planeringsnivåer. Det uppfattas således finnas en ”sense of urgency” att samverka. Enligt intervjupersonerna förklarar detta varför det var möjligt (och angeläget) att utveckla en nationell planeringsram. Kärnan i en sådan etablerad samarbetskultur måste dock vara förankrad i kunskap om den lokala kontexten.

Det är dock viktigt att betona att samarbete inte bör ske för samarbetets skull. I Nederländerna bjöds planeringsaktörer in i processen för framtagandet av NOVI, men alla planeringsaktörer kände sig i slutändan inte hörda när de fick se de 21 nationella målen som var resultatet av samarbetet. Det är därför viktigt att definiera vilka aktörer som bjuds in, varför och vad effekten och resultatet av det samarbetet ska vara. Då ökar chansen att deltagande aktörer har samma bild av vad samarbetet ska resultera i.

1.2.5 Faktorer i utveckling kan skifta snabbt

I både det nederländska och det finska exemplet sätts den nationella utvecklingen i ett internationellt perspektiv. I Finland blickar man utåt för att skapa en förståelse kring den internationella kontexten och hur globala händelser och faktorer kan komma att påverka Finland i längden.

Dessa händelser och faktorer kan dock förändras vilket skapar en risk kring att materialet snabbt blir inaktuellt. I både Nederländerna och

Finland har det därför identifierats att det finns ett konstant behov av att uppdatera och hålla data aktuell – annars försvinner funktionen och syftet.

På liknande sätt kan också nationella händelser ändras snabbt och det utgör en viss risk när det kommer till visualiseringar och kartor. Kartor är, i jämförelse med de databaser som finns, mer statiska vilket innebär att de snabbt kan bli inaktuella. Därför kan det vara aktuellt att skapa mer dynamiska kartor, något som finns exemplifierat i Nederländerna.

1.2.6 Viktiga faktorer i framtagandet av en nationell underlags-/analysplattform

I utvecklandet av en potentiell svensk underlags-/analysplattform har det i den här studien identifierats ett antal faktorer som är viktiga att ta hänsyn till.

En viktig faktor att ta hänsyn till är vad som ska analyseras samt visualiseras samt varför. I skapandet av en nationell plattform är dessa de viktigaste frågorna att reda ut innan plattformen tas fram. I och med det arbete som pågår med framtagandet av ett ramverk för nationell planering finns god grund i att skapa en plats där aktörer kan mötas, diskutera och förankra just den frågan. I fallstudien från Nederländerna är det en viktig lärdom som betonas av flera aktörer som var med och tog fram underlaget för plattformen. Det är också viktigt att tänka över vad visualiseringarna ska bidra till, dvs. vilka nyttorna är, och för vem.

I skapandet av en digital plattform är det viktigt med kontinuerlig uppdatering för att plattformen ska vara aktuell för planeringsaktörer. Vem eller vilka som ansvarar för det är därför en fråga som bör prioriteras i uppstartsarbetet. Att också skapa en kontinuitet i arbetet kring plattformen är en viktig faktor. I Finland är det exempelvis SYKE, Finlands miljöcentral, som är ansvarig för framtagandet och uppdateringen av den nya databasen som tas fram i och med utvecklingen av den nya utvecklingsbilden.

I likhet med att skapa en kontinuitet i plattformen är det viktigt att det finns en förankring av den. Det är viktigt att plattformen skapas under parametrar av att den ska vara styrande, vilket kan kräva beslut från regeringen för att alla myndigheter ska se plattformen och ramverket som styrande. Detta är också en viktig del i att skapa ett förtroende för plattformen.

I det nederländska fallet skapades NOVI för att trycket på tillgängligt (mark)utrymme är så stort att intressen kolliderar. En av huvudorsakerna bakom NOVI är alltså att utrymmet är knappt med tanke på både befolkningen i landet och landets läge i förhållande till havsnivåerna. Om det finns en vilja att starta en digital plattform i Sverige kan det vara av behov att beakta varför det behövs och hur det ska användas. Varför är det

en nytta att visualisera vissa aspekter och hur är det tänkt att dessa ska användas?

I relation till föreliggande arbete med att ta fram ett råd för samhällsplanering går det att identifiera flera nyttor med en digital plattform. Det kan vara ett hjälpsamt verktyg i att öka förståelsen för hur exempelvis transport och regional utveckling hänger samman, eller hur stora industrisatsningar kan komma att förändra befolkningsstrukturen i Sverige. Viktigt att notera är dock att visualiseringar och kartor kan vara grund för konflikt, vilket exemplifieras i Nederländerna. Vad som visualiseras, hur det visualiseras och varför bör därför ha en grund i det arbete som just nu pågår med att ta fram ett ramverk för nationell planering. Ramverket grundar sig i att öka samarbetet och samordningen mellan nationella myndigheter, vilket är en nödvändighet för att en plattform ska kunna fungera.

1.3 Det finska exemplet

I fallstudien av Finlands nationella planeringssystem har fokus i huvudsak varit på den utvecklingsbild som producerades 2015 vid namn ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050⁴ eftersom det är utvecklingsbilden som visualiserar analyser. Finland har också ett nationellt planinstrument som är lagligt bindande vid namn VAT som diskuteras mer i detalj nedan.

1.3.1 Planeringskontext

I Finland finns ett nationellt planinstrument som utgör riksomfattande mål för områdesanvändning – VAT. Målen för områdesanvändning ska beaktas i planering på regional och kommunal nivå och av alla statliga myndigheter. I målen för områdesanvändning står det exempelvis att ”[g]enom planeringen av områdesanvändningen påverkar man direkt varboendet, näringslivets och fritidens verksamheter placeras samt de nätverk som sammanbinder dem.”⁵ Målen är brett utformade, och ska ge tolkningsutrymme för planeringsaktörer att realisera dem i den rumsliga strukturen.

Utöver målen för områdesanvändning finns också juridiskt bindande landskapsplaner på regional nivå. Den regionala nivån i Finland utgörs av landskapsförbund bestående av landskapets kommuner. Förbunden är ansvariga för att ta fram landskapsplanerna. Målen på nationell nivå

⁴ Miljöministeriet (2015). ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050.

⁵ Miljöförvaltningen (2017). Miljö > Riksomfattande mål för områdesanvändningen (ymparisto.fi), s.1.

realiseras och konkretiseras alltså till viss del på regional nivå, där de hanteras och sätts i ett perspektiv av andra regionala mål.

På kommunal nivå finns generalplaner (motsvarande svenska översiktsplaner) och detaljplaner. Generalplan är en allmän plan som berör hela kommunen och styr placering av bostäder, service, arbetsplatser och rekreationsområdena. Planen kan både vara flexibel, vilket innebär att den kan vara väldigt allmän och strategisk, eller detaljerad för en mer direkt styrning av byggandet. Exempelvis används sådana mer detaljerade planer i strand- och byområden, eller vid utvecklandet av vindkraftsbyggen.⁶

På nationell nivå finns också Finlands utvecklingsbild 2050, som är ett policydokument av visionär karaktär. Miljöministeriet ansvarar för att ta fram utvecklingsbilden som sätter hela Finland i en kontext som ger rumslig vägledning kring vart Finland är på väg. Utvecklingsbilden består av tre delar, som går att beskriva som utvecklingsutsikter, riktlinjer samt vad i regionsstrukturen och transportsystemet som eftersträvas.

Utvecklingsbilden är tänkt att vara vägledande inom flera olika samhällssektorer, och på olika förvaltningsnivåer. Det kan handla om planering av områdesanvändning, stads- och landsbygdpolitik, klimat och energipolitik, planering av trafiksystem, boende med mera. I regioner och kommuner finns en mängd aktörer, såväl offentliga som privata, i olika verksamheter som har olika syften och mål. Utvecklingsbilden ska skapa en medvetenhet hos dessa aktörer kring deras roll i utvecklandet av regionstrukturen, och därmed också trafiksystemet. Utvecklingsbilden belyser dels hur aktörer påverkar regionstrukturen, dels hur aktörer påverkas av strukturerna.

Syftet med utvecklingsbilden är också att sätta ramarna för den regionstruktur och trafiksystem som eftersträvas, och också för att ge förutsättningar för att Finland ska utvecklas för att bli ett sådant konkurrenskraftigt och hållbart land som möjligt. Utvecklingsbilden syftar till att ge aktuell information om regionstrukturen som möjliggör för planeringsaktörer att förbereda sig på och vara proaktiv i den utveckling som kan komma att ske, men också för att skapa förutsättningar för aktörer att jobba mot eftersträvd utveckling.

1.3.2 Nationella analyser och visualiseringar

Utvecklingsbilden består av tre delar; utvecklingsutsikter, riktlinjer samt vad i regionsstrukturen och transportsystemet som eftersträvas.

Den första delen fokuserar på utvecklingsutsikter där Finland sätts i en internationell kontext. I denna del identifieras och belyses trender som påverkar Finland nationellt och regionalt. Den andra delen, riktlinjer,

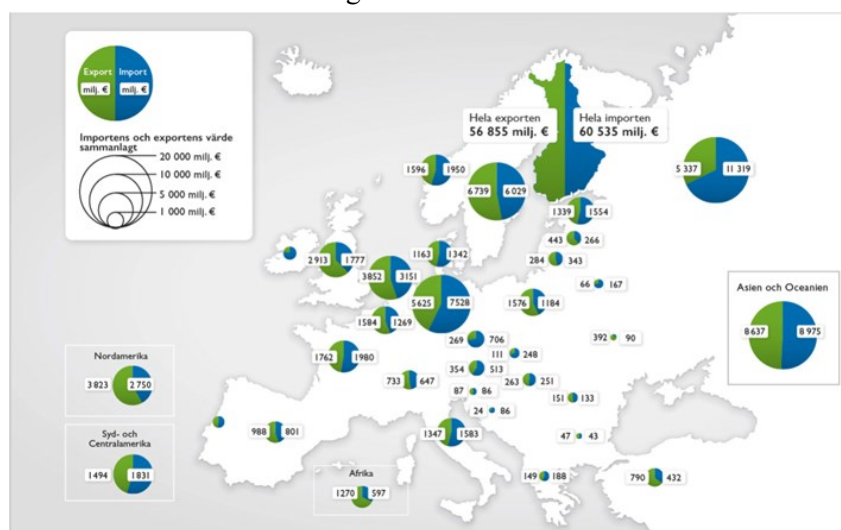
⁶ Miljöförvaltningen (2013). Miljö > Generalplanläggning (ymparisto.fi)

definierar och beskriver just riktlinjer för hur utvecklingen av regionstrukturen och trafiksystemet ska ske. Den tredje delen beskriver vilken regionsstruktur och trafiksystem som eftersträvas. Dessa tre delar presenteras mer ingående nedan.

Utvecklingsutsikter

Den första delen av Finlands utvecklingsbild består av utvecklingsutsikter, där Finland sätts i sitt sammanhang och en global kontext. Globaliseringen beskrivs på ett generellt sätt, men också hur den påverkar både Europa och Finland. Klimatförändringen beskrivs som en växande utmaning och något som fortsatt kommer att påverka Finland i framtiden. I den finländska kontexten beskrivs exempelvis att globaliseringen till stor del har bidragit till den utveckling av teknologiska utveckling som skett i det Finlands samhälle och inte minst näringsliv.

Finland beskrivs i relation till världen och Europa. På Karta 1 visualiseras exempelvis Finlands export och import från olika länder, vilket skapar en förståelse av internationella relationer. Utöver beskrivning av globaliseringen beskrivs också hur Finland bör hantera dessa effekter och faktorer. Exempelvis beskrivs det att ”I och med den tekniska utvecklingen, digitaliseringen av ekonomin och robotiseringen förändras också Finlands ställning i den globala arbetsfördelningen. Inom industrin kan fördelningen, spridningen och utlokaliseringen av produktionen fortsätta. Automatiseringen av tillverkningen kan sänka produktionskostnaderna vilket gör det möjligt att flytta produktionen från länder med låga arbetskraftskostnader tillbaka till länder med hög digital beredskap.”⁷ I utvecklingsbilden definieras alltså dels trender och effekter, dels hur dessa bör bemötas för att nå den regionstruktur som eftersträvas.



Karta 1. Finlands export och import från olika länder (2011). Data från Tullens utrikeshandelsstatistik. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

⁷ Miljöministeriet (2015). ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050, s. 9

Det tredje området inom utvecklingsutsikter fokuserar på urbaniseringen och metropolutvecklingen. Framförallt ges en beskrivning av hur urbaniseringen ser ut i Finland – i jämförelse med exempelvis Sverige – men också vad trender och prognoser pekar på. Det identifieras bland annat att stadsregionernas influensområden vidgas, och att växelverkan eller samverkan dem emellan växer. Detta exemplifieras bland annat av att pendlingsområdena i Finland har ökat. Förhållandet mellan landsbygd och städer beskrivs också, framförallt i perspektivet av befolkningsmängd- och ålder.

Sammanfattningsvis syftar den första delen till att skapa en förståelse kring den globala kontext Finland är i, och att utvecklingen i Finland påverkas av yttre faktorer som måste belysas och tas hänsyn till i den nationella, regionala och kommunala planeringen. Avsnittet skapar alltså en slags nulägesbild som ligger till grund för resterande två delar i utvecklingsbilden.

Riktlinjer

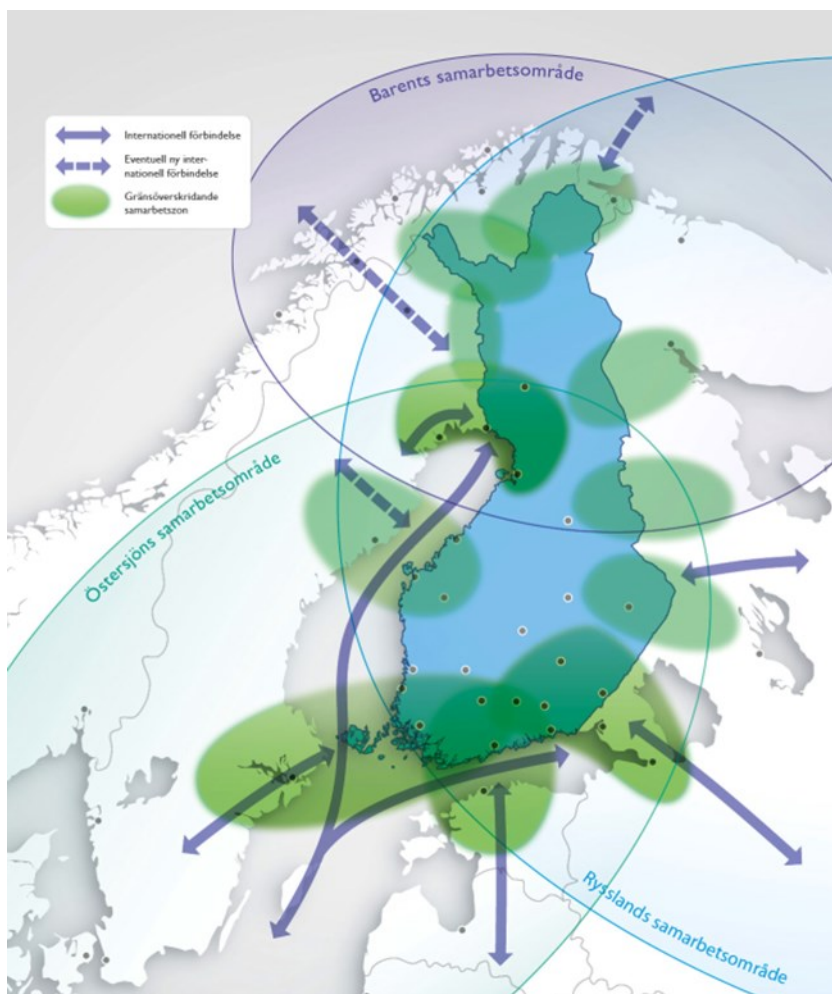
I den andra delen definieras och beskrivs riktlinjer för utvecklingen av regionstrukturen och trafiksystemet. Riktlinjerna fokuserar på förnybar närings- och företagsstruktur, att förbättra befolkningens välfärd och levnadsförhållanden samt ett koldioxidsnålt samt energi- och resurseffektivt samhälle. I denna del finns inga visualiseringar eller kartor, utan denna del sätter riktlinjerna och bygger upp en förståelse kring vad planeringsaktörer ska göra för att nå den regionsstruktur som eftersträvas. De riktlinjer som definieras är:

- En förnybar närings- och företagsstruktur stärker konkurrenskraften
- Befolkningens välfärd och levnadsförhållanden blir bättre
- Samhället är koldioxidsnålt samt energi- och resurseffektivt.

Den regionstruktur och det trafiksystem som eftersträvas i Finland

I den tredje delen beskrivs den regionstruktur och trafiksystem som eftersträvas i Finland. Det är också i denna del som det finns mest visualiseringar som inte endast är beskrivande, utan där analys sätts på karta.

Konkurrenskraft och Finlands ställning i världen beskrivs som en mycket viktig del, med hänsyn till bland annat den globalisering som pågår. Här pekas Östersjöområdet och EU:s marknad ut som särskilt viktiga, men också Ryssland pekas ut som en potentiell handelspartner som kan komma att ha större betydelse i framtiden. Turismen är en sak som skapar nya arbetsplatser och skapar en rörelse mellan Ryssland och Finland som gynnar regioner vid den sydöstra och östra gränsen. Likaså viktiga områden i Barentsområdet.



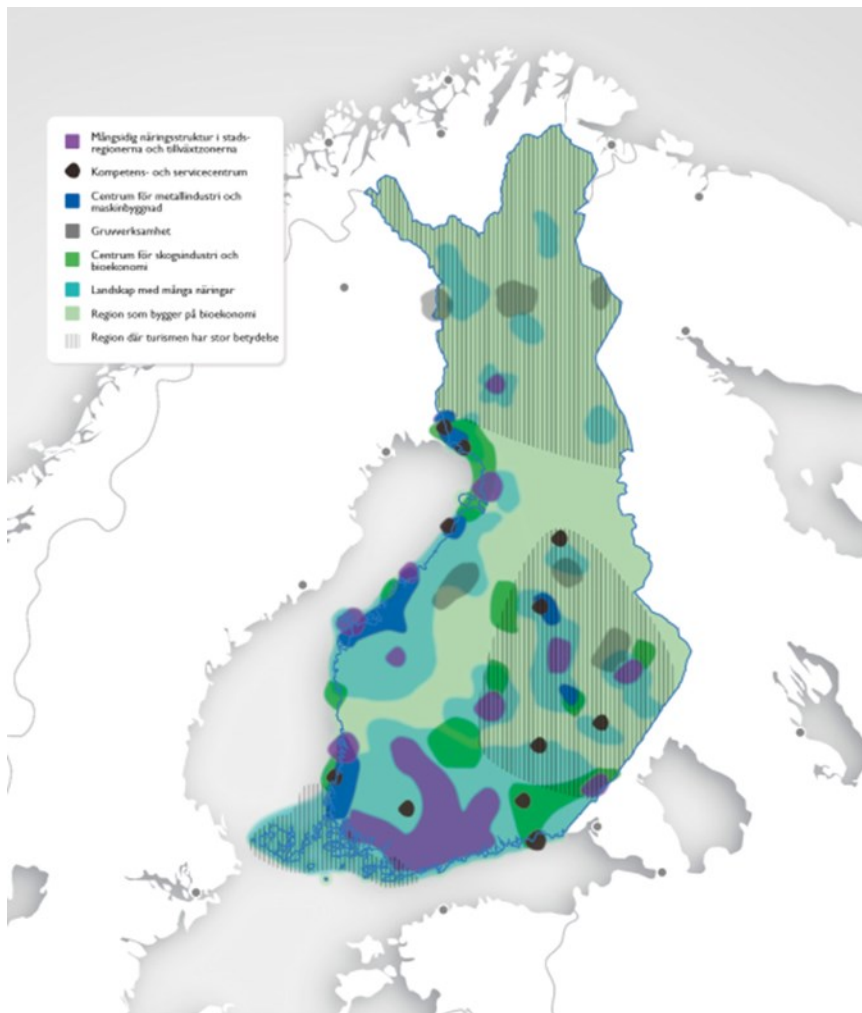
Karta 3. Karta från Utvecklingsbilden som visar de viktigaste internationella samarbetsområdena och -zonerna, samt behoven av förbindelser för den finländska regionstrukturen fram till 2050. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

De viktigaste internationella samarbetsområdena och -zonerna visualiseras i Karta 3. Den visualiserar vikten av Barents, Östersjöns och Rysslands samarbetsområde och är ett sätt att belysa var samarbetena kan komma att spela störst roll i Finland. Här kopplas det i sin tur samman med dels existerande förbindelser, dels eventuellt nya förbindelser, vilket lyfter in transportsystemets påverkan och sammankoppling med samarbetsområdena.

En flerkärnig och nätverksbaserad regionstruktur eftersträvas i Utvecklingsbilden. Med flerkärnighet finns möjligheter i att förbättra konkurrenskraften hos enskilda regioner som i framtiden kommer grunda sig i förmågan att specialisera sig och samarbeta med andra hos olika typer av orter och regioner. Det i sig kan bidra till ett mer konkurrenskraftigt Finland. Utvecklingsbilden tar alltså avstamp i redan existerande regionala styrkor för att öka konkurrenskraften genom att belysa och använda sig av de resurserna som redan finns i regionerna.

I utvecklandet av en flerkärnig och nätverksbaserad regionstruktur lyfts flera aspekter som är viktiga för att det ska realiseras:

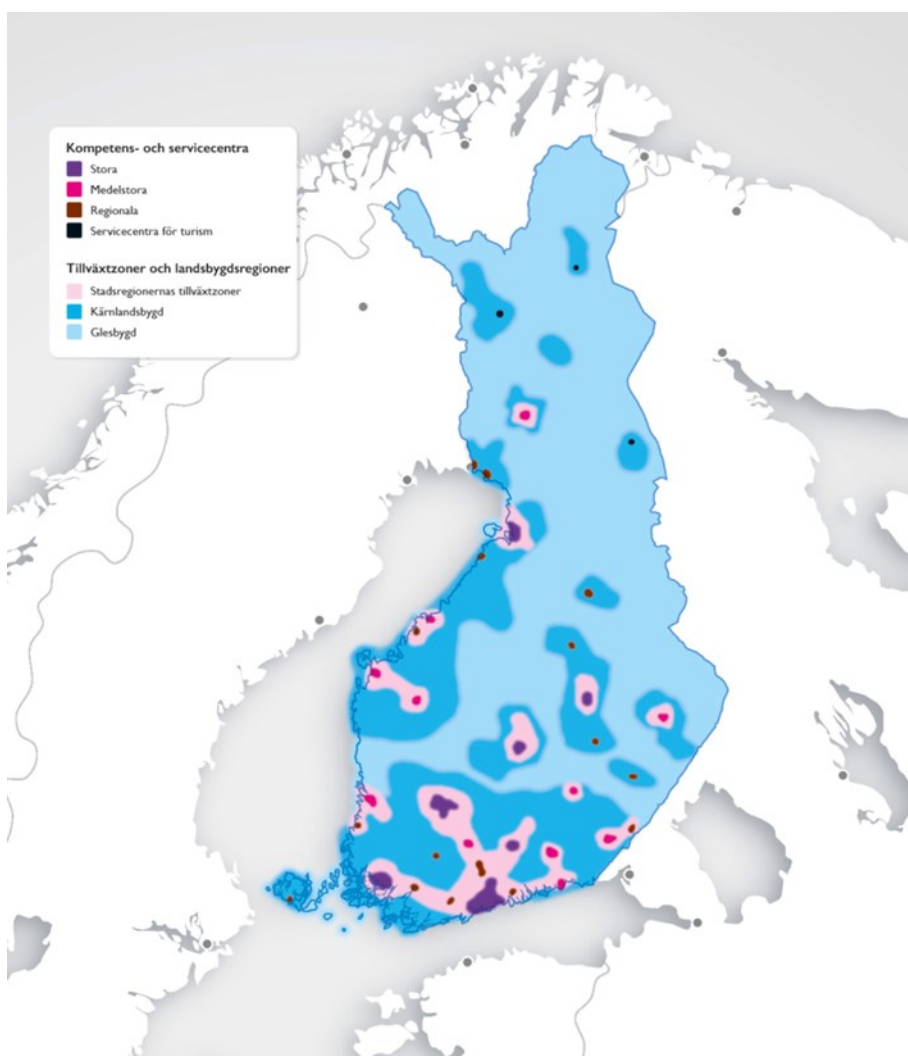
- Mångsidig användning av resurser
- Regionsstrukturen är en grundförutsättning för att förnya näringsverksamheten
- Dataintensiva branscher, bio- och naturresursekonomin, turismen och gruvverksamheten är lokomotiv för förändringen
- Olika typer av centra knutpunkter i en nätverksbaserad regionstruktur
- Livskraft till landsbygden
- Nätverksbildande och zoner stödjer flerkärnigheten
- Möjliggörande ekosystemtjänster en del av en hållbar regionstruktur



Karta 4. Näringar som framhävs i regionerna i den framtida regionstrukturen. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

Karta 4 visualiserar näringar som framhävs i regionerna i den framtida regionsstrukturen. Här sätts alltså regioners näringslivsinriktningar på karta, och visualiseras på ett sätt som till viss del skapar förståelse kring var exempelvis turismen är som starkast, eller var det är gruvverksamhet. Kartan i sig ger möjligen inte information och kunskap till enskilda regioner och kommuner i Finland, men det skapar en gemensam bild som kan öka förståelsen av olika näringars betydelse.

I samma spår beskrivs olika typer av centra som viktiga i en nätverksbaserad regionsstruktur. Kontinuerligt belyser utvecklingsbilden att regionernas existerande styrkor är något som bör fokuseras på för att skapa en regionsstruktur som hänger ihop. ”Ett regionalt täckande nätverk av centra av olika storlek är det bästa sättet att garantera befolkningens välfärd och utnyttjandet av regionala resurser i olika delar av landet.”⁸

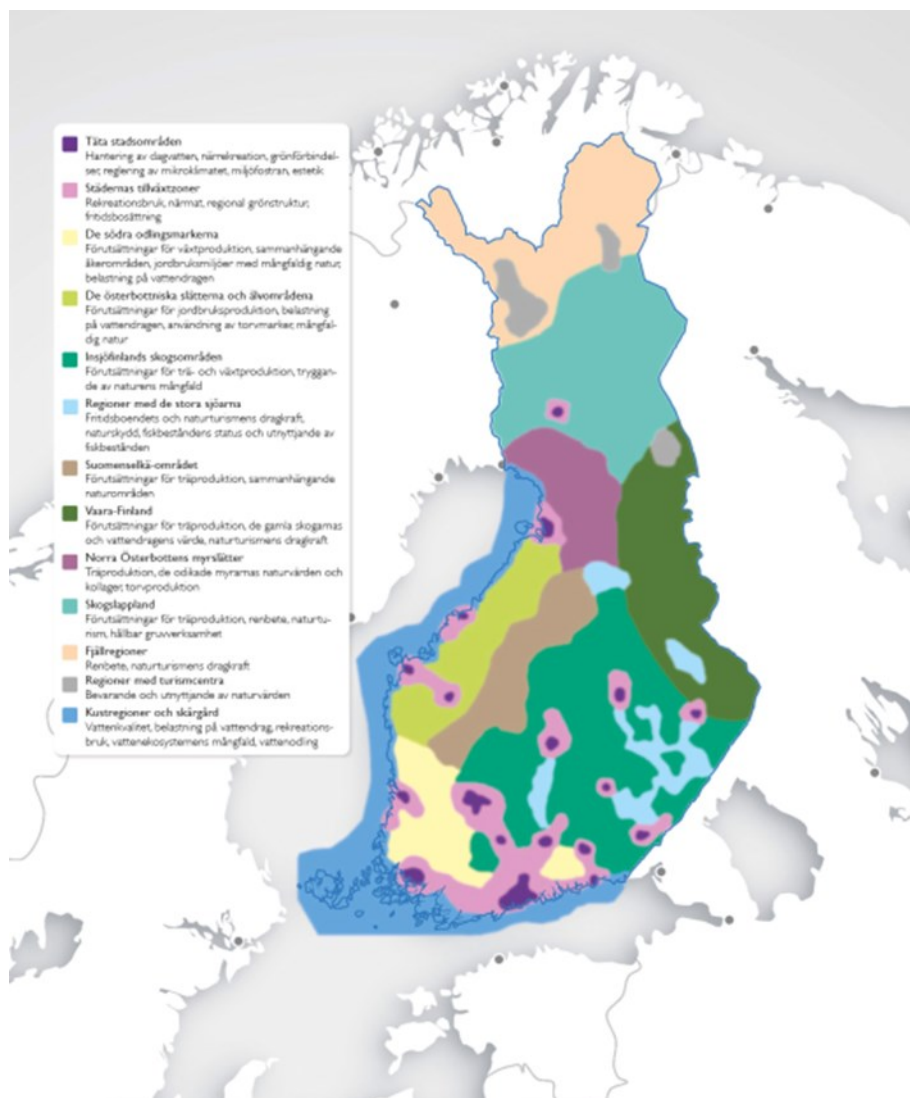


Karta 5. Finlands flerkärniga regionstruktur 2050. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

⁸ Miljöministeriet (2015). ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050, s. 30

Dessa framtida centra visualiseras i Karta 5 tillsammans med Finlands tillväxtzoner och landsbygdsregioner. Det beskrivs att Helsingforsregionen ska utvecklas till en stark europeisk metropol och ha en stark koppling till andra centra i närheten, och att landsbygdsregionerna utvecklas utifrån deras styrkor och att dessa centra samverkar med alla olika typer av regioner. Visualiseringen visar alltså den regionsstruktur som utvecklingsbilden riktar sig mot och beskriver.

Att Finland är ett så pass avlångt land med olika regioner och centra skapar en stor variation i ekosystemtjänster och det beskrivs som en styrka för Finland. Ekosystemtjänsterna skapar utveckling för såväl produktionstjänster som kulturella tjänster och kan vara en bidragande faktor till att skapa möjligheter för befolkningen i hela Finland.



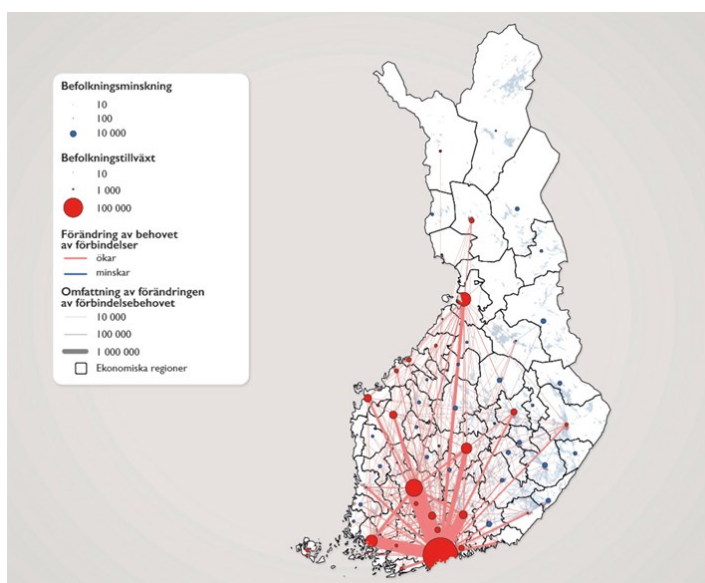
Karta 6. Aspekter på utnyttjande av ekosystemtjänster och naturens särdrag i olika regioner. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

Karta 6 visualiserar vilka ekosystemtjänster som finns och var. Eftersom ekosystemtjänsterna beskrivs som viktiga är det relevant att peka ut vad för särdrag olika regioner har. Återigen visualiseras regionala styrkor på karta, något som med stor sannolikhet redan finns kunskap om i respektive region, men att kartan skapar en helhetsbild och en förståelse för hur exempelvis regionerna kan samverka för utveckling. Att regioner med stora sjöar sätts på karta är inte för att belysa att det finns stora sjöar, utan snarare för att belysa att sjöarna kan möjliggöra utveckling för naturturism och att dessa regioner är en viktig del i att upprätthålla fiskbeståndens status och att dessa utnyttjas på ett hållbart sätt.

Utöver regionsstrukturen belyses också trafiktjänster och infrastruktur som en viktig del i utvecklingsbilden. Trafiktjänster som utvecklas och en möjliggörande infrastruktur eftersträvas. Också här betonas ett antal aspekter som ses som extra viktiga, och det definieras vad det är som eftersträvas:

- Trafiktjänsterna effektiviserar utnyttjandet av infrastrukturen
- Servicenivåns betydelse som planeringsredskap ökar
- En driftsäker infrastruktur är en del av regionstrukturen
- Ett starkt transportsystem skapar konkurrenskraft
- Beredskap inför förändrade transportbehov
- Tillgänglighet genom att spara miljön
- Den interna trafiken i stadsregionerna blir viktigare
- Länkar till internationella trafikkorridorer

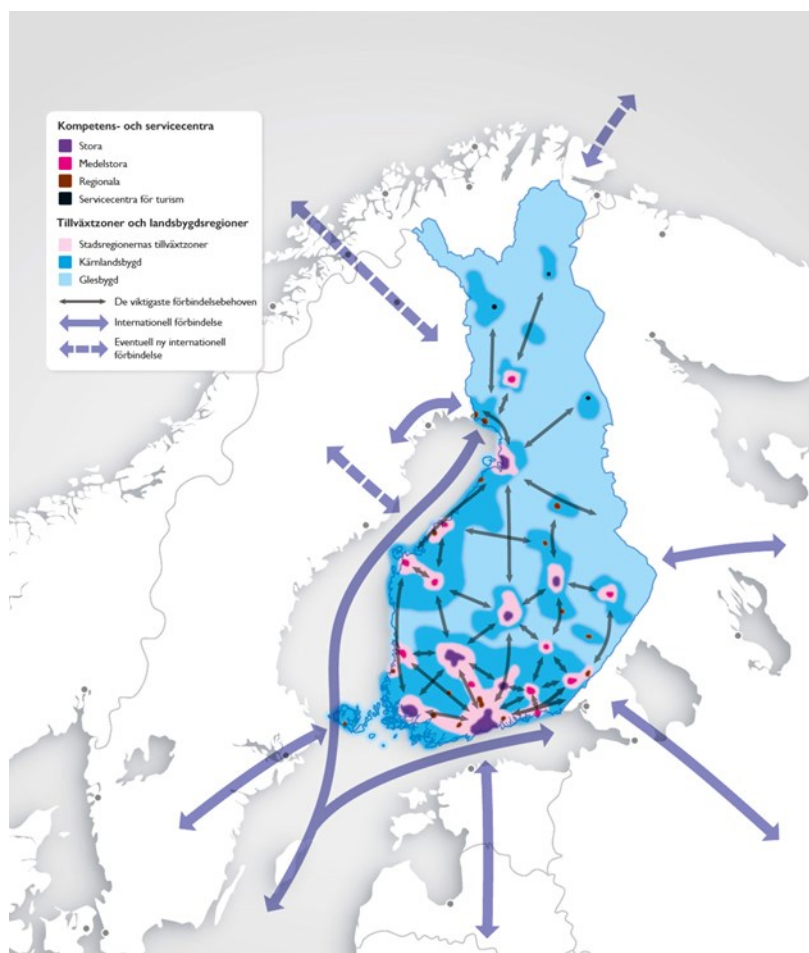
Under punkten beredskap inför förändrade transportbehov görs en analys av hur befolkningstillväxten och -minskningen kan förändra behovet av förbindelser.



Karta 7. En skiss av kommande förändringar i växelverkan mellan olika ekonomiska regioner utifrån Statistikcentralens befolkningsprognos för 2011-2040. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

Karta 7 visualiserar den sammanvägda analysen av förändringar i befolkning och behovet av förbindelser. Analysen bygger på Statistikcentralens (motsvarande svenska Statistiska centralbyrån) befolkningsprognos. Visualiseringen tydliggör var fokus för utveckling i trafiktjänster och infrastruktur bör vara i och med framförallt den befolkningstillväxt som prognostiseras. Detta kan vara av relevans i Sverige också, men här kan det snarare vara av intresse att se till olika scenarier, som exempelvis att en fabrik öppnas och en annan stänger, och hur det i sin tur kan komma att påverka trafiksystemet.

Att Finland är och fortsatt kommer att vara en del av en global kontext är vägledande genom hela utvecklingsbilden. Infrastrukturoppkopplingar till omkringliggande områden är därför en stor och viktig del i Finlands fortsatta utveckling.



Karta 8. De viktigaste behoven av förbindelser. Bild från Finlands utvecklingsbild 2050.

I Karta 8 läggs flera lager på varandra. Här visualiseras kompetens- och servicecentra, tillväxtzoner och landsbygdsregioner och behoven av samt redan existerande förbindelser till andra delar av världen. Här sätts också kompetens- och servicecentras utveckling i relation till behovet av transport. Exempelvis beskrivs det att "[b]ioekonomins och gruvindustrins tillväxt ökar industrins transportbehov och förutsätter även att vägnätet på lägre nivå fungerar."⁹

Sammanfattningsvis är den tredje delen av utvecklingsbilden där analys sätts på karta. Visualiseringarna skapas inte för att visa aspekter, byggnationer, trender eller prognoser på ett detaljerat sätt, utan skapar snarare en förståelse kring vad inriktningen för Finland är och också relationen till hur det ser ut i Finland idag.

1.3.3 Hur används utvecklingsbilden?

Syftet med utvecklingsbilden är att den ska vara ett besluts- och diskussionsunderlag när aktörer tar beslut som påverkar regionstrukturen och trafiksystemet. Utvecklingsbilden beskriver regionstrukturen som trafikförbindelser, kunskapsstrukturer och hur service samt produktionsanläggningar placeras i Finland. Aktörer som påverkar regionstrukturen ska med hjälp av utvecklingsbilden kunna fatta välgrundade beslut när till exempel offentlig service i en region planeras. Kommunala och regionala aktörer ska känna till och ta med utvecklingsbilden i planeringsunderlaget.

Inom statsförvaltningen ska utvecklingsbilden vara ett underlag för sektorsmyndigheter som påverkar regionstrukturen. Det rör både de som direkt påverkar den regionala strukturen och beslut som mer indirekt påverkar, till exempel beslut som rör ekonomiska styrmedel.

Landskapsförbunden på den regionala nivån lyfts fram i utvecklingsbilden som en mycket viktig aktör i utvecklandet av den nationella regionstrukturen. I denna fallstudie undersöks därför hur utvecklingsbilden används i några av de landskapsplaner som finns tillgängliga på svenska, Österbotten, Egentliga Finland och Nyland. Finland har totalt 18 landskapsförbund. Ambitionen har varit att få några exempel på hur det kan se ut på regional nivå snarare än att ge en heltäckande bild.

VAT-målen på nationell nivå är juridiskt bindande och den regionala planeringen ska överensstämja med dessa. Eftersom utvecklingsbilden till viss del har legat till grund för de nationella målen så anpassas den regionala planeringen indirekt efter utvecklingsbilden. Målen är också tydligt belysta i de landskapsplaner som undersökts. Österbottens landskapsplan lyfter dessutom fram utvecklingsbilden inklusive visualiseringar som en del av planeringsunderlaget. Nylands landskapsplan refererar till

⁹ Miljöministeriet (2015). ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050, s. 41

utvecklingsbilden vilket visar att den har varit en del av underlaget i planeringsprocessen. Egentliga Finland nämner inte utvecklingsbilden i sin tematiska plan för naturvärden och resurser vilken var den enda som fanns tillgänglig på svenska. Däremot lyfts de nationella målen fram tydligt som mål för den regionala planeringen.

En viktig aspekt som utvecklingsbilden ska bidra med är ökad samverkan över landskapsgränserna. Framförallt ska trafikplanering ske regionöverskridande. Det är prioriterat för att det nationella trafiksystemet ska hålla ihop. Samverkan och samarbete med andra landskapsförbund lyfts som en viktig aspekt i de planer som undersökts. Om samverkan lyfts för att det står i den nationella utvecklingsbilden är såklart svårt att säga utan djupare insikt i de regionala planeringsprocesserna. Regionöverskridande samarbete anses dock viktigt både på regional och nationell nivå. Både Egentliga Finland och Österbotten har också tagit fram regionöverskridande tematiska strategier med andra landskapsförbund.

Eftersom landskapsförbunden är sammanslutningar av representanter från kommunerna i landskapet finns det en tydlig koppling mellan landskapsplanerna och planering på kommunal nivå. De nationella målen förmedlas främst till den kommunala nivån med hjälp av landskapsplanerna. I denna förstudie har fyra kommunala översiktsplaneringar undersökts. I dessa är landskapsplanerna och de nationella målen för områdesanvändning (VAT) en viktig del av planeringsunderlaget. Utvecklingsbilden nämns dock inte i någon av dem. Därmed framstår det som att landskapsplanerna agerar förmedlare av den nationella utvecklingsbilden till den kommunala nivån.

1.3.4 Pågående arbete med en ny utvecklingsbild

Miljöministeriet är just nu i en process med att ta fram en ny utvecklingsbild tillsammans med SYKE som är en forsknings och utvecklingscentral för miljöfrågor. Ambitionen är att arbetet i framtiden ska ske mer kontinuerligt och både utvecklingsbilden och databasen bakom ska uppdateras. Likt den förra utvecklingsbilden ska den nya innehålla tre delar, en lägesbild, en framtidsbild och en utvecklingsbild. Lägesbilden ska uppdateras varje år medan de andra två delarna ska uppdateras vart fjärde år under slutet av mandatperioden för den sittande regeringen.

Förutom att dokumentet ska uppdateras mer frekvent ska den också breddas till sitt innehåll. Tidigare låg fokus främst på trafiksystemet och regionstrukturen men nu ska hela samhällsstrukturen vara en del av utvecklingsbilden.

Likt den tidigare utvecklingsbilden ska den nya utgöra ett beslutsunderlag för aktörer som är med och påverkar region och samhällsstrukturen. När materialet uppdateras mer frekvent blir också beslutsunderlaget mer

relevant för aktörer som använder utvecklingsbilden som besluts och diskussionsunderlag.

Liksom tidigare är utvecklingsbilden främst ett verktyg för statsförvaltningen, landskapsförbunden och kommunerna i den långsiktiga planeringen. Särskilt vid planering av områdesanvändning när de nationella målen för områdesanvändning är aktuella (VAT).

Processen med att ta fram underlaget är som tidigare nämnt en mycket viktig del av att ta fram utvecklingsbilden. Processen utgör ett forum för intressenter och offentliga aktörer på nationell, regional och kommunal nivå samt enskilda medborgare. När utvecklingsbilden uppdateras mer frekvent så krävs det att detta forum blir formaliserat och en form för tätare samverkan behöver utvecklas.

För att utveckla en mer beständig samverkansprocess kopplat till utvecklingsbilden planeras bland annat en webbaserad plattform för informationsutbyte, ett vetenskapligt forum samt utvecklingsdagar där aktörer ses och diskuterar utvecklingsbilden.

Ambitionen är att arbetsfördelningen ska tydliggöras i och med att den nya utvecklingsbilden tas fram. Dels i samverkansprocessen som nämndes ovan men främst när det gäller insamlandet av data och upprätthållandet av en databas med relevant data, i det arbetet lyfts SYKE fram som viktig aktör.

1.3.5 Utmaningar

Nedan lyfts några av de utmaningar som framförts kopplat till utvecklingsbilden.

Utvecklingsbildens mandat i relation till planeringsaktörer

En av de största utmaningarna är att utvecklingsbilden är bred och inte juridiskt bindande vilket skiljer sig från exempelvis VAT som också är breda, stora mål men som är juridiskt bindande för regioner och kommuner. Staten och kommunerna är hörnstenar i det finska planeringssystemet, vilket lämnar regionerna i en något utmanande position. Just nu pågår en översyn av den finska markanvändnings- och bygglagen, där regionernas roll och inflytande diskuteras och revideras. Informanter beskriver att diskussionen framförallt handlar om hur bindande regionala planer ska vara, och om det i framtiden endast ska vara vissa delar som är juridiskt bindande.

Översynen av markanvändnings- och bygglagen fokuserar på att plannivåernas roller ska förtydligas. Det skapas inga nya plannivåer, men däremot planeras det för att skapa ”stadsregionplaner” som är ett nytt element i planeringen.

Processens av stor betydelse

I intervjuerna framkommer vikten av processen med att ta fram utvecklingsbilden. På statlig nivå är det just VAT, alltså de nationella målen för områdesanvändning, som fokuseras på – snarare än de analyser och riktlinjer som sattes i utvecklingsbilden. Detta kan ha flera anledningar. Exempelvis att målgruppen snarare är regioner och kommuner, där det i genomlysning av landskapsplaner framkommer att det går att se ett samband, än aktörer på myndigheter.

Osäkerhet i prognoser och framtidsanalyser

Det betonas i utvecklingsbilden att det finns en osäkerhet i både prognoserna och de analyser som görs och att den osäkerheten bör beaktas i planeringen. Betoningen ligger därför till viss del på att skapa en resiliens i planeringssystemet, genom att peka på vad som kan hända och hur utvecklingen kan påverka Finland nationellt, regionalt och kommunalt.

Höga krav på kontinuerlig uppdatering

I och med att det finns osäkerhet i prognoser och framtidsanalyser är det viktigt att databasen kontinuerligt uppdateras. I Finland uppmärksammades snabbt att den data och det underlag som utvecklingsbilden byggde på blev inaktuell, och att den därmed tappade syfte och mening i planering. Inför framtagning av ny utvecklingsbild kommer lägesbilden uppdateras varje år, och scenarierna uppdateras var fjärde.

När det kommer till den databas som dels skapades i samband med utvecklingen av ALLI var uppdatering av den en av de största utmaningarna. Relativt kort efter publiceringen av utvecklingsbilden blev data inaktuell och därmed fanns inte användning av databasen längre. I det arbete som nu pågår i Finland med att skapa en ny utvecklingsbild är databasen en viktig del där fokuset i mångt och mycket handlar om hur den kan hållas uppdaterad och kontinuerligt aktuell för planeringsaktörer att använda.

Målkonflikter

Ett antal målkonflikter har identifierats i utvecklandet av utvecklingsplanen, framförallt sett mellan ekonomisk utveckling samt transportplanering och miljöfaktorer. För att möta konflikter som uppstod genomfördes en kontinuerlig och öppen process, där olika aktörer från olika planeringsnivåer fick ge inspel och synpunkter på materialet.

1.4 Nederländerna

Planeringskontext

Behovet av en nationell långsiktig vision om den framtida utvecklingen

av livsmiljön har blivit alltmer uppenbart för att svara upp mot de akuta samhällsutmaningarna, på regional, nationell och internationell nivå i Nederländerna.

Den nationella strategin för fysisk planering och miljö (Nationale Omgevingsvisie - NOVI)¹⁰ är ett instrument i den nya miljö- och planlagen (Omgevingswet)¹¹ som för samman olika nivåer inom offentlig förvaltning, politiker och det civila samhället för att identifiera och uppfylla huvudsakliga nationella intressen i landet. Den bakomliggande principen för detta nya synsätt är att rumsliga insatser i livsmiljön inte ska ske isolerat från andra sektorsinsatser och program. NOVI är ett gemensamt förhållningssätt till hållbarhet och avser att hantera komplexa utmaningar som påverkar rumslig och fysisk livsmiljö. De två huvudsakliga aspekterna av NOVI är:

1. Behoven av en hållbar utveckling,
2. Förekomsten av en stark tradition och historia av planering i Nederländerna för att reglera livsmiljön.

Med tanke på de två ovan nämnda aspekterna ska NOVI inte förstås som ett statiskt policydokument, utan det är en handlingsplan för de kommande åren. Genom ständig diskussion- och utvärdering kommer den att analyseras, anpassas och utvecklas.

1.4.1 Utgångspunkter för det nationella ramverket

NOVI presenterar en ny vision; ett nytt förhållningssätt till en mängd olika samhällsutmaningar som påverkar den fysiska livsmiljön. Denna nya vision är baserad på följande tre utgångspunkter:

1. Ett integrerat tillvägagångssätt: med tanke på komplexiteten och variationen av utmaningar som påverkar den fysiska miljön kan många sektoriella mål inte uppnås genom ett rent sektoriellt arbetssätt. Det finns därför ett behov av ett integrerat tillvägagångssätt som också ständigt anpassas och revideras.
2. En samarbetsprocess: det finns ett behov av ständigt samarbete på internationell, nationell, provinsial och kommunal nivå. Långsiktigt konstruktivt samarbete är kärnan av strategin i NOVI.
3. Områdesspecifika insatser: NOVI pekar ut ett antal geografiska områden där de befintliga sektoriella ramarna erbjuder otillräckliga

¹⁰ NOVI är inte det första nationella planerings ramverket i Nederländerna. Det har dock en helt annan utgångspunkt än de tidigare.

¹¹ The Hague 2016. Environment and Planning Act.

lösningar för nuvarande eller framtida utmaningar. NOVI lägger tonvikt på de specifika egenskaperna, identiteten och historiska faktorerna för de aktuella områdena för att motverka motstridiga intressen.

1.4.2 Nationella mål och principer

NOVI är en vision som erbjuder ett ramverk, föreslår en väg att följa och, där så är möjligt, gör val. Den pekar ut områden för skräddarsydda regionala lösningar och områdesspecifika insatser. Ansvaret för miljöpolitiken ligger till stor del hos regioner och kommuner.



National Main Structure for the Living Environment (onshore)

Main structure for the transport of persons, goods and energy

- Main railway network
- Main road network
- Main waterway network (inland shipping)
- National high voltage network
- Network of pipelines, Airport
- Major port and/or industrial areas
- Large shore landing points for offshore wind energy

Urban main structure

- Cities with national or regional attraction and their nearby centres

Landscape main structure

- Netherlands Nature Network, National Parks and Natura 2000 areas
- World heritage: Cultural and natural landscape

Economic clusters

- Major ports and/or industrial areas
- Greenports
- Brainport

Water

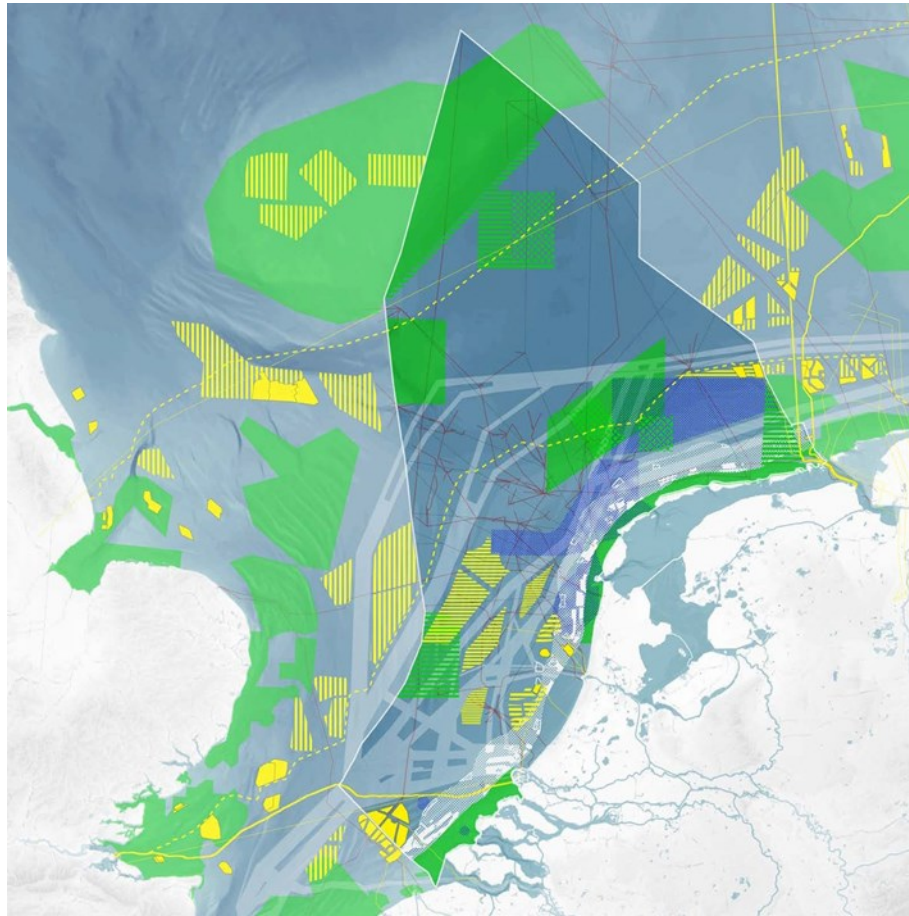
- Primary flood defences
- Sea, lakes and large rivers (often part of the landscape main structure)

Background

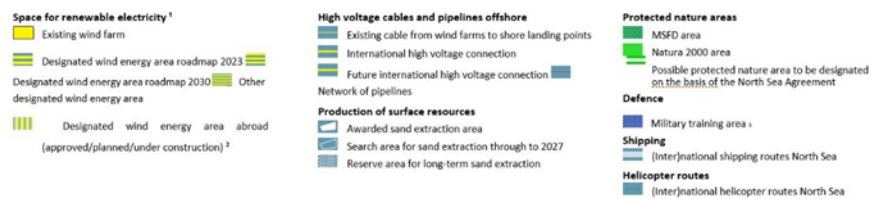
- Other buildings
- Building, networks, nature and water abroad

Karta 9. Den nationella strukturen av livsmiljön i Nederländerna¹². Bild från Nederländernas nationella strategi för fysisk planering och miljö, NOVI.

¹² NOVI, P66.



National Main Structure for the Living Environment (offshore)



Karta 10. Den nationella strukturen för den levande miljön (offshore)¹³. Bild från Nederländernas nationella strategi för fysisk planering och miljö, NOVI.

NOVI är en strategi med nationellt fokus, i enlighet med miljö- och planlagen i Nederländerna (Omgevingswet). Innehållsmässigt är visionen dock inte begränsad till Nederländerna. NOVI tar upp relevanta internationella regler och överenskommelser, eftersom många frågor inom landet kräver ett gränsöverskridande förhållningssätt och samarbete.

¹³ NOVI, P67.

1.4.3 NOVI:s definition av fysisk livsmiljö

NOVI anger följande definition av den ”fysiska livsmiljön”¹⁴. En tydlig definition av den fysiska livsmiljön anses inte bara vara nödvändig för att särskilja de relevanta nationella intressena, utan även för att ge vägledning för att identifiera de potentiella institutionerna och organisationerna som är involverade i processen samt vilka områden de påverkar. Därmed är definitionen en grund som hela NOVI-programmet vilar på och som avgör vad som inkluderas och inte.

”NOVI är det första integrerade nationella strategidokumentet enligt miljö- och planlagen och utgår från samma breda tolkning av begreppet fysisk livsmiljö: naturmiljön inklusive de stora vattnen och naturlandskap, jordbrukslandskap, bebyggd miljö, med städer, städer, byar, företagsparker, nätverk och infrastruktur för transport av passagerare, varor, data, material och energi samt kulturarvet, utvecklingen av den fysiska miljön ska stå i balans med värnandet av hälsa, säkerhet, landskap, natur, kulturarv, livsmiljö kvalitet och miljö kvalitet. Den fysiska livsmiljön är nära kopplad till den sociala livsmiljön. Utöver den rumsliga och funktionella uppdelningen av den fysiska livsmiljön är det också fråga om de verksamheter som påverkar livsmiljön i vid bemärkelse, inklusive naturmiljö, vatten, mark, luft och naturkapital. I det avseendet är de ovanjordiska och underjordiska miljöerna oupplösligt sammanlänkade. De uppgifter vi står inför kräver ett kortsiktigt, medellångt och långsiktigt synsätt”¹⁵

1.4.4 Fyra identifierade prioriteringar som NOVI:s kärna

Genom en omfattande process av förhandlingar och samråd med olika delar av regeringen, kommuner och intressenter, identifierar NOVI fyra centrala prioriteringar som utgör kärnan för att skapa nationella intressen:

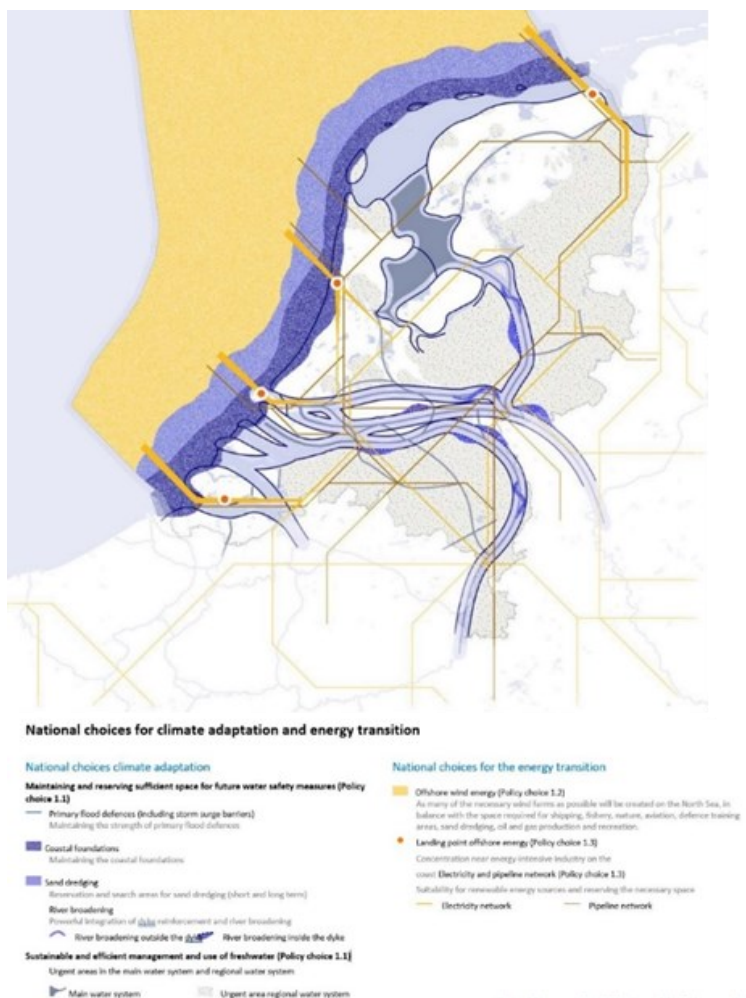
1. Plats för klimatanpassning och energiomställning
2. Hållbar ekonomisk tillväxtpotential
3. Robusta och hälsosamma städer och regioner
4. Framtidssäker utveckling av landsbygden

Dessa fyra visualiseras också på karta, varav det första nationella intresset på karta 11.¹⁶

¹⁴ “Physical Living Environment”

¹⁵ NOVI- National Strategy on Spatial Planning and the Environment: A sustainable perspective for our living environment, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Rijksoverheid (Government of the Netherlands), The Hague, Netherlands, P12.

¹⁶ NOVI, P89.



Karta 11. Karta på nationella val för klimatanpassning och energiomställning. Bild från Nederländernas nationella strategi för fysisk planering och miljö, NOVI.

1.4.5 Tre principer för en miljöinkluderande strategi

NOVI förklarar att en balanserad användning av den fysiska livsmiljön är central. Detta kallas en "miljöinkluderande" policy, NOVI utgår från tre principer för att uppnå den:

1. Kombinationer av funktioner är att föredra framför enskilda funktioner för ett område.
2. Egenskaper och ett områdes identitet är viktiga för områdesanvändningen.
3. Problemen med splittrat ansvar hanteras.

1.4.6 21 Nationella intressen i NOVI

NOVI definierar 21 nationella intressen¹⁷. För varje enskilt intresse beskrivs aktiviteter i ett avsnitt och statens roll i ett avsnitt. Målen listas nedan för att ge läsaren ett intryck av vilken typ av ämnen och områden som

¹⁷ NOVI, P46.

skulle kunna lyftas fram inom en svensk nationell fysisk planeringsram. NOVI betonar att de nationella intressen som identifierats som ett resultat av en omfattande process, vilket innebär att det inte bara speglar regeringens intressen utan de ska representera hela landet.

1. Främja en hållbar utveckling av Nederländerna som helhet och för alla delar av den fysiska livsmiljön.
2. Att uppnå en livsmiljö av god kvalitet.
3. Garantera och stärka gränsöverskridande och internationella relationer.
4. Garantera och främja en hälsosam och säker fysisk livsmiljö.
5. Säkerställa att bostadsbeståndet matchar efterfrågan.
6. Garantera och uppnå ett säkert, robust och hållbart mobilitetssystem.
7. Upprätthålla och utveckla den infrastrukturen för mobilitet.
8. Garantera god tillgång till livsmiljön.
9. Säkerställa nationell säkerhet och erbjuda utrymme för militär verksamhet.
10. Att motverka klimatförändringarna.
11. Att uppnå en pålitlig, prisvärd och säker energiförsörjning, som är CO₂-neutral till 2050. Samt garantera den medföljande infrastrukturen.
12. Garantera infrastrukturen för transport av ämnen via ledningar.
13. Att uppnå en framtidssäker, cirkulär ekonomi.
14. Garantera vattensäkerhet och klimattålighet (inklusive viktig infrastruktur för vatten och mobilitet).
15. Garantera god vattenkvalitet, hållbar dricksvattenförsörjning och tillräcklig tillgång på sötvatten.
16. Garantera och stärka ett attraktivt ekonomiskt etableringsklimat.
17. Att uppnå och upprätthålla högkvalitativa digitala infrastruktur.
18. Utveckla hållbar livsmedels- och jordbruksproduktion.
19. Bevara och stärka kulturarv samt landskaps- och naturkvalitéer av nationell och internationell betydelse.
20. Förbättra och skydda den biologiska mångfalden.
21. Utveckla ett hållbart fiske

1.4.7 Vikten av samverkan och processens betydelse

För att ta fram NOVI genomförde det ansvariga ministeriet¹⁸ ett stort antal intervjuer, undersökningar, studier, designworkshops och sessioner med olika nationella, regionala och lokala myndigheter. Även individer, intressenter, företag, ideella organisationer, icke-statliga organisationer och vetenskapsinstitut deltog i denna fas.¹⁹ Syftet med den första delen av processen, som varade i cirka tre år, var att identifiera problem, möjligheter, och mål för politiken. Det handlade om att identifiera de rumsliga utmaningarna, behoven och intressena på olika nivåer för att skapa ett integrerat ramverk.

NOVI skapar ett forum där den centrala, regionala och kommunala politiska aktörer arbetar tillsammans som ett organ för nationens intressen.

Med tanke på att många intressen är gemensamma och många ansvarsområden knyter an till varandra, krävs det att den nationella regeringen arbetar i harmoni med olika lokala myndigheter, provinser, kommuner, och andra intressenter. Det finns därför ett behov av att fastställa vilka styrmedel som ska sättas in för att förverkliga de nationella intressena på ett adekvat sätt.

För att nå ett väl fungerande samarbete krävs en kontinuerlig dialog mellan de deltagande aktörer. NOVI tas fram som ett resultat av en öppen samrådsprocess mellan olika intressenter. Processen kommer att fortsätta efter att NOVI har publicerats och under hela genomförandet, eftersom offentligt samråd är en inneboende del av NOVI-strategin.

Under förberedelsen av NOVI togs en visualisering fram för att visa hur en potentiell utveckling av Nederländerna skulle kunna se ut av, den kallades Panorama Nederländerna. Med stöd av Delta Metropool-föreningen presenterades Installationen över hela landet och gav en upplevelse av NOVI:s visioner och Nederländernas framtid. Syftet med panoramat av Nederländerna var att ge en föreställning om Nederländernas framtid som var användbar för alla grupper i samhället. Installationen var framgångsrik på så sätt att den kunde engagera ett stort antal människor i samtalet om NOVI.

1.4.8 Hur används NOVI?

På grund av att Nederländerna är ett tätbefolkat land är utrymmet – den fysiska livsmiljön – en bristvara. För att hantera dagens och framtida utmaningar ansågs ett nytt förhållningssätt krävas som tar hänsyn till landets huvudintressen. Ett nytt och innovativt tillvägagångssätt som snarare än att vara påtvingat uppifrån, är utarbetat i noggrant samråd mellan olika

¹⁸ Först Ministeriet för infrastruktur, senare inrikesministeriet

¹⁹ Intervjupersonerna uppskattade antalet anordnade mötestillfällen uppgick till 500. Ingen hade dock någon exakt siffra, processen startade så tidigt som 2016-2017.

skikt av statliga myndigheter, företag, kunskaps- och vetenskapscentra, civilsamhällets organisationer, icke-statliga organisationer och enskilda medborgare.

Detta gör den regionala nivån till den viktigaste för att implementera NOVI. Genom att skapa NOVI har den nederländska regeringen som ambition att initiera en process som effektiviserar och förbättrar på vilket sätt beslut tas som rör den fysiska livsmiljön.

Implementeringen av NOVI har inte påbörjats ännu, dokumentet har dock ett kapitel om implementeringen. Det finns också ett separat dokument om genomförandeagenda för NOVI som anger strukturen och inkluderar en översikt över verktygen och programmen för implementeringen. Generellt kräver implementeringen av NOVI nya tillvägagångssätt med ett kontinuerligt samarbete som präglas av ett brett engagemang från samhällets sida med stöttning från regeringen. NOVI:s implementering bygger på fyra grundläggande principer:²⁰

1. Den samlar olika politiska nivåer, tillsammans med samhället;
2. Den fokuserar på aktiviteter;
3. Den fungerar områdesspecifikt;
4. Den arbetar kontinuerligt enligt ett adaptivt förhållningssätt.

1.4.9 Samverkan en del av innehåll och implementering

NOVI presenterar också ett ramverk för att underlätta och främja en miljö där aktörer arbetar tillsammans mot nationella intressen.

- Samarbete mellan olika politiska nivåer: NOVI efterlyser ett samarbete mellan de regionala och nationella myndigheterna. Samarbetet bildas genom att anpassa insatser på det sätt som bäst passar den aktuella uppgiften.
- Deltagande och offentligt samråd: Den viktigaste förutsättningen för att ambitionerna i strategin ska uppnås är genom ett brett samhällsengagemang som inkluderar enskilda medborgare, företag och civilsamhällets organisationer.

Enligt intervjuerna kan NOVI bäst beskrivas som början på en vision, det vill säga att det för närvarande inte är en fullständig vision. Det är en utgångspunkt för diskussion, främst på regional nivå, om de viktigaste nationella intressena. Det ger dock vissa nivåer av vägledande principer också. De vägledande principerna är satta för att ta itu med några av de mest utmanande nationella intressena när beslut måste tas.

²⁰ NOVI, P16.

Sammanfattningsvis är NOVI att se som en utgångspunkt för en cyklisk process för att synka samman beslut som tas på olika politiska nivåer.

Vartannat år kommer den nederländska miljöbedömningsmyndigheten (PBL) att genomföra en utvärderingsrapport för NOVI; PBL är ett oberoende institut. Det kommer också att göras en större utvärdering av resultaten vart fjärde år. Dessutom kommer varje år ett så kallat ”ministerns brev” att skickas till parlamentet där NOVI:s framsteg såväl som dess utmaningar beskrivs.²¹

Trots att NOVI är ett delat ansvar för flera politiska nivåer, är NOVI juridiskt bindande endast för den nationella regeringen och nationella myndigheter. Politiska organ och förvaltningen på andra nivåer, enskilda medborgare och företag inte är juridiskt bundna av strategin.

Regeringens roll är inte fast, snarare kan den variera beroende på olika kriterier såsom uppgiften, det geografiska området, kontexten och den önskade interaktionen med andra nivåer av förvaltningen och civilsamhället. I den praktiska implementeringen av NOVI har det funnits tre distinkta roller för den nationella regeringen att inta:

1. Samarbeta
2. Underlätta genomförande
3. Styra och sätta ramar

Det bör understrykas att NOVI främst handlar om att en samordningsprocess upprättas för att samla alla relevanta aktörer för att lösa de befintliga och framtida utmaningarna och ta itu med befintliga intressekonflikter. NOVI lägger stor vikt vid den regionala nivån. Det är på den regionala nivån som kommunala och nationella mål ska integreras.

Den kommunala nivån tar de flesta besluten som rör fysisk planering i Nederländerna. Trots detta är kommunala aktörer lagligt bundna att följa NOVI:s mål. Detta är en av de största utmaningar för att implementera strategierna och målen från ramverket.

1.4.10 Utmaningar

Nedan lyfts några utmaningar som framförts kopplat till det nederländska systemet.

Olika viljor, en strategi

Det har förekommit en del kritik mot samråds- och dialogprocesserna i inledningsfasen av att skapa NOVI. Som tidigare nämnts var många kommuner engagerade i samrådsprocessen från början. När det ansvariga

²¹ NOVI monitoring program: <https://www.clo.nl/monitor-nationale-omgevingsvisie-2020>

ministeriet tog fram 21 nationella intressen ansåg många kommuner att deras behov inte beaktades. Kärnan i kritiken är att även om det redan från början har fastställts att NOVI måste omfatta allas intressen, så speglar det i slutändan främst den nationella regeringens intressen. Så, frågan som återstår är om NOVI lyckats uppfylla målet att få med alla kommuners behov och intresse i praktiken.

NOVI har identifierat 21 nationella intressen efter samråd och dialoger med olika aktörer. Men enligt intervjuerna finns det ett intryck av att istället för att komma med innovativa system och nya perspektiv, uttrycker NOVI mer en beskrivning av status quo. En av anledningarna till ett sådant intryck är att det finns en uppfattning bland en rad kommuner att NOVI främst speglar statens intressen och att vissa kommuners lokala behov och intressen förbises.

Ytterligare ett bekymmer, enligt intervjuerna, är att vissa akademins och forskarsamhällets perspektiv inte helt har omfattats av NOVI. Det finns en övertygelse om att resultatet av de senaste årens vetenskapliga forskning skulle kunna användas och integreras i den introducerade visionen av NOVI på ett bättre sätt.

NOVI introduceras som en neutral mark där nationens huvudsakliga intressen är kärnan i programmet. Under intervjuerna fanns dock exempel på hur några av de visionära projekten utelämnats från NOVI-dokumentet utan några ytterligare samrådsprocesser. Till exempel hänvisar en intervjuperson till ett visionärt förslag som lägger tonvikten på träbyggnadskonstruktionerna som en vision för framtiden. Förslaget togs dock inte emot väl av ett fackförbund – som arbetar med tillverkning av betong – och togs senare bort från dokumentet, nästan utan ytterligare förhandlingar. Exempel på sådant utövande av inflytande av olika intressenter på NOVI ifrågasätter i hög grad dess neutralitet och avsikten att inkludera alla perspektiv baserade på nationens mest gemensamma intressen.

Visualisera en vision snarare än en manual för policy

Enligt intervjuerna var processen med att förbereda kartorna för NOVI-dokumentet mycket problematisk. Det fanns en motvilja - och motstånd - från flera ministerier när det gällde att överhuvudtaget inkludera kartor i NOVI. Argumentet var att visioner och idéer på en karta kan ge intrycket att det är policykartor som ska vägleda det exakta genomförandet av programmet. Syftet med kartorna var att leverera en illustration av visionen, snarare än att vara politiska kartor, i NOVI presenteras kartorna som diskussionskartor. I det första utkastet av NOVI fanns också en stor mängd kartor med som togs bort till den slutgiltiga versionen på grund av motståndet som fanns mot kartorna. I den publicerade versionen finns bara kartor som presenterar dagens regionstruktur och fysiska livsmiljö. Dessutom finns det ett fåtal kartor kopplade till de fyra prioriteringarna i NOVI. Angående kartorna i NOVI-dokumentet säger en av

intervjupersonerna: ”de flesta kartorna är bara illustrationer eller analytiska kartor, det är allt. Eller en karta där vi försöker möjliggöra en diskussion om vårt lands framtid. Det är kartor över perspektiven”. De intervjuade poängterar att texten är det viktigaste i NOVI, eftersom kartorna varit en källa till konflikt så ska texten ses som strategins kärna.

För närvarande finns det ingen nationell digital plattform för att producera sådana kartor. Idén om att en nationell digital plattform (Digitala Stelsel Omgevingswet, DSO) ska vara tillgänglig för alla, har föreslagits i den senaste miljö- och planlagen, men någon sådan plattform har ännu utvecklats. Plattformen är inte heller en del av NOVI.

Finansiering

Enligt intervjuerna behöver ramverket för finansiering av NOVI förbättras. För att NOVI ska vara ett instrument med betydande inflytande behövs ett detaljerat program för hur man finansierar varje specifikt projekt i förhållande till de identifierade nationella intressena. Om finansieringen inte är fastställd påverkar detta NOVI:s inflytande över insatser som påverkar den rumsliga miljön. I intervjuerna användes begreppet ”papperstiger” för att beskriva hur NOVI inflytande i så fall begränsas kraftigt.

Det finns även osäkerheter kopplat till politiken, vem som sitter vid regeringsmakten är en faktor som kan påverka hur NOVI genomförs, det kan vara extra känsligt tidigt i processen.

Formulera konkreta mål

Under intervjuerna blev det uppenbart att det finns en kritik mot den nuvarande visionen främst utifrån perspektivet att den nuvarande NOVI varken är tillräckligt konkret eller ambitiös. Intervjupersonerna diskuterade att denna kritik kan relatera till några grundläggande frågor som: vilka förväntningar kan ställas på NOVI-visionen? Vilken är den realistiska potentialen i ett nationellt planprogram? Vilka är de faktiska behoven som måste åtgärdas på nationell nivå? Hur redo är alla ansvariga att fatta svåra beslut och val?

Ramverkets mandat i relation till planeringsaktörer

NOVI är ett dokument som ska föra samman hela nationens intressen; trots detta är det bara bindande för centralregeringen. Under intervjuerna nämndes detta som ett av NOVI:s inneboende problem, vilket i hög grad begränsar dess inflytande. Med tanke på att den kommunala nivån tar det slutliga beslutet i de flesta av ärendena för fysisk planering blir det en utmaning, ur juridisk synvinkel, att driva NOVI:s alla identifierade intressen på lokal nivå. En av de intervjuade lyfte upp att i dagsläget är den nationella regeringens makt över beslutsprocesser relativt begränsad, vilket gör det svårt att gå vidare med ett bindande nationellt ramverk och implementera de identifierade strategierna. Även om NOVI är ett

strategiskt dokument, och inte innehåller detaljer, måste det finnas vissa nivåer av bindning för alla nivåer i planeringssystemet.

1.5 Källor bilaga 2

Miljöförvaltningen (2013). [Miljo > Generalplanläggning \(ymparisto.fi\)](#)

Miljöförvaltningen (2017). [Miljo > Riksomfattande mål för områdesanvändningen \(ymparisto.fi\)](#), s.1.

Miljöministeriet (2015). ALLI – Ett möjliggörande Finland som har en förmåga att förnya sig. En utvecklingsbild av regionstrukturen och trafiksystemet 2050.

NOVI monitoring program:<https://www.clo.nl/monitor-nationale-omgevingsvisie-2020>

NOVI- National Strategy on Spatial Planning and the Environment: A sustainable perspective for our living environment, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Rijksoverheid (Government of the Netherlands), The Hague, Netherlands. Retrieved Nov. 2021: <https://www.novistukken.nl/english/default.aspx>

The Hague 2016. *Environment and Planning Act*.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se