

STADEN I FOKUS

Fysisk samhällsplanering i praktik,
utbildning och forskning



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN (IVA) är en fristående akademi med uppgift att främja tekniska och ekonomiska vetenskaper samt näringslivets utveckling. I samarbete med näringsliv och högskola initierar och föreslår IVA åtgärder som stärker Sveriges industriella kompetens och konkurrenskraft. För mer information om IVA och IVAs projekt, se IVAs webbplats: www.iva.se.

Utgivare: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2010
Box 5073, SE-102 42 Stockholm
Tfn: 08-791 29 00

IVA-M 418
ISSN: 1102-8254
ISBN: 978-91-7082-824-9

Layout: Anna Lindberg & Pelle Isaksson

Denna rapport samt fyra rapportbilagor finns att ladda ned i pdf-format på www.iva.se/staden-i-fokus

Innehåll

Inledning	5
Förslag	7
En sammanhållen politik för fysisk planering	7
En stärkt regionplanering.....	8
Tydliggör översiktsplanens strategiska och vägledande roll.....	9
Lyft fram planeringsämnets ställning i utbildningarna	10
Samordning och mångfald för fler kvalitativa forskningsmiljöer.....	12
Referenser.....	14
Studiebesök.....	14
Storstädernas översiktsplaner 2010 och därefter	
1. Återblick	17
2. Avgränsning och uppläggning	18
3. Regelverket	19
PBL, planinstitut och planprocess.	20
MB, riksintressen, MKB och nationella miljömål.	20
4. Gällande plan	23
Utgångsläge	23
Utveckling och uppföljning	23
5. Planprocessen	24
Politiska riktlinjer och syften med ÖP.....	24
Analyser och program.....	25
Visioner och strategier	26
6. Tidsperspektiv och osäkerhet	29
Tidsperspektiv och detaljering	29
Osäkerhet och risk.....	29
7. Rumslig struktur	31
Täthet	31
Blandning	34
Flerkärnighet	35
8. Länkar i plansystemet	41
ÖP – regionala program.....	41
ÖP – områdesplan och DP.....	41
ÖP som arbetsprogram	43
9. Dialogen	46
10. Resurser och kompetens	47

Till rapporten hör fyra stycken bilagor som finns att ladda ner på www.iva.se/staden-i-fokus. Bilagorna är följande:

Bilaga 1: Samhällsplaneringsutbildningar i Sverige 2010

Bilaga 2: Institutioner och utbildningsprogram 2010

Bilaga 3: Kunskapsbehovet som det definierades i tre ansökningar för Urban futures – ett svenskt världsledande centrum för hållbar stadsutveckling

Bilaga 4: Doktorsavhandlingar 2000–2009 inom fältet samhällsplanering–stadsplanering–stadsbyggnad

Inledning

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademiens (IVA) avdelning III, Samhällsbyggnad, är ett forum för samhällsbyggnadsfrågor med uppgift att främja en hållbar samhällsutveckling, bland annat genom fysisk samhällsplanering. Avdelningen har i flera skrifter särskilt uppmärksammat kompetensbehovet inom byggande och förvaltning av byggd miljö. Den föreliggande studien har staden och den fysiska samhällsplaneringen i fokus. Syftet är att analysera samhällsplaneringens kompetenssituation inom praktik, utbildning och forskning.

En ledningsgrupp inom avdelningen (VD Ulrika Francke, professor Örjan Wikforss och tekn.lic Hans Wohlin, sammankallande) har genomfört studien i kontakt med företrädare för olika samhällsintressen, främst kommunala och regionala planeringsorgan samt berörda institutioner vid universitet och tekniska högskolor. En särskild arbetsgrupp med extern expertmedverkan (forskningsledare Ulf Strömquist och tidigare regionplannedirektören Bo Wijkmark samt Hans Wohlin) har särskilt granskat storstädernas aktuella översiktliga planering och berörd lagstiftning, främst Plan- och bygglagen och Miljöbalken.

Två andra arbetsgrupper (främst med företrädare från avdelning III, Samhällsbyggnad) har närmare analyserat aktuella utvecklingstendenser inom planering och stadsbyggande i Stockholm och Göteborg samt svarat för två IVA-seminarier som har dokumenterats i särskild ordning.

Utredningen har anlitat tekn.dr. Kristina Grange, KTH som facksekreterare, vars arbete har finansierats genom anslag från Tyréns forskningsstiftelse. Kristina Grange har deltagit i ledningsgruppens möten och studiebesök och i samtliga arbetsgruppsmöten och seminarier. Redaktörer för rapporten har varit Kristina Grange och Hans Wohlin.

Ämnesrådets komplexitet och omfattning har motiverat att studien har begränsats till vissa

nedslag/exempel på fysisk samhällsplanering, utbildning och forskning. Våra förslag är därmed primärt knutna till de frågor och aktuella översiktsplaner som vi har analyserat.

Vi föreslår

- att en genomgripande översyn görs av det svenska planeringssystemet, som präglas av fragmentering och bristande samordning. Som exempel kan nämnas behovet av en samordning av Plan- och bygglagen och Miljöbalken för en hållbar samhällsplanering, behovet av ny regional administration med ansvar för en rikstäckande regional planering samt behovet av en prioritering och samordning av forskning och utveckling för ett kompetent samhällsbyggande;
- att den kommunala översiktsplaneringen genomförs och aktualiseras i alla kommuner i enlighet med Plan- och bygglagen. Det kräver en kompetensförstärkning, som på längre sikt måste säkras genom grundutbildning, men på kortare sikt måste uppnås genom en utbyggd vidareutbildning av redan yrkesverksamma. Det kräver också ett tydligare ansvar inom departement och myndighetsorganisationen för tillsyn, rådgivning och erfarenhetsåterföring inom samhällsplanering – det vill säga: en tydligare politik för den fysiska samhällsplaneringen på alla nivåer.

Vi noterar som positivt

- att den översiktliga samhällsplaneringen i många kommuner har fått en växande betydelse och förankring, både som riktlinjer för samordning mellan ämnessektorer och delområden, som program för den kommunala detaljplaneringen och som sam-

ordningsinstrument mellan stat och kommun. Det finns också ett ökat intresse för mellankommunala frågor och för gemensamma lösningar av olika slags lokala och regionala behov;

- att det finns ett växande intresse för gränsöverskridande samarbete inom högre utbildning och forskning och för ett närmande mellan akademi och praktik. Bland annat har forskningsprojektet Urban Futures lett till ett närmare samarbete mellan Göteborgs kommun, Chalmers och Göteborgs Universitet. Formas har fått huvudansvar för en utredning om resursbehov och samordning av forskning inom samhällsbyggande – det är angeläget.

I ett alltmer avreglerat, marknadsorienterat och föränderligt samhälle ställs planeringen inför nya utmaningar och metodproblem. Det gäller hus hållningen med mark- och transportresurser och därmed förknippade paradigmskifte mot en betydande förtätning av den byggda miljön. Det gäller kraven på en långsiktigt hållbar samhällsutveckling – inte minst i perspektivet av klimatförändringar och omställningen från fossila bränslen till

förnybara energikällor. Det fysiska samhällsbyggandet och förvaltningen av den byggda miljön har en strategisk betydelse för framtidens samhälle och välfärd.

Vi förordar att IVA och dess avdelning III, Samhällsbyggnad, fortsätter att sätta staden och dess planering i fokus.

Stockholm den 4 juni 2010

Ulrika Francke
Örjan Wikforss
Hans Wohlin
Kristina Grange

Förslag

En sammanhållen politik för fysisk planering

Den fysiska samhällsplaneringens roll uppmärksammas i dag av många som allt viktigare. Men till skillnad från många andra länder saknar Sverige en övergripande fysisk planering med helhetsperspektiv på regional och nationell nivå. I stället präglas det svenska planeringssystemet av fragmentering med bristande samordning som följd. Att så är fallet har konstaterats av ett flertal utredningar på senare tid, så som Klimat- och sårbarhetsutredningen, Ansvarskommittén och Utredningen om Boverket. Vår genomgång visar på brister i systemet på flera nivåer och vi vill därför fästa uppmärksamhet på vad vi ser som ett behov av en tydligare sammanhållen politik för fysisk planering.

I dag saknar Sverige en nationell planmyndighet med ett tydligt sammanhållande ansvar för planering. Ett uttryck för fragmenteringen på nationell nivå är att Boverket i dag styrs av ett flertal departement utan tillräcklig samordning sinsemellan (Sverige. Utredningen om Boverket 2009). Från Boverkets sida uppges att man saknar en tydlig nationell mottagare och uppdragsgivare. Vår uppfattning är att bristen på tydliga direktiv starkt har bidragit till att ge myndigheten en svag ställning. Som en konsekvens av detta har ett flertal andra arenor för samhällsplanering och hållbar utveckling uppstått. Vi ifrågasätter inte initiativen som sådana, planering för hållbar utveckling måste bygga på ett kritiskt förhållnings-sätt. Planeringsbehoven i dag har också blivit allt mer komplexa och behöver förstås ur ett flertal perspektiv. Men vi vill framhålla att kraven på hållbar utveckling också understryker behovet av en samlad myndighetshandling. Vår uppfattning är därför att direktiven för fysisk planering måste ses över och samordnas. Det behövs en politik med

tydliga riktlinjer och ansvarsfördelning avseende samordningen av ett hållbart samhällsbyggande.

Framväxten av fler nationella mål ställer också ökade krav på samordning mellan kommunala, regionala och nationella intressen (Sverige. Regeringen 2010). Också här ser vi brister gällande ansvar och befogenhet. Inte minst gäller det behovet av gemensamma planeringsförutsättningar och en bredare tvärssektoriell samverkan på regional nivå. I likhet med flera andra utredningar menar vi att det är angeläget att säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang, så att sambanden med förhållanden i omvärlden blir tydligare (Sverige. Regeringen 2010). Trots detta konstaterar vi att den nyligen framlagda propositionen om ”En enklare plan- och bygglag” i mycket liten grad bidrar till att stärka förutsättningarna för den regionala planeringen. Vi vill därför understryka behovet av en politik som klargör ansvarsförhållanden för fysisk planering på regional nivå. I likhet med Ansvarskommittén uppfattar vi en sådan reformering som nödvändig för att möta utmaningar från såväl ett europeiskt, nationellt, som lokalt perspektiv.

Vi konstaterar vidare att en bättre samordning mellan statlig, regional och kommunal nivå är en förutsättning för en bättre PBL-tillämpning (Boverket 2009a). I dag präglas den fysiska planeringen av brister när det gäller tillämpningen av lagen. Det har också Riksrevisionsverket konstaterat. Behovet av förenkling och effektivisering har vidare påtalats av ett flertal utredningar under senare tid. Ett uttryck för detta är att över 250 ändringar i plan- och bygglagen har föreslagits under de senaste fyra till fem åren (Sverige. Regeringen 2010). Det är också tydligt att bristande samordning mellan olika regelverk leder till oklarheter. Vi konstaterar dock att det finns ett erforderligt handlingsutrymme i lagen, och att problemen sna-

rast tycks ligga i att det brister i tillämpningen av systemet. Ett uttryck för detta är att många kommuner i dag saknar aktuella översiktsplaner. Som en konsekvens skjuts många problem direkt till detaljplanenivå utan tillräckligt förarbete. Vi menar att översiktsplanerna måste ges ökad tyngd som underlag för fortsatt detaljplanering, och därmed som vägledning för beslut.

Forskning och erfarenhetsåterföring inom samhällsplaneringsfältet är begränsad i dag. Det kan konstateras att endast 0,7 procent av forskningsrådets totala finansieringsvolym om 8–10 miljarder kronor/år går till forskning om hållbar stadsutveckling (Nolmark, Jarnhammar, Edfeldt-Sjöling 2009). Avvecklingen av den statliga byggforskningen har ur detta perspektiv varit kännbar. Nästan två decennier av kontinuerlig nedtrappning av resurser inom kommunerna, delvis till följd av en förändrad lagstiftning där kommunernas ansvar successivt har lagts över på byggherren och exploatören, har också haft en betydande inverkan. Den nuvarande situationen har också förvärrats av att utbildningen inom fysisk planering har varit satt på undantag. I dag finns glädjande nog ett ökat intresse för planering, vilket också märks av det faktum att allt fler av de examinerade studenterna får anställning inom den privata sektorn. Samtidigt har rekryteringen av planerare till kommunerna försvårats. I dag präglas kommunerna av en alarmerande personalstruktur där närmare 40 procent av planarkitekterna beräknas gå i pension inom en 8–10 års period (Sveriges Arkitekter 2008).

Sammantaget menar vi att det finns starka skäl att nu se över ett planeringssystem som präglas av fragmentering och bristande samordning på flera nivåer. Det behövs en tydligare sammanhållen politik för fysisk planering.

En stärkt regionplanering

Ansvarskommittén föreslog i sitt slutbetänkande ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” (SOU 2007:10) en genomgripande förändring av indelning och uppgifter på regional nivå för att få en mer effektiv sektoriell samordning och ansvarsfördelning. Bland annat föreslogs att de nya regionkommunerna – som en del av den regionala självstyrelsen – ska svara för regionala utvecklingsprogram (RUP) och ”geografiska regionintressen” i en icke juridiskt bindande

regionplan med en indikativ regiontrafikplan. Kommittén föreslog också färre län och en ny länsindelning, anpassad till landets indelning i funktionella regionkommuner. Samtidigt skulle länsstyrelsernas myndighetsuppdrag preciseras att gälla statlig samordning, tillsyn och rättstillämpning. Vi menar att sådana reformer är angelägna och att det behövs en rikstäckande, demokratiskt förankrad regionplanering. Det behövs inte minst för att ge den kommunala översiktsplaneringen omvärldsperspektiv och konkreta analyser, riktlinjer och annat underlag bland annat avseende riksintressen, hur statliga program ska hanteras och för prövning av konkreta förslag på översiktsplansnivå.

I dag är det uppenbart att behovet av regional och mellankommunal samverkan blir allt större (Ivarsson et al. 2008). I takt med att arbetskrafts-inpendlingen till de större städerna ökar, tycks kommungränsernas betydelse minska. Framväxten av fler nationella mål ställer också ökade krav på samordning mellan kommunala, regionala och nationella intressen. Samtidigt är det tydligt att det mellankommunala samarbetet ofta är otillräckligt. Både Boverket och PBL-kommittén konstaterar att det finns brister i samverkan mellan kommuner när det gäller planläggning och prövning av åtgärder med mellankommunal och regional räckvidd (Sverige. Regeringen 2010).

Behovet av ökad samordning är en synpunkt som också framförs från kommunerna själva. En mycket stor majoritet av de kommuner och myndigheter som gav remissynpunkter på Ansvarskommitténs förslag var positiva till förslaget om inrättandet av regionkommuner med ansvar för regional utveckling. Vi noterar att ett visst förtydligande avseende den regionala fysiska planeringen också har skett i och med propositionen om ”En ny plan- och bygglag”. Krav ställs nu på att det av planen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Vi menar dock att ansvarsförhållandena för den fysiska planeringen på regional nivå behöver tydliggöras ytterligare. Den översiktliga planeringen är en form för behandling av viktiga samhällsfrågor. Det är därför viktigt att underlaget för den politiska behandlingen verkligen identifierar faktorer som har stor betydelse för utvecklingen och de medel som kan påverka utvecklingen i önskad riktning. Det förutsätter i

sin tur en problemorienterad analys där såväl målkonflikter som konkurrensfrågor på regional och mellankommunal nivå hanteras.

Vi noterar i vår genomgång av ett antal större städers översiktsplaner att ett ökat samarbete sker mellan kommunerna i storstadsområdena i dag. Det tycks i ökad grad finnas en samsyn ifråga om mål, planeringsunderlag och strategier. Genomgången visar också att översiktsplanerna i sak och formellt ganska väl svarar mot lagstiftningens intentioner. Dock framträder oklarheter och osäkerheter som vi menar hade kunnat hanteras bättre om gemensamma planeringsunderlag och ett bredare tvärsektoriellt samarbete hade funnits på regional nivå. Dessa brister handlar bland annat om avsaknad av alternativa förslag och dålig redovisning av konsekvenser av de framförda förslagen. Vi konstaterar vidare att det sällan framgår av materialet vilka analyser som har gjorts till stöd för de olika förslagen. Ytterligare brister handlar om att flera viktiga strukturfrågor inte är tillräckligt underbyggda, samt att planmaterialet ofta är konsensusinriktat och har en optimistisk karaktär. Problem och konflikter verkar undvikas, i alla fall i redovisningarna. Begrepp som tillväxt, uthållighet, integration, förtätning ges en genomgående positiv innebörd medan mer negativt laddade begrepp som segregation, trängsel, störningar och kapacitetsproblem inte närmare analyseras.

En slutsats från genomgången är att det i en storstadsregion med många kommuner inte är rimligt att varje kommun gör sina bedömningar av befolkningsutveckling, sysselsättning och infrastrukturbehov. Regionala överväganden baserade på underlag från berörda kommuner framstår som nödvändigt. Med en bättre regional utvecklingsbild skulle den kommunala översiktsplaneringen i sin tur kunna koncentreras mer på rumsliga och lokala frågor. Steg i denna riktning har vi noterat i kontakterna mellan storstädernas stadsbyggnadskontor och regionala planeringskontor.

Sammanfattningsvis menar vi att det är viktigt att säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang. Vi uppfattar en sådan reformering som nödvändig för att möta utmaningar från såväl europeiskt, nationellt, som lokalt perspektiv. Den nuvarande regionala indelningen och organisationen kan då behöva ändras i den riktning som föreslogs av Ansvarskommittén i dess slutbetänkande år 2007. Förslaget pockar på

en utmaning av dagens rollfördelning och kommunala planmonopol, samtidigt som det inbjuder till en riksomfattande planering med en mer effektiv och demokratisk ansvarsfördelning mellan statlig, regional och kommunal nivå.

Tydliggör översiktsplanens strategiska och vägledande roll

En av översiktsplanens viktigaste funktioner är att utgöra underlag och vägledning för områdesvisa planprogram och för detaljplanearbete. Utanför detaljplanlagt område ska vidare bygglovprövningen vara förenlig med översiktsplanens riktlinjer. Därför är det viktigt att översiktsplanen enligt PBL ska vara obligatorisk, kommuntäckande och aktuell.

Det har redan nämnts att många kommuner saknar aktuell översiktsplan i dag. Ett bidragande skäl till detta är sannolikt att det är otydligt för många kommuner i vilka avseenden man har nytta av översiktsplanen vid efterföljande beslut (Boverket 2009a). Konsekvensen har i många fall blivit översiktsplaner utan politisk tyngd, med en kortiktig kommunal plan- och markberedskap som följd (Cars & Thune Hedström 2006). Många problem hänskjuts då direkt till detaljplanenivå utan tillräckligt förarbete i form av översiktliga planer och program.

Vi noterar från vår genomgång av storstädernas översiktsplaner att det tycks finnas ett glapp mellan de formulerade visionerna och målsättningarna, och deras faktiska genomförande. Planmaterialet har som nämnts ofta en genomgående optimistisk och välmenande karaktär där problem och konflikter verkar ha undvikits. Mot bakgrund av iakttagelser av hur översiktsplanehandlingarna ofta förmedlar en bild av konsensus och positiv marknadsföring menar vi att översiktsplanens strategiska roll måste tydliggöras. Inte minst behöver dess tyngd som underlag och vägledning för fortsatt detaljplanering understrykas.

Vi vill här fästa uppmärksamhet på några av de otydligheter som utgör utgångspunkter för glappen mellan visionerna och vad som faktiskt genomförs. Ett första skäl är, uppfattar vi, att visionerna i hög grad kan ses som politiska beställningar. I dag förutsätts ett givet antal nya bostäder, men med konsekvensen att densiteten är okänd. Resultatet blir att man planerar för ett vida

högre markutnyttjande men utan någon egentlig vägledning för den efterföljande mer detaljerade planeringen.

Ett andra skäl är att analyser, utredningar, program och konsekvensanalyser ofta lyser med sin frånvaro. Storstädernas översiktsplanedokument redovisar anmärkningsvärt få kvantitativa och kvalitativa analyser. Intressekonflikter och skilda aktörsperspektiv, som borde ha analyserats i detta skede, förblir därmed outredda. I anslutning till detta vill vi framhålla att det är mycket förvånande att förhållningssättet till förtätning, centralitet och stadsgestaltning är så lite underbyggt av program- och konsekvensanalyser. Möjligen illustrerar det att det mer marknadsanpassade och förhandlingspräglade samhällsbyggandet är mer fokuserat på projekt än på principer och helhet.

I anslutning till detta vill vi som ett tredje skäl fästa uppmärksamhet på att problem och resursanspråk i den befintliga bebyggelsen i stort sett saknas helt i storstädernas översiktsplaner. Fokus ligger mycket tydligt på nyproduktion och utbyggnad, inte på förnyelse och effektiv användning av befintlig fysisk miljö.

Som ett fjärde skäl vill vi peka på att översiktsplanen inte alltid används på det sätt som det enligt lagstiftningen var tänkt. Gällande planlagstiftning ger kommunerna ett stort handlingsutrymme. Kommunerna skulle inom lagstiftningens ramar, genom fördjupad och utökad programverksamhet, kunna utforma översiktsplanerna så att de i högre grad utgör vägledning för detaljplanprocesser. I linje med detta noterar vi att möjligheten till enkelt planförfarande har tydliggjorts i förslaget till ny plan- och bygglag.

Slutligen konstaterar vi, som ett femte skäl, att redovisningsrutiner inom kommunerna starkt har bidragit till en utveckling där samtliga kostnader läggs över på exploatörerna. Dessa aktörer tar därmed en större risk, och tar betalt för den. Men stadens markförsäljningar kan, menar vi, inte främst baseras på högsta pris i ett auktionsförfarande utan måste innefatta kvalitetsbedömningar och långsiktig avskrivning av extraordinära exploateringskostnader.

Sammanfattningsvis menar vi att stadsbyggandet måste ses som en långsiktigt värdeskapande verksamhet för hela samhället. Översiktsplanen bör i linje med detta ges den betydelse som strategiskt och vägledande dokument för kommunens långsiktiga utveckling som den enligt lagstiftningen är tänkt att ha (Sverige. Regeringen 2010).

Lyft fram planeringsämnets ställning i utbildningarna

Många kommuner står i dag inför ett omfattande generationsskifte. Statistik visar att så mycket som 40 procent av de kommunalt anställda arkitekterna kommer att pensioneras inom ett knappt decennium (Sveriges Arkitekter 2008; Boverket 2009b). Behovet av nyrekrytering kommer att öka efter nästan två decennier av kontinuerlig nedtrappning av resurser, delvis till följd av en förändrad lagstiftning där kommunernas ansvar successivt har lagts över på byggherren och exploitören. Mot bakgrund av den omfattande generationsväxling som särskilt kommunerna nu står inför, vill vi understryka behovet av planeringsutbildningar med resurser att möta ett tilltagande och brett samhälleligt behov av planeringskompetens.

En mycket tydlig konsekvens av de senaste årens nedtrappning av det kommunala ansvaret är att byggherrar och exploitörer i dag rekryterar egen planerarkompetens. I takt med dessa förändringar har riskbedömning och marknadsanalyser blivit viktiga drivkrafter i planeringen. Indikationer på att planerarkompetens efterfrågas inom en bredare sektor kommer också från högskolorna där man registrerar att allt fler studenter rekryteras till den privata sektorn.

I takt med nedskärningarna inom kommunerna ser vi också att tjänstemännens roll tycks ha försvagats. Ett uttryck för detta finner vi när tjänstemän inte alltid skriver självständiga tjänsteutlåtanden, utan att de först förankrats på politisk nivå (Isaksson 2004, Strömgren 2007). I linje med detta noterar vi också att flera kommuner i dag föreskriver att kommunala planerare ska titulera sig som handläggare och inte med sin professionella titel. Vi ifrågasätter om inte förändringar som dessa på sikt riskerar att urholka förtroendet för den egna kompetensen bland planerarna.

Vidare konstaterar vi att arkitekterna i hög grad tycks ha lämnat rollen som kommunala planerare. I själva verket har det har skett ett dramatiskt skifte i utbildningsbakgrunden hos kommunalt verksamma planarkitekter. Under en lång följd av år har andelen tjänstemän med arkitektutbildning kontinuerligt minskat, till att i dag vara alarmerande låg (Sveriges Arkitekter 2008). Samtidigt framgår det tydligt att det tomrum arkitekterna lämnar efter sig fylls av andra aktörer. Främst gäller det nyutexaminerade fysiska planerare från Blekinge tekniska högskola, men vi konstaterar

att också att andra professioner, som till exempel kulturgeografer, i allt högre grad rekryteras för planarkitektuppdrag. Vi välkomnar en större mångfald inom kommunerna och ser många fördelar med att fler kompetenser med olika utbildningsbakgrund arbetar tillsammans med att lösa allt mer komplexa planeringsuppgifter. Men vi vill samtidigt framhålla att frånvaron av arkitektkompetens riskerar att ge allvarliga kvalitetsmässiga effekter för den byggda fysiska miljön.

I vår genomgång av planeringsutbildningar i Sverige ser vi ett växande intresse för samhällsplanering, där nya utbildningsalternativ tycks uppstå kontinuerligt. Ett tjugotal institutioner erbjuder således omkring det dubbla antalet utbildningsprogram inom samhällsplaneringsfältet i dag (se vidare Bilaga 1 och 2 på www.iva.se/staden-i-fokus). Vi identifierar fyra olika huvudinriktningar bland dessa utbildningar: arkitektutbildningarna, utbildningen av fysiska planerare, utbildningar i kulturgeografi på universiteten och civilingenjörsutbildningar med inriktning mot samhällsplanering.

När det gäller arkitektutbildningarna konstaterar vi att det trots allt tycks finnas ett tilltagande intresse för planeringsfrågorna i utbildningarna. Dock är i allmänhet antalet obligatoriska stadsbyggnadskurser få. Dessa kurser förläggs istället till valbara mastersprogram i de senare årskurserna. Konsekvensen är att man som arkitektstudent kan välja att ta examen med ett mindre antal kurser i planering, men man kan också, på samtliga skolor, aktivt välja att bygga på sin utbildning med valbara stadsbyggnadskurser i mastersprogram. Det indikerar att man som arkitektstudent, kanske i högre grad än tidigare, väljer inriktning för sin framtida yrkesbana redan under studietiden. Vi konstaterar också i vår genomgång att arkitektstudenter som väljer att följa en masterutbildning i planeringsämnen vid annan institution än arkitektuskolor i dag inte ges möjlighet att ta examen som arkitekt. Skälet tycks vara att arkitektuskolorna håller hårt på gestaltungsundervisningen och vad som anses vara utbildningens kärnämne. Mot bakgrund av arkitekternas redan försvagade roll inom planeringsfältet vill vi starkt understryka det olyckliga i denna utveckling.

Tittar man på kursbeskrivningar från arkitektuskolorna är de i huvudsak upplagda som projektarbeten med fokus på formandet av stadsrum i olika skalor, från kvartersskala till översiktsplan. Studenterna ges en grundläggande insikt i områ-

desbaserade och översiktliga planeringsprocesser, liksom i gällande regelverk. Arkitektstudenterna ges vidare grundläggande kunskap i stadsbyggandets teori och historia. Drivkrafter för urbana förändringsprocesser studeras. Fokus i den projektbaserade undervisningen ligger dock framförallt på rumslig gestaltning. Genom analys av urbana samband samt social och ekologisk hållbarhet fokuseras arbetet i hög grad på gestaltungsförslag. Representanter från arkitektutbildningarnas mastersprogram i stadsbyggnad framhåller att de studenter som utexamineras blir ”arkitekter med intresse för planering”.

När det gäller de fysiska planerarna konstaterar vi att de är den utbildningskategori som tydligast har fyllt det tomrum som arkitekterna lämnar efter sig i kommunerna. Utbildningen i fysisk planering har en tyngdpunkt inom praktisk, gestaltande planering. Vi konstaterar också att utbildningen har utvecklats starkt under senare år och att efterfrågan på studenterna ökar stadigt, också inom privat sektor. I kurskatalog och kursbeskrivningar från Fysisk planering understryks att planering är utbildningens kärnämne och att undervisningen är projektinriktad. Grundläggande kunskap förmedlas i ett flertal omkringliggande områden som arkitektur, bebyggelsehistoria, trafikplanering, ekologi, ekonomi och juridik. Dessutom ges studenterna grundläggande kunskap i kommunikation, analysverktyg och utredningsmetodik för att hantera olika former av underlagsmaterial för fysisk planering. Stort fokus läggs vid att kunna hantera specifika krav, så som gällande lagstiftning. Fokus läggs också på utformning och gestaltning, men av förklarliga skäl inte med samma konstnärliga höjd som på arkitektuskolorna där gestaltungsformågan utgör utbildningens kärna. Däremot tycks finnas en stor bredd i formågan att hantera olika skalor i den fysiska miljön, från kvarters- till regionnivå. Från institutionens sida beskriver man själv sin styrka som liggande inom ”praktisk, gestaltande planering”. Avsikten är, enligt representanter för utbildningen, att utbilda fysiska planerare som kan ta på sig rollen som processledare och ha kompetens nog att få respekt för sin roll.

Ytterligare en utbildningsgrupp som rekryteras framförallt till den offentliga sektorn är kulturgeograferna. Deras kärnkompetens handlar om att på samhällsvetenskaplig grund se och analysera rumsliga samband. Vi konstaterar att denna yrkesgrupp i allt högre grad rekryteras för uppgifter

av fysiskt gestaltande karaktär. Studenterna ges enligt kursbeskrivningarna verktyg för rumsliga analyser av bland annat befolkningens sammansättning, mobilitet, välfärd, segregation, näringslivets utveckling och andra samhälleliga konsekvenser av politiska beslut. I kursplanerna beskrivs vidare programmen ge studenterna kompetens för kvalificerat utrednings- och handläggningsarbete inom samhällsplanering på såväl lokal, regional som nationell nivå. Potentiella arbetsgivare finns inom både privat och offentlig sektor, även om de flesta utexaminerade studenterna får arbete vid myndigheter av olika slag. En representant för den kulturgeografiska utbildningen framhåller att många av de utexaminerade studenterna i dag rekryteras för planarkitektuppdrag, och att de därmed i allt högre grad utför uppgifter med fysiskt gestaltande inslag.

När det gäller de stadsplanerande civilingenjörerna uppges de i dag rekryteras i lika stor utsträckning till den privata sektorn som till den offentliga. En genomgång av kursbeskrivningar visar att den samhälls- och stadsplanerande civilingenjören i hög grad förväntas komma att arbeta med att samordna och utarbeta planer och underlag för planeringsprocesser. Studenterna ges kunskap i långsiktig urban och regional utveckling. Undervisningen präglas av såväl tekniska som samhällsvetenskapliga perspektiv på planering. Ett starkt fokus ligger på att ge studenterna planeringsteoretiska verktyg för att hantera motstridiga aktörsperspektiv och intressen. Undervisningen är projektnriktad och berör planering ur ett brett perspektiv: tekniska, sociala, kulturella, historiska, ekonomiska, ekologiska och demokratiska perspektiv behandlas. Gestaltungsinslag finns, men fokus ligger framförallt på policy- och planeringsprocesser. Representanter för utbildningen uppger att allt fler civilingenjörer får anställning inom den privata sektorn, hos bland annat konsultföretag, bostads- och fastighetsföretag samt intresseorganisationer, en utveckling man menar speglar att planeringsuppdrag bedrivs allt mer proaktivt.

Att gränserna mellan planeringsprofessionerna i olika avseenden håller på att luckras upp framgår av Boverkets remissvar till ”En enklare plan- och bygglag”. Där ifrågasätter Boverket till och med om det i dag är relevant att ha kvar lagkravet på att byggnadsnämnderna ska ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning, och föreslår – med hänvisning både till komplexiteten i frågan

om utbildningsbakgrund och till svårigheten för kommunerna att i dag få tag i rätt kompetens – att lagen kanske snarare bör definiera krav på kompetens än utbildning (Boverket 2009a).

Sammanfattningsvis menar vi att ett återskapande av planerarens självbild som en väsentlig samhällsaktör, med en kritisk röst i debatten, i hög grad vilar på goda utbildningsförutsättningar. Våra slutsatser från genomgångar av kursplaner och möten med representanter från respektive utbildning visar på ett tilltagande intresse för planeringsämnet. Men flera ämnesföreträdare pekar också på att samhällsplanering som ämne har varit nedprioriterat en längre tid. Vi vill fästa uppmärksamhet på vad som framstår som en successiv urholkning av arkitektkompetens inom kommunerna och peka på att detta riskerar att ge allvarliga kvalitetsmässiga effekter för den byggda fysiska miljön. Samtidigt är det viktigt att understryka att stadsbyggandet är mer än en formfråga. Vi välkomnar därför de tendenser till samverkan och utbyten mellan olika samhällsplaneringsutbildningar som på några håll nu utvecklas. För att stödja detta, och för att utbildningarna ska kunna möta det stora behov som i dag finns på planerarkompetens av olika slag, menar vi att resurstilldelning och organisation inom universitetet och högskolorna måste ses över för planeringsämnet.

Samordning och mångfald för fler kvalitativa forskningsmiljöer

Forskning om planering och hållbar stadsutveckling bedrivs i dag vid ett flertal institutioner i Sverige. Forskargrupper med fokus på urbana och regionala studier finns inom bland annat kulturgeografi, statsvetenskap, sociologi, kulturmiljövård, arkitektur, fysisk planering och samhällsplanering. En genomgång av avhandlingar framlagda vid svenska universitet och högskolor 2000–2009 visar också en förvånansvärt omfattande forskningsproduktion med stor bredd (se Bilaga 4 på www.iva.se/staden-i-fokus). Åtminstone ett tiotal olika institutioner och forskarskolor bidrar kontinuerligt till utvecklingen av svensk forskning om planering och hållbar stadsutveckling. Ytterligare ett antal institutioner bedriver forskning men har ännu inte hunnit examinera några doktorer. Huvuddelen av forskarmiljöerna är dock relativt små. Undantagen utgörs framförallt av Institutionen

för Samhällsplanering och miljö på KTH (med omkring ett fyrtiotal aktiva doktorander) samt Mistras nyligen etablerade centrum Urban futures med placering vid Chalmers och Göteborgs universitet, som redan i utlysningen har getts målsättningen att bli ett världsledande centrum för hållbar stadsutveckling. Mistras långsiktiga satsning framstår som unik och välbehövlig i flera avseenden, inte minst när det gäller det ömsesidiga utbytet mellan akademi och praktik. Vi menar dock att det behövs mer än en stark miljö för att skapa bra förutsättningar för forskning om hållbar stadsutveckling. En genomgång av hur kunskapsbehovet definierades i de tre slutliga ansökningarna till Mistra visar på en påfallande konsensus i beskrivningen av framtida forskningsbehov (se Bilaga 3 på www.iva.se/staden-i-fokus). Inte minst därför är vår uppfattning att det är av stor vikt att fler forskningsmiljöer ges rimliga möjligheter att bedriva kvalitativ, kritisk forskning om hållbar utveckling.

Mot bakgrund av behovet av stöd till fler forskningsmiljöer konstaterar vi dock att marginella summor satsas på forskning om stadsutveckling. En genomgång av ett antal forskningsråds anslag visar dock att uppskattningsvis endast 0,7 procent av den totala forskningsvolymen (på omkring 8–10 miljarder kr/år) hos de större forskningsfinansiärerna går till forskning om stadsutveckling (Nolmark, Jarnhammar, Edfeldt-Sjöling 2009). En genomgång av samhällsvetenskaplig forskning kring hållbar utveckling, genomförd av sex svenska forskningsråd i samverkan, visar vidare att svensk forskning om hållbar utveckling har varit dominerad av naturvetenskapliga perspektiv och att de samhällsvetenskapliga perspektiven därför behöver stärkas (Forskningsrådet Formas 2010).

Beviljandegraden för forskningsansökningar är låg. När det gäller forskningsrådet Formas beviljas uppskattningsvis 10–15 procent av de inkomna forskningsansökningarna medel. I samtal med representanter för arkitekturskolorna konstaterar vi vidare att finansieringen av forskning kring gestaltning och rumsliga kvaliteter i dag i det närmaste inte beviljas forskningsstöd alls. Mot bakgrund av den helhetsbild som tecknas här, där gestaltungsinslagen i stadsbyggnadsfrågorna i flera avseenden är hotade, menar vi att denna utveckling är oroande. Vi noterar dock att Formas har fått i uppdrag av regeringen att stärka förutsättningarna för forskning om hållbar stadsutveckling, bland annat genom att utarbeta en nationell forskningsstrategi i syfte att stärka sociala, kul-

turella och arkitektoniska perspektiv på hållbar utveckling (Sverige. Regeringen 2009).

Bland de myndigheter och forskningsråd som bidrar till finansiering av forskning om planering och stadsutveckling finns Formas, Mistra, Trafikverket, Sida, Naturvårdsverket, Vinnova, Vetenskapsrådet, Riksbankens Jubileumsfond, KK-stiftelsen, Riksantikvarieämbetet, Arkus, ARQ och SKL. Bedömningsprocesserna ser olika ut inom de olika forskningsråden men inom de större råden bedöms ansökningar av en panel av sakkunniga. Från 2009 har Formas, som är en av de större forskningsfinansiärerna för forskning om planering och stadsutveckling, utökat inslaget av praktiker i bedömningsgrupperna. Det betyder att vetenskaplig kvalitet och samhällelig relevans nu ska vägas lika.

I anslutning till den samhälleliga aspekten vill vi peka på att förvånansvärt lite utbyte och samverkan tycks ske mellan akademi och praktik. Vid KTH har dock en Stadsbyggnadsakademi skapats för samverkan mellan högskola och samhälle. Inom ramen för Mistras satsning Urban futures sker också återkommande öppna seminarier, Urbanum, i samverkan med Göteborgs stadsmuseum. I våra samtal med representanter för de olika stadsbyggnadskontoren framkommer det dock att utbytet med högskolorna är begränsat i dag. Mycket lite vidareutbildning sker till exempel i samverkan med högskolorna. Det samma gäller den privata sektorn, där i praktiken all vidareutbildning sker internt. Vår uppfattning är att detta kan ses som ytterligare ett tecken på fragmenteringen i fältet som helhet. Vi vill därför peka på de möjligheter till ökat utbyte mellan praktik och akademi, som kan ske genom en utvecklade vidareutbildning.

Sammanfattningsvis vill vi starkt framhålla behovet av ökad resurstilldelning när det gäller forskning om hållbar stadsutveckling. Vi ser behovet av olika forskningsfinansiärer som har möjlighet att stödja projekt med olika infallsvinklar och vetenskapliga perspektiv. Men vi vill också framhålla behovet av en ökad samordning mellan de olika råden i syfte att förbättra förutsättningarna för fler forskningsmiljöer att växa.

Referenser

Boverket (2009a) Yttrande. Förslag till ny plan- och bygglag, www.boverket.se, 2010-03-28.

Boverket (2009b) Förbättrad statlig överblick över tillämpningen av PBL, Karlskrona: Boverket.

Boverket (2010) Remissvar på betänkandet ”Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket” (SOU 2009:57), www.boverket.se 2010-03-28.

Cars, G. och Thune Hedström, R. (2006) ”Nya villkor för den kommunala planeringen” i Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar. Linköping University interdisciplinary Studies No. 6. Vadstena: Stiftelsen Vadstena forum för samhällsbyggande.

Chalmers University of Technology, the University of Gothenburg, IVL Swedish Environmental Research Institute Ltd., the City of Göteborg, the Göteborg Region Association of Local Authorities, Region Västra Götaland, the County Administration of Västra Götalands Län (2009) The Göteborg Centre of Excellence for Sustainable Urban Futures. www.chalmers.se/arch, 2009-10-01.

Forskningsrådet Formas (2010) Mobilising Swedish Social Science Research on Sustainability: an Evaluation of Swedish Social Science Research on Sustainability, Stockholm: Forskningsrådet Formas.

Isaksson, K. (2004) Hållbarhet: avvägningar, prioriteringar, utmaningar. Stockholm: Institutionen för infrastruktur, KTH.

Ivarsson, L., Larsson, C., Lindh, I., von Scéele, A., och Uusmann, I. (2008) ”Vi behöver en samsyn om staden” i PLAN 2008:1, s. 42–45.

KTH, Stockholm University, The City of Stockholm, IBM, SWECO, the Swedish Road Administration, Tyréns, Vasakronan and Vattenfall (2009) Proposal to develop an International Centre for Urban Transformation. (opublicerat material).

Lund University, Malmö University, Swedish University of Agricultural Sciences (Alnarp), Malmö City, Lund City, Helsingborg City, Region Skåne, County Administrative Board in Skåne (2009) Centre for Sustainable Urban Transformation. (opublicerat material).

Nolmark, H. (2007) Rethinking Sustainable Urban Development in an Era of Globalisation, Resource Constraints and Climate Change, www.mistra.se, 2009-10-01.

Nolmark, H., Jarnhammar, M., och Edfeldt-Sjöling, S. (2009) Kartläggning av forskning om städer och hållbar stadsutveckling: interdisciplinär, systeminriktad och praktisknära, www.hallbarastader.gov.se, 2009-12-01.

Mistra (2008) Urban futures. Call for pre-proposals. www.mistra.se, 2009-10-01.

Mistra (2009) Mistra Centre for Urban Futures. Assessment by a Review Panel. www.mistra.se, 2009-10-01.

Strömberg, A. (2007) Samordning, hyfs och reda: stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005, Diss. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Sverige. Ansvarskommittén (2007) Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: slutbetänkande. SOU 2007:10. Stockholm: Fritze.

Sverige. Regeringen (2009) Uppdrag till miljö- och kulturmyndigheter om samverkan för att främja en hållbar stadsutveckling. Regeringsbeslut Kulturdepartementet. Ku2009/1620/KV Stockholm: Regeringen.

Sverige. Regeringen (2010) En enklare plan- och bygglag. Regeringens proposition 2009/10:170. Stockholm: Regeringen.

Sverige. Utredningen om Boverket (2009) Myndighet för hållbart samhällsbyggande: en granskning av Boverket. SOU 2009:57. Stockholm: Fritze.

Sveriges Arkitekter (2008) Arkitekt i kommunen. En rapport om marknad och villkor för arkitekter i kommunal tjänst. Stockholm: Sveriges Arkitekter.

Studiebesök

Möte med Boverket, 2009-05-05.

Möte med SBK Göteborg, 2009-12-02.

Möte med SBK Malmö, 2009-12-07.

Möte med SBK Stockholm, 2010-01-12.

Möte med representanter för utbildningen av fysiska planerare, BTH, 2009-05-05.

Möte med representanter för utbildningen av civilingenjörer med inriktning mot stadsplanering, Samhällsplanering och miljö KTH, 2009-08-18.

Möte med representanter för arkitektutbildningen, Chalmers, 2009-12-02.

Möte med representant för utbildningen av kulturgeografer, SU, 2010-02-11.



STORSTÄDERNAS ÖVERSIKTSPLANER 2010 OCH DÄREFTER

PROBLEM VISIONER STRUKTURER
METODER PROCESSER FÖRSLAG

Inom ramen för IVA-projektet *Staden i fokus* har en särskild arbetsgrupp studerat några svenska storstäders aktuella översiktsplaner (ÖP). Syftet har varit att belysa den kommunala planeringens metoder och strategier för översiktlig och långsiktig fysisk planering samt vilken kompetens som behövs för planarbetet. Studien har inte behandlat förslagen och kvaliteten i de enskilda planerna, utan fokuserat på generella frågeställningar.

I studien har medverkat forskningsledare *Ulf Strömquist* (Tyréns AB), pol mag *Bo Wijkmark* (fd regionplanedirektör i Stockholm) och tekn lic *Hans Wohlin* (fd stadsbyggnadsdirektör i Stockholm, sammankallande). Synpunkter har lämnats av bland annat berörda kommuner och av arkitekterna *Susanne Ingo* och *Tom Rosander*. Sekreterare för arbetsgruppen har varit tekn dr *Kristina Grange* (KTH).

I. Återblick

Den teoretiska grunden för analyser i fysisk samhällsplanering formulerades omkring första världskriget av Patrick Geddes i bland annat *Cities in Evolution* (1915) och utvecklades under ledning av Sir Patrick Abercrombie under andra världskriget i bland annat *Greater London Plan* och *London Development Plan*. Grundläggande i dessa arbeten är skriften *Analysis* (1951), som i sin tur inspirerade *Stockholms Generalplan 1945–52*.

Översiktlig fysisk samhällsplanering har en lång tradition i Sverige. 1928 föreslog en statlig utredning (SOU 1928:5) – efter inspiration från Tyskland och USA – att generalplane- och regionplaneinstitutet skulle införas i svensk planlagstiftning. Så blev dock inte fallet när den nya stadsplanelagen fastställdes 1931. De första generalplanerna upprättades på 1920-talet, bland annat i Linköping 1923 och i Stockholm 1929, utan stöd i planlagstiftningen.

Med 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga infördes generalplane- och regionplaneinstitutet. De fakultativa översiktliga planerna skulle tjäna till vägledning för detaljerade planer med rättsverkan. Generalplan kunde ges rättsverkan genom Kungl. Maj:ts fastställelse, men kommunerna utnyttjade – med få undantag – inte denna möjlighet. Kommunerna hade ingen skyldighet att upprätta generalplan. Två generalplaner kom att bli förebilder för den kommunala översiktsplaneringen under efterkrigstiden: *Stockholms generalplan 1945–52* och *Generalplan för Skövde 1949*.

Under 1960-talet blev informell sektorplanering (för till exempel trafik, energi, bostadsförsörjning) och så kallade områdesplaner (olika benämningar förekom) vanliga instrument för kommunernas översiktliga planering med ett kortare tidsperspektiv.

På 1970-talet infördes den fysiska riksplaneringen, som bland annat introducerade begreppet riksintressen. En utvidgning av den kommunala översiktsplaneringen skedde under mitten av 1970-talet, då instrumentet kommunöversikt infördes för samordning av översiktlig markanvändning och planering mellan stat och kommun och för samordning av fysisk, ekonomisk och sektoriell planering inom kommunerna.

Med plan- och bygglagen 1987 (PBL) ersattes generalplaneinstitutet och kommunöversikterna med institutet översiktsplan. Samtidigt reglerades hushållning med naturresurser samt riksintressen i naturresurslagen (NRL). 1996 samlades olika lagar på miljöområdet i miljöbalken (MB), som bland annat behandlar riksintressen rörande mark, vatten och bebyggelse. Att riksintressena ska tillgodoses vid planläggning och vid prövning av bygglov stadgas i PBL 2 kap 1§, som hänvisar till MB 3 och 4 kap.

2. Avgränsning och uppläggning

Vår studie omfattar översiktsplaner för Stockholm, Göteborg, Malmö och Linköping – Norrköping, den så kallade fjärde storstadsregionen. De berörda kommunerna har samverkat i utveckling av metoder och processer för arbetet med översiktsplanerna i studien. Det motiverar att vi här kallar hela materialet för ”storstädernas översiktsplaner”, väl medvetna om att det sinsemellan finns stora skillnader mellan kommunerna och planerna. Det finns dessutom andra större städer (Uppsala, Lund, Gävle, Jönköping med flera) som har motsvarande problem, metoder och erfarenheter i sin översiktliga planering.

Arbetsgruppen har insamlat aktuella och tidigare plandokument och utredningsmaterial från ÖP-arbetet i kommunerna samt vissa regionala utvecklingsprogram som berör de studerade kommunerna. Samråd har också skett med projektledningarna för ÖP-arbetet inom kommunerna och/eller med konsulter som medverkat i arbetet.

Som inledningsvis nämndes har syftet inte varit att närmare granska de enskilda plandokumenterna eller processerna, ej heller att värdera kvaliteten i arbetet. Vi har i stället använt dokument och kontakter för att belysa generella frågeställningar analyser och strategier, strukturmodeller och kompetensfrågor i översiktlig kommunal planering.

Våra genomgångar av de valda exemplen har följt en agenda/checklista, som i stort avspeglas i dispositionen av denna rapport.

Urvalet av planexempel beror på att vi vill fokusera de mest komplexa uppgifterna inom fysisk planering, där vi kan återfinna de flesta problemställningarna. Våra bedömningar och förslag baseras också på våra egna yrkeserfarenheter som huvudsakligen är relaterade till storstadsplanering.

Som en kontrast till storstadsmaterialet har vi

också följt arbetet med översiktsplan för Gotland, där framför allt riksintressen, naturvårdsfrågor och fritidsfrågor är annorlunda, liksom problemen kring tillväxt.

Våra ställningstaganden och förslag i denna rapport ska förhoppningsvis inbjuda till diskussion och överväganden.

3. Regelverket

Förutsättningen för det regelverk som styr den översiktliga fysiska planeringen är det kommunala planmonopolet, som infördes genom 1947 års byggnadsförfattningar och som ytterligare förstärktes i 1987 års plan- och bygglag (PBL), då bland annat den statliga fastställelsen av kommunala planer slopades. Omfattningen och inriktningen av kommunens planering av mark, vatten och bebyggelse anges i stora drag i PBL, liksom den planprocess som ska säkra att olika allmänna och enskilda intressen beaktas och att arbetet bedrivs med öppenhet och samråd.

Boverket har som tillsynsmyndighet noterat att efterlevnaden när det gäller PBL:s intentioner beträffande översiktsplaner inte är tillfredsställande, många kommuner saknar till exempel aktuella översiktsplaner. Det brister också ifråga om anknytningen till den nationella strategin för hållbar utveckling, där kommunernas översiktsplanering har en viktig roll.

Den fysiska planeringen styrs också genom föreskrifter och procedurregler i miljöbalken (MB), som syftar till att främja en hållbar utveckling av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt. Detta regelverk har en mer enhetlig och normativ karaktär. MB behandlar flera för planläggning viktiga ämnen som riksintressen och analysinstrumentet miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Plan- och bygglagen innehåller regler för regionplanering, ett slags översiktsplanering på regional nivå. Regeringen kan besluta att utse ett regionplaneorgan, förutsatt att berörda kommuner inte motsätter sig det. Regionplaneorganet kan upprätta en regionplan, men behöver inte göra det. 1952 bildades Stockholmstraktens regionplaneförbund, vars uppgifter 1969/71 överfördes till Stockholms läns landsting, som enligt en speciallag är regionplaneorgan.

1974 utsågs Göteborgsregionens kommunalförbund till regionplaneorgan, övertog det tidigare Förorternas regionplaneförbunds uppgifter och upprättade därefter i omgångar regionplaner.

I Malmöområdet bedrev Sydvästra Skånes kommunalförbund regionplanering från 1965 tills Skånelänen lades samman 1997 och Region Skåne bildades. Regionen svarar för regional utveckling och utarbetar i samarbete med länsorganen Strukturbygg Skåne, som kan betraktas som ett vägledande regionalt översiktsprogram.

Stockholmsregionen är alltså sedan 1952 ensam om att bedriva regionplanering och upprätta regionplaner helt enligt regelverket och är nu inne på sin sjunde plan. Från 2001 är regionplanerna i samråd med länsstyrelsen integrerade med länets regionala utvecklingsprogram till ett samlat dokument (Regionalt utvecklingsprogram för Stockholms län, RUF) som utarbetas och antas av landstinget.

För andra mellankommunala frågor finns på de flesta håll särskilda samarbetsorgan. Viktiga är de regionala självstyrelse- och samverkansorgan med landstinget och länskommunerna som medlemmar, som finns i nästan alla län.

De regionala utvecklingsprogrammen (RUP), som tillsammans med regionala tillväxtavtal/tillväxtprogram kom till på regeringsinitiativ under 1990-talet, regleras numera av förordningen 2007:713 och ska utarbetas av den aktör som har ansvaret för att samordna det regionala tillväxtarbetet i länet (regionala självstyrelseorgan, samverkansorgan eller länsstyrelse). Programmet ska redovisa en samlad strategi för tillväxtarbetet inom och mellan länen och hur länet kan bidra till att nationella mål uppfylls. Arbetet med RUP ska vara en kontinuerlig process i samråd med kommuner och landsting.

I sak finns ingen skarp gräns mellan fysisk/rumslig regional planering och regional utvecklingsplanering i övrigt, även om de flesta utvecklingsprogram undviker att behandla rumsliga frågor. I storstäderna märks dock en tendens till att översiktlig planering av fysisk miljö breddas till behandling av långsiktig och övergripande samhällsutveckling i stort.

PBL, planinstitut och planprocess.

En fullständig översyn av PBL är för närvarande aktuell för riksdagsbeslut. Regeringen överlämnade i december 2009 till lagrådet ett förslag till enklare plan- och bygglag, och proposition 2010:110 är aviserad till den 22 mars 2010 med ikraftträdande den 1 januari 2011. Följande formuleringar om planinstitutet översiktsplan är utdrag ur lagrådsremissen.

”Varje kommun ska ha en aktuell ÖP, som omfattar hela kommunen. ÖP ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. ÖP är inte bindande.”

”Kommunen ska i ÖP redovisa sin bedömning av hur man kommer att tillgodose allmänna intressen. Riksentressen enligt MB ska redovisas särskilt.”

Av ÖP ska framgå:

- grunddragen i användningen av mark- och vattenområden,
- hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
- hur riksentressen och gällande miljökvalitetsnormer tillgodoses,
- hur hänsyn tas till nationella och regionala mål, planer och program
- aspekter av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

ÖP ska utformas så att dess innebörd och konsekvenser tydligt framgår.

Beträffande planprocess och formalia anger lagrådsremissen bland annat:

- Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättas ska den finnas tillsammans med planförslaget och anses utgöra en del av förslaget.

- En samrådsredogörelse ska finnas tillsammans med planförslaget.
- Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsutlåtande.

Beträffande ändring av och tillägg till ÖP sägs bland annat

- Ändring för viss del av kommunen får redovisas med annan detaljeringsgrad än för ÖP i övrigt. Om förslag till ändring endast avser viss del av kommunen kan ändringen kungöras i stället för att följa reglerna för utställning. Fördjupning för delområde benämns här FÖP.
- Ändring av ÖP kan också ske genom tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse.

MB, riksentressen, MKB och nationella miljömål.

Miljöbalken (1998:808) innehåller bestämmelser som syftar till att främja en hållbar utveckling och ska bland annat tillämpas så att ”mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.” (1 kap. 1§).

De områden som av statliga myndigheter eller kommuner anges som riksentressen ska behandlas i kommunernas översiktsplanering, varvid länsstyrelserna i det arbetet företräder de statliga intressena. Markanvändning för ett riksentresse får inte ändras om det innebär ”påtaglig skada” för riksentresset.

Riksentressen kan bland annat vara områden med nationella natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet som ska skyddas. Det kan också gälla mark- och vattenområden som är särskilt värdefulla för industriell produktion, energiproduktion och -distribution, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering. Även områden av särskild betydelse för jord- och skogsbruk, materialutvinning och för totalförsvaret kan vara av riksentresse.

Det råder inte generellt byggnadsförbud i områden som har riksentresse, det viktiga är om planerade åtgärder kan ”påtagligt skada” värdet. Boverket anser att den närmare avgränsningen av riksentressen ska göras i kommunernas översiktsplanering. Det är bara när markanvändningen ändras, som frågan om ”påtaglig skada” ska prövas.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska enligt MB 6 kap.11 och 12 §§ upprättas när en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller författning. Myndigheten eller kommunen ska då göra en miljöbedöm-

ning om genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med bedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet, så att en hållbar utveckling främjas.

Ny organisation, ny instansordning och ny processlag för prövning av miljöärenden enligt MB, PBL och FBL har föreslagits av Miljöprocessutredningen (SOU 2009:10), men har ännu inte lett till proposition.

Enligt MB får regeringen meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, luft, vatten eller miljön i övrigt om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön. Det kan gälla föroreningsnivåer eller störningsnivåer och andra krav på kvaliteten i miljön. Miljökvalitetsnormer ska iaktas vid planering och planläggning. Föreskrifterna följer av Sveriges medlemskap i EU.



Sverige antog 2002 en nationell strategi för hållbar utveckling, som senare har utvecklats i flera steg. Riksdagen har antagit sexton nationella mål för miljökvaliteten, som i huvudsak ska uppnås till år 2020. I regeringens skrivelse "Strategiska utmaningar – en vidareutveckling av svensk strategi för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling" angavs 2006 tolv huvudindikatorer för uppföljningen. En mängd delindikatorer har valts för att mäta om utvecklingen går åt rätt håll. Regeringen har tillsatt ett miljömålsråd för att samordna arbetet mellan myndigheterna. En utredning tillsattes 2008 för att se över miljömålssystemets struktur, organisation och ansvarsfördelning. Utredningens förslag redovisas i betänkandet "Miljömålen i nya perspektiv" (SOU 2009:83), som för närvarande bereds inom regeringskansliet.

I avvaktan på regerings- och riksdagsbeslut är det angeläget att kommunerna har beredskap för att möta växande statliga krav på att miljömålsfrågorna lyfts fram tydligt i översiktsplaneringen. Sveriges kommuner och landsting redovisade 2007 i rapporten "Nationella miljömål en lokal utmaning" en uppföljning av kommunernas arbeten med miljömålen. Där konstateras att de viktigaste "instrumenten" för att arbeta med miljömålen lokalt är sannolikt översiktsplanen, miljöprogram och verksamhetsplaner, som kopplas till prioriteringar i budgetprocessen.

Kommentar

Vi anser att det är bra att planlagstiftningen är dispositiv till sin karaktär – det ställer dock krav på kommunerna att verkligen upprätta och ajourhålla de översiktliga planer och detaljplaner som regelverket förutsätter. Kommunernas ÖP ska dels vara underlag för regional och mellankommunal samverkan, dels vara vägledande för kommunernas ekonomiska och sektoriella flerårsplaner. Vidare ska kommunernas ÖP vara vägledande för en rationell och samordnad detaljplanering och annan legal reglering av vatten, mark och bebyggelse. Utanför detaljplanelagt område ska bygglovprövningen vara förenlig med översiktsplanens riktlinjer, vilket inte är tillräckligt uppmärksammat. Därför är det viktigt att översiktsplanen enligt PBL ska vara obligatorisk, kommuntäckande och aktuell.

Förutsättningarna för kommunernas långsiktiga och övergripande planering varierar stort med hänsyn till geografisk belägenhet, storlek och utvecklingssituation. Därför är det nödvändigt att välja planeringsform efter lokala förhållanden och behov av riktlinjer i olika avseenden. Gällande planlagstiftning ger detta handlingsutrymme. Kommunerna kan inom lagstiftningens ramar välja omfattning och inriktning för sin ÖP så att både arbetsprocessen, dokumenten och besluten blir till nytta och vägledning. Det finns utrymme för förenklingar.

Komplexiteten och takten i samhällsutvecklingen ökar och ställer nya krav på att hantera samband och samarbete, marknadsförhållanden, osäkerheter och risker på olika nivåer. Det ställer krav på kommunens flexibilitet och förändringsförmåga, men också på prioritering, uthållighet och kontinuitet i den kommunala och regionala planeringen.

MB är till sin karaktär annorlunda än PBL, och det är motiverat att samla alla regler rörande fysisk samhällsplanering i ett regelverk. Nackdelarna med två olika regelverk med olika karaktär och parallella behandlingsprocesser är uppenbara. Vi anser att revideringen av PBL bör åtföljas av en motsvarande översyn av MB för att undvika oklarheter och dubbelarbete.

Vi bedömer att det finns ett stort behov av utbildning och vägledning i de rättsfrågor som behandlar fysisk samhällsplanering och utvecklingsarbete för alla som har att administrera planering inom kommuner och regioner och för samhällsbyggandets intressenter i övrigt. När PBL infördes 1988

genomfördes en omfattande utbildningsinsats i hela samhället. Vi anser det angeläget att återkommande genomföra utbildningar om rättsregler och rättstillämpningar för beslutsfattare, fackmän och andra berörda – rättssystemet är komplicerat och en bättre kunskapsnivå kan väsentligt bidra till en mer effektiv samhällsplanering.

Boverket och länsstyrelserna har som tillsynsmyndigheter för samhällsplaneringen ansvar också för information om regelsystem, rättstillämpning och praktiska erfarenheter av översiktsplanering i olika former. Boverket har publicerat råd och riktlinjer ("PBL i praktiken", "Tillägg till ÖP" och "Framgångsfaktorer för översiktsplanering" bland annat) och kan förslagsvis även bidra med utvärderingar, erfarenhetsåterföring och metodutveckling i samverkan med universitet och högskolor. Det är också en väg att omsätta och sprida forskningsresultat till vägledning för den löpande kommunala och regionala planeringen.

Vår genomgång visar att storstädernas ÖP i sak och formellt ganska väl svarar mot lagstiftningens intentioner och regelverket i PBL och MB. MKB-reglerna förutsätter "att rimliga alternativ redovisas". Några sådana alternativ har vi inte tagit del av. Konsekvenserna av förslagen i ÖP är i vissa fall svåra att bedöma och det är oklart vilka analyser som förslagen grundar sig på.

Flera viktiga strukturfrågor är inte tillräckligt vetenskapligt underbyggda (rörande tillväxt, tätning, balans och flerkärnighet bland annat).

Detta ser vi som ett allvarligt problem, där den praktiska planeringen måste få stöd av aktuell forskning i ekonomisk geografi och urban ekonomi.

Under de två senaste decennierna har kunskaperna om urbanisering och urbana regioners dynamik och tillväxt fördjupats. Storstadsregioners utveckling betraktas som en funktion av två motverkande kraftfält: ett som verkar koncentrerande och ett som verkar utspridande. Det första drivs av skalfördelar, ekonomisk mångfald och tillgänglighet. Det andra av framför allt trängsel och fastighetsvärden. Mekanismerna i dessa två kraftfält finns väl beskrivna och analyserade i aktuell litteratur i urban ekonomi.

Det kan ibland ifrågasättas om översiktsplanerna ger tillräckligt konkret vägledning (bland annat som handlingsprogram) för efterföljande mer detaljerad planering. Vi återkommer till flera av dessa principiellt viktiga metodfrågor i den fortsatta redovisningen.

4. Gällande plan

Utgångsläge

En gällande översiktsplan omfattar som regel flera dokument. Utöver själva plandokumenten med bilagor och miljökonsekvensbeskrivning kan ändringar ha gjorts i form av tillägg och fördjupningar. Det är rimligt att inför aktualiseringar redovisa utgångsläget. ÖP-arbetet – liksom den regionala planeringen – bedrivs ju fortlöpande och det kan vara svårt för utomstående att veta utgångsläget, det vill säga vilka riktlinjer som faktiskt gäller.

Utveckling och uppföljning

Inför varje förändring av en antagen ÖP – lämpligen i samband med inriktningsbeslut och/eller programhandling – anger planförfattaren vilken typ av ändring som avses äga rum och varför. Motiven kan vara att planen ska aktualiseras i enlighet med kommunens tidplan för uppföljning. Viktiga förutsättningar kan ha ändrats, vilket kan motivera ändring eller komplettering av ÖPs riktlinjer. Utvecklingen kan ha visat att planen inte fungerar på avsett sätt som vägledning för detaljplanering etc.

Vid aktualisering eller ändring av gällande plan genom omarbetning, fördjupning eller tillägg, är det lämpligt att göra en uppföljning och utvärdering av vad som i stora drag har skett i kommunen sedan gällande ÖP antogs.

Kommentar

Vår genomgång av storstädernas aktuella och äldre ÖP-dokument visar att det endast undantagsvis redovisas hur gällande plan har fungerat och vilka förändringar som motiveras av utvecklingen sedan gällande ÖP antogs. Ett exempel på

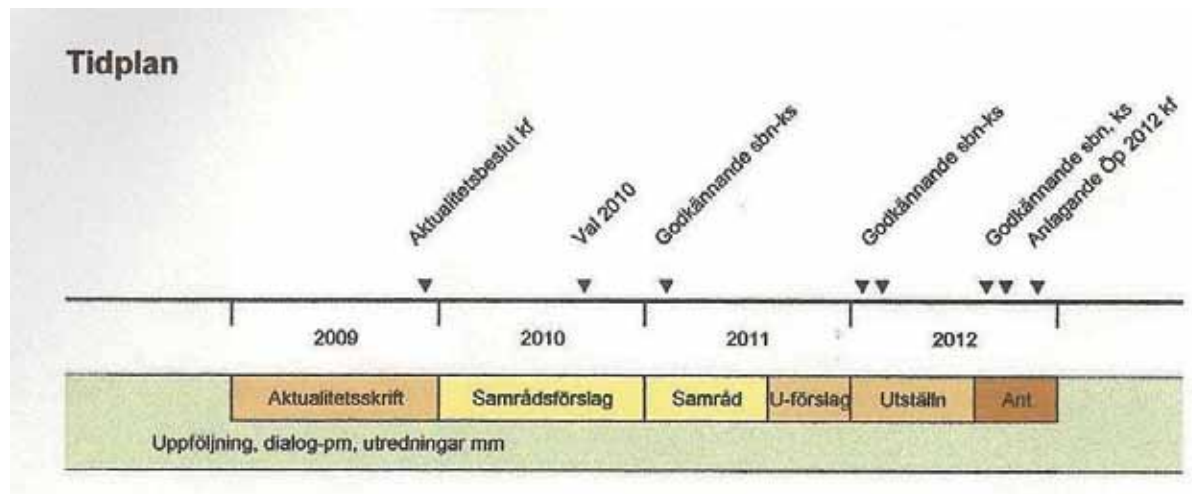
en bra återkoppling finns i Malmös ”Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet”, SBK november 2009.

Där konstateras att ett motiv för en ny ÖP är att folkmängden ökar dubbelt så snabbt som tidigare, vilket motiverar större utbyggnadsmöjligheter. Vidare anses att kollektivtrafiken måste prioriteras mer, att större hänsyn måste tas till klimatförändringarna och att vissa strategier – bland annat för förtätning, integration och effektivare energianvändning – behöver revideras. Vissa riksintressen behöver ses över och formerna för regional samverkan utvecklas. Detta är endast exempel på motiv.

Vi anser att gällande ÖP ska fullständigt och tydligt framgå av lätt tillgänglig information vid varje tidpunkt. Vi anser att det i samband med aktualitetsprövning av ÖP är lämpligt att göra en uppföljning och utvärdering av gällande plan och vad som i stora drag har skett inom kommunen och regionen sedan gällande ÖP/regionalt program antogs.

5. Planprocessen

Bilden visar de viktigaste arbetsmomenten i storstädernas ÖP-arbete, exemplet från Malmö, "Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet" november 2009.



Arbetet med storstädernas översiktsplanering följer i stort sett samma moment och arbetsprogram i de olika kommunerna, däremot är de inte tidsmässigt i takt sinsemellan eller med länsstyrelsernas och regionplaneorganens motsvarande arbetsprocesser och tidplaner för RUP respektive RP. En sådan tidskoordination verkar inte vara praktiskt möjlig, eftersom processerna är och bör vara kontinuerliga/rullande inom respektive planeringsorgan.

Arbetscykeln omfattar cirka fyra år, vilket innebär att vid ett kontinuerligt ÖP-arbete är det administrativt möjligt/lämpligt med en aktualitetsprövning varje mandatperiod enligt PBL:s intentioner. Både för den kommunala och den regionala långsiktiga planeringen är ett utvecklingssperspektiv på upp till 20 år vanligt. I praktiken har storstadsområdenas ÖP och RP (motsvarande) efter cirka 10 år ersatts med en ny plan efter en mer omfattande revidering. Med en sådan omloppstid kan aktualitetsprövningar göras 1–2 gånger under planperioden.

En sådan tidplan och rullande/kontinuerlig

planprocess kan ge en eftersträvd stadga och kontinuitet för det långsiktiga och övergripande samhällsbyggandet, samtidigt som nya förutsättningar och riktlinjer kan beaktas i samband med aktualiseringsprövningen ungefär vart fjärde år.

Politiska riktlinjer och syften med ÖP

Politik beskrevs av Aristoteles som "ett samhälles gemensamma strävan efter ett gott liv, att lösa konflikter mellan det gemensamma bästa och avvikande intressen" (NEC 1994). Kommunal- och regionalpolitik handlar om idé- och sakfrågor för samhällets utveckling i olika avseenden och om mål och metoder för att förverkliga olika intressen. Det innebär konflikthantering där olika intressen och strategier möts.

Den översiktliga planeringen är en form för behandling av viktiga samhällsfrågor. Det är då viktigt att underlaget för den politiska behandlingen identifierar de faktorer som har stor betydelse för

utvecklingen och de medel som kan påverka utvecklingen i önskad riktning. Det innebär en problemorienterad analys och en strategisk planering av åtgärder.

Det är naturligt att arbetet i de tidiga skedena i planeringsprocessen – inriktningsbeslut, analyser, programutredningar och samrådsförslag – blir mer problemorienterade än de senare skedena, som omfattar arbetet med planförslag, konsekvensanalyser, godkännande och implementering.

Kompromisser, förhandlingar och konsensus kan betraktas som viktiga ingredienser i genomförandet av politiken, men är knappast en utgångspunkt i de tidiga skedena. Framför allt bör förvaltningsorganisationen formulera och behandla problem och intressekonflikter i de beslutsunderlag som upprättas.

Storstadskommuner och regioner har naturligtvis ett intresse av att gentemot sina invånare, företag och besökare framstå som attraktiva och välskötta. ÖP har en funktion i marknadsföring och i vården av varumärket/identiteten. Kommuner och regioner befinner sig ofta i en konkurrenssituation sinsemellan och i förhandlingspositioner som parter i någon mening. Då är det naturligt att man vill ge en positiv bild av kommunen/regionen som kreativ, framåtblickande och handlingskraftig.

Kommentar

Vi noterar från genomgången av storstädernas ÖP att planmaterialet har en genomgående optimistisk och välmenande karaktär. Problem och konflikter verkar ha undvikits eller reducerats, i alla fall i redovisningarna. Begrepp som tillväxt, uthållighet, integration och förtätning ges en positiv innebörd medan mer negativt laddade begrepp som trängsel, störningar och kapacitetsproblem förekommer sparsamt och inte närmare analyseras. ÖP-handlingarna ger en bild av konsensus och positiv marknadsföring.

Det finns skäl att notera de olika roller och handlingsmöjligheter som politiker och tjänstemän har i den kommunala organisationen. Den politiska organisationen har en beställarfunktion och ska ta ansvar för de beslut som fattas. Den kan ge direktiv och begära alternativ, analyser och kompletteringar till de beslutsunderlag som tjänstemannaorganisationen redovisar. Vi har i denna studie inte närmare analyserat den politiska processen i ÖP-arbetet.

Tjänstemännen å sin sida har att tillhandahålla sakligt underbyggda utredningar, program, planer

och konsekvensanalyser. De ska svara för kontinuitet, konsistens och oväld i myndighetsutövning och som rådgivare/sakkunniga ifråga om kommunens egna och allmänna intressen. Vi har fokuserat vår studie på de beslutsunderlag som producerats i ÖP-arbetet.

En intressant trend är det ökade samspelet mellan kommunerna i ett storstadsområde samt den ökade samsynen ifråga om planeringsmål och strategier mellan kommunala och regionala organ. Detta markeras särskilt från tjänstemannaorganisationerna. En positiv utveckling är också det samarbete som i vissa storstadsområden har skett ifråga om gemensamt planeringsunderlag/analyser, till exempel i Stockholmsområdet för RUFs 2010 och Stockholms ÖP (utredningarna ”Förtätningspotential” och ”Stockholmsöverenskommelsen om trafiksystem” bland annat) samt i ”Norrköpingspaketet” i Norrköping – Linköpings arbete med gemensam ÖP.

Dessa och andra grundläggande skillnader i roller och spelregler bör uppmärksammas, inte minst i utbildning och forskning till stöd för den kommunala och regionala verksamheten. Vi ska illustrera detta närmare.

Analys och program

Analys som underlag för mål och program är viktiga inslag i den översiktliga planeringens tidiga skeden. Konsekvensanalyser är på motsvarande sätt viktiga i planeringsskedet som underlag för beslut om riktlinjer och medel. Storstädernas ÖP-dokument redovisar dock anmärkningsvärt få kvantitativa och kvalitativa analyser. Särskilt märkligt är att trafikanalyser (till exempel kapacitetsberäkningar och avvägningar mellan markanvändning och trafiksystem) – som tidigare spelat en central roll i analysarbetet – i stort sett helt saknas i ÖP-handlingarna.

Motsvarande gäller faktaunderlag för till exempel befolkningsutvecklingen och bostadsförsörjningen. Det är också förvånande att det paradigmskifte ifråga om förtätning, centralitet och stadsgestaltning (morfologi och urban design) som präglar planprogrammen är så litet underbyggt av både programanalyser och konsekvensanalyser. Härmed går man förbi om det är fråga om ett verkligt paradigmskifte eller om en mer kortsiktig anpassning. Det kanske illustrerar att det mer marknadsanpassade och förhandlingspräglade

Malmö har utvecklat indikatorer inom de tre fälten / ringarna och över tiden följt upp hur förändringar kan registreras från ett hållbarhetsperspektiv. Analysmodellen introducerades i ÖP för Malmö 2005 och har sedan följts upp vid aktualiseringar av ÖP.



samhällsbyggandet är mer fokuserat på projekt än på principer och helhet.

De flesta fysiska frågor har samband med natur- och klimatförhållanden, med människors upplevelser, beteenden och sociala mönster, men också med näringsliv, arbetsmarknad och utbildning. Det finns också ekonomiska aspekter i allt som rör markanvändning, fastigheter och byggande, infrastruktur och service. Betydelsen av de ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionerna på planering och samhällsutveckling lyfts också fram i storstädernas ÖP, liksom i lagstiftningen, men i stort sett inga kvantifieringar.

Det bör påpekas att det inte endast är fråga om kvantitativa analyser, utan också om kvalitativa. Genom de tillägg som gjordes till PBL 1995 har betonats att planeringen inte endast ska behandla utbyggnad, utan också beakta förhållanden och förändringsbehov i den befintliga bebyggelsen.

Det innebär att analyser också ska ta hänsyn till de förändringsbehov och resursanspråk som kan komma att aktualiseras i den redan byggda miljön. Som exempel kan nämnas moderniseringsbehov i miljonprogrammets bostadsbestånd, energihushållning i byggnader och försörjningssystem, uppgradering av kvaliteten i kollektivtrafiken osv.

Analys rörande problem och resursanspråk i den befintliga bebyggelsen saknas i stort sett i storstädernas ÖP-dokument. Fokus ligger – liksom i PBL i stort – på nyproduktion och utbyggnad – inte på byggnadsvård, förnyelse och effektiv användning av befintlig fysisk miljö.

Kommentar

Efterfrågan på mark och byggnader för boende och sysselsättning samt för social och kommersiell service behöver analyseras i den översiktliga kommunala och regionala planeringen. Motsvarande

gäller för efterfrågan på trafik- och transportsystem och annan teknisk försörjning. Olika tidsperspektiv och utvecklingsscenarier måste beaktas i analyser av efterfrågan.

Utbudet på byggbar mark för olika ändamål, liksom infrastrukturens kapacitet i olika avseenden behöver på motsvarande sätt analyseras, för att sedan kunna avstämmas mot behov och efterfrågan.

Fokus har i de aktuella planprogrammen riktats mot riksintressen, miljö- och klimatfrågor och mot aktiviteter och upplevelser i staden – frågor som i tidigare generationer av fysisk översiktsplanering inte har uppmärksamats särskilt mycket. Dessutom ges större utrymmen åt vissa "fokusområden" i både ämnesmässig och geografisk mening. Det är motiverat.

Konsekvenserna av att planeringens perspektiv och frågeställningar breddas är att vissa grundläggande analyser och avstämmningar måste prioriteras. Insikten att allting hänger ihop kan lätt leda till handlingsförklaring eller till att planeringsorganisationen drunknar i utredningar. Insikter om samhällets och den fysiska miljös komplexitet finns naturligtvis i storstadskommunernas kompetenta planeringsorganisationer. Ambitioner finns också att göra ÖP-arbetet hanterbart och dokumentationen läsbar och tydlig.

Vi anser att kvantitativ analys bör användas för avstämmningar mellan efterfrågan och utbud (kapacitet) ifråga om bland annat bostads- och lokal-försörjning, trafik- och annan infrastruktur. Syftet är att identifiera förutsättningarna för tillväxt och obalanser i systemen så att åtgärder kan vidtas i den fysiska planeringen och i respektive sektorplanering.

Vi anser att planeringsorganen måste fortsätta att utveckla samarbetet mellan olika kompetenscentra och framför allt söka en resurseffektiv arbetsfördelning mellan regionala och kommunala planeringsorgan. I en storstadsregion med många kommuner är det inte rimligt att varje kommun gör sina bedömningar av befolkningsutveckling, sysselsättning, trafikflöden och så vidare utan kan repliera på regionala analyser. Samtidigt måste regionala analyser baseras på underlag från berörda kommuner.

Visioner och strategier

En viktig fas i den översiktliga planeringen är att identifiera mål/visioner för den långsiktiga utvecklingen. Storstädernas ÖP ägnar ganska stor uppmärksamhet åt omvärldsfaktorer som bör beaktas

vid val av färdriktningar, men också åt visioner om den egna kommunens roll och image i framtiden.

Bland storstädernas gemensamma visioner/mål/strategier kan särskilt nämnas formuleringar kopplade till en både kortsiktigt och långsiktigt hållbar utveckling i ekonomisk, ekologisk och social betydelse. Det exemplifieras med en effektiv energianvändning, begränsade miljöstörningar, resurseffektiv markanvändning, minskat transportarbete etc.

Ett annat huvudmål (för att uppnå en socialt hållbar utveckling) är att öka värdet av det urbana kapitalet så att staden/regionen är attraktiv och bra att leva i för alla. Det innefattar bland annat att vårda de specifika kvaliteterna i respektive stad och delområde, att stödja integrationen och mångfalden och samverka med evenemangsverksamheter och besöksindustri för en upplevelserik stadsmiljö.

Ett tredje målkomplex är att öka stadens/regionens konkurrenskraft på en alltmer global marknad för företag, arbetskraft och kapital. Det kan ske genom att främja växtkraft och innovationer inom framtidsbranscher, att underlätta etableringar och rörlighet och att samarbeta över kommungränserna i gemensamma regionala projekt.

För den fysiska/strukturella utvecklingen förutsätter alla storstäderna en förtätning av bebyggelsen, en koncentration inåt stadskärnan och till etablerade centrumområden/knutpunkter i goda kollektiva trafiklägen. Förtätningen är också ett medel för att nå flera av de övriga delmålen och för att hushålla med mark som också har andra värden, till exempel som grönområden eller jordbruksmark. Strukturellt eftersträvas också en blandning av funktioner och ändamål inom ett område – en tydlig reaktion mot zoneringsensidighet.

Men det övergripande målet för storstäderna – liksom för de flesta andra städer – är tillväxt, i detta sammanhang oftast synonymt med befolkningsökning och mer bebyggelse. Tillväxt i denna mening betraktas uppenbarligen som både ett villkor för att uppnå de andra delmålen och som ett kvitto på att staden har de kvaliteter och den attraktivitet som de andra målen eftersträvar.

En iakttagelse vid genomgång av storstädernas öp är att målen ofta är formulerade på högsta nivå som till exempel ”i världsklass”, ”ledande”, som ”Capital of Scandinavia” eller ”Europas kulturhuvudstad eller miljöhuvudstad”, ”ledande i Öresundsregionen” osv. Detta kan naturligtvis ses som varumärkesvård och säljargument, men kan också få motsatt effekt. Orealistiska mål är meningslösa, de leder antagligen bara till missriktade ansträngningar.

Kommentar

Vi noterar de två huvudmålen: uthållighet och tillväxt. Både tillväxt och uthållig utveckling är honnörsord, som inte närmare analyseras i storstädernas öp. Ibland översätts det engelska begreppet ”sustainable development” med hållbar eller robust utveckling, men egentligen är det mer komplex innebörd i den ursprungliga skogsbrukstermen: ”man ska inte ta ut mer virke än som garanterar en naturlig återväxt”. Ett liknande kretslopps- och hushållningstänkande kan naturligtvis appliceras också på städer, även om ”uthållig” – liksom andra modeord – snabbt har förlorat sin progressiva laddning. Det viktiga är att det konkretiseras och skärps med exemplifieringar.

Tillväxt är en stor utmaning som kräver precisering. Historiskt har storstädernas tillväxt varit nära kopplad till näringslivets utveckling; först industrialiseringen, under senare decennier tjänsteproduktionens och kunskapssamhällets utveckling. Idag är storstädernas diversifierade näringsliv och stora arbetsmarknad en viktig drivkraft till inflyttningen till storstadsregionerna, som har präglats av arbetskraftinvandring. Storstädernas arbetsmarknad har generellt sett klarat konjunkturflyktuationer bättre än övriga städer och regioner och Sverige har klarat de senaste decenniernas internationella kriser och djupa lågkonjunktur bättre än många andra länder. Det skulle kunna tala för ett fortsatt scenario med arbetskraftstyrd inflyttning till de svenska storstäderna – men det är en för enkel slutsats. Modern forskning om stadsregioner och urbana strukturer visar att tillväxten drivs av ekonomisk mångfald och tillgänglighet.

Komponenterna i den nuvarande befolkningsökningen är:

- födelsenettot, det vill säga differensen mellan antalet födda och antalet avlidna. Födelsenettot beror av nativiteten och livslängden, två variabler som förändras av flera faktorer.
- flyttningsnettot, som kan delas upp på inrikes respektive utrikes in- och utflyttning.

I Stockholms stad har befolkningsökningen under senare år varit i storleksordningen 10.000 invånare/år, i Storstockholmsregionen ungefär 20.000 invånare/år. Den fördelar sig på följande sätt i runda tal:

- födelsenetto närmare 40 procent
- inrikes flyttningsnetto 5–10 procent
- utrikes flyttningsnetto 50–55 procent

En förklaring till det stora födelsetotot är de senaste årens baby-boom, som i sin tur kan vara relaterad till den demografiska strukturen, konjunkturläget och utrikesinvandringen. Den andra faktorn är den påtagligt ökade levnadsåldern. Det noterade inrikes flyttningsnettot är väsentligt lägre än under 1900-talets senare decennier, men om det är en varaktig trend går inte att säga.

Det mycket stora utrikes flyttningsnettot beror för närvarande huvudsakligen på flyktinginvandring från krigshärjade länder i Mellersta Östern och Afrika – dess varaktighet är omöjlig att förutse. En annan komponent är ökningen av utländska studenter och så kallade gästarbetare som en följd av EU-fördraget – också svår att prognosticera, men i hög grad riktad mot storstäderna med deras stora utbud av högre utbildning och för närvarande – trots lågkonjunkturen – relativt höga sysselsättning inom bygg- och anläggningsindustrin.

Vi vill med detta exempel peka på hur vanskligt det är att i ett längre tidsperspektiv bedöma befolkningsutvecklingen. Än mer vanskligt är att basera ett långsiktigt utvecklingsscenario för bostadsförsörjning och lokalförsörjning – ”byggandet” – på de senaste årens ganska exceptionella trender i urbaniseringsmönstret. Ett för planering bättre mått på folkmängdsutvecklingen vore att beräkna hur antalet hushåll kan komma att utvecklas och – liksom tidigare – kunna basera bostadsförsörjningsprogram etc på folk- och bostadsräkningar. Vi förordar att regelbundna folk- och bostadsräkningar återupptas.

Vi vill emellertid ifrågasätta om det över huvud taget är lämpligt att ange mål för folkmängden för en viss period och sedan basera den fysiska planeringen på sådana visioner. ”Vision 2030” antogs år 2007 av Stockholms kommunfullmäktige som mål och har sedan i olika planeringsprogram åberopats som motiv för förtätning och en mycket hög exploatering – det talas om att staden ska bygga ”ett Malmö till inom Stockholms gränser”.

Vi reagerar inte mot politiska mål för stadsutvecklingen i sig, utan mot den lättsamma behandlingen av ett svårt metodproblem och de dramatiska konsekvenserna som den sortens riktlinjer kan få.

Anmärkningsvärt är också att regionplaneorganet i RUF 2010 inte har reagerat på den vision som Stockholm arbetar efter. RUF räknar med att hela regionens folkmängd ska öka med 320000–530000 under planperioden. Detta är en prognos med stor spännvidd, där den lägre nivån skulle

innebära att Stockholms kommun skulle svara för minst 2/3 av de 26 kommunernas samlade tillväxt i folkmängd till år 2030. Än mer anmärkningsvärt är spannet för antalet sysselsatta som 2005–2030 i hela regionen anges till 60000–340000 arbetsplatser, vilket är ett för planeringsändamål ohanterligt spann. Enbart Stockholms kommun kommer sannolikt att inom kort ha överskridit prognosens lägsta nivå.

Malmö har ett helt annat förhållningssätt till tillväxt och prognoser. Kommunen har inget uttalat tillväxtmål, men ser befolkningsutvecklingen som en indikation på stadens attraktivitet. Malmö ÖP inventerar kapaciteten i markanvändningen för olika typer av boende och sysselsättning. Härigenom identifieras behovet av att öka planberedskapen för att bereda plats för ytterligare boende och verksamheter – när och om detta behövs. Det kräver naturligtvis en rullande planering och uppmärksamhet på marknadernas efterfrågan.

Av intresse är att jämföra med Gotlands kommun/region som inte har att brottas med tillväxt som ett utrymmesproblem, utan som en fråga om kritisk folkmängd för att upprätthålla en rimlig samhällsservice och sysselsättningsnivå. Gotlands ÖP för perioden 2010–2025 har som ett övergripande mål att folkmängden ska vara minst 65000 invånare. En förutsättning för Gotlands välstånd är att folkmängden ökar, men strategin är också att ökningen inte endast (som nu) ska ske i Visby, utan också i regioncentra som Hemse och Slite och i serviceorterna på landsbygden.

Koncentrerad tillväxt är enligt ÖP för Gotland 2010 ett villkor för att upprätthålla den kollektiva trafikförsörjningen, för bevarande av en levande landsbygd och för utveckling av turismen på Gotland. Även Gotland har ett hållbarhetsperspektiv som centralt mål i sin ÖP, men allt synes bero av att den kritiska massan för boende och sysselsättning kan upprätthållas. Problemen har stora likheter med utvecklingen i många andra glesbygdsområden – möjligheterna att lösa dem kan dock vara betydligt gynnsammare i Gotlands kommun med dess strategiska läge i Östersjön och dess internationellt unika natur- och kulturvärden som genererar en växande turism och fritidsbebyggelse.

6. Tidsperspektiv och osäkerhet

Tidsperspektiv och detaljering

Planeringshorisonten i den översiktliga fysiska planeringen är som regel cirka 20 år, ibland med mellanperspektiv på cirka 10 år. Det kan synas vara mycket långa tidsperspektiv, men då bör man notera att den fysiska planeringen sysslar med mycket tröga och långsiktiga strukturer. De förändringar i markanvändning, bebyggelse och försörjningssystem som kan genomföras i ett 10- eller 20-årsperspektiv är trots allt marginella i förhållande till den stora massan byggd miljö. Just denna tröghet är ett motiv för långsiktighet och uthållighet i de strukturella förändringar som man vill åstadkomma.

Planerings- och genomförandetider för förändringar i den fysiska miljön är dessutom sällan kortare än cirka fem år, ofta betydligt längre. Snabbare, konjunkturbetingade insatser till exempel i ett visst konjunkturläge, förutsätter därför en planberedskap, inte minst på översiktsplanens nivå. Översiktsplanens funktion skiljer sig därmed från detaljplaneringens med sin begränsade genomförandetid.

Genom att översiktsplaneringen enligt storstadsmaterialet blir rullande och med aktualitetsprovning en gång per mandatperiod förs in ytterligare ett kortare planeringsperspektiv på 3-4 år. Det kan närmast ses som ett arbetsprogram för själva ÖP-arbetet där utredningsinsatser prioriteras liksom fördjupningar (FÖP) och tillägg till gällande ÖP. Det kan också vara ett lämpligt tidsperspektiv för de uppföljningar av planeringen som berörts tidigare.

En viktig ny förutsättning för den översiktliga planeringen är det planeringssystem som Trafikverksutredningen föreslår i sin rapport "Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet" (remissversion 2009-12-18). Nuvarande 12-åriga

åtgärdsplan ersätts med två 3-åriga program; planeringsprogrammet och genomförandeprogrammet, som uppdateras årligen. Förslaget har en tydligare koppling till den fysiska planeringen och stärker samordningen med den regionala och kommunala planeringen. Regeringen kan lägga proposition först efter valet 2010.

Kommentar

Storstädernas ÖP har – liksom regionala program – koncentrerats på 20-årsperspektivet i sina redovisningar. Vår bedömning är att mer uppmärksamhet bör ägnas mellanperspektivet på cirka 10 år och arbetsprogrammet i ett 3-4-årsperspektiv. Regelverkets aktualitetskrav liksom osäkerheterna i det långa perspektivet motiverar att analyser och planförslag redovisas med en högre detaljeringsgrad i ett kortare perspektiv. Det finns inga hinder för att redovisningarna i ÖP har olika precision, det kan gälla alternativ markanvändning eller att mark anges som utredningsområde i avvaktan på till exempel upprättande av fördjupad plan (FÖP).

Osäkerhet och risk.

Översiktsplaneringens långa tidsperspektiv innebär olika sorters osäkerheter och risker. Man kan skilja på fyra typer av osäkerhet; genuin osäkerhet, osäkerhet på grund av brist på beslut och osäkerhet som går att reducera genom utredning samt osäkerhet i betydelsen risk.

En genuin osäkerhet kan inte påverkas, man får leva med den. Det innebär dock inte att man kan bortse ifrån den. Ett exempel på genuin osäkerhet kan vara den ovan nämnda flyktinginvandringen. Eftersom denna svarar för en stor del av befolkningsökningen måste befolkningsprognoserna ta ställning till denna faktor, antingen genom alter-

nativ/spännvidd i faktoranalysen eller genom en planering som är robust i förhållande till stora variationer i förhållande till utrikes invandring.

Osäkerhet på grund av brist på ställningstagande, är ett specifikt problem för den politiska organisationen. Politik innefattar definitionsmässigt hantering av intressekonflikter och resursallokeringar, vilket kan ge låsningar i beslutsprocesserna. Allmänna mål kan ofta formuleras så att de vinner bred uppslutning, medan val av medel kan vara helt olika beroende på intressen. Därför är det naturligt att storstädernas ÖP präglas av allmänna mål och konsensus.

Den politiska organisationen eftersträvar handlingsfrihet och kan välja att inte binda upp sig genom vissa långsiktiga åtaganden. Både företag och politiska församlingar har under senare år förkortat tidsperspektiven i planer och program på grund av ökad osäkerhet beträffande framtida utveckling. Delvis beror det på att vi genom globalisering har blivit mer beroende av faktorer utanför vår egen påverkan.

Osäkerhet på grund av bristande underlag och konsekvensanalyser kan vara ett politiskt dilemma, som många gånger kan begränsas eller elimineras genom bättre beslutsunderlag från tjänstemannaorganisationen. Denna kan dock också ha svårt att hantera osäkerheter, många frågor har tillkommit och det blir lätt inflation i utredningar. Vissa frågor kan tid till annan kräva mycket utredningsarbete. För närvarande är det klimatfrågor och frågor rörande uthålligt samhällsbyggande, medan andra stora frågekomplex så som urban ekonomi, byggnadsvård, biltrafikens nyttoaspekter, social integration och regional balans har hamnat mer i bakvatten.

Allmänna mål kan ofta formuleras så att de vinner bred uppslutning, medan val av medel kan vara helt olika beroende på intressen. Detta kan skapa osäkerhet om styrkan och trovärdigheten i de översiktliga riktlinjerna.

Tjänstemannaorganisationen har ofta en starkt begränsad egen utredningskapacitet och måste repliera på konsulter och andra externa experter. Det kan innebära ett större avstånd mellan beslutscentra och utredare. Detsamma gäller avståndet mellan empiri och forskning, som ofta upplevs som ett kommunikationsproblem.

Risk är en annan typ av osäkerhet. Det högteknologiska samhället är sårbart för störningar i elförsörjningen, tele- och datakommunikationen och effekterna av avbrott eller störningar kan vara

betydande. En ny typ av risk utgör den observerade och prognosticerade klimatförändringen och globala uppvärmningen som kan leda till stigande havsvattennivå. Detta kan långsiktigt förorsaka översvämningar, risker för försörjningssystem och störningar på sötvattentäkter. Flertalet storstäder ligger nära hav och stigande havsvattennivå kan därför få stora konsekvenser.

Kommentar

Vi har vid genomgången noterat att det är vanligt att i ÖP-arbetet förstärka utredningskapaciteten genom uppdrag till konsulter eller andra sakkunniga. Det har också blivit regel att i ÖP kommentera klimatriskerna, medan andra osäkerheter inte närmare behandlas. Det kan vara mänskligt att en sakkunnig organisation inte vill dokumentera olika slags osäkerheter, men inte heller vid samtal med ledande planerare har de efterlyst ett bättre stöd från externt håll, till exempel forskningen, konsulterna eller den regionala nivån. Riskhantering är inte en lika känslig fråga, där tillämpas sedan längre försiktighetsprincipen vid behandling av gränsvärden för exempelvis föroreningar och buller, för bedömningar av farliga transporter osv.

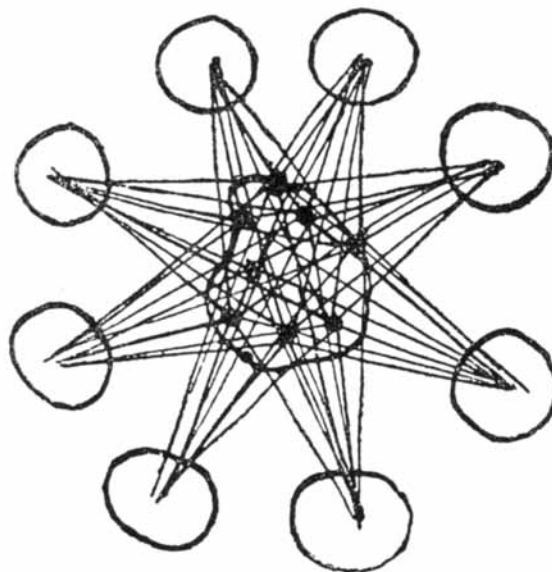
Alternativ redovisas endast i begränsad utsträckning och i planeringens tidiga skeden, då till exempel de regionala programmen kan jämföra olika scenarier eller alternativa förslag till markanvändning.

Vår uppfattning är att den skenbara säkerhet som ÖPs bedömningar och riktlinjer redovisar skulle vinna i trovärdighet om de kan stödjas av en nyanserad diskussion om osäkerheter, handlingslinjer och alternativa värderingar.

Vi återkommer också till den tidigare nämnda frågan om man kan skapa en bättre regional utvecklingsbild med rullande analyser och planer för funktionella regioner. Detta skulle medge att den kommunala översiktsplaneringen kan koncentreras mer på rumsliga och lokala frågor. Steg i denna riktning har vi noterat i kontakterna mellan storstädernas stadsbyggnadskontor och regionala planeringskontor.

7. Rumslig struktur

Le Corbusiers illustration av den flerkärniga stadens kommunikationsproblem i "La Maison des Hommes" 1936 var en polemik med stadsbyggnadsdirektören Ernst May i Frankfurt a/M om de drabantstäder, som på 1920-talet anlades i tyska storstäder. Bilden kan emellertid också illustrera aktuella strukturfrågor i svenska storstäder som täthet, flerkärnighet och centralitet.



Täthet

Ett genomgående mål för den rumsliga strukturen i storstädernas ÖP är förtätning inom ramen för den befintliga bebyggelsen. Det anses vara en förutsättning för en utökad och förbättrad cykeltrafik och kollektivtrafik/minskad biltrafik att förtäta staden inåt. En tätare stad ska ge minskat transportarbete jämfört med en fortsatt utbredning och uttunning. Större närhet mellan arbete, bostad och service ska minska resandet.

Förtätning anses också stimulera en innehållsrik stadsmiljö och innebära en effektivare användning av begränsade markresurser. Genom förtätningar i den centrala stadskärnan ska storstadens identitet stärkas och kärnområdets attraktivitet behållas eller ytterligare öka. I ytterområdena ska befintliga knutpunkter och stadskärnor också förstärkas genom utbyggnader och högre markutnyttjande. Mellanrum som skiljer bebyggelsestråk ger också en potential för förtätning. Barriärer kan överbyggas genom sammankoppling av bebyggelse.

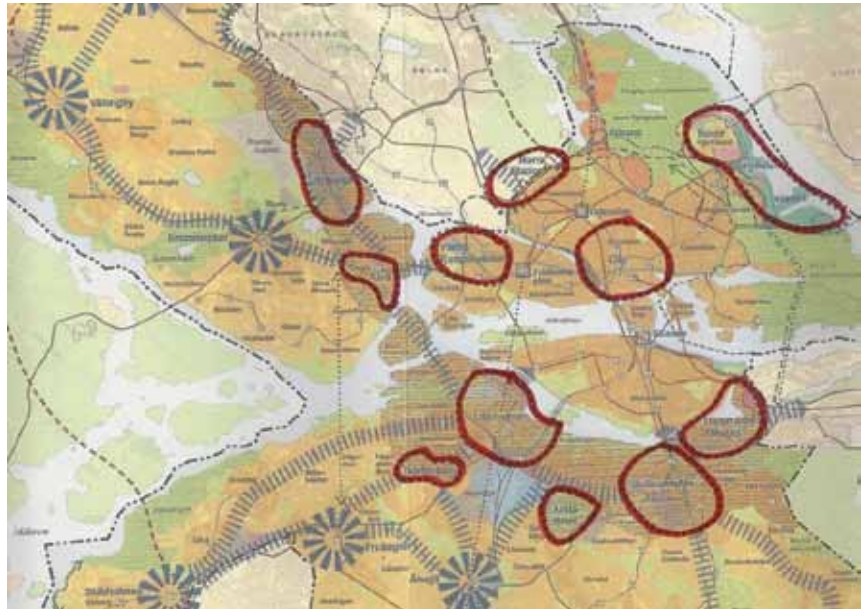
Förtätning ses i alla storstädernas ÖP som det kanske viktigaste medlet för att uppnå de mål för hållbarhet och tillväxt som idag står i fokus för planeringen. Även i vårt jämförelseobjekt Got-

lands ÖP framställs koncentration som en viktig strategi för överlevnad och utveckling.

I storstadsmaterialet är det Stockholms ÖP som ger den tydligaste bilden av "turn around-politiken" från utflyttning/avlastning till förtätning. Förutsättningarna för den nya policyn är en trafikpolitik med väsentligt utbyggd och förbättrad kollektivtrafik och satsning på gång- och cykeltrafik i kombination med restriktiva åtgärder mot biltrafik, främst genom vägtullar, höjda parkeringsavgifter och kapacitetsbegränsningar för både rörlig trafik och parkering. Drivkrafter för förtätningen är främst efterfrågan från delar av lokalmarknaden (hotell, vissa institutioner och kontor med specifika läges- och standardkrav) och det segment av bostadsmarknaden som kan beskrivas som bostadsrätter för kapitalstarka hushåll med höga anspråk på läge och standard. Styrkan och varaktigheten i denna efterfrågebild är svår att bedöma – det beror naturligtvis också på vilka alternativ som marknadsförs.

Förtätning avser här dels återanvändning för nya ändamål av mark som inte längre är aktuell för militära ändamål eller som hamnområde, järnvägsområde, industriområde eller liknande. Detta karakteriserar det halvcentrala bandet kring tullsnittet i Stockholm, liksom Älvstränderna i Göte-

Stora förtättningsområden – sk stadsutvecklingsområden – enligt Stockholms ÖP, utställningshandling 2009. Kartbilden (som är något beskuren) har här förstärkts för att mönstret ska framträda tydligare i den för-minskade skala som bilden återges i. Planerna för de 11 stadsutvecklingsområdena innebär en betydande förtätning av innerstaden och mellanstaden. Norra stationsområdet t.ex. omfattar 3.500 nya bostäder och 14.000 arbetsplatser, Norra Djurgårdsstaden 10.000 bostäder och 30.000 arbetsplatser, Västra Kungsholmen 7.000 nya bostäder och 35.000 arbetsplatser och Hammarby Sjöstad ca 10.000 bostäder och 10.000 arbetsplatser. Enbart dessa fyra områden totalt ca 30.000 nya bostäder och ca 90.000 nya arbetsplatser. För övriga förtättningsområden inkl. city och malmarna anger ÖP inga uppgifter om tillkommande boende och sysselsatta.



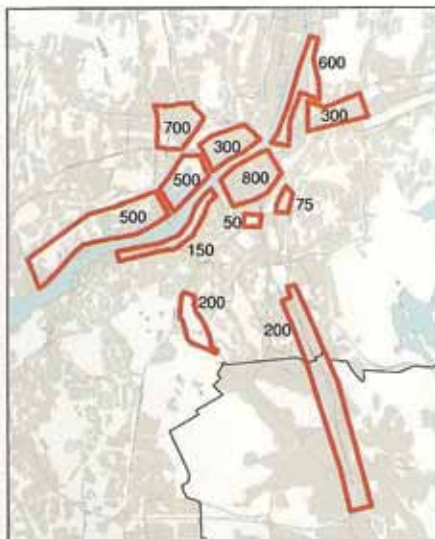
borg och äldre hamn- och varvsområden i Malmö. Förtätning avser dels ett mer intensivt markutnyttjande i centrala, vattennära eller eljest attraktiva lägen. Förtätning kan också ske genom att ta i anspråk grönområden och "mellanrum" av olika slag i stadsstrukturen, ofta betingade av en ändrad värdering av naturmiljöer eller av "byggbarhet" (ofta handlar det då om områden med negativa markvärden eftersom det krävs betydande exploateringsförberedande insatser).

Även i Göteborg planeras för en omfattande förtätning/utsträckning av citykärnan i samband

med återanvändning av tidigare hamn-, lager- och industriområden längs Göta Älvs stränder. Dessa centralt belägna förnyelse- och stadsutvecklingsområden längs vattnet utgör en stor resurs för att bygga staden inåt, samtidigt som de aktualiserar kontaktproblem eftersom regionkärnan delas av en bred vattenbarriär och viktig farled.

Kommentar

Det är svårt att av ÖP-handlingarna få en tydlig bild av förtätningen i de olika ÖP eftersom relevanta och jämförbara data inte redovisas. Ibland redovisas



Göteborgs ÖP (utställningshandling 2008) illustrerar de betydande markresurser som kan friställas för stadsutveckling i regionkärnan, ovan anges bedömd kapacitet i 1000-tal kvm. Enbart arealerna närmast älven uppgår till cirka 3.3 milj. kvm BTA, vilket öppnar för en helt ny stadsbyggnadssituation (strategiska områden, se nedan), där Göteborgs traditionella verkstadsindustri och logistikverksamheter kan kompletteras med en mer diversifierad och kunskapsbaserad verksamhet i centrala lägen tillsammans med ny bostadsbebyggelse i attraktiva lägen med vattenkontakt. Intresset fokuserar därmed på hur älvstrandsområdet ska integreras i regionen och i närområdet genom en sammanhållande infrastruktur.

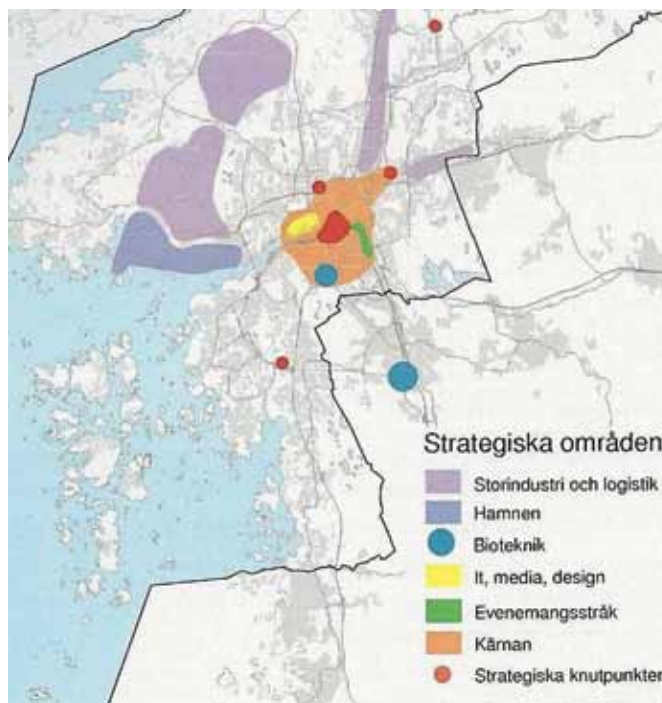
kapaciteten i antal lägenheter eller antal boende och antal sysselsatta, ibland anges ytor (sannolikt bruttoarea, BTA) utan närmare fördelning på ändamål. Vi kan inte heller utläsa vilken utrymmesstandard eller förändring av ytkonsumtion (kvm BTA/normallägenhet, boende/normallägenhet, kvm BTA/ae osv) som ligger till grund för planer och kapacitetsberäkningar.

Eftersom det handlar om mycket stora förändringar för bostads- och lokalmarknaderna, för trafikstring och trafikförsörjning, servicedimensionering osv kan vi inte följa logiken i utredningsarbetet eller tolka planförslagets konsekvenser utan tillgång till data. De få siffror som finns i till exempel Stockholms ÖP visar på dramatiskt stora förändringar (vilket ju också eftersträvas i vissa avseenden). Exemplet med de fyra stadsutvecklingsområdena ovan med 30000 nya bostäder och 90000 nya arbetsplatser illustrerar detta. Det befintliga cityområdet i Stockholm rymmer (2008) enligt ÖP 86000 anställda och 8000 boende.

Den förtätning som Stockholms ÖP illustrerar inom inre staden och i tullsnittet innebär samtidigt ett vida högre markutnyttjande (enligt vår uppskattning + 30–40 procent) jämfört med tidigare stadsutvecklingsområden. Det högre markutnyttjandet uppnås genom tätare gruppering av byggnader, mindre friytor och högre hus, i vissa fall mycket högre. Dessutom är inslaget av arbetsplatser väsentligt högre i de nya områdena. Jämförelsen avser till exempel Norra Stationsområdet mot Södra Stationsområdet och Norra Djurgårdsstaden mot Hammarby sjöstads första etapper vid Sickla Udde. Vilka miljökonsekvenser och andra kvalitativa effekter har denna exploateringsökning?

Motiven för exploateringsökningarna är bland annat de extraordinära markkostnaderna på grund av stora överdeckningar och att stadens exploateringskostnader tas ut vid markförsäljningstillfället, och inte fördelas över tiden eller mellan områden som vid tidigare tomträttsupplåtelse. Dessutom har stadens krav på ekologiskt uthålligt byggande ökat väsentligt. Dåliga grundförhållanden, evakueringskostnader och kostnader för sanering av förorenad mark fanns även i jämförelseobjekten ovan.

Exploateringar i denna skala bör grundas på samhällsekonomiska kostnads-/intäktskalkyler och kvalitetsvärderingar, inte på kortsiktiga företagsekonomiska kalkyler. Förtätning är ett tydligt exempel på ett samhällsintresse med effekter långt utöver den lokala och kortsiktiga exploateringsaffären. Stadsbyggandet måste ses som långsiktigt



värdeskapande verksamhet för hela samhället. Detta är en fråga som också lyfts fram i den aktuella samhällsdebatten:

”Bygget av en stad eller stadsdel är ett projekt med bestående konsekvenser för ett stort antal människor över flera generationer. Hur husen, kvarteren, gatorna och parkerna ska dimensioneras och utformas bör därmed inte bestämmas av de kortsiktiga exploateringskostnaderna utan av de långsiktiga sociala, ekonomiska och miljömässiga kostnaderna för samhället som helhet.”
(Göran Rosenberg, ”I samhällets intresse”, DN 2010-02-16).

Med detta synsätt bör stadens markförsäljningar inte främst baseras på högsta pris i ett auktionsförfarande utan innefatta kvalitetsbedömning och långsiktig avskrivning av extraordinära exploateringskostnader. Det är också tveksamt att som nu ofta sker lägga ansvaret för utvecklingskostnader (till exempel för ny teknik) på enskilda objekt (och i slutändan dem som bor och verkar i byggnaden) och att driva utvecklingsprojekt i full skala för ett stort område, i stället för under mer kontrollerade och hanterbara former.

Blandning

På samma sätt som förtätning ses som ett villkor för en robust och resurseffektiv tillväxt ser storstädernas ÖP funktionsblandning som ett medel att minska transportarbetet och öka den täta stadsmiljöns attraktivitet. Det innebär bland annat att bostäder ska tillkomma i cityområden, halvcentrala arbetsområden i mellanstaden, i yttre regionkärnor och institutionsområden (campusområden till exempel). Samtidigt förutsätts att nya arbetsplatser ska kunna tillföra mer aktivitet, serviceunderlag och stadsliv i områden som domineras av boendet.

Mångfald är ett kvalitetsbegrepp för den hållbara staden som stimulerar integration, mer kreativa och innehållsrika mötesplatser, ökad service och trygghet i den offentliga miljön. Det kan också formuleras som ”att stärka det sociala perspektivet i planeringen”. Storstäderna har satsat på aktivering och gestaltning av parker, torg och andra offentliga rum.

Motivet för en funktionsuppdelning i efterkrigstidens stadsbyggande var bland annat att skydda bostadsområden från kontorisering och markspeculation som betingades av att lokalhyror kunde förränta ett högre markvärde än bostadshyror. Så är det fortfarande i cityområden och andra centrala områden, men det gäller inte i alla lägen. Vid andra upplåtelseformer som bostadsrätt och äganderätt kan den fastighetsekonomiska skillnaden mellan bostadsanvändning och lokalanvändning var betydligt mindre eller rentav omvänd.

Bebyggelsens ändamål ska enligt PBL regleras i detaljplan, men riktlinjer för markanvändningen i stort ska anges i ÖP – frågan om funktionsblandning måste därför även uppmärksammas som en markpolitisk, fastighetsekonomisk, juridisk och funktionell problematik. Det är bland annat fråga om på vilken rumslig nivå blandad bebyggelseanvändning kan ske utan oönskade effekter. Genom att regelverket numera medger vertikalt uppdelad fastighetsbildning har det blivit möjligt att lagra olika funktioner i olika skikt på ett sätt som tidigare inte stod till buds.

Kommentar

Genom förtätning och funktionsblandning i centrala lägen och knutpunkter eftersträvar storstädernas ÖP bland annat en minskning av transportarbetet. Närhet mellan bostad och arbetsplats och att arbetspendlingen kan ske till fots, med cykel eller kollektiva färdmedel i stället för med bil skulle

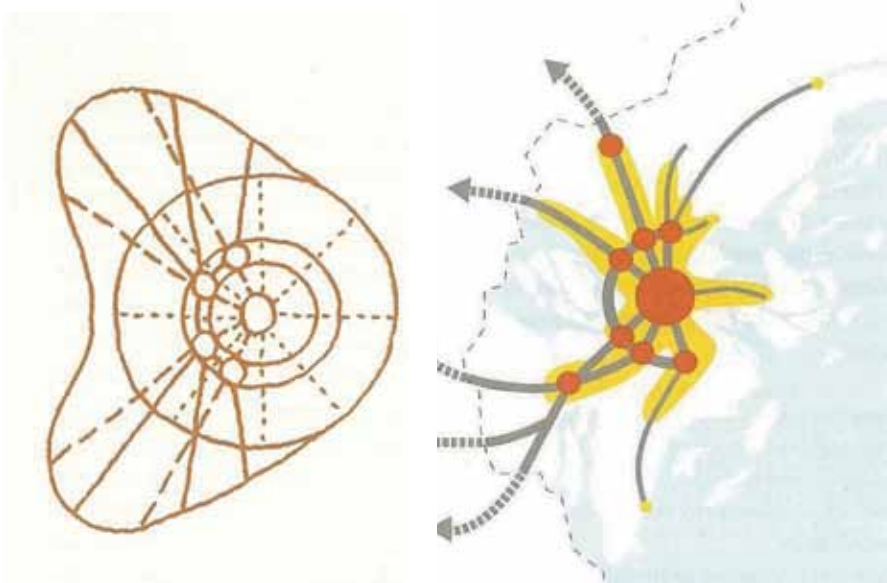
då styra färdmedelsvalet och reducera bilresandet. Vilka modeller som har använts och vilka analysresultat som finns framgår inte av det planeringsunderlag som vi har tagit del av.

Att dra slutsatser baserade på äldre resvaneundersökningar och flödesanalyser är vanskligt, eftersom många variabler förändras löpande. Tendensen att inte analysera och planera biltrafiken är emellertid kontraproduktiv. Merparten av den nödvändiga och nyttiga biltrafiken (inte minst all service- och distributionstrafik) kan inte ersättas. Ovidkommande genomfartstrafik och störande tung trafik ska naturligtvis avledas från störda områden genom ett effektivt trafiksystem. Bilpendlingen under högtrafik ska reduceras genom utbud av alternativa färdmedel och en markanvändning / lokalisering som så långt möjligt minskar bilberoendet. Genom ekonomiska styrmedel, parkeringspolitik och planmässig flödeskontroll bör sedan belastningen/utnyttjandet av trafiksystemen styras till önskad nivå.

Den långsiktiga planeringen bör dessutom väga in den tekniska utveckling som pågår för att minska biltrafikens miljöbelastning och beroende av fossila bränslen. Denna utveckling har på senare år blivit ett viktigt konkurrensmedel inom bilindustrin. Storstadsregioner kommer alltid att innefatta spridd bebyggelse där bilen är det mest effektiva färdmedlet och i stora delar av storstadsområdet är biltrafiken ett legitimt inslag i en effektiv storstadsmiljö och transportapparat. Fortsatt utveckling av miljövänliga fordon är en viktig förutsättning.

Genom den förtätning och blandning som så starkt betonas i storstädernas ÖP påverkas också de rumsliga och tidsmässiga kontaktmönstren, upplevelserna av närhet / tillgänglighet och omland/kundområden etc. Det humanvetenskapliga forskningsområdet ”tidsgeografi”, med professor Torsten Hägerstrand som främste svenske företrädare, har teoretiskt och empiriskt visat på komplexiteten i dessa frågeställningar – (för introduktion se Carlestam, Gösta och Sollbes, Barbro: ”Om tidens vidd och tingens ordning” 1991.)

När man lanserar nya spatiala mönster – som förtätning och blandning – bör man vara försiktig med slutsatser om vilka effekter som uppnås – det finns många faktorer att hålla reda på, både eftersträvt och icke eftersträvt. Resandet inom ett storstadsområde är en konsekvens av olika mål som tillgång till en stor utbildnings- och arbetsmarknad, ökad valfrihet i boendet (inte minst i livets olika skeden) etc. Idén bakom ABC-staden i mitten på 1900-talet



Skiss 1966 till regionplan för stockholms-trakten illustrerade (bilden till vänster) en strukturmodell för år 2000 med ett halvcentralt arbetsplatsbälte omkring regionkärnan, ett antal regionala serviceområden i anslutning till en yttre ringled och två dominerande utbyggnadsriktningar för stadsbebyggelse i NV och SV.

Utställningsförslaget RUFSS 2010 illustrerar (bilden till höger) en Stockholmsregion med åtta regionala stads-kärnor (därav sex längs en yttre ringled utanför en förstorad central regionkärna). ”En resurseffektiv bebyggelsestruktur som är tillgänglig med kollektivtrafik”.

var att skapa närhet mellan boende, arbete och service. I verkligheten blev inpendlingen och utpendlingen (till/från till exempel Vällingby) betydande och få hade både bostad och arbetsplats i den egna stadsdelen.

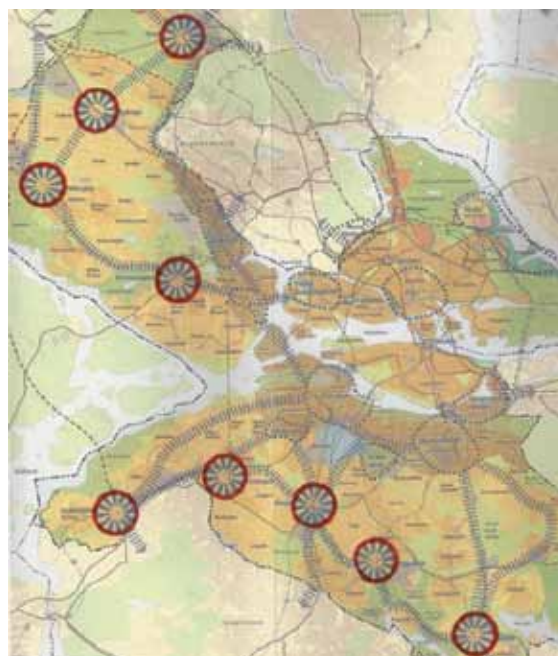
Flerkärnighet

Nästan alla storstäder har en gång varit monocentriska (uppvuxna kring ett kärnområde med ofta likartade lägesvärden med hänsyn till vatten- och landkommunikationer, skydd, färskvattentillgång, handelsmarknad och odling/försörjning inom ett närområde /la. campagna). Nästan alla dessa storstäder har senare på olika sätt och på olika nivåer blivit polycentriska/flerkärniga.

Det storstadsmaterial vi har studerat illustrerar olika grundtyper av flerkärnighet och öp olika förhållningssätt till framtida kärnstruktur.

Storstockholm är den enda svenska storstadsregion som har analyserats och planerats kontinuerligt under hela efterkrigstiden. Här finns en intressant serie som illustrerar olika strukturmodeller, men också utvecklingen av en grundmodell från en enkärnig till en flerkärnig och i dagens planer mångkärnig regionstruktur (se bland annat Regionplane- och trafikkontoret: ”Stockholmsregionen 50 år av regionplanering 1952–2002” från 2002). Fram till 1960-talet var Storstockholm en region

dominerad av den historiska stadskärnan. Inspirerade av amerikanska och kontinentala storstadsmodeller föreslog då stadsbyggare, trafikplanerare och urbanekonomer att ett par stora yttre kärnor (Kista och Ålvsjö) och/eller att ett halvcentralt arbetsområde runt inre staden (professor Folke Kristensson) skulle etableras för att avlasta trafik- och marknadstrycket på cityområdet.



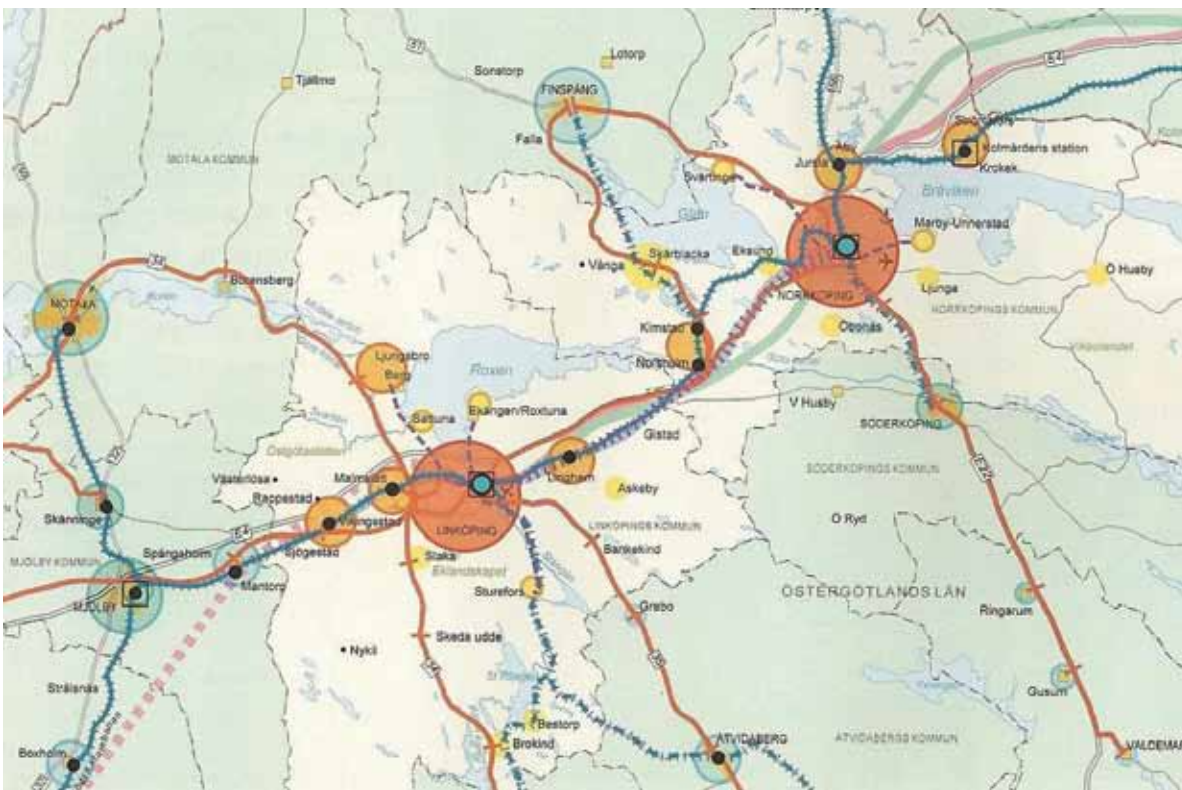
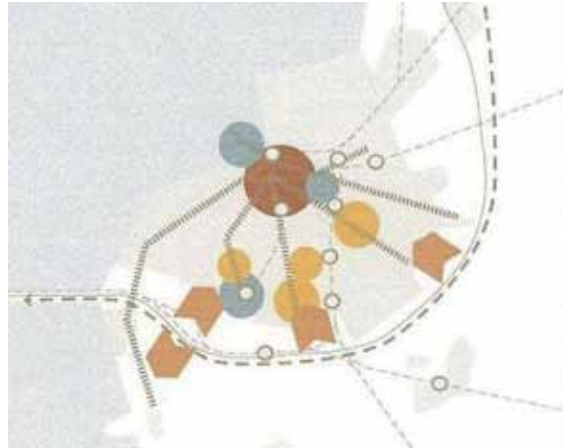
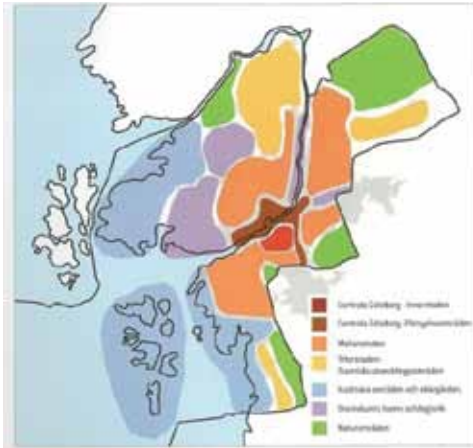
Stockholms nya förslag till ÖP redovisar i ytterstaden nio stadskärnor – i ÖP 2010 kallade tyngdpunkter –av vilka två (Kista och Skärholmen/ Kungens Kurva) också ingår i regionplanen (i RUFSS 2010 kallade regionala stadskärnor).

K_Flemingsberg



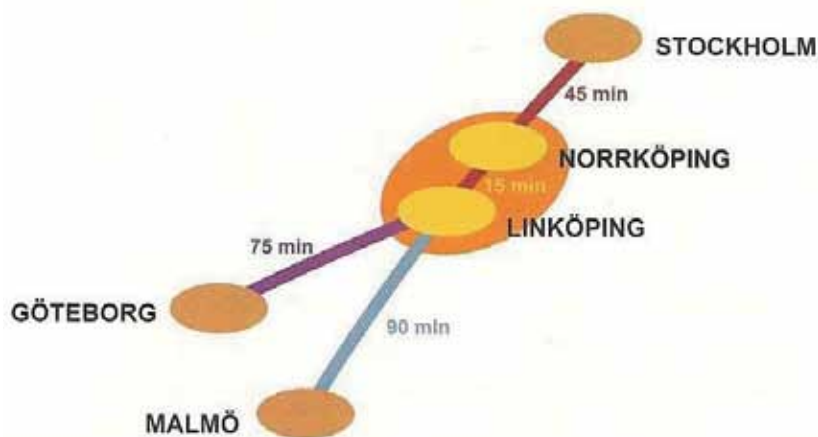
Tyngdpunkter enligt Stockholms förslag ÖP2009 (bilden beskuren, tyngdpunkterna här förstärkt markerade), totalt rymmer de 109.000 boende och nästan 61.000 arbetsplatser enligt ÖP. Kista svarar ensam för hälften av arbetsplatserna i de befintliga kärnorna, som huvudsakligen är större detaljhandels- och servicecentra. Endast Kista och Skärholmen har potential att fungera som regionkärnor. Stockholm stödjer i sin ÖP förslaget till regionala stadskärnor enligt RUF 2010.

I utredningen "Tätare Stockholm" (2009) analyseras förtätningspotentialen i den inre storstadsregionens kärnor och tyngdpunkter. Utredningen har gjorts gemensamt av Regionplanekontoret och Stockholms stad. Resultatet visar en stor potential för förtätning enligt den analysmodell som tillämpats, men också stora skillnader mellan de 15 kärnor som studerats. Exemplet Flemingsberg får illustrera klassificeringsmodellen.



Struktur bilden för Malmö ovan illustrerar en förhållandevis tät och samlad monocentrisk bebyggelse innesluten av vatten, odlingslandskap och övergripande trafiksystem.

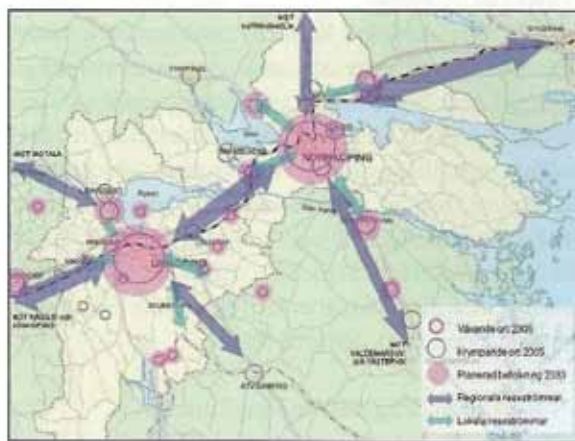
Linköping-Norrköping illustrerar en tydlig tvåstadsmodell med två ganska likvärdiga historiska stadskärnor och städerna omgivna av ett antal mindre s.k. utvecklingsorter med relativt begränsad tillväxtpotential. Sammanhållande i regionen är ett unikt kultur- och naturlandskap och ett väl utvecklat järnvägssystem. Det är litet svårt att identifiera denna struktur med "den nya ekonomins" storstadsbegrepp. Snarare handlar det här om tillväxt och effektivisering genom samverkan i stället för dubbling och konkurrens. Regionen kan dessutom erbjuda ett naturnära "småstadsboende" i utvecklingsorterna (som kan betraktas som "småkärnor") med tillgång till en bred gemensam arbetsmarknad, högre utbildning och service i två regionkärnor.



Banverkets vision för år 2030 förkortar de interregionala restiderna, men innebär också ökad kapacitet för godstransporter och för utvecklad lokal och regional tågtrafik. I kombination med Norrköpings strategiskt viktiga Östersjöhamn finns förutsättningar för ett starkt logistikcentrum med ett betydande omland i östra Götaland.

De översiktsplaner som vi har tagit del av i denna studie illustrerar också andra strukturmodeller för en flerkärnig stadsutveckling. Göteborg strävar efter en fortsatt utveckling av det historiska stadscentrum – men problemet är att den stora centrala utbyggnadspotentialen finns på andra sidan Göta Älv – i nedlagda hamn- och industriområden på Hisingesidan. I övrigt föreslås förstärkning av tidigare etablerade förortscentra.

Malmö ingår i den stora Öresundsregionen med flera storstadskärnor och sundet och riksgården som både barriärer och sammanhållande faktorer. Malmö ÖP (nedan) illustrerar en huvudsakligen



Regionförstoring, principskiss.

enkärnig struktur inom jurisdiktionen, men har initierat ett närmare samarbete med bland annat Lund och Region Skåne, vilket kan indikera ett ökat intresse för flerkärnighet och kompletterande expansionsalternativ som inte tar värdefull odlingsmark i anspråk. Förutsättningar finns för en tvåstadsmodell Malmö-Lund med egenskaper som liknar till exempel Linköping-Norrköping, men i en väsentligt större urban region.

Det som öppnar nya perspektiv för Östergötlands kärnområde är dess läge i ett utbyggt järnvägsnät med höghastighetsbanor för såväl internationell trafik som interregionala förbindelser. En utbyggnad av Ostlänken mellan Järna och Linköping, Götalandsbanan mellan Linköping och Göteborg och nya höghastighetsbanor också till Malmö/Kontinenten får Linköping-Norrköping-regionen med sina två nya resecentra mycket förbättrad tillgänglighet, illustrerad i översiktsplanen.

En förväntad regionförstoring i Storstockholm – Mälardalen innefattar inte Linköping-Norrköping-regionen – därtill är pendlingsavståndet för stort. Däremot kan den starkare infrastrukturen stimulera en förstoring av Linköping-Norrköpings arbetsmarknadsregion. Olika strukturalternativ illustreras i den gemensamma översiktsplanen för Linköping-Norrköping, perspektiv som har en så stor regional och mellanregional räckvidd att de bör behandlas i ett större regionalt program.

Kommentar

Det finns här inte möjlighet att närmare utveckla de mycket intressanta spatiala problemen kring regionala kärnor, men några principfrågor och målkonflikter vill vi lyfta fram.

Vilken strukturell funktion ska yttre regionala stadskärnor ha? Tidigare har man som regel sett dem som ett sätt att avlasta och komplettera en ansträngd historisk stadskärna med begränsade expansomöjligheter. Om regionens kärnområde kan expandera (som i Göteborg) – finns det då motiv för yttre kärnor (utöver den uppgift som handels- och serviceplats som ytterstadens centrumläggningar redan har)?

Vill man skapa tyngdpunkter i regionens yttre delar som kan utvecklas till storcentra och större arbetsområden för en sektor eller delregion som nu är för ensidigt beroende av regioncentrum för utbildning, arbete, handel, kultur och nöjen? En regional stadskärna kan då förstärka regiondelens identitet, minska transportarbetet och skapa ett

nytt centralitetsförhållande samt en mindre obalans mellan inre och yttre regiondelarna. För företag och verksamheter kan det ses som att öppna ett etableringsalternativ med andra villkor.

I USA har samlokalisering av likartade verksamheter i cluster varit en drivkraft för profilerade yttre kärnor (elektronik, media, bioteknik osv). Under senare år har där noterats ett ökat intresse för mångfald i fråga om kärnornas sammansättning, speciellt i serviceutbudet. Dessutom finns ett växande intresse för ett starkt närområde i form av kvalitativt boende i kommunikationsnärens knutpunkter och för stora inomhuslösningar. Tendenser i USA ska dock alltid tolkas försiktigt – kommunikationsförutsättningarna är mycket olika i USA och Sverige. Likafullt visar den moderna urbanekonomiska forskningen på just mångfaldens, branschviddens stora betydelse för stadens attraktivitet

Ytterligare aspekter kan läggas på yttre regionkärnor i samband med de stora förändringar som pågår och som kan fortgå ifråga om regionförstoring. Genom den nya mobiliteten och data-tekniken kan boende- och arbetsmönster liksom köpvanor och andra beteenden förändra även bösättningsmönster, utbildning, arbetsliv och fritid. ÖPS 20-årsperspektiv är med nuvarande innovationstakt ett mycket långt tidsperspektiv som ger utrymme för nya livsstilar och värderingar. Med nya och mycket snabba regionala tågförbindelser kan halvcentrala knutpunkter (så som Södertälje, Flemingsberg eller Arlanda-Märsta i Storstockholm) få en helt ny centralitet inom en större funktionell region.

Ett slående exempel på en ”turn-around” från avslagen industriort till högintressant boende i skärgårdsmiljö är Gustavsberg. Förändringen har skett under en 10–15-årsperiod, mycket tack vare att Gustavsberg har kopplats till regioncentrum med en trafikled med expressbusstrafik och att

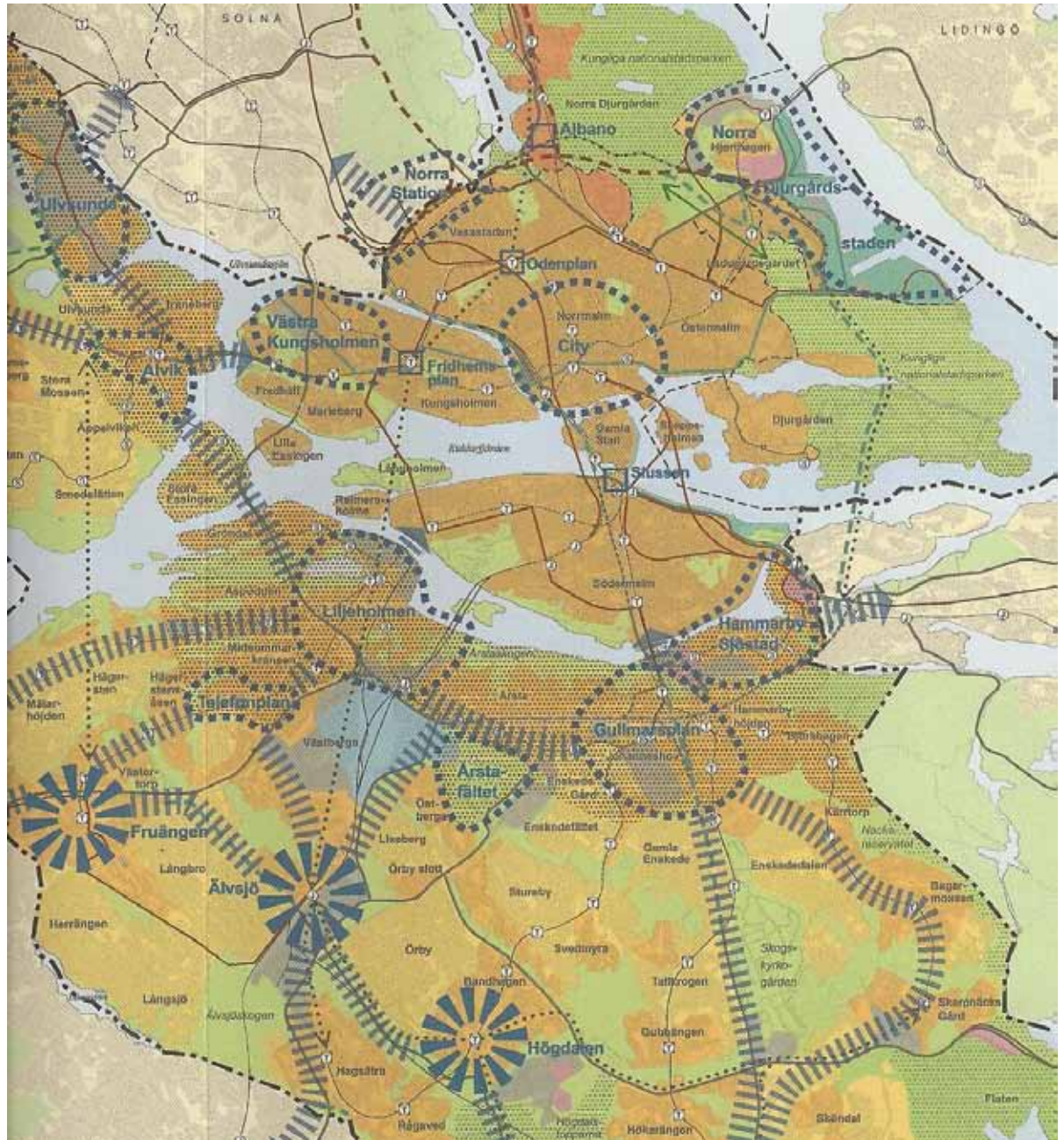
en stor fastighetsutvecklare (JM) med en utpräglad och uthållig kvalitetsprofil har lyft områdets status.

Kista är ett annat exempel på en framgångsrik nyetablering av en yttre kärna där omgivande täta bostadsområden har varit en förutsättning för utvecklingen av Kista centrum och arbetsområde. Motsvarande omland saknas fortfarande i till exempel Flemingsberg, som i övrigt har flera unika egenskaper (högre utbildning och forskning, biomedicinsk profil, järnvägsknutpunkt för fjärrtåg, regionaltåg och pendeltåg, läge vid yttre tvärleden). De problem som här måste tacklas är bland annat den ensidiga institutionella profilen och för få bostäder i närområdet.

Borde då inte Stockholm vara mer återhållsamt med förtätningen för att stödja utvecklingen av de regionala stadskärnorna? Det är en regional- och kommunalpolitisk bedömning som bör grundas på betydligt bättre beslutsunderlag än det vi har tagit del av. Det är fortfarande osäkert hur flerkärniga urbana regioner fungerar och hur utvecklingen mot önskade strukturer bäst kan styras/stimuleras.

Dessa frågor kring polycentrisk regional utveckling, samband med nya mobila livsstilar och arbetssätt och ny infrastruktur finns i alla storstäder. De motiverar en öppenhet för nya strategier och handlingsutrymme för olika rumsliga strukturer. Att skapa kapacitet för framtida handlingsalternativ bör vara en utmaning för nästa generation av ÖP och RUP i storstadsområdena.

Vi anser sammanfattningsvis att nya spatiala mönster kan och bör utvärderas med samhällsvetenskapliga och inte minst urbanekonomiska och trafiktekniska analyser. Intuition är inget bra substitut i tunga samhällsekonomiska överväganden och beslut.



Utsnitt av den centrala delen av Stockholms ÖP, utställningshandling 2009. Plankartan i skala cirka 1:800.000 redovisar med olika färger pågående markanvändning. Kartan anger med olika symboler stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt; stadsutvecklingsområden (streckad gräns), tyngdpunkter (stjärnor), samband (som järnvägssystrar), utbyggnad av infrastruktur (spår och väg). Dessutom markeras gräns för antagen ÖP (FÖP) för Norra stationsområdet och Kungliga nationalstadsparken.

8. Länkar i plansystemet

Plansystemets uppbyggnad förutsätter att översiktliga regionala och kommunala planer och program ska ge underlag för områdesvisa och sektoriella utredningar/program samt för detaljplanering som formaliserar byggnadsrätter och markanvändning i övrigt. Det kommunala självstyret och planmonopolet är grundbulten i processen och PBL anger procedurreglerna. Men för att systemet ska fungera krävs ett informellt, gränsöverskridande samarbete mellan olika nivåer och planerande organ samt en transparens och öppenhet i arbetssättet, som underlättar samråd och delaktighet. Dessa mycket viktiga länkar i plansystemet ger stort utrymme för arbetsfördelning och ett effektivt resursutnyttjande av kompetenser. Det motiverar en översyn av organisation och administrativa gränser, inte minst på regional nivå.

ÖP – regionala program

Ansvarskommittén föreslog i sitt slutbetänkande ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” (SOU 2007:10) en genomgripande förändring av indelning och uppgifter på regional nivå för att få en mer effektiv sektoriell samordning och ansvarsfördelning. Bland annat föreslogs att de nya regionkommunerna – som en del av den regionala självstyrelsen – ska svara för regionala utvecklingsprogram (RUP) och ”geografiska regionintressen” i en icke juridiskt bindande regionplan med en indikativ regiontrafikplan.

Kommittén föreslog också färre län och en ny länsindelning, anpassad till landets indelning i funktionella regionkommuner. Samtidigt skulle länsstyrelsernas myndighetsuppdrag preciseras att gälla statlig samordning, tillsyn och rättstillämpning.

Vi anser att sådana reformer är angelägna och

att det behövs en rikstäckande, demokratiskt förankrad regionplanering. Det behövs inte minst för att ge den kommunala översiktsplaneringen omvärldsperspektiv och konkreta analyser, riktlinjer och annat underlag.

En rapport ”ÖP-RUP från svag länk till plattform för utvecklingskraft” (2010) från forskargruppen för Stadsregioner och utvecklingskraft vid KTH, institutionen för Samhällsplanering och Miljö, behandlar samspelet mellan ÖP och RUP med exempel från fyra praktikfall. Rapporten understryker betydelsen av samarbete mellan regional och kommunal nivå för ett effektivt resurs- och kompetensutnyttjande.

Rapporten lyfter också fram betydelsen av att ta tag i målkonflikter och konkurrensfrågor. ÖP-RUP är en plattform för förhandlingar och samspel mellan lokala och regionala intressen. Frågor som rör tillväxt, hållbarhet och välfärdsfördelning måste också kunna behandlas i rumsliga termer, som del i utvecklingen av fysiska strukturer. Det talar för att RUP kan behöva konkretiseras och inte – av hänsyn till det kommunala planmonopolet – avstå från att behandla markanvändning och fysisk struktur. Alternativet – att bredda ÖP – ser vi inte som en effektiv resursanvändning.

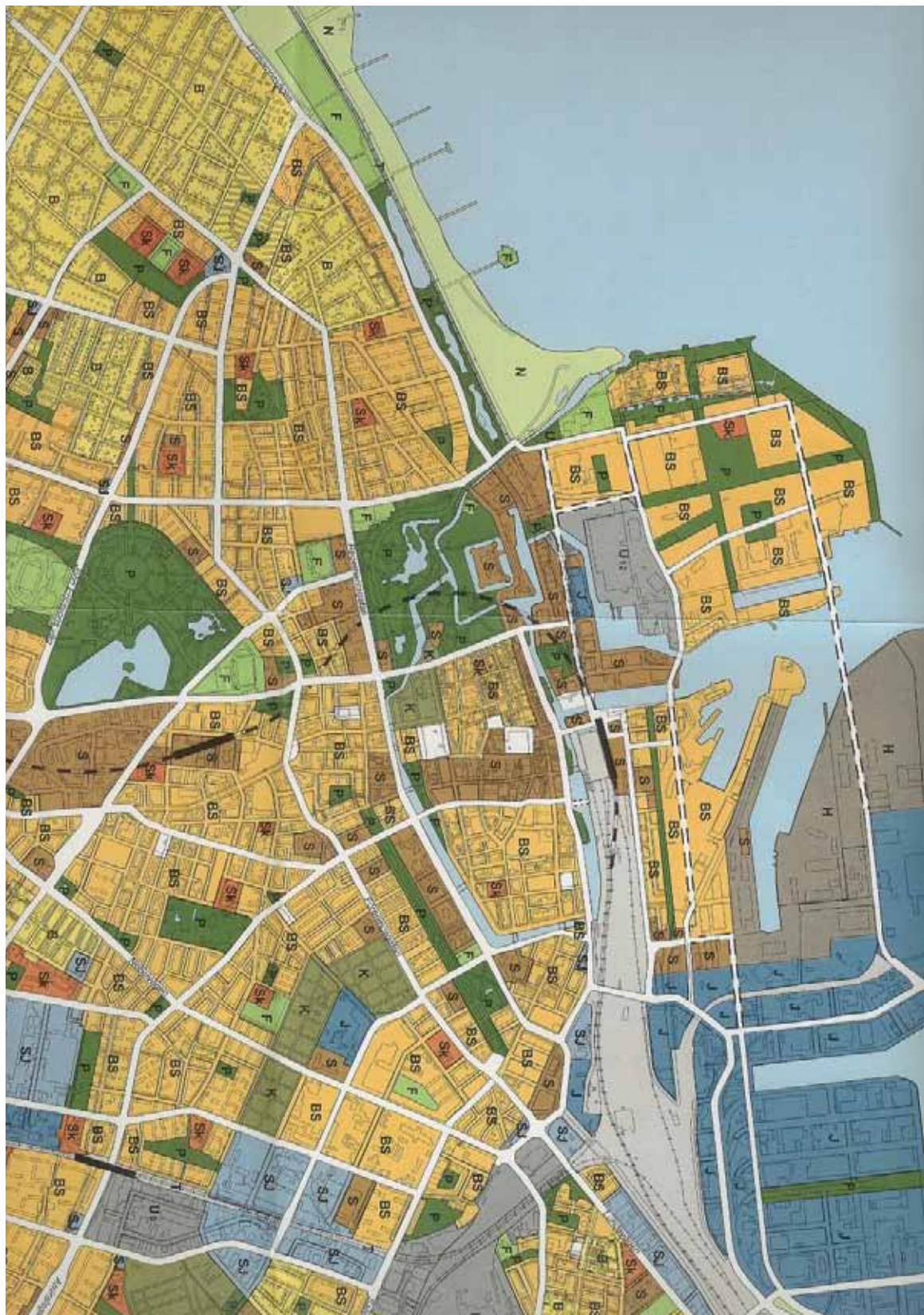
ÖP – områdesplan och DP

En av översiktsplanens viktigaste funktioner är att utgöra underlag och stöd för områdesvisa planprogram och för detaljplanearbete. Utanför detaljplanlagt område ska ÖP också kunna ge vägledning för byggnadslov och utomplansbestämmelser. Det är inte närmare reglerat vilka ÖP-handlingar som ska finnas och hur de ska utformas, det är också stor skillnad mellan storstädernas redovisningsteknik och tydlighet.

Göteborgs ÖP 2008, Karta I
Användning av mark- och vattenområden. Planen redovisar markanvändningen uppdelad i pågående markanvändning (ljusare färgskala) och förändrad markanvändning (mörkare färgskala) och för kommunikationer särskiljs befintliga vägar, leder och spår respektive markreservat för vägar, leder och spår. Vidare markeras landskap med särskilt stora värden.

De röda prickarna visar knutpunkter med god kollektivtrafik, som utgör stadsutvecklingsområden för handel, verksamheter, service mm. Med streckad linje och grå/brun linje markeras utredningsområden för framtida bebyggelseområden, verksamhetsområden, kommunikationer, vindkraft och andra osäkra ändamål som ska utredas.

Streckad grön linje anger områden för aktuella antagna fördjupade översiktsplaner (FÖP).





Stockholms aktuella ÖP (2009) illustrerar en utveckling mot mer allmänna strukturfrågor och mindre konkret planinformation, analysmaterial och faktaunderlag. I ÖP hänvisas till många andra dokument och det saknas kartmässig sammanställning av det slag som exempelvis Göteborg har redovisat (se nedan). Detta begränsar naturligtvis användningen av ÖP-handlingen som informationssystem. Syftet tycks i stället vara att så långt möjligt komprimera materialet och sätta fokus på det strategiska budskapet i planen.

Malmös gällande ÖP (2005), antagen 2006, illustreras med en mycket detaljerad plankarta i skala 1:20.000. Utdraget nedan omfattar centrala stadskärnan. Markanvändningen anges för varje kvarter/delområde med färg- och bokstavs-beteckningar för olika ändamål. Med grå färg betecknas utredningsområden. Dessutom illustreras nya vägar, järnvägar och ekopassager med svarta linjer.

Planen har närmast karaktär av en stor dispositionsplan och ger mycket detaljerade riktlinjer för detaljplanarbete, men knappast någon information i strategiska frågor.

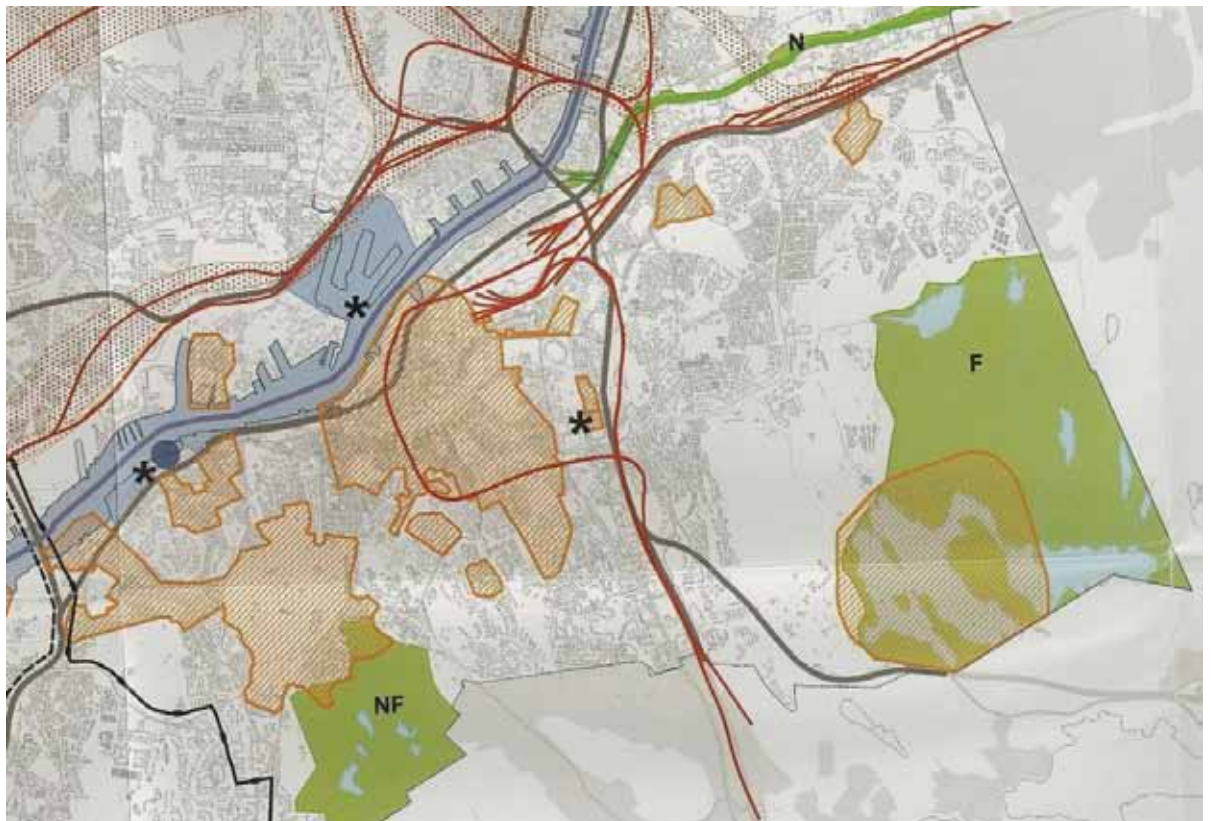
Göteborg har utvecklat en mycket innehållsrik redovisning av ÖP-kartor i skala 1:50.000. De tre huvudkartor som redovisas i utställningshandlingarna 2008 är:

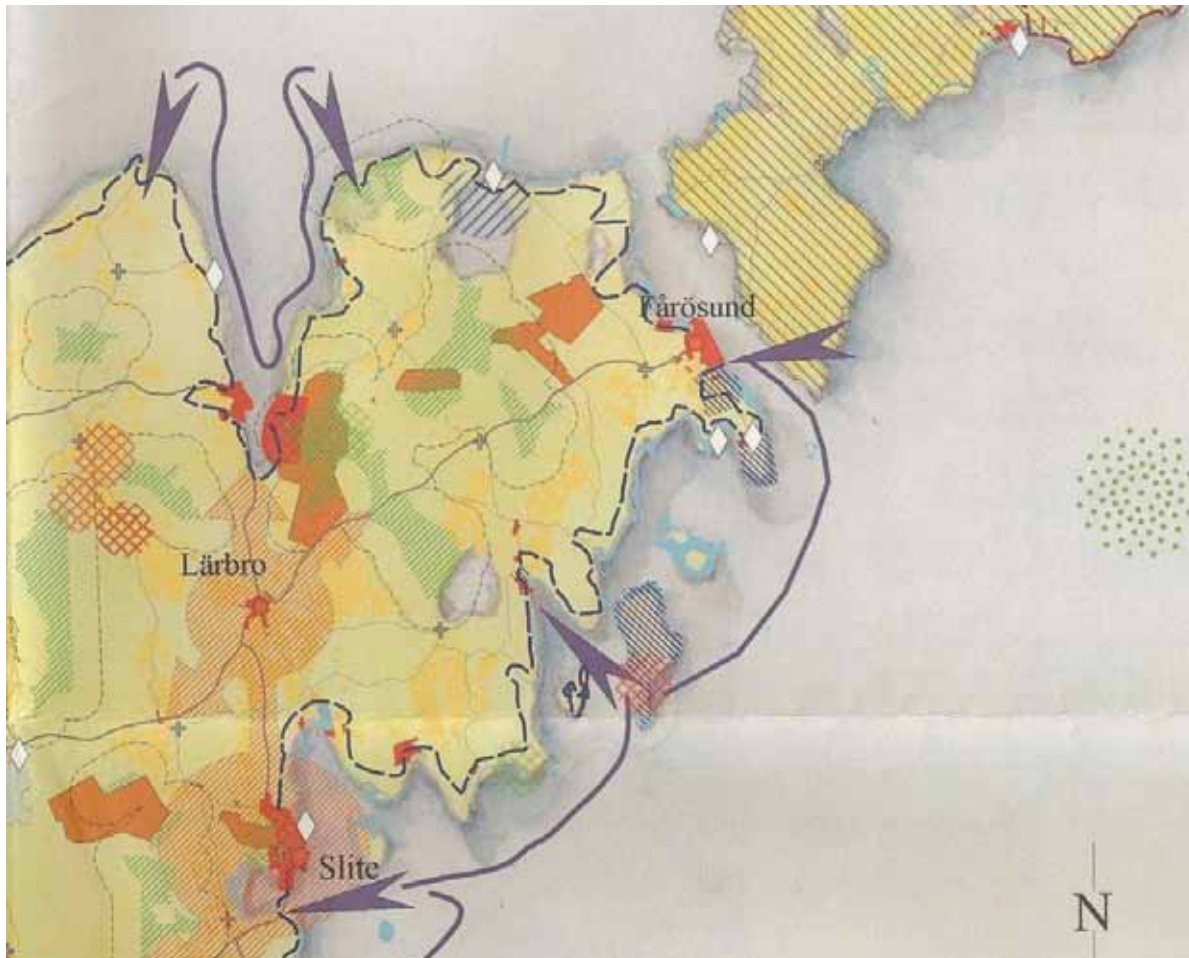
- Karta 1: Användning av mark- och vattenområden
- Karta 2: Regler och rekommendationer
- Karta 3: Riksintressen enligt MB kapitel 3 och 4.

Sammantaget ger de tre kartorna mycket information gällande förhållanden, riktlinjer, aktuella planarbeten och utredningar. ÖP blir härmed ett informationssystem för kommunens egen verksamhet, till markägare och intressenter av olika slag. Informationen finns också tillgänglig i digital form. Följande tre bilder är utdrag från plankartan och visar stadskärnan med omgivningar.

ÖP som arbetsprogram

Översiktsplanerna kan och bör, som tidigare berörts, också fungera som arbetsprogram för kompletterande fördjupningar (FÖP) och utredningar av strategiska frågor eller för delområden. Det illustreras väl i det för utställning aktuella förslaget till ÖP för Gotlands kommun 2010–2025. Nedan visas ett utdrag för norra Gotland med Fårö, som också får exemplifiera de frågeställningar som aktualiseras i glesbygd och kustområden.





Ovan redovisas motsvarande utdrag från Karta 2 Regler och rekommendationer(överst) Regelhänvisningen avser regler enligt PBL resp MB och annan lagstiftning. Här framgår bl.a. områden med DP och områden med OB, naturreservat, skyddsområden mm. Rekommendationerna avser områden för stadsutveckling, utredningsområden, områden för olika ändamål, värdefulla kulturmiljöer, markreservat, riskområden samt vattenområden av olika slag. Nedan visas utdrag ur Karta 3 Riksintressen enligt MB kap 3 och 4. Här framgår bl.a. olika slags riksintressen samt de riksintressen vars omfattning enligt kommunen bör omprövas (stjärna). Naturvårdsintressena (grönt) , kulturmiljövårdens riksintressen (rött), och riksintressen för kommunikationer, industri och totalförsvaret.

De röda tätortsmarkeringarna (DP-områden) visar ett landsbygdscentrum i Slite samt serviceorterna Lärbro och Fårösund. I anslutning till dessa orter finns brunt markerade områden för mineralbrytning (kalkstensbrott). De violetta markeringarna med pilar anger områden där FÖP ska upprättas. Snedstreckad markering på Fårö innebär att FÖP finns, men ska förnyas och utvecklas.

Svart streckad kustlinje markerar riksintresset Gotlandskusten enligt MB kap4 §4. Lila pilar i havet visar kustområden där fördjupad utredning av bl.a. strandskydd och fritidsbebyggelse kommer att ske. På kartan markeras också områden för vindkraft (gröna snedstreck) och med röda våffelraster befintliga vindkraftsområden som inte bör generationsväxlas.

9. Dialogen

Översiktlig planering är en kunskapsprocess, där en mängd förutsättningar, framför allt om allmänna intressen, samlas in, tolkas, analyseras och sammanställs till planeringsunderlag. Efterfrågan i form av tendenser, prognoser, önskemål och visioner formuleras, liksom utbudet i form av mark- och vattenresurser, infrastrukturens kapacitet och marknader av olika slag studeras.

Aktuella spelregler av olika slag – framför allt i regelverken PBL och MB – går igenom, eftersom både processen och sakfrågorna måste hanteras korrekt, för att undvika förgävesarbete och formella besvär.

Den första sammanställningen i en planeringsomgång brukar kallas samrådsunderlag. Det är underlag för samråd och remiss rörande programmet för ÖP. Den är särskilt viktig, eftersom planeringens inriktning nu ska prövas av statliga sektorsorgan och regionala instanser, grannkommuner, organisationer, näringsliv och inte minst kommunens invånare. Det är i detta skede viktigt att lyfta fram både ambitioner, möjligheter och problem/konflikter mellan olika intressen. Det är också viktigt att programmets realism och konsekvenser i olika avseenden och för olika parter behandlas. Det stadgas i PBL att översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet (PBL 4 kap 1§).

Storstäderna – liksom Gotland – har prövat olika former för intressentkontakter och samråd. Vi noterar också att samrådsredovisningarna som regel är utförliga och noggranna. Planeringsorganen tar till sig och kommenterar synpunkterna och visar på ett trovärdigt sätt att dialogen inte är ett ”nödvändigt ont” eller att ”kritik är till för att skrivas bort” – utan ett led i en kreativ kunskapsuppbyggnad hos både sändare och mottagare av informationen. Ett viktigt inslag i samrådsfasen är länsstyrelsens samrådsyttrande, som särskilt ska

beakta riksintressen, ta tillvara och samordna statens intressen och verka för att användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt (PBL 4 kap 5§).

I nästa huvudfas upprättar kommunen planförslag med konkretisering av strategier och riktlinjer för olika ämnesområden och – vid behov för olika geografiska delområden. Parallellt med inkomna synpunkter, politiska ställningstaganden och kompletterande utredningar sammanställer planeringsorganen nu ÖP-dokumentet i form av utställningshandlingar. Ett naturligt inslag i detta skede är att sammanfattande redovisa ÖPs riktlinjer för fördjupning, för DP och områdesbestämmelser samt kopplingar till kommunens långsiktiga ekonomiska planering och handlingsprogram för infrastruktur, bostadsförsörjning och annan sektoriell planering.

Kommentar

Vi noterar att det råder viss oklarhet om MKB och när i processen sådan redovisning ska göras. En ÖP innebär alltid sådana åtgärder som motiverar konsekvensanalyser, bland annat för miljön, men också av annat slag. Vi anser att varje plansteg ska redovisa konsekvenser. Att relatera till ett nollalternativ är som regel ointressant, däremot att jämföra alternativa lösningar och strukturer med hjälp av analysmodeller är mycket viktigt. Både i fråga om MKB och analysmetoder över huvud taget krävs ett löpande utvecklingsarbete.

10. Resurser och kompetens

Storstäderna har uppenbarligen både resurser och kompetens att bedriva en kontinuerlig översiktlig planering. Inom stadsbyggnadskontoren finns särskilda enheter för att arbeta med utredningar och planförslag, för att leda projektgrupper och konsulter och för att administrera planarbetets olika faser och redovisningar. Arbetet bedrivs i samverkan med andra kommunala förvaltningar, regionala organ och grannkommuner. Det finns en öppenhet för samverkan över administrativa gränser och för erfarenhetsutbyte mellan olika storstäder. Det finns också ett markerat intresse för mer samarbete med kompetenscentra för samhällsplanering vid tekniska högskolor och universitet.

Vi uppfattar detta som positivt för framtida kompetensutveckling, bland annat genom metodutveckling och vidareutbildning. Ansvarsfördelningen mellan regionala och kommunala planeringsorgan kan utvecklas så att en stor del av omvärldsfrågorna kan beredas på regional nivå i hela landet. Den nuvarande regionala indelningen och organisationen kan då behöva ändras i den riktning som föreslogs av den statliga ansvarskommittén i dess slutbetänkande år 2007. Det skulle inbjuda till en riksomfattande planering för alla funktionella regioner och en mer effektiv och demokratisk ansvarsfördelning mellan statlig, regional och kommunal nivå.

Den kommunala översiktsplaneringen bör få ett bättre stöd av samhällsvetenskapliga och tekniska analyser och data, bland annat genom att folk- och bostadsräkningarna återupptas eller att motsvarande fakta om hushållsbildning och sammansättning tas fram på annat sätt. Rumsliga frågor som täthet, flerkärnighet, balans och centralitet bör analyseras mer systematiskt ur social, funktionell och ekonomisk synpunkt. Praktiken behöver här stöd av en utvecklad forskning. Detsamma gäller för övrigt Länsstyrelsernas för kommunerna så

viktiga uppgift att analysera riksintressenas konsekvenser för den kommunala planeringen samt att aktualisera och precisera deras geografiska avgränsning och så långt möjligt eliminera konflikter mellan olika riksintressen.

Kompetensutveckling bör i stor utsträckning kunna ske genom fler masterprogram och mer vidareutbildning inom samhällsplanering. Det är viktigt att planerare tränas i kritisk analys, behandling av osäkerheter, konflikter och risker medan den politiska organisationen mer uppmärksammar beställarrollen, konsekvensanalyser, förhandling och konflikthantering. Vi vill också uppmärksamma behovet av kompetensförstärkning inom urban design/byggnadsvård och stadsmiljö där arkitektkompetensen har försvagats samt inom trafik- och transportplanering/logistik där också kompetensen behöver förstärkas.

