

# PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

NY LAGSTIFTNING,  
NYA VÄRDERINGAR



# Planering med nya förutsättningar

Ny lagstiftning, nya värderingar

Redaktörer

Gösta Blücher och Göran Graninger

Stiftelsen Vadstena Forum  
för samhällsbyggande  
2006

## Upphovsrätt

Detta dokument hålls tillgängligt på Internet – eller dess framtida ersättare – under 25 år från publiceringsdatum under förutsättning att inga extraordinära omständigheter uppstår.

Tillgång till dokumentet innebär tillstånd för var och en att läsa, ladda ner, skriva ut enstaka kopior för enskilt bruk och att använda det oförändrat för ickekommersiell forskning och för undervisning. Överföring av upphovsrätten vid en senare tidpunkt kan inte upphäva detta tillstånd. All annan användning av dokumentet kräver upphovsmannens medgivande. För att garantera äktheten, säkerheten och tillgängligheten finns lösningar av teknisk och administrativ art.

Upphovsmannens ideella rätt innefattar rätt att bli nämnd som upphovsman i den omfattning som god sed kräver vid användning av dokumentet på ovan beskrivna sätt samt skydd mot att dokumentet ändras eller presenteras i sådan form eller i sådant sammanhang som är kränkande för upphovsmannens litterära eller konstnärliga anseende eller egenart.

För ytterligare information om Linköping University Electronic Press se förlagets hemsida <http://www.ep.liu.se/>.

ISBN 91-85643-54-8

Linköping University Interdisciplinary Studies

ISSN 1650-9617

<http://www.ep.liu.se/ea/is/2006/006/>

eISSN 1650-9625

Grafisk formgivning: Peter Berkesand, Linköpings universitet, 2006

© 2006, Författarna

## Innehåll

Förord .....	7
Om författarna .....	8
<b>Vad innebär demokrati i samhällsorienteringen?</b>	
<i>Abdul Khakee</i> .....	Medborgardeltagande i samhällsplaneringen .. 11
<i>Mikael Gilljam</i> .....	Demokratisk samhällsplanering klämd mellan sköldar ..... 25
<b>Påverkar EU den svenska samhällsplaneringen?</b>	
<i>Kai Böhme</i> .....	Visst påverkar EU fysisk planering i Sverige.. 39
<i>Carl-Johan Engström</i> .....	Det behövs en svensk stadspolitik – nu!..... 57
<b>Finns en regional samhällsplanering i Sverige?</b>	
<i>Åsa Ehinger Berling</i> .....	Samhällsplanering i vilken geografi? ..... 71
<i>Jan-Evert Nilsson</i> .....	Regional planering i Sverige ..... 91
<b>Ett uthålligt samhällsbyggande – retorik eller strategi för framtiden?</b>	
<i>Karolina Isaksson</i> .....	Fernissa eller förändring? ..... 107
<i>Lars Emmelin</i> .....	Styrning av markanvändning och miljö..... 125
<b>Vad betyder det kommunala planmonopolet när kommunerna säljer sin mark?</b>	
<i>Gösta Blücher</i> .....	1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade ..... 133
<i>Göran Cars och Reigun Thune Hedström</i> .....	Nya villkor för den kommunala planeringen... 157
<b>Är svenska städer vackra?</b>	
<i>Madeleine Brandin</i> .....	Är svenska städer vackra? ..... 177
<i>Lars Raattamaa</i> .....	Är svenska städer vackra? ..... 189
<b>Slutord</b>	
<i>Gösta Blücher och Göran Graninger</i> .....	195
Av Vadstena forum tidigare publicerat .....	203



## Förord

Vadstena forum för samhällsbyggande har en lång tradition som arena för samtal och diskussioner i aktuella och långsiktiga frågor om samhällsbyggande mellan samhällsplanerare, politiker, arkitekter, bostadsbyggare, kulturminnesvårdare, ansvariga såväl för infrastruktur som för vård och skola, forskare och forskarstuderande i skilda discipliner, publicister och andra. Diskussionerna vid det årliga symposiet förs i mindre grupper utifrån ett väl förberett material. Det har givit Vadstena forum dess särprägel och skilt det från andra konferenser och symposier. Vid Vadstena forum skall alla deltagare få komma till tals, bli hörda, bemötta och berikade med nya synpunkter och infallsvinklar.

Forskningen bidrar till ökade kunskaper om viktiga frågor som rör samhällsbyggande och samhällsplanering i vid mening. Samtalen vid Vadstena forum är därför knutna till redovisning av ny kunskap om det valda temat. Forskare står för diskussionsunderlaget vid symposiet, som därigenom blir ett möte mellan forskare och beslutsfattare i olika funktioner.

Bidrag till finansiering av forskarinsatserna under Symposium 2006 har lämnats av Linköpings universitet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Boverket.

### Planering med nya förutsättningar

Samhällsomställningen under 1990-talet har skapat nya förutsättningar för samhällsplaneringen. Marknadsaktörerna styr utvecklingen i väsentligt större omfattning. Den offentliga sektorns ekonomiska styrka är försvagad. Beslutsmyndighet har flyttats från politiska organ till domstolar. EU styr villkoren för samhällsplanering genom direktiv och fonder. EU har också utvecklat en planering över nationsgränser. Relationen mellan stat, region och kommun har förändrats och kan komma att ytterligare kraftigt förändras. Det kommunala planmonopolet är ifrågasatt. Förslag till ny lagstiftning är under beredning i regeringskansliet. Ansvarsfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna utreds.

Vadstena Forums symposium år 2006 syftade till att med utgångspunkt i vetenskapliga studier belysa och diskutera hur dessa förändringar påverkar samhällsbyggandet och samhällsplaneringen.

Vid Vadstena forum medverkade tretton forskare från skilda discipliner och institutioner. Deras uppsatser låg till grund för diskussion

nera. Efter symposiet har forskarna haft tillfälle att utnyttja diskussionerna vid symposiet och vidareutveckla sina uppsatser. De uppsatser som presenteras i denna bok utgör därigenom också en dokumentation av symposiet.

### Författarna

Under det gemensamma temat *Vad innebär demokrati i samhällsplaneringen?* bidrog Abdul Khakee och Mikael Gilljam med underlag. **Abdul Khakee** är professor emeritus vid institutionen för planering och miljö, KTH och är hedersledamot vid Centrum för urbana och regionalvetenskapliga studier (CUREs), Örebro universitet respektive Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå universitet. Khakee forskar inom ett brett samhällsvetenskapligt fält, som innefattar bland annat planeringsteori, planeringsmetoder, framtidsstudier, policyanalys samt kulturpolitik. **Mikael Gilljam** är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans intresseområden är demokrati, politiska opinioner, valforskning och vetenskapliga metoder.

*Finns en regional samhällsplanering i Sverige?* var det gemensamma temat för det seminarium i vilket Jan-Evert Nilsson och Åsa Ehinger medverkade. **Jan-Evert Nilsson** är professor i regional utveckling och föreståndare för Centrum för Territoriell Utvecklingsplanering (CTUP) vid Blekinge Tekniska Högskola. Han har utifrån en rad olika positioner - bl. a. som chef för ERU och Nordplan, som rådgivare åt arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund och som adj. professor vid Umeå och Tromsø universitet - under många år studerat regional utveckling och svensk regionalpolitik. **Åsa Ehinger Berling** är projektledare på Sveriges Kommuner och Landsting och sakkunnig i Ansvarskommittén. Hon har arbetat med den s.k. regionfrågan i femton år utifrån olika perspektiv - Gotlands kommun, EU, Landstingsförbundet och nu Sveriges Kommuner och Landsting.

Frågan *"Påverkar EU den svenska samhällsplaneringen?"* behandlades i ett eget seminarium. Författare till de uppsatser som utgjorde seminariets underlag var Kai Böhme och Carl-Johan Engström. **Kai Böhme** är doktor och arbetar som expert vid Coordination Unit av ESPON (European Spatial Planning Observation Network), Luxembourg. Han är också gästforskare vid Department for Town and Regional Planning, Sheffield University, UK. Innan dess arbetade han på Nordregio i Sverige och Sekretariat für Zukunftsforschung i Tyskland. Han har en utbildning inom rumslig planering från universitetet i Dortmund, Tyskland, och har en doktorsgrad inom Management Sci-

ences från universitetet i Nijmegen, Nederländerna. **Carl-Johan Engström** är sedan 1996 planeringsdirektör i Uppsala kommun med ansvar för såväl stadens utveckling som för utveckling av välfärdssystem, integration och jämställdhet. Sedan 2004 är han också adjungerad professor vid Samhällsplanering och Miljö vid KTH. Han har tidigare bl.a. varit avdelningschef vid Boverket (1988-1996) och adjungerad professor vid Stadsbyggnad Chalmers (1997-2001). Carl-Johan var 1998-2001 redaktör för tidskriften PLAN.

Forskare vid seminariet ***Ett uthålligt samhällsbyggande – retorik eller en strategi för framtiden?*** var Lars Emmelin och Karolina Isaksson. Lars Emmelins bidrag är en sammanfattning av en utredning för Ansvarskommittén som han författat gemensamt med Peggy Lerman, Lagtolken AB. **Lars Emmelin** är professor i miljöbedömningar vid Blekinge tekniska högskola. **Karolina Isaksson** är filosofie doktor från Tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet. Hon arbetar nu som forskare och lärare på KTH - avdelningen för Urbana och regionala studier. Hennes forskningsintressen rör bl.a. hållbar stadsplanering och miljörättvisa.

Till seminariet ***Vad betyder det kommunala planmonopolet när kommunerna säljer ut sin mark?*** hade underlaget utarbetats av Göran Cars, Reigun Thune Hedström och Gösta Blücher. **Göran Cars** är professor och prefekt vid institutionen för Samhällsplanering och miljö, Tekniska högskolan i Stockholm. Hans professionella intresse rör frågor om samhällsplanering och samhällsbyggande. Ett särskilt fokus finns riktat mot processer för planering, beslutsfattande och förvaltning av byggd miljö. Andra professionella intresseområden rör bostadsplanering och bostadsbyggande samt kultur och kulturmiljön som motorer för utveckling av en stads eller regions attraktivitet. **Reigun Thune Hedström** är arkitekt och ansvarig för samhällsbyggnadsfrågor inom Sveriges kommuner och Landsting. **Gösta Blücher** är adjungerad professor vid Blekinge tekniska högskola. Han är arkitekt från KTH. Han har tidigare varit generaldirektör på Boverket och sakkunnig i Bostadsdepartementet. Då deltog han i arbetet med Plan- och bygglagen. Hans professur är särskilt inriktad på planeringens regelsystem.

Underlaget för seminariet ***Är svenska städer vackra?*** gavs av två skönlitterära författare Madelene Brandin och Lars Mikael Raattamaa. **Madeleine Brandin** är arkitekt och författare. Hon arbetar som stadsbyggnadsdirektör i Vellinge kommun. Hon har skrivit fack- och skönlitteratur, t ex romanen Arkitektens öga, 2001,

PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

diktsamlingen Och horisonten följer med, 2004. **Lars Raattammaa** är  
likaledes arkitekt och författare med flera diktsamlingar bakom sig.  
Han är också doktorand vid KTH.

# Medborgardeltagande i samhällsplanering

*Av Abdul Khakee*

## Paradoxen om medborgardeltagande

Det förekommer en paradox i den nuvarande utvecklingen beträffande medborgardeltagande i offentligt beslutsfattande i allmänhet och i samhällsplanering i synnerhet. Paradoxen består av att samtidigt som medborgerligt deltagande minskar jämfört med 1960- och 1970-talens explosion av nya medborgarrörelser, självtillitsprojekt och byalag, ökar behovet av sådant deltagande enligt forskare och debattörer.

Deltagande, demokratiskt beslutsfattande, jämlikhet och konsensuskapande är fyra återkommande ämnen i sentida diskussioner i filosofi och samhällsvetenskap. Alla dessa fyra ämnen pekar på den ökade betydelsen av medborgardeltagande i kollektivt beslutsfattande samt även på vikten av att utveckla andra former för medborgardeltagandet än vad som vanligen förekommer i den representativa demokratin.

I denna uppsats diskuteras fyra frågeställningar. I det första avsnittet diskuteras fyra samhällsförändringar som har föranlett det tilltagande intresset för medborgerligt deltagande. I därpå följande avsnitt avhandlas förändrade villkor för medborgarmedverkan i offentlig planering och policyprocesser. Det tredje avsnittet handlar om samhällsplanerarnas inställning till medborgardeltagande. Avslutningsvis diskuteras hur såväl samhällsförändringar som nya vetenskapliga insikter om demokrati påverkar förväntningar inför framtiden.

## Ökad betydelse av medborgardeltagande

Det tilltagande intresset för medborgardeltagande har att göra med åtskilliga samhällsförändringar. I detta avsnitt behandlas fyra förändringar som är centrala i detta sammanhang.

### **1. Bärkraftig utveckling**

Miljöproblemen och strävandena att åstadkomma bärkraftig samhällsförändring kräver dialog mellan medborgare och offentliga myndigheter. En grundläggande tanke bakom bärkraftig utveckling är att enskilda människor skall ändra sina levnadsvanor för att minska konsumtionen av varor och tjänster som förbrukar stora mängder av naturtillgångar. Här finns en förväntning att konsumtionsförändringar skulle påtvinga industriproduktionen att bli alltmer miljövänlig. Alla åtgärder som är inriktade på att åstadkomma en bärkraftig utveckling – sopsortering, minska privatbilismen, energisparande, mm – kräver någon form av dialog där planerare och andra offentligt anställda öppet redovisar vilka motprestationer som myndigheter är villiga att erbjuda om medborgare aktivt deltar i dessa strävanden. Utformningen av den lokala Agenda 21 och de med agendan förenade småskaliga aktiviteter kräver dialog mellan medborgare och planerare angående förutsättningar för bärkraftig utveckling, sambandet mellan nuvarande och framtida generationer och relationen mellan människa och natur. Planerare behöver komma till tals med människor som har kunskap och förståelse av den lokala ekologiska miljön.

### **2. Omstöpning av välfärdssamhället**

Fram till 1980-talet har det funnits ett brett stöd för det synsätt som byggde på långsiktig planering av välfärdssamhället. Samhällsplanerarnas handlingar påverkades i hög grad av normer som fastlades av välfärdsmodellen. Allteftersom denna modell försvagades pga. marknadisering av den offentliga verksamheten försvann denna möjlighet. I välfärdssamhället fanns många gemensamma värden som planerarna kunde identifiera som allmänintresse. Behovet av en dialog med människor ansågs vara mindre när det fanns en allmän acceptans av dessa värden. Den representativa demokratin med folkvalda representanter ansågs tillräckligt för ändamålet.

Den tilltagande avsaknaden av en gemensam värdegrund framträder som ett allvarligt problem i olika planeringssammanhang och det krävs dialog mellan planerare och olika intressenter för att nå en överenskommelse om kollektiva intressen.

När välfärdsanordningarna krackelerar skärps konkurrensen om offentliga resurser och i och med det motsättningarna mellan medborgargrupper med olika behov och preferenser för offentlig service. Medan resurstilldelningen i stort är en fråga för politiker är planeringen av offentliga inrättningar i hög grad en fråga för planerare. Dialog med

olika intressenter behövs för att nå en överenskommelse om kollektiva intressen och motverka utvecklingen där resursstarka grupper tillskansar sig mer och bättre kollektiva nyttigheter än resurssvaga grupper.

### **3. Invandring och den multikulturella samhällsordningen**

På grund av politiska och sociala omvälvningar i tredje världen och östra Europa har strömmen av flyktingar ökat. Städerna blir alltmer mångfaldiga eller multikulturella. Multikulturalism handlar inte om att värderingar grundlagda av en majoritetskultur blir normerande för alla åtgärder och beslut inklusive samhällsplanering. Multikulturalism handlar om rättvisa och riktiga villkor för relationer mellan olika kulturella grupper. Multikulturella städer skapas genom att utveckla en känsla av tillhörighet bland stadens medborgare. Tillhörigheten är i grunden politisk och förutsätter att människor är kulturellt förankrade till den plats där de bor och formar sina liv och sociala relationer utifrån det meningssystem som har utvecklats på platsen. Tillhörigheten innebär att människor känner sig välkomna och har en känsla av att vara accepterade i stadsgemenskapen. Socialt erkännande är centralt för den enskildes identitet och självrespekt.

För att skapa tillhörighet krävs att det förs en fortgående dialog som genererar kollektivt accepterade normer och värderingar. Enligt en enkätundersökning bland svenska planerare finns det en utbred uppfattning att det inte finns något särskilt behov av att ta hänsyn till invandrare och inte hellre finns någon regelbundet uppdaterad översikt av de preferenser och behov som olika invandrargrupper har. Invandrare är en heterogen grupp. Det som är viktigt i detta sammanhang är samhällets heterogena komposition och att alla grupper bör få ett ord i laget. Det krävs därför en sådan dialog utan särbehandling av någon specifik grupp, utnyttjande av invandrarorganisationer i planeringsärenden och systematisk utvärdering av planerings- och beslutseffekter på invandrare.

### **4. Marknadsorientering och individcentrerad demokratimodell**

Samhällsplaneringens villkor sedan 1990-talet har ändrat på flera olika sett. Den mest slående förändringen är att även de offentliga organisationerna marknadsorienteras med en rad inslag som inspirerats från det privata näringslivet; exempelvis beställarutförarmodeller, interna köp och säljrelationer, intern konkurrens, privatiserat ansvaret för en rad kollektiva nyttigheter. Det senare omfattar också frivilliga insatser från

föreningar och enskilda när det gäller verksamhet som tidigare skett i övervägande offentlig regi.

Samtidigt kommer ett växande problem med resursbegränsningar. Mot bakgrund av ökad komplexitet och finansiella problem har kommunerna utvecklat olika strategier som berör den fysiska, sociala och ekologiska planeringen. En sådan strategi innebär en övergång från enkelriktad hierarkisk styrning till styrning genom nätverk. Tanken är att den kommunala politiken i större utsträckning än tidigare handlar om att skapa förutsättningar för lokal utveckling genom att försöka samordna olika resurser. Denna decentralisering kan kombineras med en centralisering av den politisk-strategiska makten. Några få professionaliserade politiker sköter övergripande strategiska policyfrågor, bland annat genom förhandlingar med olika resursstarka aktörer i omgivningen, medan brukarna, samhällsplanerare och lokala verksamhetschefer sköter den operativa politiken.

Under dessa omständigheter ändras medborgarnas förhållningssätt till politik. En individcentrerad demokratimodell tycks vara på väg att ersättas av en kollektivistisk. För medborgaren är det inte längre lika självklart som tidigare att utnyttja traditionella kanaler för påverkan. I stället för att bli medlem i politiska partier eller andra typiska folkrörelser har det idag blivit vanligare att använda sig av brukarkanalerna, till exempel att aktivera sig som förälder i skolan eller på dagis, försöka omvandla hyresrätt till bostadsrätt och bilda bostadsrättsförening. Dessa förändringar påverkar och har påverkat samhällsplanerarens syn på människor – från medborgare till brukare.

Om det som hittills sagts skall sammanfattas är det lätt att dra slutsatsen att omvärldsförändringar sammantaget leder till att medborgarna ges större möjligheter till deltagande och delaktighet utöver det som erbjuds av den representativa demokratin. Detta har också uppmärksammat i samband med revideringar av såväl plan- och bygglagen som miljöbalken. I båda dessa sammanhang anses medborgardeltagande att utgöra ett centralt moment i strävan att åstadkomma en planering som ger socialt tillfredsställande resultat.

## Medborgarmedverkans villkor

### **Enskilt eller kollektivt deltagande**

Rent generellt kan medborgardeltagandet vara individuellt d.v.s. en medborgare deltar i egenskap av individ eller kollektivt genom medlemskap i en lokal grupp, förening eller folkrörelse. Det finns skillna-

der mellan medborgar- respektive folkrörelsedeltagandet. I det första fallet har en medborgare som enskild individ vissa rättigheter men inte nödvändigtvis interveneringsmöjligheter. I det senare fallet har en folkrörelse eller förening som en kollektiv organisation vissa medlemskapsnormer, sociala och/eller politiska bindningar samt lojaliteter. Enskildes deltagande är en kvantitativ fråga – ju fler desto bättre medan folkrörelsedeltagandet är en kvalitativ fråga – ju mer specialiserad en folkrörelse är desto större kunskap förfogar man i specifika sakfrågor och därmed större möjligheter att påverka beslutsfattandet i dessa frågor.

I kollektivt deltagande är det någon eller några få som för talan å folkrörelsens vägnar. Åsikter som framförs härleds antingen genom konsensus eller med hjälp av sakkunskap. Folkrörelser bedriver aktiv lobbyverksamhet för att utveckla lämpliga påverkanskanaler. I enskilt deltagande är det individen själv som behärskar sakfrågan och framför åsikter på de sätt som man anser är lämpligast. I kollektivt deltagande uppkommer frågan om i vilken utsträckning den enskilde medlemmen utövar kontrollen över dagordningen? Alltså frågan om representation i kollektivt deltagande reser ett viktigt problem nämligen hur sådan representation bör utformas och hur relation bör vara mellan den enskilde medlemmen och representanterna? Det finns inte något enkelt sätt att lösa dessa problem.

### **Deltagandets värde**

Det finns två olika sätt att förhålla sig till mellan medborgardeltagandets värde. För planerare och beslutsfattare ger medborgarnas synpunkter bättre beslutsunderlag, höjer planernas och beslutens legitimitet genom att bygga in förtroende bland medborgarna för planerare/beslutsfattare och planerings/beslutsprocessen. Ur detta perspektiv behöver deltagandet inte ha mer än ett symbolvärde. Deltagandet enligt detta synsätt är ofta av snäv karaktär och begränsas till former som föreskrivs i lagstiftning.

För medborgarna är värdet av deltagandet i förhållande till den nytta det gör. Det finns flera tungt vägande skäl för deltagande:

- att påverka ett specifikt beslut som gagnar ens eget intresse (kanske det mest uppenbara skälet),
- att förse sig med makt eller andra resurser för att påverka utvecklingen mer generellt,

## PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

- att komma i besittning av mer kunskap och därmed förståelse av det som händer i samhället,
- att utveckla sin förmåga att delta i offentlig dialog och vara med att lösa problem i framtiden,
- att bygga upp sociala relationer med andra medborgare för att utöva inflytande på offentliga institutioner och aktörer.

### **Medborgardeltagande – en fråga om makt**

Diskussion om deltagandets värde rent generellt visar att det finns många möjliga syften bakom aktiviteter som främjar deltagandet i den offentliga verksamheten. Dessa kan mycket allmänt indelas i fyra kategorier:

- informationsförmedling som förutom fakta om sakförhållanden också omfattar åsikter, förväntningar, önsknings och tro,
- relationsskapande – förstärka befintliga och skapa nya relationer och nätverk,
- kapacitetsfrämjandet för att kunna agera och organisera aktioner
- omdaning av sig själva och andra i fråga om beteende, livsvillkor, och relationer.

Oaktat vilket syfte leder deltagandet alltid till någon form av bemäktigande. Det beror på hur mycket makt ett politiskt system är villig att bevilja medborgarna. Man kan synliggöra detta med hjälp av en trappstegsmodell, som har utvecklats av den amerikanske planeringsforskaren Sharry Arnstein , där vid den lägsta trappstegen förses medborgerligt deltagande med försvinnande låg makt till de översta trappstegen som förknippas med mycket omfattande makt för medborgare.

På de lägsta trappstegen finns olika former av icke-deltagande t.ex. nominering av medborgare till kommittéer som saknar egentlig makt men som finns för syns skull. Formellt kan syftet med dessa kommittéer vara att 'utbilda' medborgare men egentligen vill man erhålla ett ökat stöd. Ett annat exempel är vissa former av studiecirkel vars syfte egentligen är att ändra medborgarnas attityder och värderingar men inte låta medborgare analysera och ändra samhällsförhållanden.

På nästa nivå finns olika former av deltagande som är mer eller mindre symbolhandlingar. Man anordnar informationsmöten för med-

borgare vars syfte är att delge information men inte ta mot information från medborgare. En annan form av symbolhandling är samråd där man ber medborgarna om deras åsikter utan att ha i åtanke att handla enligt dessa åsikter. På ungefär samma nivå kommer olika former av bildkande som omfattar bland annat att man placerar medborgare i olika nämnder och kommittéer som har begränsat makt över planeringen och besluten.

Överst på trappstegen är olika deltagandeformer som verkligen leder till bemäktigande av medborgare. Ditt hör delegering av beslutsmakt, skapande av särskilda förutsättningar för medborgerlig kontroll i planerings- och policyprocesser och frambringandet av partnerskap för att analysera och påverka samhällsförhållanden.

Således är medlen för deltagande kopplad till maktaspekten. Informationsmöten, studiecirkel och andra informationsspridande eller kunskapsalstrande aktiviteter, gemensam sponsring av utredningar och undersökningar och slutligen mobilisering av människor innebär varierande grad av makt och påverkansmöjligheter för medborgare och i gengäld mindre makt för planerare.

Planerare har ett stort ansvar i mötet med människor inte minst på grund av den makt denne besitter, makten att få sin vilja genom tolkningsföreträdare och kunskapsövertag och genom valet av planeringsmetoder. Maktfrågan finns således i alla normativa ansatser beträffande medborgerligt deltagande – lösa problem, bygga upp socialt kapital, bemäktiga genom mobilisering. Hur mycket makt planerare och beslutfattare är villiga att delge människorna involverar etiska överväganden. Oaktat vilken ansats man väljer kan man inte komma från det faktum att deltagandet är en demokratisk rättighet.

### **Förändringar i medborgarmedverkan**

I Sverige finns en långvarig tradition att involvera folkrörelser i offentligt utredningsväsende. Denna tradition skapade en allmän förställning av en bred förankring av beslut bland medborgare. 'Folkrörelsesverige' var svaret till krav för demokratiska reformer för direkt deltagande i offentliga policy processer.

Välfärdssamhällets expansion under 1950- och 60-talen medförde att statens roll för att ombesörja medborgarnas behov förstärktes avsevärt medan folkrörelserns makt försvagades. Välfärdsstaten byggde på den rationella sociala ingenjörkonsten och offentlig policyutformning inklusive samhällsplanering ansågs vara en fråga för fackmän och politiker. De senare betraktades som företrädare för medborgarnas åsikter

och ansågs agera på deras vägnar. Den representativa demokratin som härmed förstärktes innebar att 'folkrörelsesverige' fick stå tillbaka för 'Välfärdssverige' med den starka staten. Den skapade grogrund för storskaliga lösningar inom flertalet samhällsområden. Miljonprogrammet, den ohämmade framväxten av bilismen och stadskärnornas hänsynslösa sanering var några exempel på dessa lösningar.

1970-talets proteströrelser skapade en tudelning i Folkrörelsesverige – de gamla mer kollektivistiska rörelser och de nya mer individcentrerade rörelser. Från politiker och tjänstemannahåll var reaktionen splittrad inför denna utveckling. Medborgarna blev individer och man utvidgade informationsflödet till hushållen samt införa olika former av medborgarmedverkan i form av samråd, studiecirkel och informationsmöten. Fortfarande var synen på medborgerligt deltagande dock snäv. Inom ramen för representativ demokrati fick sådant deltagande ett symbolvärde utan något egenvärde.

1980-talets utveckling beträffande medborgerligt deltagande är motsägelsefull. Kommunerna genomgick stålbadet och kravet på effektivisering av offentlig verksamhet ökar. Som nämnts ovan infördes i kommunal verksamhet en rad inslag som inspirerats av det privata näringslivet och det blev alltmer vanligt att betrakta medborgare som brukare eller konsument. Samtidigt kan noteras att förväntningarna steg gällande vad enskilda medborgare eller föreningar kan bidra med i form av frivilliga insatser. Samtidigt fortsatte reformer för att korrigera demokratibrister som hade uppstått i samband med storkommunreformen exempelvis kommunalsreformen, decentraliseringen av kommunal verksamhet via distriktkontor och större boendeinflytande i närmiljöfrågor.

Under 1990-talet uppmärksammades miljöproblemens globala karaktär samt sambandet mellan globala och lokala åtgärder. I agenda 21 arbetet, som blev en viktig fråga i många svenska kommuner spelade dialog bland människor en nyckel roll. Här finns ett klart antagande om omfattande medborgerligt deltagande i policy processer för att nå ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Dessa tankar influerade även revideringen av plan- och bygglagen och tillkomsten av miljöbalken: i båda dessa betonas egenvärdet av medborgerligt deltagandes för att få bättre beslutsunderlag.

### Planerarnas inställning till medborgardeltagande

Grundläggande för hur medborgarna upplever delaktighet i samhällsplaneringen är att planerare reflekterar över vilka värderingar och

normer denne bär med sig i möten med medborgare, vilka regler och möjligheter denne förfäktar som påverkar dennes sätt att handskas med medborgarnas önskemål beträffande delaktighet och planerarnas villighet att ompröva såväl värderingar som arbetssätt. Viktigt i detta sammanhang är också de begränsningar som förekommer i planerarnas handlingsutrymme och att planerare behöver ta hänsyn till en mängd olika faktorer, där medborgarnas önskemål och krav utgör en, dock betydelsefull faktor. Planerare behöver ständigt beakta maktrelationer i olika planeringssituationer och därpå bestämma i vad mån medborgardeltagandet kan erkännas och i vilken utsträckning. Planerarnas inställning till medborgardeltagande kan vara mångtydig. Planerarna lever i en föränderlig värld och är utsatta för ständig påverkan. Följaktligen förekommer en ständig prövning av deras inställning till medborgardeltagande.

Enligt tillgänglig forskning är den generella tolkningen dock att planerarnas inställning till medborgardeltagande påverkas av kraven på effektivitet i samhällsplaneringen. Planerare är tränade att bedöma handlingar efter dessas konsekvenser och inte på basis av hur noggrant man följer principer. Planering domineras av teknisk expertis och planerare är inte angelägna om att den tekniska kunskapen underordnas lokal kunskap och perspektiv. Deltagandet anses öka kostnader, orsaka förseningar, öppna dörrar för emotionella hänsynstaganden och självintresse samt skapa kontroverser. Samtidigt är planerarna för det mesta övertygade om att samhällsplaneringen som genomförs inom ramen för representativ demokrati systematiskt försöker ta reda på vad människor både behöver och önskar.

Empiriska undersökningar om medborgerligt deltagande ger en tydlig fingervisning om att planerarnas inställning är något ambivalent. Tidigare exempel på förändrad inställning till medborgerligt deltagande har exempelvis undersökts i samband med socialtjänstens medverkan i samhällsplanering samt utvecklingsplanering som byggde på resursmobilisering, självförtroende och lokala förutsättningar särskilt i sårbara kommuner. Dessa undersökningar ger en tvetydig bild av planerarnas intresse att utvidga medborgerligt deltagande. Däremot tycks de senaste årens omvärldsförändringar och tilltagande debatten om deliberativ demokrati och kommunikativ planering ha haft betydelse för planerarnas inställning till medborgardeltagande.

## Förväntningar inför framtiden

Den bild som träder fram från denna korta redogörelse om medborgardeltagandet i samhällsplaneringen innehåller åtskilliga motsägelser. Förväntningar inför framtiden måste ta sitt avstamp från de nuvarande tendenserna. Nedan sammanfattas några väsentliga motsägelser.

Figuren nedan ger en något fragmenterad bild av medborgarnas deltagande i samhällsplanering och övriga offentliga beslutsprocesser. I samhällsplaneringen förekommer flera olika planeringsansatser med olika betoning på medborgardeltagande.

**Fig. 1.** De nuvarande tendenserna angående medborgligt deltagande

<b>Tendenser som talar för medborgardeltagande</b>	<b>Tendenser som talar emot medborgardeltagande</b>
Deltagandet i miljöarbete för bärkraftig utveckling.	Globalisering och tilltagande konkurrens mellan städer för globalt kapital kräver snabba beslut.
Omstöpning av välfärdssamhället och behovet att nå överenskomelse om kollektiva intressen.	Tilltagande marknadsorientering och införandet av management ideal från näringslivet. Detta ger större inflytande för privata exploateringsintressen och andra marknads aktörer men ej vanliga medborgare.
Behovet att utveckla en ny värdegrund för att möta det multikulturella stadssamhällets krav.	Styrning genom nätverk, konstellationer och partnerskap försvårar identifiering av den verkliga beslutsstrukturen.
Medborgare betraktas i allt större utsträckning som brukare, kund eller andelsägare (stakeholder) med rätt att yttra sig..	Försvagning av folkrörelser och föreningar.
Informationsteknologi underlättar samråd mellan myndigheter och medborgare.	Ojämna tillgången och utnyttjandet av informationsteknologin bland olika medborgargrupper.
Miljöarbete i samband med implementering av nationella miljömålen samt utveckling av ekologiskt bärkraftigt samhälle.	

Mycket generellt kan man urskilja tre olika scenarier angående medborgerligt deltagande i framtiden.

Enligt **det optimistiska scenariot** tycks en mer individcentrerad demokratimodell vara på väg att ersätta en kollektivistisk. Begreppet

”deliberativ demokrati” framförs i många skiftande sammanhang. I Demokratiutredningens betänkande (SOU 2001:1, s. 22) beskrivs denna demokrati form på följande sätt:

I den deliberativ demokratiteorin... betonas argumentationens och samtalets fundamentala betydelse för demokratin. Endast sådan maktutövning kan skapa förtroende som samspelar med övertygelser som uppstått i fria samtal medborgare emellan.

På motsvarande sätt ersätts i planeringslitteraturen rationell planering med begreppet kommunikativ eller deliberativ planering. I renodlad form innebär kommunikativ eller deliberativ planering vittgående krav på direkt medborgerligt deltagande, avslöjandet av maktmissbruk, skapandet av en allomfattande institutionell arena för samarbete och inlärningsprocess som påskyndar sociala framsteg. I detta sammanhang får det civila samhället tilltagande betydelse särskilt i globaliseringsens tidevarv då människor försöker hitta ett fotfäste i det lilla samhället där de lever. Begreppet kommunitarianism enligt vilket det lilla samhället blir utgångspunkt för att bestämma vad som är gott och ont för människor som tillhör det lilla kollektivet uppmärksammas alltmer. I motsats till de traditionella folkrörelserna beaktas enskilda människors identitet och åsikter i mycket större utsträckning i kommunitarianism. Det förutsätter att alla i det civila samhället får erkänsla och på detta sätt främjas kollektiv jämlikhet.

Enligt **det pessimistiska scenariet** kommer omvälvande miljökatastrofer, hårdnade konkurrensen om jordens knappa tillgångar och politiska omstörtningar (exv. nya och omfattande terrordåd, militära konfrontationer mellan Kina och USA) tvinga enskilda nationer och regionala sammanslutningar såsom EU att genomföra åtgärder som minskar medborgarmakten i samhällsintresses namn. I miljöpolitiska debatten talar man ibland om behovet av en nymachiavellism med en furste som är kapabel att agera i nationens intresse inför omstörtande omvärldsförändringar. Detta scenario har nämnts i två specifika sammanhang nämligen allvarliga störningar i energiförsörjningen i samband med tilltagande konkurrens från de snabbt växande Kina och Indien samt i samband med globala klimatförändringar som kräver drastiska åtgärder som på kort sikt kan ändra samhällsplaneringens färdriktning.

I framtidsstudiesammanhang talar man vanligtvis om ett mittemellan scenario, det såkallade ”**stop-go**” scenario. Enligt detta kommer utvecklingen gå både framåt och bakåt beträffande medborgerligt deltagande. De trender som har redovisats i figur 1 ger anledningen att

## PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

tro att medborgerligt deltagande även i fortsättningen kommer att vara en blandning av ovanifrån och underifrån perspektiv. Den för det scenario mest bärande faktorn som talar för ökat och annorlunda medborgerligt deltagande är miljöarbete för att åstadkomma ett ekologiskt bärkraftigt samhälle på sikt. Den för detta scenario mest negativa faktorn för medborgarnas möjligheter att påverka utvecklingen är den tilltagande konkurrensen om det synnerligen rörliga globala kapitalet och kravet på stadssamhällen att tillmötesgå snabba krav från privata investerare.

## Referenser

- Khakee, A. (1999). Demokratin i samhällsplanering i *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113, Stockholm.
- Khakee, A. (1999). *Scenarier för handlingsberedskap och hållbar utveckling*. Rapport 1999:4. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Khakee, A. (2000). Samhällsplanering. Nya mål, perspektiv och förutsättningar. Studentlitteratur, Lund.
- Khakee, A. & Elander, I. (2001). Svensk samhällsplanering i början av nytt millennium i *Den nya bostadspolitiken*. (red. A. Lindbom), Boréa, Umeå, s. 219–253.
- Khakee, A. (2002). Assessing institutional capital building in a Local Agenda 21 process in Göteborg, *Planning Theory & Practice*, 3(1): 53–68.
- Khakee, A. & Barbanente, A. (2003). Negotiative land-use and deliberative environmental planning in Italy and Sweden, *International Planning Studies*, 8(3): 181–200.
- Khakee, A. (2003). Den post-socialdemokratiska staden är här, *Plan*: 57(1): 40–44.
- Khakee, A. & Johansson, M. (2003). *Staden och invandrarna. Om mångfaldens förutsättningar i Örebro*. PFI, Stockholm.
- Khakee, A. (2005). Stadsutveckling – ett spel på nya premisser i *Spelet om staden*, Stockholm: Formas Fokuserar.
- Khakee, A. & Johansson, M. (2006). *Etik, makt och politik i svensk stadsplanering* (under slutlig redigering).



# Demokratisk samhällsplanering klämd mellan sköldar

Om avigsidorna med medborgardialog och expertinflytande

*Av Mikael Gilljam*

## Inledning

I en representativ demokrati är det de folkvalda representanterna i riksdag, kommuner och landsting som fattar de politiska besluten. Men dessa folkvalda representanter lever och verkar inte i ett vakuum. I en väl fungerande representativ demokrati finns en lyhörd dialog mellan representanter och medborgare även mellan valen. Representanterna behöver dessutom kontinuerlig information från experter för att kunna fatta klokast möjliga beslut.

Men ibland kan det gå snett. Medborgardialog och expertkunskaper är, som sagt, viktiga komponenter i en väl fungerande demokrati. Men högröstade medborgarminoriteter och expertstyre låter inte lika tilltalande. I den här artikeln skall vi försöka bena ut den representativa demokratins förhållande till olika former av medborgardialog och expertinflytande – vad som är bra och nödvändigt och vad som skall betraktas som problem och avigsidor. Det första vi då måste göra är att bestämma vad vi menar med demokrati.

I det följande utgår vi från den föga kontroversiella definitionen att demokrati är lika med folksuveränitet, politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande: det är medborgarna själva och inte kungar, diktatorer eller experter som styr och bestämmer (folksuveränitet); vid beslutsfattandet väger alla röster lika tungt (politisk jämlikhet); och besluten resulterar i att folkmajoriteten, åtminstone i det långa loppet, får som den vill (folkviljans förverkligande).

I den mån som olika former av medborgardialog och expertinflytande leder till mer demokrati i betydelsen mer folksuveränitet, mer politisk jämlikhet och mer av folkviljans förverkligande finns det

ingen anledning till oro. Det är först när medborgardialogen eller expertinflytandet motverkar, eller står i strid med, de demokratiska kärnvärdena folksuveränitet, politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande som det är dags att reagera.

Låt oss börja med en diskussion om avigsidorna med olika former av medborgardialog och medborgerligt politiskt deltagande vid sidan av att välja sina representanter i val.

### Medborgardialog, politiskt deltagande och deltagardemokrati

Den svenska demokratidiskussionen och det svenska demokratiutvecklingsarbetet genomsyras i stor utsträckning av det som brukar kallas för det deltagardemokratiska perspektivet. Bland de politiska partierna tycks det idag råda konsensus om att ett ökat och väl utbrett politiskt deltagande är den bästa medicinen mot problemen med sjunkande valdeltagande, ökande politisk korrumpation och den växande känslan av politiskt utanförskap bland många medborgare. Även de senaste årens tunga demokratidokument – Bengt Göransson's demokratiutredning (SOU 2000:1), Kommundemokratikommitténs betänkande (SOU 2001:48) och regeringens demokratiproposition (Proposition 2001/2:80) – talar sig varma för mer deltagardemokrati. Bland åtgärder som har diskuterats och genomförts under senare år kan nämnas fler lokala folkomröstningar, folkomröstningar byggda på folkinitiativ, medborgerlig initiativrätt i kommunfullmäktige, olika former av brukarmedverkan och brukarinflytande i offentlig sektor och ett mer aktivt medborgardeltagande i olika former av samhällsplanering.

Enligt det deltagardemokratiska idealet bör så många medborgare som möjligt: a) kontinuerligt vara med och påverka de politiska beslutsfattarna och b), när så är möjligt, själva vara med och fatta de politiska besluten. För den som vill vara en god medborgare är det då otillräckligt att endast följa med i den politiska händelseutvecklingen och på välinformerad grund vara med och utse representanter i val.

Självklart finns det mycket god vilja i de deltagardemokratiska idéerna, och det komma säkert också en hel del gott ur den praktiska verksamheten. Men som vanligt är det klokt att inte sopa de problem som finns under mattan utan istället lyfta upp dem på bordet och försöka hantera dem. Det finns åtminstone tre olika problem med deltagardemokrati:

- 1) För det första har deltagardemokraterna med stor sannolikhet en felaktig uppfattning om medborgarnas möjligheter att hinna med politiska arbetet och hur stor del av sina liv som medborgarna är villiga att ägna åt politik. Den deltagardemokratiska uppfattningen lider, kort sagt, av brist på realism.

Statsvetarkollegan Ola Jodal och jag skrev 2002 en artikel där vi försökte belysa deltagardemokratis problem utifrån en enkätundersökning till svenska folket. I en enkätfråga ingick två fingerade personer som diskuterar demokrati. Den ena argumenterar för representativ demokrati och den andra för deltagardemokrati. Resultatet visade att svenska folket inte är så där värst pigga på det där med deltagardemokrati. Bland dem som besvarade frågan var det 56 procent som höll på den representativa demokratin medan 44 procent slöt upp bakom deltagardemokratin. Liknande resultat för USA återfinns i boken *Stealth Democracy* (Hibbing & Theiss-Morse 2002). Resultat av det här slaget är förstås känsliga för hur enkätfrågorna är formulerade och de skall därför tolkas med en rejäl nypa salt. Men de bör åtminstone kunna användas för att börja fundera över om medborgarna skall få ha den typ av demokrati som de själva önskar.

I undersökningen ställdes också en fråga om huruvida medborgarna kan tänka sig att i framtiden delta i tolv olika typer av politiska aktiviteter. Resultaten visade att det endast är omkring en tredjedel av befolkningen som ens kan tänka sig att delta i aktiviteter som kräver ett mer kontinuerligt engagemang som att arbeta i politiskt parti, aktionsgrupp, byalag eller brukarråd. Med största säkerhet ger dessa procentandelar dessutom en rejält överskattad bild av hur högt det politiska deltagandet skulle kunna bli i framtiden, eftersom det erfarenhetsmässigt har visat sig att det är en sak att besvara enkätfrågor om vad man kan tänka sig och en helt annan att skrida till verket.

Det första problemet med deltagardemokrati är alltså den bristande realismen.

- 2) Det andra och förmodligen största problemet med deltagardemokrati är att ett ökat politiskt deltagande sannolikt kommer att bli ordentligt ojämnt spritt över olika befolkningsgrupper. Medborgare med gott om tid, engagemang och resurser (och kanske också med argsint humör) kommer därmed att få mer att säga till om i politiken jämfört med mer upptagna, oengagerade och resursfattiga medborgare, vilket i förlängningen riskerar att leda till en sämre avspeglning av folkviljan.

De frågor som här bör ställas till deltagardemokraterna är om de verkligen vill ha ett samhälle där medborgare med resurser och engagemang har ännu mer att säga till om än vad de redan har idag? Och om de medborgare som inte engagerar sig då skall få skylla sig själva? Skall politiskt deltagande betala sig i form av ett ökat inflytande över våra gemensamma angelägenheter?

Om svaret på dessa frågor är jakande så undrar man ju genast hur det kommer att gå med den politiska jämlikheten, det vill säga principen ”en person en röst”. Och en följdfråga är vad som då händer med majoritetsprincipen, det vill säga om vi inte kommer att få ett samhälle där olika engagerade minoriteter allt oftare får sin vilja igenom. Om svaret på frågorna istället är nekande, det vill säga att det politiska deltagandet inte skall betala sig, ja då undrar man ju vad deltagandet överhuvudtaget skall vara bra för och varför deltagardemokraterna uppmuntrar människor till politiskt deltagande som inte skall ha några effekter.

Med hjälp av den nyss nämnda enkätundersökningen jämförde vi svenska folkets politiska aktiviteter idag (vad medborgarna säger sig ha gjort under de två tre senaste åren) med vilka aktiviteter de säger att de kan tänka sig att delta i i framtiden. Resultaten visar att de skillnader i politiskt deltagande som idag finns mellan resursstarka och resurssvaga grupper – mellan till exempel medborgare med lång och kort utbildning och mellan hög- och låginkomsttagare – de skillnaderna förstärks rejält när vi istället jämför andelen personer i dessa olika grupper som kan tänka sig att delta i politiska aktiviteter i framtiden.

Det andra problemet med deltagardemokrati är alltså den politiska ojämlikheten.

3) Det tredje problemet med deltagardemokrati är att de deltagardemokratiska idéerna och förslagen sänder ut två olyckliga signaler till medborgarna om vad demokrati egentligen handlar om: dels att det är helt okej om den enskilde medborgaren enbart tänker på politik i termer av enstaka frågor som intresserar honom eller henne; dels att det är oproblemiskt att enbart engagera sig i frågor som berör den personliga egennyttnen – till exempel att småbarnsföräldrar ägnar sig åt barnomsorgsfrågor, skolbarnsföräldrar engagerar sig i skol- och fritidsfrågor, medan de med gamla och sjuka föräldrar lägger sin energi på frågor om vård, omsorg och äldreboende. Genom dessa signaler kan medborgarna förledas tro att politik handlar om enskildheter och egenintressen – och inte, som i en väl fungerande demokrati, om helhetsansvar och allmänintresse.

Här använde Ola Jodal och jag ”ryktesmetoden” och frågade medborgarna varför de tror att fyra typer av aktörer är aktivt engagerade i politiken: i huvudsak för att komma tillrätta med problem som berör dem själva, eller i huvudsak för att komma till rätta med problem som berör samhället i stort? Resultaten visar att riksdagspolitiker och kommunpolitiker är de som, enligt svenska folket, främst anses vilja komma till rätta med problem som berör samhället i stort, medan medborgare i lokala brukarråd och brukarstyrelser, och framförallt medborgare i politiska aktionsgrupper, anses vara relativt sett mer intresserade av att komma till rätta med problem som berör dem själva.

Det tredje problemet med deltagardemokrati är alltså att den dels uppmuntrar till egenintressetänkande istället för allmänintressetänkande, dels att den riskerar att leda till bristande hänsynstagande till det politiska helhetsperspektivet.

\* \* \*

Oviljan att se de nu nämnda problemen med politiskt deltagande och deltagardemokrati kom till tydligt uttryck i den danska maktutredningen, vars slutrapport kom 2003: En av maktutredningens slutsatser var att det politiska deltagandet i Danmark har förbättrats, vilket endast motiverades med att deltagandet hade ökat i omfattning.

Men att det danska medborgerliga deltagande nu är mer ojämnt spritt över olika medborgargrupper, vilket rimligen måste tolkas i termer av mindre politisk jämlikhet, bekymrade inte utredarna. Och lika obekymrade var de över de förändringar i det politiska deltagandets karaktär som de själva funnit: Det politiska deltagandet i Danmark har nämligen förändrats i riktning från etablerat till icke-formellt och situationsbestämt deltagande; i riktning från deltagande på politikens inflödessida till deltagande på politikens utflödessida, det vill säga från opinionsbildning till protester mot fattade beslut; i riktning från kollektivt till individuellt deltagande; och i riktning från deltagande som berör kollektiva angelägenheter till deltagande som berör det som angår en själv och den egna familjen.

När det politiska deltagandet ökar i omfattning samtidigt som det ändrar karaktär och stämmer sämre överens med den inledningsvis presenterade definitionen av demokrati, är det förstås svårt att hålla med de danska utredarna om att det har skett en förbättring!

## Förklaringar till deltagardemokratins popularitet

Efter den här genomgången är det befogat att ställa frågan hur det kan komma sig att det deltagardemokratiska tänkandet trots allt har så många förespråkare. Jag tror att det finns flera olika, möjligen något cyniska, förklaringar:

- 1) Bland ”folkrörelsenostalgiker” finns säkert en uppfattning om att politiska aktiviteter på gräsrotsnivå automatiskt gynnar just deras syn på hur samhället skall se ut och förändras: mer deltagande leder till mer vänsterpolitik. Så kanske det var en gång i tiden när fackföreningar, folkrörelser och politiska partier till vänster agerade motvikt mot kungen, militären och den ekonomiska makten. Men om nu dagens politiska deltagande är mindre kollektivt och mer individuellt – och om det främst är de resursstarka individer som ropar högst och mest som får sin vilja igenom – ja då pläderar ju folkrörelsenostalgikerna mot bättre vetande.
- 2) Det är också många inom de borgerliga partierna som är positiva till deltagardemokrati, vilket möjligen kan beror på att de uppfattar att den gynnar deras egna väljare och deras egen politik: Det är ju högst sannolikt den hyfsat välutbildade medelklassen som kommer att klara sig bäst i ett framtida deltagardemokratiskt samhälle. Deltagardemokrati i demokratiutredaren Bengt Göranssons tappning ställer sig dessutom bakom sådana borgerliga förslag som skilda valdagar för kommun- och riksdagsval och direktval till kommun- och stadsdelsnämnder. Så i dessa konstitutionella frågor är det bara för de borgerliga partierna att tacka och ta emot.

Dessutom finns det många borgerligt sinnade politiker och medborgare med en mycket positiv inställning till brukarmedverkan på framförallt skolor och förskolor. Förmodligen beror det på att de – till skillnad från människor som står till vänster i politiken – inte betraktar den typen av deltagande i termer av mer demokrati, utan tvärtom som ett sätt att krympa den politiska sfären och i större utsträckning låta människor ta ansvar för sina egna barns liv.

- 3) Det finns också en mycket positiv inställning till deltagardemokrati bland människor som befinner sig till vänster om folkrörelsenostalgikerna. Här ute till vänster i politiken finns en negativ uppfattning om hur dagens representativa demokrati fungerar och därmed ett behov av en alternativ demokratiuppfattning: Den som upplever politiken som en kraftmätning mellan ”dom där uppe och vi här

neren” har rimligen lättare att acceptera den politiska ojämlikhet som följer av att medborgare med resurser och engagemang får sin vilja igenom på den parlamentariska majoritetens bekostnad. Politikerna företräder ju ändå inte folket utan bara sig själva och det övriga etablissemang. Allt medborgerligt inflytande – även det som är ojämnt fördelat – innebär ju då ett positivt bidrag till demokratin.

En komplikation med en sådan negativ uppfattning om den representativa demokratin är dock dess nära koppling till uppfattningen att samhällets orättvisor får bekämpas med utomparlamentariska metoder och civil olydnad. Och de medborgare som förespråkar och använder utomparlamentariska metoder måste väl acceptera att även deras politiska motståndare har samma möjligheter. I ett sådant förmodligen ganska tufft och hårt samhälle får en vänsteraktivist rimligen – om än motvilligt – acceptera sådant som att fundamentalistiska abortmotståndare, inom rimliga gränser, försöker hindra personalen vid abortmottagningar att ta sig till jobbet, att jordbrukare och långtradarchaufförer blockerar vägarna när de vill protestera mot en jordbrukspolitik som gynnar tredje världen eller en transportpolitik som värnar miljön, och att högerextrema grupper tillåts vara maskerade på sina demonstrationer och att inte heller de kan garantera att inte ovälkomna bråkmakare smyger sig in i demonstrationstågen.

- 4) Den kanske bästa och samtidigt minst cyniska förklaringen till deltagardemokratis stora popularitet tror jag dock kan sammanfattas med orden ”mycket god vilja men inte alltid så genomtänkta förslag”. Min bild är att det bland de förtroendevalda på olika nivåer i politiken finns en god men ganska ogenomtänkt vilja att göra nästan vad som helst för att förbättra sin relation till medborgarna – hur dåliga och ogenomtänkta förslagen och åtgärderna än är. Denna goda men ogenomtänkta vilja har i sin tur lett till en besvärande kluvenhet i svensk demokratipolitik: För det är en sak att komma med förslag och fatta beslut om reformer – och en helt annan att leva upp till och genomföra vad som krävs för att reformerna skall få de avsedda effekterna.

Tre exempel på sådana mindre lyckade demokratireformer är kommunala folkomröstningar efter namninsamling (så kallade folkinitiativ), medborgerlig initiativrätt i kommunfullmäktige och personröstningen. För att göra tre långa historier korta så har dessa reformer, lite still-

spetsat, inneburit falska förespeglningar om politiskt inflytande och en uppmuntran till i huvudsak meningslös politisk aktivitet.

\* \* \*

Så här långt har det varit ganska dyster läsning för dem som tror på en god mellanvalsdialog mellan medborgare och förtroendevalda. Men möjligen är det den deltagardemokratiska demokratiuppfattningen som skymmer sikten. I slutet av artikeln återkommer jag till hur man i mer positiv anda kan förhålla sig till medborgardialog och medborgerligt politiskt deltagande inom ramen för den representativa demokratiuppfattningen.

### Expertkunskaper, expertinflytande och expertstyre

Inom alla professioner finns förmodligen en väl inrotad föreställning om att man allt som oftast vet mer och bättre än medborgarmajoriteten och de förtroendevalda representanterna. Jag behöver inte gå längre än till den egna universitetsvärlden för att hitta meningsskiljaktigheter om forskningens innehåll mellan professorer och politiker: Skall till exempel delar av den medicinska forskningen handla om könsbyten och skönhetskirurgi även om den demokratiska majoriteten tycker det är viktigare med forskning kring åldrande och alkoholism?

Exemplen kan mångfaldigas: Hur skall vi hantera motsättningen mellan å ena sidan de experter som säger sig veta vad som är bra för miljön och jordens överlevnad och å andra sidan alla de demokratiskt fattade beslut som motverkar en sådan hållbar utveckling? Varför skall penningpolitiken hanteras av en självständig riksbank med beskurna möjligheter till demokratisk insyn och kontroll? Och varför skall experterna inte ha samma inflytande och självständighet inom till exempel finans- och arbetsmarknadspolitiken? Ett ytterligare område är journalistiken där professionens företrädare hävdar att demokratin mår bäst när yrkeskunniga journalister ensamma får bestämma hur den för demokratin så centrala valbevakningen skall läggas upp och presenteras.

Vilken roll skall experterna då spela i den goda demokratin? Ett till synes enkelt svar är att demokratin definitivt behöver expertkunskaperna, den kan till nöds fungera med ett visst mått av delegerat expertinflytande, men den försvagas och sätts ur spel i samma utsträckning som detta inflytande övergår i expertstyre: de förtroendevalda beslutsfattarna är beroende av expertkunskaper på så gott som politikens alla områden för att kunna fatta klokast möjliga beslut; valet av

politiska medel och åtgärder kan ibland, men långt ifrån alltid, delegeras till experterna inom ett område; men när experterna får inflytande över politikens mål och värderingar, eller över politiska medel som inte klart kan skiljas från dessa mål och värderingar, glider styrelseskicket över från demokrati till expertstyre.

Det finns sannolikt få om ens några experter som vill den svenska demokratin illa. Däremot tror jag det finns gott om exempel på experter som gång efter annan känner stor frustration över politiska beslut som fattas i okunnighet, eller till och med med full insikt om att det finns mer förnuftiga alternativ. Många experter upplever säkert demokratins mindre starka sidor i form av otillräckligt genomtänkta beslut, kortsiktiga beslut med syfte att tillfredsställa tillfälliga opinioner och kompromissbeslut mellan olika politiska viljor där förnuftet i de enskilda delarna får stå tillbaka för någon form av pragmatisk helhetslösning. Men tyvärr har nog samma experter en betydligt mindre bekymmersfri, för att inte säga naiv, inställning till alternativet i form av mer expertinflytande och mer expertstyre. För den expert som inte riktigt känner igen sig i denna lite nedsättande beskrivningen följer här ett enkelt lackmustest i fyra punkter när det gäller expertinflytandets och expertstyrets avigsidor:

- 1) Är experterna på ett område alltid, eller ens i flertalet fall, eniga om vad som är ett klokt beslut? Är det enbart vid total enighet som experterna skall tillåtas ha inflytande över beslutsfattandet? Och hur skall beslutsfattandet gå till i alla de förmodligen betydligt svårare fall där experterna är oense?
- 2) Var går gränsen mellan experternas kunskaper och experternas värderingar? Finns de verkligen ”objektiva” experter som kan se bort från sina värderingar och enbart ge råd och påverka beslut utifrån sina kunskaper? Om sådana ”objektiva” experter inte finns eller åtminstone är ett sällsynt släkte – går det då att argumentera för att experternas kanske mer genomtänkta värderingar är bättre och därmed mer värda än medborgarnas och de förtroendevalda politikernas värderingar?
- 3) Går det att lita på att experter alltid agerar oegennyttigt och med folkflertalets bästa för ögonen? Finns det inte risk för att inflytelserika experter, precis som folkets valda representanter, ibland ser till sitt eget bästa, börjar omge sig med okritiska ja-sägare och kanske

till och med hemfaller åt maktfullkomlighet, korruption och nepotism? Om så skulle bli fallet – vad är då motsvarigheten till de mekanismer och regler för avsked och maktskifte som finns för de folkvalda politikerna?

- 4) Ett fungerande styrelseskick förutsätter att medborgarna sluter upp kring systemet och accepterar, eller åtminstone inte motsätter sig och obstruerar, de politiska besluten. I en direktdemokrati är det tänkt att systemet och politiken får sin legitimitet genom att medborgarna själva fattar de avgörande besluten. I en representativ demokrati är tanken att den medborgerliga legitimiteten åstadkoms genom att medborgarna väljer sina representanter utifrån vad dessa säger sig vilja göra under mandatperioden och att representanter som inte håller måttet kan röstas bort i nästa val. Men på vilken normativ grund vilar expertstyret? Och vilka är de motsvarande mekanismer som kan tänkas ge expertinflytandet och expertbesluten den så nödvändiga medborgerliga legitimiteten?

### Problemens lösning: Omvänd medborgardialog och expertkonfrontationer

Den representativa demokratin är beroende av en fungerande medborgardialog och ett kontinuerligt inflöde av expertkunskaper – inte minst när det gäller frågor om samhällsplanering och samhällsomställning. Men samtidigt måste de nu diskuterade avigsidorna med medborgerligt deltagande och expertinflytande kunna hanteras. Några färdiga lösningar finns förstås inte, men jag vill ändå avsluta med att försöka peka ut en färdriktning för respektive avigsida.

Dialogen mellan medborgare och förtroendevalda skulle må väl av att förändras eller snarare kompletteras. Traditionellt medborgerligt deltagande i form av opinionsbildning och påverkansförsök är naturligtvis helt okej och skall definitivt inte förbjudas eller begränsas. Men det finns samtidigt ett behov av att komplettera med andra dialogformer där de förtroendevalda inte i första hand kommer i kontakt med de många gånger missnöjda medborgare som ropar högst och mest, utan istället med de medborgare som besitter god information och/eller företräder majoritetsuppfattningen. Ett steg i den riktningen vore om de valda representanterna i större utsträckning får möjlighet att samtala med mer genomsnittliga medborgare som de själva söker upp istället för med medborgare som de blir uppsökta av. Ett slags omvänt uppvaktningsförfarande med andra ord: dels i form av kontinuerliga

”fadderrelationer” med skolor, arbetsplatser, äldreboenden med mera; dels i mer sofistikerade former inom ramen för sådant som opinionsundersökningar, medborgarpaneler och fokusgrupper.

Tanken med det omvända uppvaktningsförfarandet är att de politiska beslutsfattarna skall bredda sitt informationsunderlag. På ett principiellt plan är det tre grupper av medborgare som står i centrum när ett beslut skall fattas: de organiserade grupper som har ett intresse i frågan, de icke-organiserade grupper som har ett intresse i frågan samt medborgarmajoriteten. Den deltagardemokratiska vägen innebär att de organiserade grupperna kommer att höras ännu tydligare än i dag. Det omvända uppvaktningsförfarandet innebär att de icke organiserade intressena och medborgarmajoriteten får motsvarande möjlighet att göra sig gällande.

\* \* \*

När det gäller att komma till rätta med avigsidorna med expertinflytande och expertstyre har jag stor tilltro till självsanering. Om fler experter – genom det ovan presenterade lackmustestet eller på annat sätt – kommer till insikt om sin förmenta objektivitet och expertstyrets andra tillkortakommanden skulle mycket vara funnet.

Inspirerad av en debattartikel av ekonomiprofessorn Lars Calmfors (Dagens Nyheter 1999-11-14) har jag dessutom en idé om fler expertkonfrontationer. I Calmfors artikel, som är en plädering för mer expertinflytande, lanseras ett förslag om att ”skärpa kraven på kompetens och långsiktighet i den politiska processen genom att på ett mer systematiskt sätt konfrontera politikerna med expertkunskaper och öka inslagen av ansvarsutkrävande för sakinnehållet i olika beslut”. Calmfors vill skrida till verket genom utfrågningar av ”omvänd karaktär” där de förtroendevalda ”offentligt tvingas motivera sina bedömningar inför experter”. I en ledarartikel i Dagens Nyheter (1999-11-23) underkänns Calmfors oreflekterade förslag, eftersom det inte finns något bra svar på frågorna hur dessa experter med viktig makt över de förtroendevalda skall väljas ut och hur ansvar skall kunna utkrävas av samma experter.

Mitt förslag är istället att vända en gång till på Lars Calmfors ”omvända” utfrågningar och genomföra fler offentliga expertkonfrontationer. Dels skulle det demokratiska beslutsfattandet må väl av fler offentliga och systematiskt genomförda konfrontationer mellan experter med olika bedömningar i samma fråga. Dels skulle expertinflytandets avigsidor kunna hanteras genom fler offentliga utfrågningar, där

#### PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

erfarna politiker frågar ut experter och konfronterar dem med de värderingar som många gånger ligger inbäddade i experternas bedömningar.

## Referenser

- Calmfors, Lars (1999). Förstärk experternas roll i demokratin. Dagens Nyheter, DN Debatt, 1999-11-14.
- Dagens Nyheter (1999). Experternas blinda fläck. Ledarartikel, 1999-11-23.
- Dahl, Robert (1999). Demokratin och dess antagonister. Stockholm: Ordfront.
- Gilljam, Mikael (2003). Deltagardemokrati med förhinder. I Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, red., Demokratins mekanismer. Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (2003). Demokratins mekanismer. Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael & Jodal, Ola (2002). Medborgarnas demokratiuppfattningar. I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart, red., Det våras för politiken. Göteborgs universitet: SOM-Institutet.
- Hibbing, John & Theiss-Morse, Elisabeth (2002). Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work. Cambridge: Cambridge University Press.
- Proposition 2001/2:80. Demokrati för det nya seklet.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande.
- SOU 2001:48. Att vara med på riktigt. Demokratiutveckling i kommuner och landsting. Kommundemokratikommitténs betänkande.
- Togeby, Lise, m.fl. (2003). Magt og Demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.



# Visst påverkar EU samhällsplaneringen i Sverige

*Av Kai Böhme<sup>1</sup>*

”Påverkar EU den svenska samhällsplaneringen?” Detta är frågan som jag har blivit ombedd att behandla. Det är faktiskt en rätt enkel fråga och svaret är ett rakt och tydligt JA. Visst påverkar EU samhällsplaneringen i Sverige!

Detta ställer dock frågan om hur och var detta sker. För några år sedan berättade en medarbetare från nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting att omkring 90% av alla beslut i kommunalstyrelserna påverkades direkt eller indirekt av EU. Det kan vara genom europeiska direktiv, penningstöd, riktlinjer m.m.

Samhällsplanering omfattas naturligtvis också av detta, även om EU inte har några formella befogenheter inom planering. Williams (1996) understryker i detta sammanhang att den europeiska påverkan av medlemsländernas samhällsplanering sker mest genom den gemensamma europeiska marknaden (singel European market) och inte så mycket genom det regelverk eller den politik som direkt behandlar planeringen.

Nederländerna hade också misstanken att samhällsplanering och den rumsliga utvecklingen påverkades mest indirekt av en rad europeiska politikområden. Därför genomförde de en mer detaljerad studie om EU:s påverkan på den rumsliga utvecklingen i Nederländerna (Ravesteyn & Evers, 2004). Studien visar hur EU politiken påverkar den rumsliga utvecklingen i Nederländerna både direkt och indirekt. Påverkan av den rumsliga utvecklingen har i sin tur en inverkan på samhällsplaneringen eftersom dess föremål förändras. Den europeiska re-

---

1 Dr. Kai Böhme arbetar som expert vid Coordination Unit av ESPON (European Spatial Planning Observation Network), Luxembourg, och är gästforskare vid Department for Town and Regional Planning, Sheffield University, UK. Detta bidrag är del av hans arbete vid universitetet i Sheffield och återspeglar därför inte nödvändigtvis uppfattningen av ESPON:s övervakningskommitté.

gionala sammanhållningspolitiken t.ex. får effekt i Nederländerna genom olika former av medfinansiering av infrastruktur och strukturomvandlingen inom landsbygden och i städer. Dessutom påverkar den genom nätverksbildandet och governance processer som främjas av EU. Genom urvalet av linjer för höghastighetståg har transportpolitiken å andra sidan mycket konkret inverkan på både själva linjeföringen och val av i vilka städer och på vilka stationer tågen stannar respektive inte stannar. Genom denna politik blir vissa städer bättre tillgängliga medan andra får mindre bra anknnytning till det internationella tågnätet. Den europeiska lantbrukspolitiken (CAP) påverkar mycket tydligt den rumsliga utvecklingen, t.ex. genom stödet av en koncentration av intensiv boskapsuppfödande i vissa områden. Den europeiska konkurrenspolitiken får effekt på den rumsliga utvecklingen bl.a. via liberaliseringen av energimarknaden eller flygsektorn. En rad lågpris flygbolag blev först möjliga genom liberaliseringen av flygsektorn i Europa. Konkurrenspolitiken kan även inskränka olika offentliga aktörernas möjligheter för en ekonomisk stödpolitik, t.ex. genom regleringen av markpriser. Den europeiska miljöpolitiken ingriper tydligt i den rumsliga utvecklingen och samhällsplaneringen genom t.ex. Natura2000, habitat och vattendirektivet, men även genom kraven på strategiska miljöbedömningar (SMB).

Tyvärr finns det inte något liknande studie som beskriver hur EU:s olika politikområden påverkar den rumsliga utvecklingen och samhällsplaneringen i Sverige. Baserad på existerande material kan man dock dra några slutsatser om EU:s påverkan på den svenska samhällsplaneringen inom tre områden:

- Även om man i Sverige pratar om ”att resa till Europa” så kan det inte hjälpas att Sverige är en del av Europa, geografiskt och politiskt. Det betyder att utvecklingen i Sverige står i en stark samband med utvecklingen i andra delar av Europa, även om svenska regionanalyser brukar betrakta Sverige som en ö utan särskilda kopplingar till resten av Europa. Faktumet Europa påverkar på detta sätt innehållet i svensk samhällsplanering.
- Samarbetet på europeisk nivå kring planerings- och rumsliga utvecklingsfrågor, påverkar också samhällsplaneringen i Sverige, t ex genom dokument som ESDP. Även om dessa dokument inte är av bindande karaktär har det visat sig att de har en viss påverkan på nationell och regional politik. Samtidigt får man inte glömma bort att europeisk politik skapas av medlems-

länderna. Sverige deltar faktiskt i utformningen av europeisk politik. Nästan varje dag deltar svenska representanter i europeiska möten där man just gestaltar europeisk politik. På detta vis bidrar Sverige till den europeiska politiken och påverkas samtidigt av den.

- Mycket mera påtagligt för många aktörer på lokal och regional nivå är effekterna genom samarbetet med partners från andra länder, t ex som del av INTERREG projekt. Dessa gemensamma aktiviteter, utbyten av erfarenheter och lärandet om annorlunda lösningsansatser eller strukturer i andra länder, är också ett sätt på vilket EU påverkar samhällsplaneringen i Sverige.

I det följande diskuteras dessa tre aspekter mer i detalj.

### Sverige – en del av Europa

Många trender påverkar den rumsliga utvecklingen i större områden och inte bara i enskilda länder. Även internationella investerare ser oftast inte på enskilda länder utan jämför belägenheter i en rad olika regioner och länder. Inspirerad av detta är många lokala och regionala aktörer nuförtiden upptagna med att genomföra benchmarkings av fördelarna sina områden jämfört med platser in andra länder. Detta ger några insulära/enskilda intryck av hur ett begränsat antal olika platser skiljer sig åt.

Tillämpad forskning som genomförs inom ESPON, European Spatial Planning Observation Network, analyserar och beskriver hela EU:s territorium plus Norge, Schweiz, Bulgarien och Rumänien. Detta ger en unik bild där varje europeisk region kan jämföras med alla andra europeiska regioner på basis av standardiserade indikatorer. Dessutom visar det att Europa faktiskt är ett integrerad territorium med olika typer av komplex växelverkan mellan olika platser och utvecklingar.

Den svenska debatten kring regionala balansen och stadssystemet fokuserar oftast på obalansen av det svenska stadssystemet med dominansen av några få storstäder och den större befolkningstätheten i södra Sverige. Denna debatt verkar lite egendomlig om man ser det i ett europeiskt perspektiv. Men hänsyn till storlek och befolkningstäthet är Sverige liksom resten av Norden karakteriserad av en relativ gleshet. I Norden är Köpenhamn faktiskt det enda undantaget och kanske har Stockholm potential att synas i några europeisk rankingningar. Ett

stärkandet av nordiska städer för att främja deras position i Europa kan bara ske genom regionförstoring och ökar då oftast nationella obalanser.

Bland annat kommer analysen som presenteras nedan att visa att storlek inte är avgörande för en regions framgång. Efter det skulle man vilja ignorera frågan om hur många invånare olika platser har. Problemet är dock prognoserna för den framtida befolkningsutvecklingen. Aktuella trender visar på att mindre städer och landsbygden erfar en minskande och åldrande befolkning. Detta kan på sikt medföra att det blir svårt att tillhandhålla en tillräcklig servicenivå i dessa områden och även rekrytera den nödvändiga personalen. Däremot verkar attraktiva regioner – både större städer och deras omland och unika landsbygdområden – kunna se framemot en befolkningsökning i framtiden. Dessa tendenser kommer att ytterligare öka obalanser med risk för en stark utglesning av vissa områden. Även om befolkningsstorleken inte är avgörande betyder dessa tendenser att deras betydelse kommer att öka. (ESPON projekt 1.1.4)

En annan faktor som diskuteras mycket inom regional utvecklingen både på europeisk och svensk nivå är tillgänglighet, dvs. hur lätt/snabbt man kan nå en region ifrån andra regioner i Europa. Om man ser på den multimodal (bil, tåg och flyg) europeiska tillgängligheten, så ligger alla regioner inom Sverige under det europeiska genomsnittet. Några svenska regioner tillhör faktiskt de minst tillgängliga regionerna i Europa. Öresundsregionen och Stockholmsregionen har en litet bättre position än resten av landet, pga. de internationella flygplasterna.

Förvisso förbättrar europeiska och svenska infrastruktursatsningar i Sverige situationen. Dock är förändringarna i andra delar av Europa mycket större. Om den faktiska tillgängligheten förbättras någon annanstans, försämras för det mesta de svenska regionernas relativa tillgänglighet. På detta sätt kommer svenska regioner alltid att ha en relativt sämre tillgänglighet än de flesta andra regioner i Europa. En viss tröst är dock att sambandet mellan transportinfrastruktur (dvs. tillgänglighet) och den ekonomiska utvecklingen i en region ifrågasätts allt mer av aktuell forskning. Det verkar faktiskt vara så att tillgänglighet bara är en av många faktorer som påverkar den ekonomiska utvecklingen och att dess inverkan är relativt låg. Vissa studier pratar om ca. 3%. (ESPON projekt 2.1.1)

Dessa nackdelar av långa avstånd och befolkningsgleshet är dock delvis uppvägda av den goda ICT infrastrukturen. Här tillhör Sverige

toppen i Europa, både vad gäller täckning av och tillgänglighet till ICT infrastruktur som t.ex. bredband, och vad gäller deras användning. Den senaste analysen av hela cykeln av informationssamhället (från ICT infrastruktur, deras användning och effekten /nytta av den) visar att de flesta svenska regioner återfinns i den europeiska toppen. Detta ger givetvis fördelar i konkurrensen med andra europeiska regioner. (ESPON projekt 1.2.3)

Faktum är att svenska regioner ligger i topp på en rad mer specialiserade områden. ESPON visar några exempel för det inom FoU eller antal sysselsatta i kreativa näringar.

Trots dessa – man vill nästan säga nackdelaktiga – rumsliga egenskaper för svenska regioner, består stora delar av Sverige av framgångsrika regioner i ett europeiskt perspektiv. Detta blir tydligt när man ser på regionala BNP siffror. Ännu mera tydligt blir det dock inom flerfaktorsanalyser av t.ex. indikatorerna som används för att mäta framgången med att uppnå målsättningar inom den europeiska Lissabon Agendan. (ESPON projekt 3.3)

Här, liksom i många liknande analyser, har många svenska regioner lika fördelaktiga siffror som delar av de mest centrala regionerna inom EU, dvs. regioner som ligger den så kallade Blå Bananen eller Pentagon.

Man får dock inte glömma att denna situation är ytterst fragil och eftersom dessa fördelar mestadels beror på en viss specialisering inom några områden, kan situation ändras snabbt om andra regioner i Europa hinner i kapp.

Denna utveckling påverkas av såväl den regionala, den nationella som den europeiska politiken.

De rumsliga effekterna av några delar av EU:s politik har studerats av ESPON, men bilden för svenska regioner är mycket varierande. Undersökningarna ger dock ett utslag när det gäller komparativa fördelar och nackdelar för svenska regioner jämfört med andra regioner i Europa. Denna medvetenhet och medvetenheten om hur den rumsliga utvecklingen på andra ställen i Europa påverkar den relativa situationen i svenska regioner är ytterst viktig. Genom att kunskapen och medvetenheten ökar och man förstår Sverige och dess regioner och kommuner som en del i ett större kontext, kommer även samhällsplaneringen att påverkas. På detta sättet är den rumsliga utvecklingen i Europa och kunskapen kring detta ett sätt på vilket EU påverkar samhällsplaneringen i Sverige.

## Växelverkan mellan europeisk och nationell rumslig politik

Framväxten av den europeiska rumsliga planeringen är ett exempel på den europeiska integration som pågår genom nätverksarbete och formulering av policydiskurser. Förändringar i nationella planeringssystem och politik pekar på att diskursiv europeisk integration kan påverka nationell samhällsplanering, under förutsättning att starka policy communities existerar på europeisk och nationell nivå och att det finns direkta länkar mellan dessa. (Böhme 2002 och 2003)

För att förtydliga den europeiska påverkan på nationell rumslig politik ska jag nedan presentera några mera teoretiska aspekter innan den konkreta påverkan av nationell samhällsplanering i Sverige är temat.

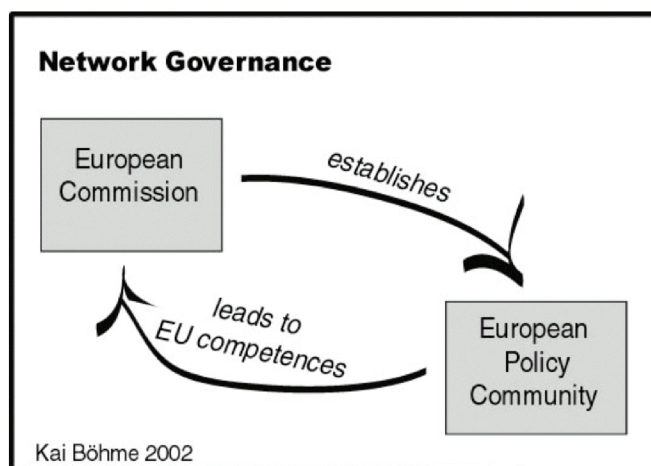
Uppkomsten av rumslig planering på europeisk nivå är en historia om en grupp av nationella aktörer som träffades om och om igen. Med tiden bildade de det som senare beskrevs som ett policy network eller en policy community som satte i gång en europeisk planeringsdiskurs. En mera detaljerad beskrivning av detta finns bl.a. i Faludi och Waterhout (2002). Texten här fokuserar aspekterna som är viktig för att förstå det hela som en governanceprocess som påverkar nationell planering.

Under det franska EU-ordförandeskapet 1989 fanns ett informellt möte av planeringsministrar, där det också pratades om behovet av en vision för det europeiska rummet eller territoriet. 1991 formades Committee on Spatial Development (CSD) som var av mellanstatlig karaktär och erbjöd en plattform där topplanerare från alla EU:s medlemmar samlades för att diskutera samordningen av aktiviteter kring europeisk planering. På ett möte i 1993 beslöts att skriva ett gemensamt dokument som Rusa (1998:37) beskriver som "the Bible and users' guide for the coming European spatial planning policy". Dokumentet blev slutligen presenterad på ett informellt ministermöte i Potsdam i 1998 under namnet European Spatial Development Perspective (ESDP). Den svenska översättningen heter "Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen: Mot en balanserad och hållbar utveckling av EU:s territorium".

Processen för att skriva detta var inte bara lång utan också ytterst komplicerad med många olika vändningar. Det viktiga var dock att denna process svetsade ihop de nationella planerarna från all EU:s medlemsländer till någon form av gemenskap som till sist delade målen och värderingarna som ESDP står för. På detta sätt kan de beskrivas som en epistemic community inom europeisk rumslig planering

(Faludi 2000) eller ett policy-subsystem (Howlett och Ramesh 1995) som är definierat som ett forum där aktörer diskuterar politik i syfte att övertyga och fullfölja sina intressen. Denna grupp och dess diskussion har faktiskt karaktären av en policy community, som etablerar en hegemonisk diskurs (Böhme 2002).

Om man nu följer Kohler-Koch's (1999) ansats till policy networks, så är detta en ny form av governance. Hon beskriver EU kommissionen som en politisk entreprenör (1999) som sätter upp och stödjer policy networks för att främja den europeiska integrationen. På detta sätt byggs transnationella policy communities kring vissa frågor som kommissionen vill lyfta fram. Detta vänder nätverksarbetet till en form av governance som bygger på aktörernas egenintresse med målet att främja gemensamma intressen i en förhandlingsprocess som i längden även kan leda till etablering av ett nytt politikområde på europeisk nivå. Detta beskriver i korthet i vilken kontext ESDP arbetet finns och var CSD kan placeras på europeisk nivå.

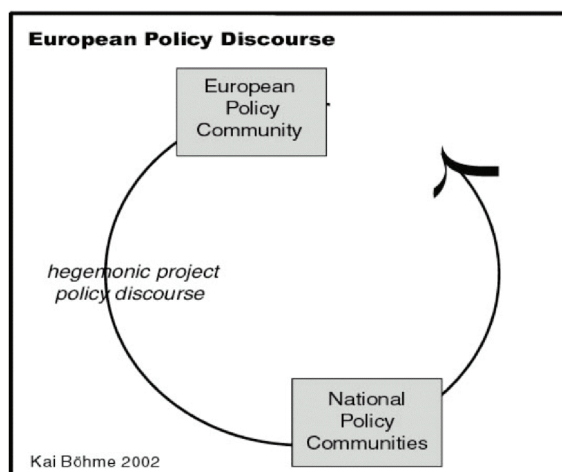


Dessa händelser är nu tydligen kopplade till nationella aktiviteter, främst eftersom det är utvalda nationella representanter som sitter i de europeiska nätverken. På detta sätt ska de lyfta in nationella intressen i den europeiska debatten. Samtidigt blir de också en länk från den europeiska debatten till det nationella hemmaplanet.

När det europeiska nätverket nu blir så starkt att man kan prata om en policy community med gemensamma mål och intressen, och en diskurs som får en hegemonisk dimension, så kan dessa nationella

representanter bli avgörande för att påverka den politiska diskursen på hemmaplan.

Precis detta har också skett i fallet ESDP och Sverige (Böhme 2002). Diskussionerna på europeisk nivå blev så kraftfulla och de svenska representanterna så övertygade om dess betydelse och riktighet att de i allt större grad påverkade diskussionerna i Sverige. På så sätt kunde ett icke bindande policydokument som inte heller hade några större summor pengar till förfogandet (ESDP) påverka den nationella samhällsplaneringen. Avgörande för detta var inte minst den korporativistiska beslutskulturen i Sverige som gör att det även på nationell nivå finns en form av informell policy community.

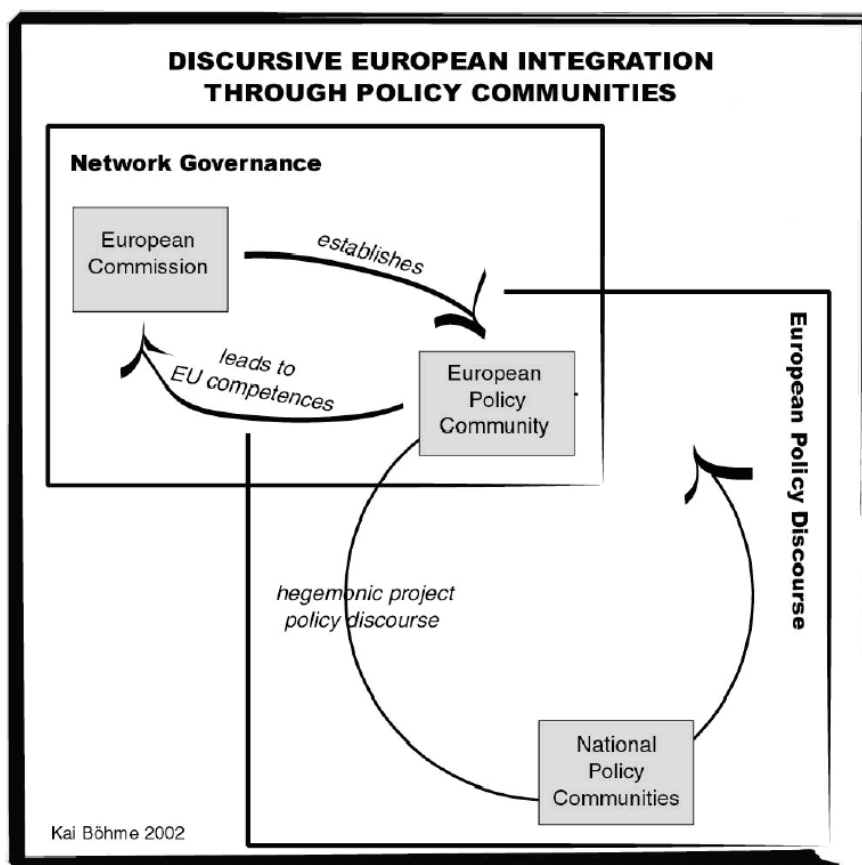


De svenska representanterna i den europeiska CSD blev på detta sätt länken mellan den europeiska och den nationella policy communityn. Existensen av dessa två parallella starka policy communities blev av stor betydelse för den diskursiva integrationen, dvs. anpassningen av den europeiska och den nationella diskursen. Detta beskriver en väg hur europeiska ESDP påverkade svensk samhällsplanering.

Om man nu fördjupar sig i detta (Böhme 2002) blir det tydligt att Sverige inte försökte att aktivt påverka den europeiska debatten, utan istället satte igång en bred nationell dialog om ESDP. Först sågs ESDP som ett nytt planläggningsverktyg.

Senare gled fokus i den nationella diskussionen över mot nya krav på svensk planläggning och behovet av ett svenskt fysisk-funktionellt (rumslig) utvecklingsperspektiv. I allmänhet visar emellertid utveckling rörande ESDP och regionalpolitik och framväxten av regioner i

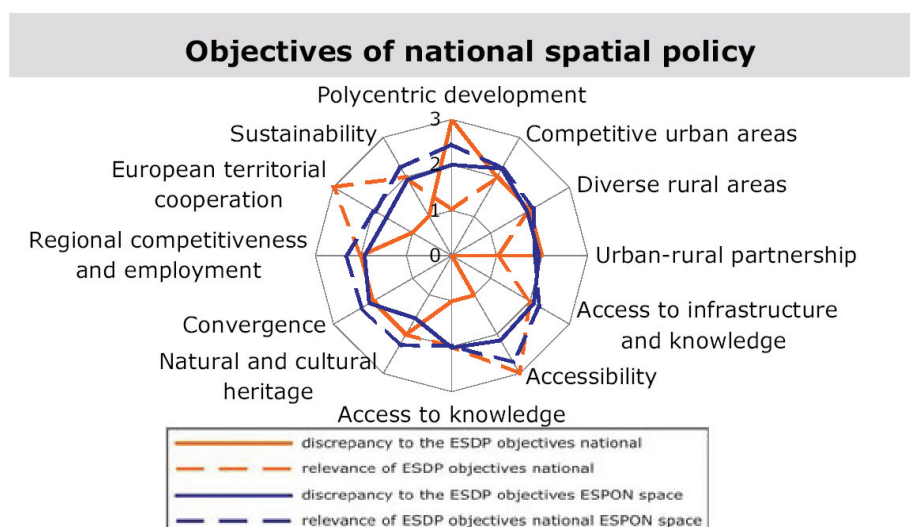
Sverige hur uppläggningsen av svensk politik intensivt hämtar stoff från den europeiska debatten. Oavsett om detta är ett avsiktligt drag eller bara svåröutsägbara sidoeffekter av diskurser inom politiska sfärer, visar de dock för Sverige en anpassning till eller påverkan av trender som härleder från kommissionspolitiken. Då dessa resultat mest återfinns inom den svenska politiska sfären är de ofta inte lätta att urskilja för en utomstående. Ur denna synvinkel åskådliggör Sveriges hantering av ESDP den nordiska dualismen mellan (fysisk) planläggning och (ekonomisk) regional utveckling. Konceptet rumslig planläggning utmanar denna separation i sektorer och leder till intensiva debatter innan åtgärder kan vidtas. Formellt sett kan anpassningen



vara obetydlig; i fallet ESDP har det till och med ansetts icke existerande. Detta beror emellertid huvudsakligen på att arbete är på gång rörande anpassningen av grundläggande strukturer. Här går integratio-

nen djupare än i länder som bara behöver ta i bruk nya politiska modeord.

Dessa slutsatser styrks också av en undersökning som gjordes inom ramen av ESPON (projekt 2.3.1). Den visar att Sverige som ungefär hälften av EU medlemsländerna visar en partiell påverkan av samhällsplaneringen genom ESDP mest i form av förändringar inom planeringsdiskursen. Detta styrks inte minst genom den goda kunskapen kring ESDP inom den svenska planerarkåren. Utöver detta konstaterar projektet att ESDP i Sverige också har haft inflytande på institutionella förändringar och att inte bara planerings- och regionalpolitiken, utan även transportsektorn, var viktiga element för att ta emot ESDP.



Källa: BBR, 2006 (ESPON projekt 2.4.2).

Bilden ovan (ESPON projekt 2.4.2) illustrerar likheterna mellan ESDP målen och målen för svensk rumslig politik. Samtidig väger den in de aktuella rumsliga utvecklingarna.

Mycket sammanfattad visar detta att samhällsplaneringen i Sverige har påverkats av ESDP. Detta är ett exempel på hur Europa påverkar den svenska samhällsplaneringen. Det intressanta är att det är en icke-bindande politik som inte ens har stora pengar till sitt förfogande. På det sättet kan det förväntas att andra politikområden som kan fatta regulativa beslut eller finansiera konkreta åtgärder påverkar den nationella politiken i ännu större utsträckning (se t.ex. Aalbu et al. 1999 om strukturfonderna).

Under det tyska ordförandeskapet under första halvan av 2007 ska ESDP följas upp med ett nytt dokument. På ett ministermöte i Leipzig ska den Territorial Agenda för EU antas. Det är återigen ett icke-bindande dokument som satsar mycket på den politiska processen på europeisk nivå och dess diskursiva kraft (Böhme och Schön 2006). Det blir spännande att se om detta dokument får liknande effekter som ESDP.

### Regionalt samarbete – en inte påtaglig påverkan av EU

Medan växelverkan mellan europeisk och nationell politik kan verka lite teoretiskt, erfarar Europa oftast samhällsplaneringens vardagsliv på annorlunda sätt. Ett exempel är det transnationella samarbetet under gemenskapsinitiativet INTERREG. Detta initiativ ger lokala och regionala aktörer i Europa möjligheten att samarbeta kring frågor som är av relevans för deras egna vardagliga arbete. Även om detta samarbete kritiserats mycket för att resultaten ofta inte är påtagliga, omfattar det ett stort inlärningsmoment som kan påverka planeringen.

En analys av INTERREG samarbetet med hänsyn till organisatoriskt lärandet (Böhme et al. 2003 och Böhme 2005) har visat effekterna av detta samarbetet inom Norden och Skottland.

Det transnationella samarbetet under INTERREG IIC (1997–1999) och IIIB (2000–2006) karakteriseras av den europeiska mångfaldens skönhet. Projektsamarbetet – som utgör inlärningsmiljön för projektdeltagarna – karakteriseras av tvärvetenskaplighet och transnationell mångfald. Detta betyder i praktiken att deltagarna arbetar under utmanande omständigheter genom att handskas med ett eller flera främmande språk, med kulturella olikheter inom projektgruppen och kommunikation över fack- och sektorsgränser.

Om man ser på INTERREG samarbetet, så är det denna mångfald och dessa olikheter som verkar dominera. Det finns dock också starka och utpräglade likheter. Projektgrupperna har faktiskt kommit tillsammans och startat arbetet eftersom det finns likheter mellan parterna, dvs. tron på ett gemensamt ärende, ett ämne som knyter ihop människor och organisationer från olika länder och fackområden. Utgångspunkten för projektarbetet är oftast en stark gemenskap gällande rumsliga utvecklingsförutsättningar eller utmaningar, som t.ex. perifer belägenhet, kärvt klimat, ekonomisk utvecklingen på landsbygden eller användningen av naturresurser. Trots dessa gemensamma aspekter som knyter ihop gruppen, är arbetet med att uppnå gemensamma resultat eller förändra synsätt som oftast en stor utmaning. Därför do-

minerar oftast utbytet av erfarenheter och good practice över arbetet med gemensamma lösningar och gemensam kunskap.

Den konkreta anledningen för detta är oftast mångfalden som nämndes ovan. Mångfalden, som uttrycker sig genom olikheter inom administrativa och juridiska system liksom i kulturen, hindrar titt som tätt ett genuint gemensamt arbete och det direkta utbytet av erfarenheter mellan regioner och kommuner i olika länder. Den största utmaningen är oftast etableringen av en gemensam förståelse av termer och koncepter över olika fack- och landsgränser. Alla må vara överens om att regionalplaneringen måste stärkas, men vad betyder regionalplaneringen och är den detsamma i Sverige, Tyskland och Finland? Därför är det ingen överraskning när samarbete (och delvis även urvalet av samarbetspartners) grundas på missförstånd.

Gällande förmågan att förstå varandra och överföra erfarenheter kan man särskilja olika projekttyper både med hänsyn till sammansättningen av projektgruppen och projekts arbetsuppgift. Grupper som omfattar partners med förhållandevis homogen fackbakgrund och grupper som fokuserar på konkreta praktiska uppgifter möter oftast mindre utmaningar än grupper med mera heterogen fackbackgrund och sådana som fokuserar mera på strategiska, allmänna och politikinriktade projekt. För de sistnämnda börjar samarbetet oftast med en rätt lång period där man försöker uppnå en gemensam och ömsesidig förståelse. Därför kommer framtagandet av ny kunskap först och följs av utbyte av kunskap och erfarenheter först i efterhand.

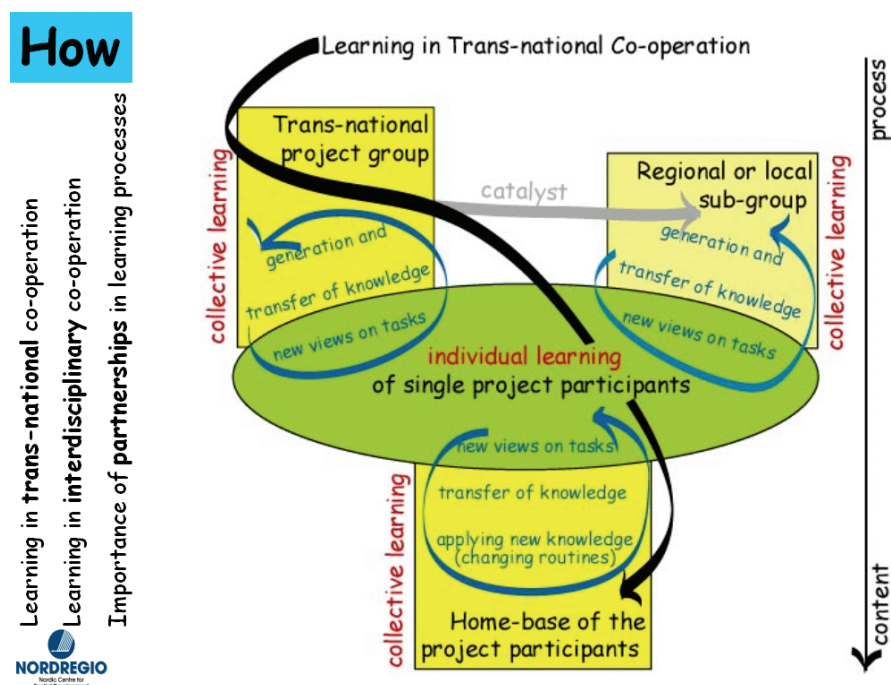
De flesta deltagare i INTERREG projekt anser till slut att de har lärt sig något och att samarbetet varit värdefullt för dem själva och för projektets förmånstagare. Ett närmare studium av INTERREG projekten visar att man kan skilja mellan olika typer och lärandet inom INTERREG projekten:

- För det första finns det inläring kring själva samarbetet och innehållet i det transnationella samarbetet.
- För det andra finns det inläring om innehållet inom nationala, regionala och lokala undergrupper av den transnationala gruppen (dvs. oftast deltar olika aktörer från samma region som inte samarbetar vanligtvis).

I dessa två fall är det de deltagande individerna som lär sig något.

- För det tredje är huvudfrågan hur det som de deltagande individer har lärt sig kan överföras till deras organisationer, dvs. deras kollegor hemma på arbetsplatsen.

Det sist nämnda utgör den viktiga skillnaden mellan INTERREG som en dyr vidareutbildning och som omsättning av kunskap som har utbytts i det transnationella samarbetet. Om detta utbyte kommer till stånd, har vi ett klart moment i vilket EU påverkar samhällsplaneringen i medlemsländerna, t.ex. genom förändrade arbetsrutiner på den egna arbetsplatsen.



Källa: Böhme et. al. (2003).

En mycket optimistisk slutsats av studien kring det nordiskt-skotska INTERREG samarbetet är att 30% av projektdeltagarna tror att samarbetet har förändrat deras arbetsrutiner, och omkring 20% tror att projektet har lett till förändrade arbetsrutiner för andra människor. En djupare analys av projekten visar dock också att projektdeltagarna oftast tyckte att det var svårt att sprida resultat och kunskap från det transnationella projektet vidare till sina kollegor. Därför stannade mycket av kunskapen och erfarenheterna hos deltagarna själva. För-

medlingen lyckades oftast bättre inom mycket konkreta projekt som dessutom var integrerade i det dagliga arbetet.

Att informella diskussioner och individuellt lärande kan ha stor påverkan och förändrar arbetsrutiner i organisationer, och därmed leder till organisatoriskt lärande har visats av en rad INTERREG projekt. Projektet Technical Exchange Co-operation Across the Northern Periphery Road District. Projektet handlade mest om utbyte av erfarenheter kring byggandet och underhållet av mindre vägar i områden med kärvt klimat i Finland, Sverige, Norge och Skottland. I detta projekt informerade deltagarna varandra om en stor rad tekniska detaljer, bl.a. hur ett stål nät kan användas under vägytan för att förstärka vägens struktur. Eftersom denna teknik var okänd i vissa deltagande länder bidrog projektet till att deltagarna lärde sig någonting nytt och kunde diskutera för och nackdelar av detta. Idag har några av dem bytt till denna nya teknik och sparar därmed stora delar av sin årliga budget för vägunderhåll.

Denna lilla historien visar att INTERREG kan vara ett sätt för EU att påverka samhällsplaneringen genom att främja samarbetet och utbytet av erfarenheter mellan kommunala och regionala aktörer. Även om det svårt att hitta alla dessa små exempel, och det ofta tar årtal innan lärandet har förändrat någonting i praktiken, så finns sådana exempel.

Utöver detta kan det transnationala samarbetet förstärka kontakter och nätverk mellan aktörer inom en region eller ett land. Pga. av den tvärssektoriella ansatsen inom INTERREG träffas oftast aktörer från samma område som annars rör sig mest i sina egna kretsar. På detta vis kan förtroende, ömsesidighet, delade uppfattningar mm., som utvecklas inom ett INTERREG projekt, underlätta samarbetet inom och mellan grupper även utanför själva projektet.

### Slutsatser

Visst påverkar EU samhällsplaneringen i Sverige! Även om det inte finns en systematisk studie om hur olika EU politikområden påverkar Sverige, som t.ex. studien för Nederländerna, så har den här korta texten ändå pekat på en rad områden där EU påverkar samhällsplaneringen i Sverige. Dessa sträcker sig från Sveriges integration i det europeiska territoriet över påverkan av planeringsdiskursen och nationell politik och samarbetet mellan regionala och lokala aktörer i Europa till påverkan på planeringsvardagen.

## Referenser

- Aalbu, H., G. Hallin and Å. Mariussen (1999), *When Policy Regimes Meet, Structural Funds in the Nordic Countries 1994–99*, Stockholm, Nordregio.
- BBR (2006) ESPON Project 2.4.2 – Integrated analysis of transnational and national territories based on ESPON results. [www.espon.eu](http://www.espon.eu).
- Benz, A. (2002), 'How to Reduce the Burden of Spatial Coordination', in A. Faludi (ed), *European Spatial Planning, Lessons for North America*, Boston MA, The Lincoln Institute for Land Policy, 115–131.
- Böhme, K. (1998), 'Nordic Impressions of ESDP', in C. Bengs and K. Böhme (eds.), *The Progress of European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio, 77–86.
- Böhme, K. (2001), 'Spatial Planning in the Light of Nordic Eccentricity', *Built Environment* 27(4), 295–303.
- Böhme, K. (2002), *Nordic Echoes of European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio.
- Böhme, K. (2003), 'Discursive European integration: the case of Nordic spatial planning', *Town Planning Review* 74(1), 11–30.
- Böhme, K. (2004), 'The State of European Spatial Development – Nordic ESPON Impressions', *Journal of Nordregio* 2004(4), 7–13.
- Böhme, K. (2005), 'The Ability to Learn in Transnational Projects', *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12 2005, 691–700.
- Böhme, K. and P. Schön (2006) 'From Leipzig to Leipzig: Territorial Research Delivers Evidence for the New Territorial Agenda of the European Union', *disP* 165 - 2/2006, pp 61–70.
- Böhme, K., F. Jossoerand, P. I. Haraldsson, J. Bachtler and L. Polverari (2003), *Trans-national Nordic-Scottish Co-operation. Lessons for Policy and Practice*. Stockholm: Nordregio.
- CEC (Commission of the European Communities) (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (Commission of the European Communities) (1999), *European Spatial Development Perspective*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

- Davies, H. W. E. (1994), 'Towards a European planning system' *Planning Practice and Research* 9(1), 63–69.
- Falkner, G. (2001), 'Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderated Diversity', in K.H. Goetz and S. Hix (eds.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London, Frank Cass Publishers, 94–120.
- Faludi, A. (1997), 'A Roving Band of Planners', *Built Environment* 23 (4), 281–287.
- Faludi, A. (2000a), 'The European Spatial Development Perspective – What Next?', *European Planning Studies* 8(2), 237–250.
- Faludi, A. (2000b), 'Strategic Planning in Europe: Institutional Aspects', in W. Salet and A. Faludi (eds.), *The Revival of Strategic Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 243–300.
- Faludi, A. (2001), 'Conceptualising European spatial planning', (Paper for the World Planning Schools Congress, Shanghai, 11–14 July 2001).
- Faludi, A. and B. Waterhout (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective – No Masterplan*, London, Routledge.
- Faludi, A., W. Zonneveld and B. Waterhout (2000), 'The Committee of Spatial Development', in T. Christiansen and E. Kirchner (eds.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press, 115–185.
- Gaardmand, A. (1996), *Magt og medløb. Om mahognibords-metoden og den korporative planlægning*. Copenhagen, Arkitektens Forlag.
- Hajer, M. A. (1989), *City Politics*, Newcastle upon Tyne, Athenaeum Press.
- Hajer, M. A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, University Press.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Macmillan.
- Healey, P. and R. WILLIAMS (1993), 'European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence', *Urban Studies* no 4/5 vol 30, 701–720.

- Helco, H. and H. Madsen (1986), *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*, Philadelphia, Temple University Press.
- Jensen, O. B. (1998), *The Re-making of Europe. New Visions for Spatial Planning in Denmark and the European Union*, Paper for the XII AESOP Congress 1998.
- Jensen, O. B. and T. Richardson (2001), 'Nested Visions: New Rationalities of Space in European Spatial Planning', *Regional Studies* 35(8), 703–718.
- Kickert, W. J. M, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (1997), 'Managing Networks in the Public Sector', W. J. M Kickert, E. H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, London, Sage, 166–191.
- Kohler-Koch, B. (1999), 'The evolution and transformation of European governance', in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 14–35.
- Kunzmann, K. (1998), 'Spatial Development Perspectives for Europe 1972–97', in C. Bengs and K. Böhme (eds.), *The Progress of European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio, 49–60.
- Marsh, D. (1998), 'The development of the policy network approach', in D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, 3–20.
- Marsh, D. and R. A. W. Rhodes (1992), 'Policy communities and issue networks. Beyond typology', in D. Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 249–87.
- Newman, P. and A. Thornley (1996), *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, London, Routledge.
- Nordregio (2006) ESPON Project 2.3.1 – Application and effects of the ESDP in Member States. [www.espon.eu](http://www.espon.eu)
- Ravesteyn, N. van, and D. Evers (2004) *Unseen Europe: A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*. Rotterdam: Netherlands Institute for Spatial Research.
- Rhodes, R. A. W. (1990), 'Policy networks: a British perspective', *Journal of Theoretical Politics*, 2, 293–317.

- Richardson, T. (2000), 'Discourses of Rurality in EU Spatial Policy: The European Spatial Development Perspective', *Sociologia Ruralis* 40:1, 53–71.
- Richardson, T. and Jensen, O. B. (2000), 'Discourses of mobility and polycentric development: A contested view of European spatial planning', *European Planning Studies* 8(4), 503–520.
- Richardson, T. and O. B. Jensen (1999), 'The Trouble with the ESDP', *North* no 6 vol 10, 11–17.
- Rusca, R. (1998), 'The development of a European spatial planning policy', in C. Bengs and K. Böhme (eds.), *The Progress of European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio, 35–48.
- Schmitz, G., W. Selke, H. G. Clev, K. Clev and J. Scott (1999), 'Grenzüberschreitende europäische Bezüge räumlicher Planung', in ARL (ed), *Grundriß der Landes- und Regionalplanung*, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 114–129.
- Selstad, T. (2001), 'The Norwegian ESDP Experience', *Built Environment* 27(49), 309–312.
- Waterhout (2002), 'Polycentric Development – What's behind it?' in A. Faludi (ed), *European Spatial Planning: Lessons for North America*, Boston MA, The Lincoln Institute for Land Policy, 59–79
- Williams, R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, London, Paul Chapman.

# Det behövs en svensk stadspolitik – nu

*Av Carl-Johan Engström*

## Inledning

I denna uppsats vill jag diskutera förutsättningar för ett tydligare samspel mellan den nationella nivån, det regionala företräderskapet och kommunnivån i Sverige. Bakgrunden står att söka i att det på alla dessa tre nivåer behöver utvecklas nya redskap för tillväxt och välfärd. Tre steg kan skönjas i den svenska utvecklingen. Det första under 1900-talet fram till och med 1960-talet med hög tillväxt, snabb urbanisering och liten betoning på regionernas betydelse. Det andra mellan 1970 och 1990 då en stark offentlig sektor växte fram som skapade sysselsättning i varje kommun och då regionalpolitiken byggde på omfördelning till svagare regioner. Det tredje som vi nu är inne där en kunskapsdriven tillväxt åter fokuserar på städer. Stadsutveckling är av tradition en kommunal angelägenhet – men till skillnad från tidigare krävs nu insatser på alla nivåer och där EU:s politik ger nya förutsättningar för såväl regionerna som nationen. Det duger med andra ord inte längre att bygga på de framgångsrika koncept som dominerade då den svenska utvecklingen av både ekonomi och välfärd uppmärksammades över hela världen. Den europeiska sammanhållningspolitiken, med nyckelorden konvergens, konkurrenskraft och samverkan, ställer nya krav på den regionala utvecklingspolitiken. I slutändan handlar det bl.a. om en tydlig stadspolitik på nationell, regional och lokal nivå.

## Globalisering med fullt genomslag

Ekonomins internationalisering har pågått under lång tid. Vad som gör det relevant att nu tala om globalisering som något kvalitativt nytt är dels att information och investeringar nu flyter påtagligt lättare mellan länder, dels att flera mycket stora länder har antagit marknadsekonomiska utvecklingsmodeller som gör att deras ekonomier växer snabbt

och under ökande öppenhet. Det rör sig främst om Kina, Indien och Östeuropa.

Globaliseringen är således verklig. I Sverige kan vi inte utveckla tillväxt och välfärd utan att förhålla oss till detta faktum. Grundläggande är att Sverige inte kan behålla standardiserad och kopierbar produktion. Produktportföljen måste ständigt förnyas, vilket tvingar oss att satsa mer på innovationer. De konkurrensfördelar man då uppnår måste utnyttjas snabbt. Detta kommer att påverka Sveriges regioner. Den ”Nya Ekonomiska Geografin”<sup>1</sup> (NEG) pekar på att stora och väl differentierade regioner, i denna globala ekonomi, får en ökad roll för den nationella ekonomin. Skälet är bl.a. att utvecklingen av nya produkter eller tjänster förutsätter reella möten och tillit – något som har med geografisk närhet att göra.<sup>2</sup> En förnyelse av ekonomin ställer därmed krav på bredd i den regionala kunskaps- och produktionsbasen, en kvalificerad lokal efterfrågan samt en väl fungerande lokal arbetsmarknad där skilda slag av specialister kan rekryteras.

Det finns klara tecken på att stora, täta och väl diversifierade regioner har försteg som innovativa miljöer.<sup>3</sup> Tillväxt där ersätter den pågående utslagningen av rutiniserade verksamheter. För att nationellt kompensera bortfallet måste med andra ord de större stadsregionerna växa *extra* snabbt ekonomiskt och sysselsättningsmässigt. Antalet regioner som kan klara av den ökade konkurrensen är få och Sverige ställs inför en rad utmaningar som ännu inte tydliggjorts i den allmänpolitiska debatten varken från regeringskoalitionens eller från oppositionsalliansens sida.

## Sammanhållning och konkurrenskraft i EU

Den rumsliga strukturen i det nyligen utvidgade EU omfattar ett antal storstadsregioner, en mängd små och medelstora städer, en mångfald landsbygdsområden, bergstrakter och öar. Men den ekonomiska kärnan förblir under överskådlig framtid den femhörning som bildas av

- 
- 1 Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret, Regioner, handel och tillväxt. Rapport 6/98.
  - 2 Michael Porter, Clusters and the New Economics of Competition, Harvard Business Review, 1998 Regionplane- och trafikkontoret, Kluster i regional utveckling, PM21 2000.
  - 3 Ulf Strömqvist, Finns det några alternative till regionförstoring? samt Kurt Ekelund, Innovationssystemens betydelse för regional utveckling; tidskriften PLAN nr1-2/06.

och mellan London, Paris, München, Milano och Hamburg. Även efter utvidgningen sker över hälften av den samlade produktionen inom detta geografiskt begränsade område. Samtidigt bor huvuddelen av det nya EU:s befolkning i regioner med en inkomst som ligger långt under det nuvarande genomsnittet.

EU:s tredje sammanhållningsrapport<sup>4</sup> som jämför ekonomisk och social utveckling beskriver klyftorna mellan de nya medlemsstaterna och den centrala femhörningen som en enorm utmaning. Mångfalden i utvecklingsförutsättningar innebär samtidigt en intressant potential för tillväxt, men ställer stora krav på samordnade politikåtgärder.

ESDP<sup>5</sup> drog upp riktlinjerna för en rumslig planering i Europa. ESPON<sup>6</sup> följer upp frågorna om förutsättningar för en balanserad utveckling i det växande Europa i en rad pågående forskningsprojekt. Resultaten har börjat publiceras i form av analyser av flerkärnighet på olika nivåer, karteringar av regionala tillgångar över hela Europas yta och utvärderingar av rumsliga konsekvenser av EU:s sektorspolitik. Resultaten på nationell och regional nivå är dock svårare att utläsa. Den nationella nivån är (avsiktligt?) vag och har inte som t.ex. Finland skapat tydliga fokus på innovationsmiljöer. Den regionala nivån är svagt utvecklad och få regionala utvecklingsprogram vågar sig på nödvändiga prioriteringar – ännu förefaller utspridda satsningar (med låg effekt) vara lättare att enas om än satsningar med uppenbart regionalt fokus. I få kommuner står stadsutveckling högt på agendan.

Sverige ställs emellertid via sammanhållningspolitiken inför krav på nationella territoriella prioriteringar av ett nytt slag. Det kommer att ställas krav på att sektorsöverskridande resonemang får mer operativ karaktär. Detta kommer också att gälla samspelet mellan den regionala utvecklingspolitiken och den fysiska samhällsplaneringen – med betoning på stadsutveckling. Några konkreta exempel på vilka utmaningar det handlar om.<sup>7</sup>

---

4 A new partnership for cohesion. Convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion. European Commission. February 2004 .

5 European Commission, European Spatial Development Perspective – Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union. Luxembourg 1999.

6 European Spatial Planning Observation Network; [www.espon.lu](http://www.espon.lu).

7 Kurt Ekelund, Sammanhållningsrapporten: nya krav och möjligheter för regional utvecklingspolitik; tidskriften PLAN nr 2-3 2004.

- De svenska storstadsregionernas roll som tillväxtmotorer för både EU och landet: Bör den nationella politiken i ökad utsträckning vara inriktad på ekonomisk tillväxt i kombination med att välfärdsambitionerna befästs?
- Den problematiska regionala framtidsbilden enligt den senaste Långtidsutredningen.<sup>8</sup> Hur klarar man avvägningen mellan utveckling och avveckling i de mest hotade avfolkningsregionerna?
- Utvecklingen för den medelstora svenska regionen: Hur långt räcker regionförstoring genom förbättrade kommunikationssystem för att uppfylla målet om väl fungerande arbetsmarknadsregioner i hela Sverige? Hur ska man hantera den uppenbara konflikten med uthållighetsmålet?
- Den framväxande nationella innovationspolitiken: Vad blir dess konsekvenser i de delar som bygger på ytterligare regionala specialiseringar?

Dessa och liknande frågeställningar återspeglar de vitt skiftande regionala förutsättningarna för tillväxt och de geografiskt varierande konsekvenserna av ökad europeisk integration. De pekar också på att den regionala utvecklingspolitiken – inte minst det jag vill kalla stadspolitik – behöver utvecklas i samverkan mellan de olika nivåerna. Det som behövs är en tydlig process som möjliggör överblick och medborgardialog: en fattbar kedja som sträcker sig mellan den strategiska delen av kommunala översiktsplanen via de regionala tillväxt- och utvecklingsprogrammen, partnerskapen och en nationell policy – låt oss kalla den en Sverigebild – och vidare till ESDP och sammanhållningspolitiken på EU-nivån.

### Början till en svensk utvecklingspolitik?

År 2001 tog riksdagen beslut om en ny politik för ”tillväxt och livskraft i hela landet”.<sup>9</sup> Propositionen markerar en ny syn på hur tillväxt genereras och sätter målet att utvecklingen ska styras mot hållbarhet. Regional ekonomisk tillväxt bygger enligt propositionen på att de lokala arbetsmarknadsregionerna fungerar väl både för företagande och

---

8 Långtidsutredningen, SOU 2004:34.

9 Prop 2001/02:4 Politik för tillväxt och livskraft i hela landet.

för arbetskraft. Nationell tillväxt blir med detta synsätt summan av utvecklingen i varje region. Det leder till ambitionen att nationell politik ska stämmas av mot regionala förutsättningar. Synsättet står i sammanhang med ESDP och betonar horisontell och vertikal integration av sektorer resp. beslutsnivåer.

Det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken är, enligt propen, väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Lokala arbetsmarknaders funktion och utbredning är en funktion av bosättningsmönster, arbetspendlingsmönster och lokala ekonomier - hemmamarknader.<sup>10</sup> Den ökade rörligheten medför att allt fler medborgare för sitt vardagsliv är beroende inte bara av hemkommunen utan också av arbetsmarknadsregionens funktionssätt, pendlingsvillkor etc. Regional utvecklingsplanering har att hantera såväl behov av ny kunskap som nya roller för dem som är aktörer på regional nivå.

NUTEK har tagit fram en idéskiss<sup>11</sup> och forskning inom bl.a. KTH söker i ett forskningsprogram,<sup>12</sup> Stadsregioner och utvecklingskraft (STOUT) systematisera hur ett sådant samspel praktiskt kan se ut samt vilket underlag som krävs för detta samspel. Programmet tar fasta på att propositionen förutsätter ett effektivt samspel mellan olika parter. Det fordrar i sin tur en förståelse för vilka de regionala utvecklingskrafterna är i olika regioner och hur dessa kan påverkas.

För det första behövs ett sammansatt empiriskt underlag om utvecklingstendenser i olika regioner i landet. Dagens indelning i regiontyper kan inte tas för given som grund för nationell eller regional politik. Förklaringsgrunder som arbetsmarknadens dynamik, regionförstoring, innovationssystem inkl kluster, offentliga sektorns struktur och effektivitet i olika regioner behöver analyseras för att mer handlingsinriktat kunna kategorisera de olika grundförutsättningarna för utveckling i resp. region. Vi kallar denna del av forskningsprogrammet för forskning *om* regional utveckling. Målen är dels att tillskapa en bättre anpassad indelning av funktionella regioner än den som ligger till grund för nationell politik i dag, dels att ge den regionala nivån redskap att hantera de ”ramar” som internationella och nationella utvecklingsmönster sätter för den regionala utvecklingen. M.a.o. syftar

---

10 Svenska Kommunförbundet Tillväxtens geografi , 2004.

11 NUTEK, R2006:06, Strategiska projekt inom den regionala utvecklingspolitiken.

12 KTH, samhällsbyggnad. Stadsregioner och utvecklingskraft; forskning om och för regional utveckling. Projektledare Carl-Johan Engström ; <http://stout.sys.kth.se>.

forskningen till att förstå sammanhang och därmed i vilken avseenden den regionala utvecklingen kan påverkas på den regionala nivån.

För det andra kräver ett reellt samspel och dialog mellan central och regional nivå dels att nationella mål kan hanteras i förhållande till olika regioners förutsättningar, dels att lokal och regional politik har mandat, resurser och redskap att hantera utvecklingsfrågor. Det fordrar tydliga roller för de offentliga aktörer som i samspel ska driva fram 'rätt' åtgärder vid 'rätt' tidpunkt. Vi kallar denna del av forskningsprogrammet för forskning *för* regional utvecklingsplanering. Målen är dels att utveckla former för samverkan, dels metoder för att hantera intressekonflikter mellan olika aktörer inom och mellan nivåer.

### Regionförstoring, innovationssystem och stadsutveckling

Regionförstoringen har varit en process där individer och verksamheter i mycket själva reagerat på ekonomins och arbetsmarkandens utveckling mot allt längre gående specialisering. Det har således varit en i allt väsentligt marknadsstyrd utveckling. Den så kallade "nya ekonomins" företrädare sålde dessutom in IT-samhället genom att påstå att ekonomin blivit oberoende av rummet. Sveriges perifera läge var ingen nackdel. Alla kan kommunicera med alla var som helst på jorden.

Men forskningen tyder istället på att goda möjligheter till samspel i rummet är särskilt nödvändigt för "det nya" i ekonomin – m.a.o. det som ännu inte är välstrukturerat och formaliserat. Man kan ha en långtgående global arbetsdelning för formaliserbara relationer, medan innovationer oftast kräver närhet.<sup>13</sup> Föreställningen att informationsteknologin onödiggör lokal tillgänglighet visar sig därmed fel, vilket länge blockerat en tydliggörande debatt i Sverige.

Mycket tyder således på att den urbana miljön spelar en central roll för innovationssystemen. Tillgängligheten är den ena nyckel-egenskapen. Tillit är den andra. Antalet människor som medverkar i produktutveckling och tjänsteproduktion ökar. Att finnas i en miljö tillsammans med liknande företag och forskning blir allt viktigare för dem som vill ligga i täten på utvecklingen, sådana miljöer är huvudsakligen urbana. En god och vital stadsmiljö är således ett konkurrensmedel för att dra till sig kvalificerad arbetskraft. Att bo centralt

---

13 Mark Lorenzon, Geografisk täthet är fortsatt av betydelse för ekonomisk tillväxt, ur En liten bok om tillväxt; ITPS, Vinnova, NUTEK, 2002.

underlättar möjligheterna att byta arbete, att utbilda sig samt nå olika (ofta specialiserade fritidssysslor) – på orten eller i andra orter inom pendlingsavstånd. Det till synes paradoxala i att livsförutsättningarna förändras allt snabbare samtidigt som allt färre flyttar går att förklara genom den ökade långpendlingen som i sin tur är grunden för regionförstoringen.

Det finns också tydliga tecken på att den urbana strukturen i Sverige förändras i ovanstående riktning. Kunskapsdriven ekonomin är med andra ord beroende av urbanitet genom den nåbarhet som underlättar utbyte mellan specialiserade företag och valfrihet för den kvalificerade arbetskraften. I studien Scenarier för framtidsstaden<sup>14</sup> belyses hur städernas inre delar förtätas med både bostäder och nya näringsverksamheter. Frågan är också behandlad i kommunala översiktsplaner<sup>15</sup> som hanterar lokaliseringspreferenser utifrån lokala iakttagelser.

I siffror belyses förändringen av följande: Mellan 1960 och 1980 sjönk boendetätheten i de större svenska städerna från 30 inv/ha till 20 inv/ha. Under samma period ökade tätortsarealen med 71% medan befolkningen ökade med endast 17%. Nu kan skönjas ett trendbrott i städernas utglesning. En förtätning skett i tätortens centrala delar. I landets 45 största tätorter (Stockholm undantaget) har andelen av befolkningen inom gångavstånd (1 km) från stadskärnan ökat från 16% till 18% mellan 1980 och 1995.<sup>16</sup>

Även sociala och kulturella förändringar knyts till urbana miljöer. Antalet äldre personer har ökat och yngre äldre utgör en ”ny” grupp av stadsanvändare med god ekonomisk standard. En växande grupp är också de unga, dels beroende på att det föddes fler barn under 1990-talet, dels på grund av att ungdomstiden successivt ökar. I och med förlängd utbildningstid, ändrade synsätt på familjen och andra möjligheter till ett familjeliv lever fler och fler en längre tid som ensamstående. Ungdomar tillhör den grupp som flitigast använder stadsrummet och påverkar mycket den service som finns att tillgå. Likaså är det kvinnor som nyttjar stadens offentliga rum. De är främst de som går på museum, konserter och kulturinstitutioner. Under den senare delen av

---

14 Carl-Johan Engström, Fredrik Legeby, Scenarier för framtidsstaden, Urban Water, Chalmers 2000.

15 Se t.ex. Uppsala 2020, Översiktsplan för Uppsala stad, 2002.

16 Reneland, Mats: I den uthålliga staden går och cyklar man - Sammanfattning av GIS-projektet Tillgänglighet i svenska städer 1980 och 1995, rapport 2000:2, tema Stad & Trafik, Arkitektur, Chalmers, Göteborg, 2000.

1900-talet har också de internationella influenserna ökat i och med ett ökat resande, men kanske främst genom invandring. Idag är c:a 11 % av befolkningen utrikes födda (i storstadsområdena betydligt fler). Detta påverkar efterfrågan, utbud och stadslivet som helhet. Invandrargrupper står för mycket av utbudet av kaféer, matställen, servicebutiker mm.

Äldre, ungdomar, kvinnor samt invandrare är således bärare av en ny urban kultur i Sverige. Tillsammans med de ekonomiska krafter i kunskapssamhället lägger detta grunden för en förstärkt urban utveckling. Staden blir arena för modernt boende och kunskapsintensiva verksamheter, för besökare och möten.

Studier av svenska tätorter har visat att utvecklingsförloppet hittills följer tydliga mönster som ger möjlighet att analysera förändringstendenser relativt systematiskt. Olika stadsdelarna kan beskrivas utifrån sin tillkomsthistoria till täthet, funktion, befolkningssammansättning. Stadsdelar som nu genomgår specifika utvecklingssteg är bl.a.:

- stadskärnan
- äldre flerbostadshusområden från tidig urbaniseringsfas
- miljonprogrammets flerbostadshusområden
- arbetsområden

*Stadskärnans* befolkning har mellan 1980 och 1995 ökat från i genomsnitt 33 inv/ha till 47 inv/ha.<sup>17</sup> Preliminärt resultat i en pågående studie inom ramen för STOUT visar att denna utveckling fortsätter. Snabbast sker det inom storstadsregionerna och med lägre takt i små regioner med vikande utveckling. Kunskapssamhällets ansikte visar sig i 'torr' statistik. De näringar som växer snabbast i stadskärnan är personliga, kulturella och företagstjänster, kreditinstitut, fastighetsförvaltning. Stadskärnans roll som upplevelsearena har vuxit.

*De äldre flerbostadshusområdena* är inne i en ny omställning. Efter en fas av kontorisering och med en allt mindre och åldrande befolkning. ökar befolkningstätheten åter, nya generationer - ofta småbarnsfamiljer flyttar in. Inslaget av servicebutiker, lunchrestauranger,

---

17 Engström, Legeby, Scenarier för framtidsstaden.

pizzerior etc. ökar. I nedlagda butikslokaler o dyl. etablerar sig också mindre nystartade företag inom bl.a. IT och konsultverksamheter. Men denna omvandling sker främst i expansiva regioner. I stagnerande regioner minskar befolkningen fortfarande och tomma lokaler är inte ovanliga.

I *miljonprogramsområden* som tillkommit som bostadsöar – förorter – ökar tätheten genom att barnrika invandrarfamiljer flyttar in och ungdomar bor kvar hemma längre. I städer med befolkningsminskning har denna inflyttning inte kompenserat för den naturliga utglesningen, varför flerbostadshus börjat rivas. I växande storstäder finns dock få tecken på integration.

I *arbetsområden* har utvecklingen mot ett logistiktänkande (just-in-time) minskat behovet av lagerlokaler - ”rumslig flexibilitet” har ersatts av en ”tidsmässig flexibilitet”. Ytan som krävs lokalt per producerad enhet har minskat, samtidigt som transportarbetet per enhet har ökat. Denna minskning plus en minskning av industriell tillverkning har också bidragit till att industriområden i större utsträckning används för andra ändamål såsom stormarknader, serviceverkstäder, skrymmande varuförsäljning. Omvandlingen sker också här främst i stora och expansiva regioner. Militärens och den statliga vårdverksamhetens omorganisering och minskade resurser har bidragit till nedläggningar av regementen och vårdinrättningar. Sammantaget har detta resulterat i att stora markarealer, ofta mycket centralt belägna och ägda av staten under senare tid kunnat omvandlas till moderna verksamheter som högskolor, teknikparker och kontorsverksamheter. Äldre industriområden i centrala lägen har börjat omvandlas till bostäder och kontorsverksamhet inom privat tjänstesektor.

## Behov av en samlad stadspolitik

Den ovan redovisade bilden pekar entydigt på att svensk ekonomi och konkurrenskraft i mycket stor utsträckningen är relaterade till utvecklingen av en stadskultur starkt korrelerad med regionstorlek. Framgångsrik regional utvecklingspolitik, statlig infrastrukturpolitik, arbetslöshets- och integrationspolitik är med andra ord kopplad till vår förmåga att samlat hantera omställningar inom ramen för vad vi kan kalla stadspolitik. Det handlar om att klara dem *inom* det befintliga urbana rummet, vilket innebär stora lokala ansträngningar i form av ny och upprustad infrastruktur. Ansträngningarna har uppenbar betydelse för den nationella ekonomin samtidigt som den nuvarande rollfördel-

ningen mellan stat och kommun entydigt lägger ansvaret på kommunerna. Ett dilemma som jag återkommer till.

En stadsutveckling som möter de behov och den efterfrågan som följer av de ovan beskrivna ekonomiska och sociala förändringarna har också miljömässiga fördelar. Den utnyttjar gjorda investeringar bättre, den innebär att gång-, cykel- och kollektivtrafik får bättre förutsättningar och att avancerade VA- och energiförsörjningstekniker kan införas relativt enkelt. Den täta funktionsblandade staden framstår också som en robust struktur när begränsningar av oljetillgångarna slår igenom fullt ut. Hållbar utveckling kan alltså växa fram *med* och inte mot flera tunga marknadskrafter. Samhällsplaneringen står därmed inför utmaningen att skapa partnerskap som medverkar till omvandlingen. Detta proaktiva förhållningssätt är också nödvändigt eftersom expanderande kommuner förutom att stå för servicen för en växande befolkning också ska omvandla och förädla stadslandskapet samt bygga ny infrastruktur. Dagens skatteutjämningsystem försvårar denna utveckling – och därmed den strukturella omvandlingen av svensk ekonomi i konkurrenskraftig och hållbar riktning. Utjämningsystemet försvårar vidare de satsningar som krävs för att integrera förortsområden i den pågående stadsutvecklingen vilket kan bidra till ökade spänningar och försvåra samspelet mellan olika grupper och generationer.

Men den fortsatta stadsutvecklingen är inte bara en fråga där statens och kommunernas roller i stadsutvecklingen måste reformeras. Regionförstoringen innebär att allt större pendlingsströmmar uppstår mellan orter<sup>18</sup> i regioner med ett väl utvecklat kommunikationsnätverk. Bilen har möjliggjort att detta utbyte skett under hand, vilket i praktiken begränsat urbant samspel till orter inom 40-60 km avstånd. Men regionförstoringen kan inte fortgå på detta sätt. Ytterligare geografisk förstoring måste ske med hjälp av snabbare kommunikationer – tåg. I ett samhälle som baseras på snabba kollektiva transporter ökar det urbana samspelet och arbetspendlingen kan ske hållbart. Stockholm-Mälardalen är det främsta svenska exemplet, men även västkusten, Öresundsregionen och norrlandskusten har ett ökande pendlingsutbyte. I ett transportnätverk med snabbtåg blir det en mycket stark fokusering på noderna i systemet eftersom det driver på att människor bor och arbetar där valfriheten är störst. Samtidigt kräver detta att lokalise-

---

18 Regionplane- och trafikkontoret, Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning, Rapport 2, 2003.

ringen av arbetsplatser, boende och service åter får stor betydelse – om de ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelarna ska utnyttjas till fullo.

Det urbana rummet genomgår på grund av dessa sammansatta processer dels en generell förtätning av stadskärnor (bebyggelse och befolkningstäthet) dels (i stora och väl integrerade regioner) också i innerstäder, arbetsområden och förortsområden. Därtill kommer en långt gången utspridning i en ”urban” glesbygdsbosättning i expansiva regioner, samtidigt som rivningar och utglesning sker i stagnerande regioners tätorter. Industrisamhällets ”urban sprawl” är på tillbakagång utom i storstadsområden som Stockholm. Planeringsdebatten har emellertid sett ’urban sprawl’ som det överskuggande problemet. Fortfarande skrivs böcker om sprawl<sup>19</sup> som om utglesningen fortsätter. Därmed fördröjs kunskapen om de faktiska förloppen och kraven på politiken att vidta ’rätt’ åtgärder.

Specialisering och stordriftsfördelar som driver regionförstoringen påverkar även det lokala och regionala serviceutbudet. Inom privat servicesektor har servicekoncentrationen redan gått mycket långt. Inom offentlig finansierad vård och omsorg har detta skett i mycket begränsad omfattning. Den spridda offentliga servicen är en viktig faktor bakom den jämna sysselsättningsfördelningen över landet under 1970- och 80-talen.<sup>20</sup> Produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn är av största betydelse för att klara framtidens vård och omsorg.<sup>21</sup> Mycket talar för att den offentliga sektorn kommer att genomgå strukturrationaliseringar som spiller över kommungränserna.<sup>22</sup> Om närheten till bostad inte längre blir ett avgörande kriterium för lokalisering av vård och omsorg kan stora förändringar i servicestrukturen bli aktuella.

Det rimliga mot bakgrunden ovanstående vore att greppa den övergripande strukturella utvecklingen på regional nivå. Förutsättningarna att åstadkomma rätt prioriteringar i den infrastrukturella utbyggnaden skulle öka och lämpliga mix av satsningar på kompetensförsörjning, innovationssystem, servicestruktur skulle öka. Mycket talar för

19 Karl-Olov Arnstberg, ”Sprawl”, Symposium 2006.

20 Se t.ex. Björn Härsmann, Tillväxt och tilltro – Scenarier för Sveriges bostadsmarknader, SABO 2004.

21 Långtidsutredningen, SOU 2004:34.

22 Se t.ex. Mälardalsrådet, 2003 samt Regionförbundet Uppsala län, Förslag till regionalt utvecklingsprogram, 2004.

att det i framtiden är på den regionala nivån som strategier för uthållig tillväxt, flerkärning utveckling och funktionella arbetsmarknader lämpar sig bäst – förutsatt att den är väl förankrad kommunalt så att lokal och regional stadspolitik kan samspela.

## Slutord

Sveriges, jämfört med konkurrentländerna, avlägsna och spridda regionala struktur kan till en del uppvägas om vi på ett proaktivt sätt investerar i just regionförstoring genom urbana nätverk och på attraktiv stadsutveckling i resp. nod. Detta kräver investeringar. Avvägningen mellan konsumtion nu och framtidsinvesteringar är emellertid så sned att nödvändiga investeringar som kan rymma framtidens näringsliv – särskilt i storstadsregionerna – inte kan fullföljas på åtskilliga decennier. Detta är givetvis inte acceptabelt. Sverige ligger för närvarande sist i OECD:s ranking av länder vad gäller investeringarnas andel av BNP. De totala offentliga investeringarna uppgår till cirka 2,5 procent av BNP. Väg- och järnvägsinvesteringarnas andel av BNP har under de senaste årtiondena varit mellan två tredjedelar och hälften av OECD:s genomsnitt.<sup>23</sup> Med ungefär 30 000 nyproducerade lägenheter om året förnyas bostadsbeståndet vart 125:e år. Detta är en bild av ett land som är färdigbyggt och 'bara' behöver bevaka välfärdssystemen när de demografiska förändringarna med en kraftigt ökad andel äldre får fullt genomslag. Och det vi vet är att ett land aldrig kan vara färdigbyggt i en dynamisk ekonomi. Låt inte utmaningarna på välfärdsområdet – som Sverige hittills hanterat hyggligt på alla administrativa nivåer – skymma de radikalt annorlunda utmaningar som globalisering, regionförstoring och regional utveckling ställer!

En politik för regional utveckling i en kunskapsdriven ekonomi bygger på regionalt initierade åtgärder för att skapa tillväxt. Dessa ska möta nationellt satta mål och följa de riktlinjer som dragits upp inom EU:s strukturpolitik. Om nivåernas synsätt överensstämmer kan regional utvecklingskraft stödjas av nationella insatser inom olika politikområden. Stadspolitikens utmaning ligger i att nyttja att det faktiskt går att förena ekonomisk och ekologisk hållbarhet om tillväxten kan ske i urbana nätverk – decentraliserad koncentration som det uttrycks på EU-språk. I en dialog mellan ett nationellt och ett regionalt företrä-

---

23 Carl-Johan Engström, Gösta Oscarsson, Vi behöver en nationell strategi, tidskriften PLAN nr 1/06.

darskap måste båda parterna kunna mötas utifrån ett faktiskt mandat att anpassa sina åtgärder till varandra. Det förutsätter i sin tur tydliga förändringar i åtminstone tre avseenden

- staten behöver en förstärkt dialogkapacitet
- regionerna måste få mandatet att driva en egen stadspolitik – och utveckla metoderna för det
- på kommunal nivå måste det strategiska inslaget få reell tyngd i investeringsbudgeten, i långsiktiga verksamhetsmål och självklart i samhällsplaneringen

Först då kan vi kan tala om en planeringsform som gör det möjligt att förverkliga samlade utvecklingsstrategier. Den behöver formas processmässigt, transparent och legitimt utifrån offentliga och demokratiska principer.



## Samhällsplanering i vilken geografi?

Om kopplingarna mellan den lokala fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen.

*Av Åsa Ehinger Berling*

### Regionförstoring pågår

När dagens svenska kommunindelning genomfördes i början på 1970-talet, var en av de bärande tankegångarna att invånarna i stort sett skulle tillbringa större delen av sina vardagsliv inom kommunens territorium. Kommunerna var i den meningen avsedda att vara funktionella regioner, och samhället skulle genom kommunerna effektivt kunna skapa bästa möjliga förutsättningar för medborgarnas boende, arbete och fritid. Kommungränserna drogs följaktligen upp huvudsakligen med utgångspunkt i dåtidens pendlingsmönster, och det var i högsta grad naturligt att kommunernas planmonopol successivt förstärktes i översynen av plan- och bygglagen i mitten på 1980-talet.

I takt med att kommunikationsmöjligheterna fortlöpande förbättrats och resandemönster ändrats, har vardagsgeografin för de allra flesta utvidgats markant. Det är idag långt ifrån ovanligt att bo i en kommun, arbeta i en annan och åka och storhandla i en tredje. 1970 fanns det nästan 200 lokala arbetsmarknadsregioner i Sverige, medan det enligt Nuteks senaste beräkningar idag bara finns 72 s.k. funktionella arbetsmarknadsregioner. Det här påverkar inte bara medborgarna, utan i högsta grad också näringslivets förutsättningar, både att hitta kompetent personal och att hitta en marknad för sina produkter och tjänster.

Få, om ens någon, ifrågasätter det kommunala planmonopolet, men behovet av att i samhällsplaneringen se till ett större territorium än bara den egna kommunen blir allt mer uppenbart. Frågan är då hur en sådan planering ska gå till: Hur ska man definiera de nya

planeringsområdena, och hur länge håller de i ljuset av vårt ständigt vidgade resande? Hur ska den fysiska planeringen förhålla sig till den regionala utvecklingsplanering som idag sker på länsnivå? Och, inte minst, hur skapar man demokratisk legitimitet för planering över kommungränser utan att kommunerna körs över?

### Regionala och lokala planeringsmöjligheter idag

Behovet av en i någon mening regional samhällsplanering har accentuerats de senaste tio–femton åren. I grunden ligger naturligtvis den förstoring av de funktionella regionerna som nämnts ovan. Enligt den s.k. Nya Ekonomiska Geografien är det också tydligt att stora och väl diversifierade regioner i den globaliserade ekonomin får en allt viktigare roll också för den nationella ekonomin. Tillväxt, ekonomisk förnyelse och internationell handel koncentreras dessutom till allt större stadsregioner.

Också vårt närmande till Europa har skyndat på utvecklingen. I Europa är regionerna många gånger både större och tätare än här, och de är i kraft av sin befolkningsstorlek och ekonomiska kraft tunga aktörer och konkurrenter om bl.a. näringslivets etableringar och investeringar. På politisk nivå ser vi hur de regionala utvecklingsambitionerna kommer till uttryck i arbetet med ESDP (European Spatial Development Perspective), som i mycket utgår från den tydligare regionala roll i den fysiska planeringen som är vanlig i många av EU:s medlemsländer. De erfarenheter som många kommuner och regionala aktörer har från sitt engagemang i olika EU-finansierade Interreg-projekt bidrar också till en ökad medvetenhet om behovet av regionalt tänkande i samhällsplaneringen.

Det regionala perspektivet är naturligtvis inte frånvarande i Sverige idag. Den regionala nivån utgörs i formell mening av länen, där det dels finns en statlig länsstyrelse, dels en politisk församling (landstinget/regionen). Den senare har dock huvudsakligen ägnat sin uppmärksamhet åt huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården, medan länsstyrelserna traditionellt haft ansvaret för den regionala utvecklingsplaneringen.

Under 1990-talet fick utvecklingsplanerna en alltmer strategisk inriktning, och behovet av att involvera fler samhällsaktörer än bara länsstyrelsetjänstemän uppmärksammades allt mer. EU-medlemskapet 1995 och möjligheten att få del av strukturfondsmedel innebar också att Sverige tog till sig ett mer programmatiskt förhållningssätt till utvecklingsfrågorna.

Parallellt med detta ökade det lokala och regionala politiska engagemanget i utvecklingsfrågorna, och 1997 överläts det regionala utvecklingsansvaret (på försök) till s.k. regionala självstyrelseorgan i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotlands län. Det regionala utvecklingsansvaret definierades då som ansvaret att upprätta ett program för länets utveckling, att samordna utvecklingsinsatser i länet, att besluta om vissa regionala utvecklingsmedel samt att upprätta en länsplan för den regionala transportinfrastrukturen<sup>1</sup>. År 2001 utvidgades möjligheten till kommuner och landsting i samtliga län att bilda länsvisa kommunala samverkansorgan, som kan ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. Till dags dato har så skett i ytterligare sju län (Hallands, Blekinge, Jönköpings, Östergötlands, Södermanlands, Uppsala och Dalarnas län, ytterligare fyra län (Värmland, Gävleborg, Örebro och Kronoberg) är på väg att bilda samverkansorgan till den 1 januari 2007 eller året därpå. Det regionala utvecklingsansvaret kommer då att ligga kvar hos länsstyrelserna i bara sex av Sveriges 21 län.

Länsstyrelserna har samtidigt i hela landet även fortsättningsvis en viktig roll i kommunernas arbete med både översikts- och detaljplanering. Det handlar om kunskapsförsörjning, rådgivning, att bevaka olika riksintressen, hälso- och säkerhetsaspekter samt miljökvalitetsnormer, samt att samordna mellankommunala frågor kring mark- och vattenanvändning. Något stort ifrågasättande av länsstyrelsens roll i de här planeringssammanhangen finns inte. Enligt en enkät som Svenska Kommunförbundet gjort<sup>2</sup> är kommunerna i huvudsak nöjda med de förstnämnda delarna av länsstyrelsernas arbete. Däremot är kommunerna mera tveksamma till länsstyrelsens insatser för den mellankommunala samordningen: fyra av tio uppger att det fungerar mindre bra eller dåligt, ytterligare två av tio säger sig inte veta.

### **Den regionala samhällsplaneringen**

I slutet på 1990-talet blev det tydligare för allt fler att det krävdes en mer dynamisk syn på regional planering än tidigare länsplaner gett uttryck för. Regeringens proposition 2002/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet markerade en övergång från regionalpolitik till regional utvecklingspolitik. Fokus sattes nu på varje regions – dvs. läns – egna möjligheter till ekonomisk utveckling. I det sammanhanget lanserades också det **regionala utvecklingsprogrammet** (RUP), som

1 Lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.

2 *Hur ser det ut i din kommun?* Sv. Kommunförbundet 2004.

det dokument som skulle ligga till grund för den regionala utvecklingsplaneringen. RUP:en ska enligt förordningen utarbetas av den organisation som ansvarar för länets utveckling, dvs. länsstyrelsen, det regionala självstyrelseorganet eller det kommunala samverkansorganet. RUP:en ska vara det övergripande planeringsinstrumentet i respektive län och fungera som en ”kappa” för övriga mer operativt inriktade program (t.ex. regionala tillväxtprogram och olika struktur-fondsprogram). RUP:en kan alltså sägas vara ett regionalt visions- och strategidokument för en hållbar regional utveckling.

Det står uttryckligen i förordningen att RUP:en ska utarbetas i samråd med kommuner, landsting, näringsliv, organisationer och berörda statliga myndigheter. Förutom en analys av länets utvecklingsförutsättningar, ska den innehålla inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling, samtidigt som den beaktar riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken.

I varje län ska också finnas ett **regionalt tillväxtprogram** (RTP). Det är ett mer operativt inriktat program för näringslivsutveckling, som arbetas fram i partnerskap i länet. Regeringen fastställde 2002 detaljerade anvisningar om hur tillväxtprogrammen skulle utformas, och betonade bland annat ett processorienterat arbetssätt med större koncentration på tillväxtskapande åtgärder och bredare partnerskap. Regeringen var tydlig med att RTP skulle ses som delprogram i de bredare regionala utvecklingsprogrammen, och strikt sett borde RUP-arbetet därmed ha föregått utformningen av RTP:n. Den nationella politiska dagordningen ledde dock till att man tog stegen i omvänd ordning och satte fokus de första åren på RTP, för att ett par år senare betona det regionala utvecklingsprogrammets betydelse.

För att samordna den fysiska planeringen i flera kommuner finns det i Plan- och bygglagen också en möjlighet att – oberoende av länsgränser – bilda **regionplaneorgan**. Uppgiften för ett sådant består i att bevaka regionala frågor och lämna underlag till berörda kommuner och statliga myndigheter, och regionplaneorganet kan också anta en regionplan för hela eller delar av regionen. En sådan regionplan är inte tvingande för kommunerna, utan ska bara ge ledning inför deras arbete med översikts- och detaljplaner.

Det finns idag bara två regionplaneorgan i Sverige, Göteborgs-Regionens Kommunalförbund (GR) samt Stockholms läns landsting, som har utsetts till regionplaneorgan enligt en särskild lag<sup>3</sup>. GR

---

3 Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

upprättar ingen regionplan, utan arbetar huvudsakligen med olika utredningar och att på olika vis samordna arbetet i medlemskommunerna. Stockholms läns landsting har däremot antagit två regionplaner sedan lagen trädde i kraft, varav den senaste, Regional Utvecklingsplan för Stockholms län (RUFSS), antogs 2002. I den lag som styr regionförsöken i Skåne och Västra Götaland ges de regionala självstyrelseorganen också möjlighet att utgöra regionplaneorgan, men i bägge länen har man avstått från detta.

PBL-kommittén drog i sitt slutbetänkande 2005 slutsatsen att en regionplan kan fylla en viktig funktion både för kommunernas översiktsplanering och för statliga regionala myndigheters arbete i olika sakfrågor. Enkäter till kommunerna hade visat att arbetet med RUFSS hade speglat sambanden mellan regional utveckling och fysisk planering, att den mellankommunala dialogen hade stärkts och att översiktsplaneringen hade påverkats positivt i kommunerna. Man upplevde också allmänt att den regionala utvecklingsplanen svarar mot ett behov av samordnat regionalt planeringsunderlag. Mot den bakgrunden föreslog PBL-kommittén ingen förändring av Plan- och bygglagens bestämmelser om regionplanering. Samtidigt lämnar man en dörr öppen för att Ansvarskommittén i sitt arbete med de regionala utvecklingsfrågorna och den regionala samhällsorganisationen kan komma till en annan slutsats i denna fråga.

PBL-kommittén föreslår dock en förstärkning av det mellan-kommunala samarbetet kring den fysiska planeringen i så måtto att kommunerna i arbetet med översiktsplanen aktivt ska samråda med andra berörda kommuner.

### **Den kommunala samhällsplaneringen**

Den kommunala samhällsplaneringen, med det starka kommunala planmonopolet, är en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Samtidigt finns det allmänt accepterade krav på kommunerna att ta hänsyn till statliga och mellankommunala intressen. Plan- och bygglagen innehåller i grova drag tre olika plannivåer: regionplan, översiktsplan och detaljplan. Regionplanen är tänkt för frivillig samordning av flera kommuners planering (se ovan), medan översiktsplan och detaljplan mer är kommunens egna instrument.

**Översiktsplanen** anger mål och riktlinjer för markanvändning och bebyggelseutveckling i hela kommunen, nedbruten till strategier och struktur där mark- och vattenanspråk klargörs och prioriteras. Utifrån analyser av omvärlden och nationella samhällsmål har kommunen i

översiktsplanen också möjlighet att skapa en framåtblickande vision och strategi. Planen är i första hand vägledande beslutsunderlag för detaljplaner, och har ingen bindande verkan mot enskilda. Översiktsplaneringen är grundläggande för dialogen mellan stat och kommun, och meningen är att den ska fungera som en överenskommelse i de frågor som staten särskilt har bevakat. Översiktsplaneringen är också ett verktyg för behandling av långsiktiga hållbarhetsfrågor.

Det finns en möjlighet att göra fördjupningar av översiktsplanen inom hela eller delar av kommunen. Uppskattningsvis 80% av kommunerna har utnyttjat denna möjlighet<sup>4</sup>. Översiktsplanerna är obligatoriska för kommunerna, och tanken var att de skulle revideras med jämna mellanrum. En femtedel av kommunerna har dock kvar den översiktsplan som togs fram i början eller mitten på 1990-talet. Samtidigt har många kommuner utvecklat sin översiktsplan och integrerat den mot ett mer strategiskt dokument med en samlad syn på de kommunala utvecklingsfrågorna.

Om översiktsplanen är vägledande, så är **detaljplanen** betydligt mer genomförandeinriktad. Den reglerar närmare hur marken ska användas och vad som ska gälla för bebyggelse och andra anläggningar. Under angiven genomförandetid medför planen rätt att bygga enligt planen. Det finns vissa krav i Plan- och bygglagen på ett obligatoriskt innehåll, och detaljplanen är juridiskt bindande gentemot enskilda. I sitt slutbetänkande konstaterar PBL-kommittén att detaljplaner används alltmer i huvudsak för att genomföra enstaka projekt i begränsade områden, och mera sällan för att reglera successiva förändringar eller bevarande av den befintliga miljön.

### Hur stor är regionen?

Ytligt sett råder det alltså ordning och reda i systemet. Kommunerna gör detalj- och översiktsplaner över sitt territorium. Länsstyrelser eller regioner/samverkansorgan upprättar regionala utvecklingsprogram för länet. Behövs det fysisk planering över större områden än en kommun kan dessa slå sig samman och göra en regionplan.

Utvecklingen visar dock att det kanske inte är riktigt så enkelt. Behovet av att koppla samman strategiskt visionsarbete med den fysiska planeringen ökar allt mer, liksom behovet av samhällsplanering i större territorier.

---

4 *Hur ser det ut i din kommun?* Sv. Kommunförbundet 2004.

Bakgrunden, som nämndes inledningsvis, är de förändringar i vår vardagsgeografi som pågår fortlöpande. Våra möjligheter till resande – och därmed pendling till arbetsplatsen – ökar hela tiden. De lokala arbetsmarknaderna blir allt större och färre, särskilt i de mer tätbefolkade delarna av landet. Den utvecklingsinriktade planeringen för ökad tillväxt, måste alltså ta sin början i de lokala arbetsmarknadsregionerna.

Enligt den s.k. Nya Ekonomiska Geografin är goda möjligheter till samspel i rummet en viktig förutsättning för den ekonomiska utvecklingen. Särskilt i den växande tjänstesektorn är närheten till stora lokala närmarknader avgörande. Det innebär i praktiken en accelererande urbanisering, där stor växer, medan liten krymper. Det gör också att frågan om hur den regionala samhällsplaneringen ska se ut har helt andra utgångspunkter i de norra, glest befolkade delarna av Sverige än i de tätbefolkade storstadsregionerna. I Mälardalen är behovet av kommunövergripande – till och med länsövergripande – samverkan obestridligt, medan det behovet är långt ifrån uppenbart i Norrlands inland, där varje kommun sedan länge och sannolikt även framgent utgör sin egen LA-region, och någon regionförstoring i funktionell mening överhuvudtaget inte är särskilt aktuell. Det är alltså inte den geografiskt stora regionen som är ekonomiskt intressant, utan den befolkningsmässigt stora regionen.

I den mån man försöker hitta en ordning för regional utvecklingsplanering som är enhetlig för hela Sverige kommer man alltså att få problem hur man än gör. Den länsindelning som idag används som grund för den regionala utvecklingsplaneringen har stora brister. Länen är på samma gång i vissa fall för små (Mälardalen) och i andra sannolikt för stora (Norrland) för att göra anspråk på att omfatta de funktionella sambanden inom regionen.

Att å andra sidan enbart utgå från LA-regioner ger andra problem, bland annat orimliga storleksskillnader. I Nuteks senaste indelning i funktionella arbetsmarknadsregioner (FA-regioner) har den största FA-regionen (Stockholm/Uppsala) 2,3 miljoner invånare, medan femton FA-regioner har mindre än 10.000 invånare (nästan samtliga i Norrlands inland). Man kan med visst fog fråga sig om regional planering är en fråga i glesbygden överhuvudtaget.

Ytterligare en dimension i diskussionen om regionens storlek är den demokratiska. Medborgarnas möjligheter till insyn och ansvar-utkrävande är en viktig grundsten i den svenska demokratin, och det behövs någon form av någorlunda stabilt demokratiskt forum att föra

diskussionen och fatta beslut om avvägningar och prioriteringar i. Kommunalförbund i funktionella regioner skulle kunna fylla en sådan funktion, men är ingen enkel lösning på alla problem. Många som verkat i kommunalförbund vittnar om att det ofta nog är den som vill minst som får styra. Den demokratiska insynen tenderar också att minska i kommunalförbund. Tydliga större regioner med direktvalda politiker och egen beskattningsrätt ger, åtminstone i teorin, politisk handlingskraft och god insyn i beslutsfattandet med möjligheter till ansvarsutkrävande i samband med val. Medan funktionella regioner kännetecknas av en ständig föränderlighet, tenderar administrativa regioner att vara relativt stabila. Samtidigt avtar naturligtvis kontaktytorna mellan väljare och valda ju större regionen är, både territoriellt och befolkningsmässigt. Det är av samma skäl också möjligt att samverkan mellan region och kommun i planeringsfrågorna försvåras i större län.

En väg att komma runt regiondiskussionen är att via kommun-sammanslagningar anpassa kommunindelningen efter de funktionella arbetsmarknadsregionerna. Det skulle, åtminstone till en början, minska behovet av över- eller mellankommunal planeringssamverkan, och man åstadkommer både handlingskraft och genomskinlighet i beslutsfattandet. Så har man också resonerat och gjort i Danmark, där en stor kommunindelningsreform träder i kraft 2007. De problem som då kan uppstå är dels det ovan nämnda med näst intill ohanterliga storleksskillnader (åtminstone i Sverige), dels att indelningen relativt snabbt åter kommer att bli föråldrad – utvecklingen mot större arbetsmarknadsregioner och fortsatt avfolkning av glesbygden kommer av allt att döma att fortsätta även i framtiden.

Det finns också en annan aspekt på frågan om regionernas eller länens storlek, nämligen hur staten hanterar sin egen regionala indelning. Under i stort sett hela efterkrigstiden har staten i olika utredningar ifrågasatt länsindelningen och lagt förslag om större län. Med undantag för de nya länen Västra Götaland och Skåne som bildades 1997 har dock ingenting skett med den formella statliga regionala indelningen. I praktiken har dock staten för länge sedan övergivit länen som indelningsgrund – snart sagt varenda statlig myndighet, verk eller bolag håller sig med sin egen indelning, men ingen utom polisen och länsstyrelsen har länen som indelningsgrund.

Ett av de större problemen för den regionala utvecklingen, som påpekats från många olika håll, är den starka sektorisering och därav följande stuprörstänkande som kännetecknar den svenska offentliga

förvaltningen. Sektoriseringen förhindrar en territoriell helhetssyn och försvårar prioriteringar och avvägningar i olika målkonflikter, bland annat den mellan regional utveckling och bevarande. Detta problem blir inte mindre av att statens olika verksamheter har så olika territoriell indelning. Boverket framhåller t.ex. i rapporten Sektors-samordning!<sup>5</sup> att det starkt sektoriserade arbetet på regional och central nivå gör att dessa nivåer har svårare att arbeta för en hållbar utveckling än kommunen med sin jämförelsevis mer sektorsövergripande översiktsplan. I rapporten konstateras att det har stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av svensk regional utvecklingsplanering att man åstadkommer en större helhetssyn och tvärsektoriella perspektiv i statens målangivelser.

I en rapport till Ansvarskommittén<sup>6</sup> framhåller Lars Emmelin och Peggy Lerman att styrningen av mark och miljö kännetecknas både av en sektoriell fragmentering och av en inkonsistens mellan olika nivåer (nationellt – regionalt – lokalt). De poängterar att det finns ett antal funktioner när det gäller styrningen av mark och miljö som måste klaras av en regional organisation, oavsett varifrån den har sitt mandat och hur den administrativt och geografiskt är utformad. Dit hör bland annat samordning av statens olika sektorer, samspelet mellan regional utveckling och styrningen av mark och miljö, en förhandlingsarena för målkonflikter, kunskapsförsörjning och en samlad bild av anspråk och intentioner vad gäller mark och miljö.

Svårigheterna att åstadkomma en sammanhållen samhällsplanering i nuvarande län framhålls också ofta av länsstyrelserna. Oavsett vem som "äger" det regionala utvecklingsprogrammet så har länsstyrelsen i uppdrag att samordna de olika statliga myndigheternas agerande i frågorna. I dagsläget är det svårt för länsstyrelserna att utöva detta samordningsuppdrag särskilt effektivt, inte minst för att i stort sett samtliga statliga myndigheter och verk som är stora nog att hålla sig med en regional organisation har en annan indelning än länen. Inom Ansvarskommittén diskuteras detta faktum som ett tungt vägande skäl att se över den svenska regionala indelningen.

Det grundläggande problemet är att Sverige de facto är asymmetriskt. I södra Sverige är det rimligt att skapa större regioner utifrån funktionalitet, medan regioner i de norra, glesare delarna av Sverige alltid kommer att vara mera av administrativa konstruktioner. Frågan är dock om vi i Sverige med vår starka tradition av enhetsstyre

---

5 Boverket 2003.

6 Emmelin och Lerman 2006.

skulle kunna acceptera en asymmetrisk samhällsorganisation som utgår från dessa skillnader.

### Det vertikala sambandet – kopplingen mellan RUP och ÖP

Samhällsplaneringens syfte är att underlätta medborgarnas vardagsliv och samhällets utveckling i stort. Oavsett hur den regionala indelningen ser ut nu eller i framtiden, så finns det i samhällsplaneringen två skilda infallsvinklar som behöver närma sig varandra: den fysiska planeringen och den ekonomistiska utvecklingsplaneringen. Den ena frågeställningen hanteras idag uteslutande lokalt, den andra i huvudsak regionalt (dvs. länsvis).

De regionala utvecklingsprogrammen hanterar strategiska utvecklingsfrågor för hela länet. Fysiska planfrågor ska emellertid formellt inte ens hanteras översiktligt i RUP:en. Den fysiska planeringen sker idag helt inom ramen för kommunernas översikts- och detaljplaner. I den kommunala översiktsplanen finns visserligen en möjlighet att hantera strategiska utvecklingsfrågor, men den utnyttjas av långt ifrån alla kommuner.

Det finns många frågor som kräver fysisk planering i ett större territorium än den egna kommunen, särskilt där regionförstoringen är framträdande. Frågor som brukar nämnas är kommunikationer och transportstruktur, boende, handel, näringsstruktur, natur- och kulturvården, grönstruktur mm. I en enkät som Sveriges Kommuner och Landsting gjort till RUP-ansvariga medlemmar nämns också VA-frågor, energi, avfall, stråkplanering, och utbildningsfrågor. Alla dessa frågor har såväl fysiska som ekonomistiska konsekvenser för både lokalsamhället och regionen.

Det kan synas självklart att den redovisning av fysiska strukturer som finns i översiktsplanerna har betydelse för regionens utvecklingsprogram, särskilt som detta ska utgöra ett samlat program för regionens utveckling. Omvänt är inte en översiktsplan mycket värd som beslutsunderlag om den inte sätter in kommunen i ett regionalt sammanhang och relaterar till de regionala utvecklingsförutsättningarna. Såväl processen med det regionala utvecklingsprogrammet som den kommunala översiktsplaneringen skulle förmodligen vinna på ett mer ömsesidigt och dialoginriktat förhållande i växelverkan mellan de två.

Ett annat skäl att koppla samman de två planeringsprocesserna är regionala utvecklingsprogram handlar om livsbetingelser som är viktiga för de flesta medborgare, och det därför är angeläget att finna

sätt att involvera medborgarna i RUP-arbetet. Plan- och bygglagen har formella regler för hur medborgarna ska involveras i arbetet med översiktsplanen, medan motsvarande inte finns för det regionala utvecklingsarbetet. Här finns helt klart ett demokratiskt underskott att fylla. Det ska dock sägas att RUP-ansvariga i flera län aktivt arbetat för att på olika vis komma i dialog med medborgarna. Exempelvis har Region Halland samarbetat med Lunarstorm får att nå ungdomar i RUP-arbetet. Det är heller inte alltid lika lätt att väcka medborgarnas intresse för de övergripande frågorna som när detaljplanen över det egna kvarteret ska antas – det kan många kommuner vittna om. Ändå är det inte otänkbart att en ökad ömsesidighet i de lokala och regionala processerna kan bidra också till ett ökat medborgerligt engagemang i samhällsplaneringen.

En svårighet i sammanhanget är att den kommunala översiktsplanen och det regionala utvecklingsprogrammet är i grunden helt olika typer av dokument. Översiktsplanen tar sikte på den fysiska planeringen, medan det regionala utvecklingsprogrammet handlar mer om den ekonomiska utvecklingen. De förhåller sig dessutom olika till varandra – medan det uttryckligen står i regeringens förordning att det regionala utvecklingsprogrammet skall beakta de kommunala översiktsplanerna i länet, så finns inga sådana krav på hänsyn till RUP:en för översiktsplanerna.

Ett annat hinder är i praktiken de kulturskillnader som finns mellan den regionala utvecklingsplaneringen och den kommunala fysiska planeringen. Det regionala utvecklingsarbetet bedrivs av naturliga skäl huvudsakligen utifrån ekonomistiska resonemang. Som nämnts ovan är det också långt ifrån alla kommuner som tar något större strategiskt grepp och går längre än den rent fysiska planeringen i sin översiktsplan. Tyvärr avhjälpas inte de kulturella skillnaderna självklart av att kommuner deltar mer aktivt i det regionala utvecklingsarbetet. Erfarenheten visar nämligen att kommunerna ofta nog representeras av kommunalråd, kommundirektörer och/eller näringslivschefer i det regionala utvecklingsarbetet – mera sällan av stadsarkitekter/samhällsbyggnadschefer eller andra personer med erfarenhet av fysisk planering.

PBL-kommittén har en tydlig ambition att stödja ett mer mellankommunalt tänkande i översiktsplaneringen, och föreslår bland annat att kommunerna framöver ska samråda med andra berörda kommuner i sitt översiktsplanearbete. Något förslag om att kommunernas översiktsplanering också skulle beakta den regionala utvecklings-

programmet finns däremot inte i slutbetänkandet. Det är dock inte otänkbart att en sådan ordning skulle öka möjligheterna till en konstruktiv och ömsesidig dialog mellan kommunala och regionala planerare, och bidra till att ömse sidor får ett bredare perspektiv på frågorna.

### **Utvecklingstendenser**

Trots frånvaron av incitament i den formella lagstiftningen, så ökar insikten om värdet av en vertikal dialog i samhällsplaneringen. På flera håll i landet görs idag mer eller mindre trevande försök att utveckla kopplingarna mellan det regionala utvecklingsprogrammet och de kommunala översiktsplanerna. Sveriges Kommuner och Landsting har inom ramen för det s.k. RUP-projektet i en enkät till tio regioner och länsvisa kommunala samverkansorgan<sup>7</sup> kartlagt det arbete som sker i de länen. I kartläggningen konstateras inledningsvis att kopplingen till de kommunala översiktsplanerna i den regionala planeringen är relativt svag i de flesta regioner. Undantaget är Stockholms läns landsting, som ju utgör ett formellt regionplaneorgan. En bidragande orsak kan vara att regionerna har varit verksamma mycket olika lång tid. Medan någon är inne på sitt fjärde regionalas utvecklingsprogram är andra ännu inte färdiga med sin första. Detta förklaras lätt av att lagen om länsvisa samverkansorgan inte är tvingande, och att samverkansorgan därför bildats i olika takt på olika håll i landet.

Däremot är samtliga regioner överens om behovet att i framtiden koppla de fysiska strukturerna till den regionala utvecklingsplaneringen. De lyfter också fram sin roll som arena för kommunernas planerare, som en mötesplats för de kommunala tjänstemännen som kan underlätta diskussionen om mellankommunala frågor och ett regionalt perspektiv.

Av de regioner som i enkäten uppger sig nå resultat i att koppla samman processerna utmålas de regionala utblickarna, framtidscenarierna och strukturbilder som den största framgångsfaktorena. De pekar på den kraft som kan ligga i att lägga samman ett antal grannkommuners prognoser för exempelvis bostadsbyggande och befolkningsutveckling och sedan diskutera den samlade bild som detta ger.

Om regionerna själva uppger en relativt svag koppling till de kommunala översiktsplanerna, så gäller också det omvända förhållandet. I

---

<sup>7</sup> *Vem planerar för regionen?* Sveriges Kommuner och Landsting hösten 2006.

en enkät<sup>8</sup> till kommunernas stadsbyggnadskontor som Svenska Kommunförbundet gjorde i januari 2004 svarar bara en fjärdedel att översiktsplanen underlättar och stärker regionala frågor. Betydligt fler, nästan hälften, uppger samtidigt att de har någon form av mellan-kommunalt samarbete i sin översiktsplanering. De viktigaste områden för samverkan i enkäten till kommunerna är vatten, avfall och kommunikationer, medan samverkan kring handel och bostadsplanering inte alls är lika vanligt.

I SKL:s enkät till regionerna nämns särskilt bostäder, kultursatsningar och stråkplanering som särskilt intressanta att titta närmare på är. Man pekar också på arbetet med hållbar utveckling som en anledning att fördjupa det vertikala samarbetet, och framhåller att man, om man ska ha hållbar utveckling som princip, inte kan diskutera de sociala och ekonomiska aspekterna utan att koppla dem till miljö och kultur och en långsiktig helhetssyn. Detta är också angivet i RUP-förordningen där det står att planen ska ”ange inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling”.

Även om samverkan också i planeringsfrågor ökar, så är oftast formerna för den mellankommunala planeringen outvecklade. Samverkan har också en tendens att drivas framförallt där det är lätt för bägge parter att se sin egen vinst i det hela. Kring de svårare frågorna, där ingen tydlig vinnare finns, eller där bara t.ex. bara en part kan få del av en önskad investering i infrastrukturen, är det ovanligare med samverkan mellan kommunerna.

### **Några exempel på pågående utvecklingsprocesser**

- Strukturbild för Skåne. Ett projekt för att vidareutveckla det regionala perspektivet och den regionala dialogen. Region Skåne är huvudman, men samtliga kommuner liksom länsstyrelsen deltar. Syftet är att samla och sammanställa det kunskapsunderlag som finns i kommunerna och regionen och vidareutveckla den regionala dialogen kring olika utvecklingsfrågor. Frågor som man avser belysa är befolkning, boende och sysselsättning, markanvändning och fysisk planering, flerkärnighet och samspel mellan Skånes tätorter samt tillgänglighet. Sammantaget ska strukturbilden belysa samspelet mellan bebyggelsestruktur, infrastruktur och grönstruktur. Ett antal delrapporter tas fram, och seminarier arrangeras 1-2 gånger

---

8 *Hur ser det ut i din kommun?* Sv. Kommunförbundet 2004.

årligen. Arbetsgrupper med kommunala representanter är tillsatta, liksom en referensgrupp med representanter från statliga verk, universitet och högskolor samt Västra Götalandsregionen och Regionplane- och trafikkontoret i Stockholms läns landsting. Den första etappen beräknas pågå i c:a två år (t.o.m. 2006), men projektägarna betonar att arbetet med strukturbilden snarast ska betraktas som en löpande process, vilket förklarar att något slutdatum inte satts ut.

- RUFSS 2001. Stockholms läns landsting utgör sedan 1987 ett regionplaneorgan i Plan- och bygglagens mening. När den s.k. RUFSS (Regional Utvecklingsplan För Stockholms län) antogs i januari 2002 var det var det första gången man hade tagit ett samlat grepp över både de fysiska planeringsfrågorna och utvecklingsfrågorna i samma planeringsdokument. Arbetet med planen hade då pågått i nästan tio år. Landstinget ville med ett processinriktat arbetssätt tillsammans med de berörda kommunerna försäkra sig om att planen skulle ha både förankring och legitimitet i regionen. Landstingets Regionplane- och Trafikkontor (RTK) arbetade mycket aktivt med seminarier, föreläsningar och konferenser, dit inte bara kommuner utan en mängd olika intresseorganisationer och andra aktörer inbjöds. Arbetet inleddes 1993 med diskussioner om olika scenarier, som ledde vidare mot tre olika strategier, en miljöstrategi, en social strategi och en ekonomisk strategi. Strategierna utvecklades i referensgrupper med såväl kommunrepresentanter som andra intressenter. En samlad regional strategi sändes 1997–98 ut på remiss, och genererade runt 140 svar. Under det följande arbetet med att utforma förslag till regionplan organiserades fortlöpande dialogseminarier, och särskilda referensgrupper, bl.a. för vattenfrågor bildades. Det slutliga förslaget till regionplan sändes ut för samråd 2001, och omarbetades ytterligare en gång efter inkomna synpunkter. Den utvärdering av RUFSS-arbetet som PBL-kommittén gjorde visar att arbetet väl speglar sambanden mellan regional utveckling och fysisk planering, och att den mellankommunala dialogen stärkts samtidigt som översiktsplaneringen utvecklats. Kommunerna äger fortfarande planmonopolet, men den ömsesidiga processen kring de regionala utvecklingsfrågorna har gett de enskilda kommunerna bättre möjligheter till anpassning till omvärlden och den framtida utvecklingen. Den svaghet som framhålls från

kommunerna är att det saknas resurser och beslutsstrukturer för att kunna gå från ord till handling i ett genomförandeskede – samtidigt som man medger att detta skulle inkräkta på det kommunala planmonopolet.

- Ostlänken. I Södermanland och Östergötland har det etablerats ett samverkansprojekt mellan stat, kommun och regioner kring utvecklingen längs den s.k. Ostlänken. Syftet är att säkerställa att järnvägen mellan Linköping och Stockholm byggs ut till dubbelspår för höga hastigheter. Banverket startade planeringen utifrån järnvägslagstiftningen, men behovet av att knyta planeringen närmare såväl den kommunala som den regionala utvecklingsplaneringen blev efter hand uppenbart. Även kommunerna och de två regionförbunden i Sörmland respektive Östergötland noterade den ökande pendlingen till Stockholm, och insåg vikten av att planeringen sker längs detta pendlingsstråk, som är av intresse såväl lokalt som regionalt, nationellt och ur EU-perspektiv (sträckan är en del av EU:s utpekade Nordiska Triangel). Ett planeringsbolag bildades 2001 med de sju direkt berörda kommunerna och regionförbunden i Södermanland och Östergötland som ägare, och 2003–2004 upprättades avsiktsförklaring och samverkansavtal mellan Banverket och kommunerna. Arbetet innefattar bl.a. planering av resecentra och miljöskydd, dvs. frågor som har direkt bäring på den kommunala planeringen.

### Samverkan och växelverkan – hur ser balansen ut?

En hållbar regional utveckling innehåller tre grundläggande aspekter: miljö, ekonomi och sociala frågor. För att uppnå hållbar utveckling är det alltså nödvändigt att integrera planeringen av den fysiska miljön med strategier för regional ekonomisk utveckling. Det handlar då mer om en faktiskt ömsesidig process och direkt samarbete än att bara arbeta med skriftliga remisser.

Som framgår av ovanstående finns det frön till starkare kopplingar mellan den regionala och den lokala samhällsplaneringen på flera håll i Sverige. Boverket har gått igenom ytterligare exempel på planerings-samverkan i rapporten *Angeläget Möte*<sup>9</sup>. Medvetenheten om de möjligheter som ligger i närmare samverkan verkar också stor, vilket

---

9 Boverket 2005.

märks bland annat i de enkätsvar som Sveriges Kommuner och Landsting fått i det s.k. RUP-projektet<sup>10</sup>. Flertalet regionala samverkansorganen framhåller vikten av att koppla samman RUP och översiktsplaner, även om de ännu inte har kommit särskilt långt i det konkreta arbetet.

En arbetsgrupp inom Nutek har i sin delrapport om metodutveckling för RUP pekat på ett antal skäl att låta RUP:en behandla också den fysiska strukturen. Bland vinsterna nämns bland annat möjligheten att få ett instrument för ett samlat regionalt agerande, att formulera ett budskap till kommunerna om vilka regionala intressen som bör hanteras och att precisera kommunens roll i regionen. Eftersom RUP inte är bindande är dess genomförande beroende av förankring och legitimitet. Det ger en inneboende drivkraft till samverkan med berörda kommuner och andra aktörer. En förutsättning för framgång är alltså att den regionala nivån förmår vara ett forum där olika aktörer i regionen kan mötas och besluta om gemensamma strategiska satsningar. RUP bör därmed kunna behandla den fysiska strukturen utan att kommunernas planmonopol ifrågasätts.

I sammanhanget bör också framhållas de stora variationer som gäller i Sverige bland annat kring befolkningstäthet, demografi och näringsstruktur, som innebär att metoder, fokus och tidsperspektiv för RUP:en sannolikt måste variera mellan olika delar av landet.

Frågan är också hur den omvända riktningen ska hanteras, dvs. hur kommunerna i sina översiktsplaner bör hantera det regionala utvecklingsprogrammet. Ska kommunen samråda med huvudmannen för RUP i sitt ÖP-arbete? Ska kommunen använda RUP som verktyg för sitt arbete? Ska RUP:en utgöra ett av många underlag i ÖP-arbetet? Räcker det med lösare planeringssamverkan i mer specifika fall, som olika former av stråkplanering (jfr Ostsam ovan)? Eller ska kommunen i översiktsplanen tvingas redovisa hur RUP:en påverkar kommunen och hur man avser att möta eventuella behov eller andra konsekvenser av programmet?

Ett inte oväsentligt problem i sammanhanget är att de större kommunerna kan komma att dominera processen. Små kommuner har små resurser och därmed små möjligheter att på allvar delta i såväl mellankommunala som större regionala planeringsprocesser.

PBL-kommittén gav inga svar på dessa frågor, utan nöjde sig med att låta möjligheten att bilda regionplaneorgan vara kvar i en

---

10 *Vem planerar för regionen?* Sveriges Kommuner och Landsting hösten 2006.

#### SAMHÄLLSPANERING I VILKEN GEOGRAFI?

förhoppning om att fler ska följa Stockholms exempel på processorienterat och dialogbaserat planarbete. Det finns dock indikationer på att Ansvarskommittén kommer att intressera sig för frågan, och lägga förslag som stärker det vertikala sambandet i samhällsplaneringen.

## Referenser

- Angeläget möte mellan regionalt utvecklingsarbete och fysisk översiktsplanering. Rapport från Boverket 2005.
- Ehinger Berling, Åsa. Har storleken någon betydelse? Om länsgränser och gränsöverskridande samarbete i den regionala utvecklingsplaneringen. Landstingsförbundet/Svenska Kommunförbundet 2001.
- Engström, Carl-Johan och Oscarsson, Gösta. Globalisering, regionförstoring och regional utveckling. Artikel i tidskriften PLAN nr 1-2 2006.
- Emmelin, Lars och Lerman, Peggy. Styrning av markanvändning och miljö. Rapport till Ansvarskommittén 2006.
- Får jag lov? Om planering och byggande. Slutbetänkande från PBL-kommittén. SOU 2005:77.
- Hallin, Göran. Sektor möter region – men hur och var? ITPS rapport till Ansvarskommittén 2005.
- Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet 2004.
- Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna? Sveriges Kommuner och Landsting 2005.
- Regionernas tillstånd 2005. En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner. ITPS 2005.
- Regionala Utvecklingsprogram RUP – ett metodutvecklingsarbete. Strategigruppernas rapporter Bilaga 2 till slutrapport. Nutek 2005
- Schulman, Micaela. Översiktsplanering inom funktionella regioner – en omöjlighet? Artikel i tidskriften PLAN nr 1-2 2006.
- Sektorssamordning! Exempel från mellankommunalt och regionalt samarbete inom fysisk samhällsplanering. Boverket 2003.
- Strukturbild för Skåne. Projektbeskrivning Region Skåne 2005.
- Strömquist, Ulf. Finns det några alternativ till regionförstoring? Artikel i tidskriften PLAN nr 1-2 2006.
- Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda. Rapport från Nordregio/Eurofutures till Ansvarskommittén 2005.
- Tillväxtens geografi – en underlagsrapport om välfärdens villkor. Svenska Kommunförbundet 2004.

SAMHÄLLSPANERING I VILKEN GEOGRAFI?

Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Delbetänkande från  
Ansvarskommittén. SOU 2003:123.

Vem planerar för regionen? Sveriges Kommuner och Landsting hösten  
2006.



# Regional planering i Sverige

*Av Jan-Evert Nilsson*

Tilltron till planering var stark vid det andra världskrigets slut. 1930-talets djupa ekonomiska kris sågs som en illustration på vad som hände när samhällsutvecklingen överläts till marknadskrafterna. Det fanns en utbredd övertygelse om att det krävdes planering för att samhällsutvecklingen skulle styras i önskad riktning. Politikerna skulle fastlägga målen, vetenskapen skulle göra prognoser om framtiden medan samhällsplanerarna skulle identifiera de åtgärder som krävdes för att påverka utvecklingstrenderna så att målen kunde uppfyllas. Tidsandan präglades sålunda av en ingenjörsmässig syn på samhället. Bilden var likartad i de flesta västeuropeiska länderna.

## Storbritanniens som föregångsland

I Storbritannien genomfördes en rad åtgärder under åren 1945–1952 för att stärka den regionala planeringen (Hall 2002). The Town and Country Planning Act (1947) utgjorde en hörnsten i det planeringssystem som skapades efter det andra världskriget. En hörnpelare i lagstiftningen var att nationalisera rätten att exploatera och utveckla markområden. 145 planregioner i England och Wales inrättades för att säkra kopplingen mellan upprättandet av utbyggnadsplanen och dess genomförande. Planen, som skulle godkännas av regeringen, förutsattes visa planerade utvecklingsprojekt och förväntade förändringar i markanvändningen under de kommande 20 åren. Den regionala myndigheten ansvarade för planens genomförande.

Ytterligare fyra lagar ingick i den brittiska planeringsmaskin som skapades efter kriget. New Town Act (1946) gav Ministry of Town and Planning möjlighet att utpeka nya städer och sätta upp ett utvecklingsföretag. Dessa tilldelades ansvaret för att bygga och leda staden till dess att uppbyggnadsperioden var genomförd. Town Development Act (1952) reglerade den förväntade expansionen i befintliga städer. Syftet var att stimulera tillväxten i städer på stort avstånd från stor-

stadsregionerna och att skapa förutsättningar för sådana städer att fånga upp utträngningseffekten från dessa regioner. Tanken var att de städer som omfattades av lagstiftningen skulle nå en frivillig överenskommelse med regionala myndigheter i storstadsregioner. Till dessa överenskommelser kopplades ekonomiskt stöd från regeringen för att täcka nödvändiga investeringar. The Distribution of Industry Act. (1945) gav regeringen formell kontroll över var nya industrianläggningar skulle uppföras. Avsikten var att styra bort sådana investeringar från storstadsregionerna. Lagen om the National Parks and Access to the Countryside (1949) gav de lokala planeringsmyndigheterna ytterligare några befogenheter och ansvarsområden. De skulle förhandla med markägare för att få dessa att skapa vandringsleder i områden med vacker natur. De skulle också utpeka områden som inte uppfyllde kraven för att få status som nationalpark, men som trots detta krävde extra omsorgsfulla planeringsinsatser för att skyddas.

Ovanstående planeringssystem skapades för att styra och reglera den regionala omvandlingens takt och riktning. Beslutsfattarna utgick ifrån att en sådan styrning av förändringen var såväl lämplig som möjlig. Den var lämplig därför att utvecklingen efter kriget förväntades återfalla till 1930-talets mönster med svag ekonomisk tillväxt som var koncentrerad till de stora stadsregionerna. Samtidigt ansåg den politiska ledningen att det var möjligt att styra utvecklingen mot regional balans. Detta kunde ske genom effektiva åtgärder för att kontrollera den regionala balansen i industrins expansion. Styrningen var önskvärd därför att beslutsfattare i allmänhet delade föreställningen att den okontrollerade förändringen före kriget hade skapat en oacceptabel regional obalans.

Reformverksamheten i Storbritannien under 1940-talet inspirerade svenska beslutsfattare i samband med utvecklingen av den lokala/kommunala planeringen. När det gäller den regionala planeringen fick däremot den brittiska lagstiftningen inget omedelbart genomslag i Sverige. Två skäl bidrog till detta. Den stora befolkningstätheten i Storbritannien innebar att städer i regioner som West Midlands and Lancashire vuxit samman till s.k. ”conurbationer”. I sådana regioner måste stadsplaneringen underordnas en regional planering. I det glesbefolkade Sverige, saknades sådana ”conurbationer”, varför behovet av sådan regional planering inte var lika utbrett som i Storbritannien. Vid denna tidpunkt hade endast Stockholmsregionen en storlek som gjorde att regionplanering var aktuell. I Stockholmsregionen kom också regionplaneringen igång under 1930-talet. En regionplan utar-

betades och presenterades 1935. Tolv år senare infördes regionplaneinstitutet i bygglagen och en rättslig grund för interkommunal planering skapades. 1947 års byggnadslag gav också kommunerna större möjligheter att styra byggandet till lämpliga områden och att planera bebyggelseutvecklingen.

Det andra skälet var att det regionala problemet i Sverige vid denna tidpunkt inte var lika omfattande som i Storbritannien. I Storbritannien uppmärksammades de växande regionala obalanserna i samband med att ekonomin började återhämta sig från den djupa depressionen 1929–1932. Gamla industriområden i nordöstra England, Clydeshire, Lancashire och södra Wales som var särskilt hårt drabbade av depressionen återhämtade sig svagast. Den ökade tillväxten bars fram av nya industrier som var koncentrerade till Londonregionen och ”conurbationerna” i West och East Midlands. Sverige hade en kortare industriella historia och saknade därför många av de föråldrade industrier med svag växtkraft som präglade gamla industriområden i Storbritannien.

### Regionalpolitisk samhällsplanering

I Sverige betraktades vid denna tid det regionala problemet som ett Norrlandsproblem och förklarades med rationaliseringarna inom jord- och skogsbruk. Den politiska pressen att göra något åt problemet höll emellertid på att växa sig stark. År 1947 tillkallades elva utredningsmän för att utreda och ge förslag till åtgärder för att styra näringslivets lokalisering (SOU 1951:6). Utredningen följdes av en proposition i vilken departementschefen anslöt sig till utredningens synpunkter på behovet av statliga insatser för att påverka näringslivets lokalisering. (Prop. 1952:127). I propositionen framhävs att särskild uppmärksamhet skall ägnas landsbygdens avfolkning. Dessutom påpekas de allvarliga problem som Storstockholms tillväxt medför. Det primära medel som föreslås för att hantera denna regionala obalans är upplysning och rådgivning. Genom att upplysa företag om den regionala situationen och ge råd om alternativa lokaliseringen hoppades regeringen kunna påverka företagens val av lokaliseringsort. Den svenska rådgivningen kan jämföras med de medel som den engelska staten disponerade för att påverka företagens lokalisering. Enligt the Distribution of Industry Act måste företag som skulle uppföra en industrianläggning över en viss storlek ansöka om ett ”industrial development certificat”. Dessa tillstånd utfärdades av Handels- och industridepartementet. Avsikten var att använda kraven på tillstånd för att styra nya industriinvesteringar.

ingar bort från London och Midlandsregionerna. Den brittiska lagstiftningen öppnade också för möjligheter att genom statligt stöd uppmuntra till nyinvesteringar i utpekade "development areas". Vid lagens antagande 1945 gavs Merseyside, North-East Enland, West Cumberland, Central Scotland och South Wales status som prioriterade utvecklingsområden.

Den statliga upplysningen och rådgivningen satte inga synbara avtryck i den svenska regionala omvandlingen. Avfolkningen av landsbygden accelererade under 1950-talet och storstadstillväxten fortsatte. En ny lokaliseringpolitisk kommitté tillsattes 1959. Den konstaterade att utvecklingen hade lett till en situation som upplevdes som oroande. Kommittén förordade därför att samhällsplaneringen och lokaliseringsverksamheten snabbt tillfördes ökade resurser och att en ändamålsenlig organisation för lokaliseringpolitiken skapades (SOU 1963:58). Bland de medel som kommittén föreslog för att styra näringslivets lokalisering som kommittén föreslog fanns förbättrad och utvidgad rådgivningsverksamhet, en fastare organiserad lokaliseringsplanering samt lokaliseringsfrämjande företagsstöd.

Med lokaliseringsplanering avsåg kommittén regionalpolitisk samhällsplanering. Kommittén menade att stat och kommun kunde påverka den regionala utvecklingen genom att underlätta bostadsförsörjningen och förbättra den offentliga servicen i form av kommunikationer, skolor, vård och omsorg etc. Som underlag för den regionalpolitiska samhällsplaneringen krävdes det kunskap om den aktuella situationen. Kommittén föreslog därför att undersökningar av näringslivets utveckling och lokalisering borde genomföras i samtliga län. Utredningarna skulle ligga till grund för en beslut om i vilka orter och inom vilka regioner som näringsliv och samhällsservice borde förstärkas.

Den proposition som lämnades till riksdagen året efter kommitténs betänkande anslöt sig till kommittéförslaget (Prop. 1964:185). Propositionen präglas av en klar problemuppfattning, avvägda mål och ett begränsat antal medel. Problemet som lokaliseringpolitiken skulle attackera var utflyttningen från landsbygden och storstädernas ohämmade tillväxt. Som orsak till denna utveckling angavs strukturomvandlingen inom näringslivet. Målen var att främja en sådan lokalisering av näringslivet att landets produktionsfaktorer utnyttjade till fullo, att full sysselsättning uppnåddes och att nationalinkomsten blev så stor som möjlig. Politiken rymde också en social dimension. Den syftade också till att skapa en harmonisk samhällsmiljö som i görligaste mån

gav medborgarna i all delar av landet en likvärdig standard i fråga om social och kulturell service. Trots de ambitiösa målen tonade departementschefen tonade ned möjligheterna att planera den regionala utvecklingen. I propositionen framhölls att den pågående koncentrationsprocessen, vad avsåg befolkning och näringsliv, i sina huvuddrag inte gick att påverka. Det framhålls att det inte ens var önskvärt att bryta koncentrationsprocessen då en "... avgörande förutsättning för en fortsatt snabb standardstegring är att vårt näringsliv anpassas och utvecklas efter det moderna samhällets krav" (Prop. 1964:185 sid. 180–181). I propositionen pekas på målkonflikten mellan ekonomiskt framåtskridande och önskemålen att dämpa takten i urbaniseringen. Budskapet är tydligt. Det ekonomiska framåtskridandet överordnas ambitionen att styra näringslivets lokalisering. Marknadskrafterna skulle lämnas orörda av den regionalpolitiska samhällsplaneringen. Denna prioritering skall ses i ljuset av regeringens arbetsmarknadspolitik som gavs hög prioritet. Denna politik syftade till att främja en strukturomvandling som innebar att arbetskraften överfördes från lågproduktiva näringar och regioner till växande och "moderna" delar av ekonomin. Arbetsmarknadspolitikerna syftade sålunda till att stödja en arbetskraftsomflyttning från skogsläna till de expansiva storstadsregionerna. När det gäller de lokaliseringpolitiska medel så nämns i propositionen är det samma som i kommitténs betänkande. I praktiken kom lokaliseringpolitiken få karaktären av företagsstöd. Regeringens ambition var sålunda att genom bidrag och lån främja industrins utveckling i vissa delar av Norrland. I propositionen slogs fast att endast ett begränsat antal orter kunde tillföras industriell verksamhet genom statens medverkan. En industrialisering kunde därför inte förväntas ske i alla orter med ett arbetskraftsöverskott.

Ansvar för lokaliseringspolitikens genomförande fördelades mellan Inrikesdepartementet, AMS och Länsstyrelserna. Till de sistnämnda knöts planeringsråd med företrädare för olika regionala intressenter. Den nya uppgiften innebar att länsstyrelserna började anställa "länsplanerare".

### Länsplaneringen

På våren 1967 fick länsstyrelserna i uppdrag att genomföra en försöksplanering – Länsplaneringen 1967. Den syftade till att ta fram ett beslutsunderlag som kunde användas för att få till stånd en bättre samordning vid fördelning av investeringar mellan länen. Länsplaneringen innehåller tre element. De lokaliseringpolitiska målsättningarna

skulle uttryckas i kvantitativa mål för den framtida befolkningen i länet. Utifrån detta befolkningsmål skulle planerarna beräkna hur många arbetsplatser som krävde för att uppnå befolkningsmålet. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt behovet av industriarbetsplatser. Fokuseringen på industriarbetsplatser förklaras av att dessa, tillsammans med de areella näringarna, antogs svara för produktion som ”exporterades” till andra regioner och därmed utgjorde de regionens basnäringar. Sysselsättningen inom övriga näringar betraktades som en funktion av utvecklingen i dessa basnäringar.

Prognosmodeller för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen spelade en viktig roll i länsplaneringen. I den mån befolkningsmålet, som var nedbrutet på kommunnivå, och nödvändig sysselsättning avvek från den spontana utvecklingen skulle förutsättningarna för att uppnå målsättningen kommenteras. Befolkningsmålen skulle tjäna som utgångspunkt för beslut om bostadslåneramar, vilka i sin tur var styrande för (det kommunala) bostadsbyggandet. Befolkningsmålen blev därmed ett viktigt politiskt instrument. Kommunpolitiker hade i många fall svårt att acceptera prognosmodellernas resultat. Det förekom därför folkomröstningar i länsstyrelsens styrelse om befolkningstalen för olika kommuner. I många fall resulterade dessa i att befolkningsprognoserna uppjusterades, vilket säkrade mer pengar till bostadsbyggande (Gorpe 2000). Konsekvensen blev att summan av länsstyrelsernas befolkningsprognoser indikerade att Sveriges befolkning skulle fördubblas fram till 1980.

Några år senare höjde staten ambitionsnivån i länsplaneringen. Länsstyrelserna fick nu i uppgift att utarbeta regionalpolitiska handlingsprogram för länen – Länsprogram 1970. Arbetet hade i vissa avseende starka beröringspunkter med Länsplanering 1967. Utgångspunkten för programmet skulle vara en analys av de aktuella utvecklingstendenserna. Denna analys skulle följas av en beskrivning av de åtgärder som krävdes för att korrigera utvecklingen så att de angivna befolkningsramarna uppnåddes. Med åtgärder avsågs i detta sammanhang i första hand sysselsättningsskapande och socialpolitiska åtgärder samt offentliga investeringar.

Ett nytt inslag i planeringen var att statsmakterna hade ambitioner att skapa en robust regional struktur. Uppgiften var att skapa ett system av orter som kunde absorbera konjunktur- och strukturförändringar inom enskilda näringar. Regionalpolitiken skulle sålunda syfta till att påverka Ortsstrukturen så att ett robust ortssystem skapades. Konkret innebar den nya ortssystempolitiken att varje länsstyrelse fick i uppdrag

att klassificera länets större orter i en ortshierarki. Riksdagen hade bestämt att Sverige hade tre storstadsregioner – Stockholm, Göteborg och Malmö. I varje län skulle ett så kallat storstadsalternativ utses. Dessa skulle vara orter med goda betingelser för sådana verksamheter som främst återfanns i storstadsregioner. Varje län skulle dessutom innehålla ett antal tillväxtcentra. Detta var orter som kunde betecknas som huvudorter för näringsliv och kvalificerad service. Regeringens avsikt var att huvuddelen av de offentliga investeringarna och lokaliseringspolitiska stödåtgärderna skulle koncentreras till sådana tillväxtcentra. En fjärde grupp i klassificeringen så kallade serviceorter i glesbygd vilka i huvudsak omfattade orter i skogslänen. För att bli heltäckande byggdes senare ortsklassificeringen ut med ytterligare två kategorier som täckte in de orter som inte fångades av det ursprungliga schemat – kommuncentra och kommundelscentra. Klassificeringens hierarkiska struktur försvårade implementeringen av politiken. F

Lokala företrädare kämpade för att den egna orten skulle få en så gynnsamklassificering som möjlig. Antalet utpekade regionala tillväxtcentra tenderade exempelvis att växa oplanerat. De är möjligt att ortssystempolitiken representerade ett användbart styrinstrument. Angreppssättet visade sig emellertid ställa politikerna inför ett övermäktigt krav på förmåga till prioritering.

Tilltron till samhällsplaneringens möjligheter växte gradvis under slutet av 1960- och början av 1970-talet. År 1972 lade regeringen fram en proposition som omfattade såväl regionalpolitiken som den fysiska riksplaneringen (Prop. 1972:111). Propositionen inleds med ett sammanfattande kapitel av statsministern. I kapitlet konstaterar han att svenskt näringsliv under efterkrigstiden genomgått en genomgripande omvandling som resulterat i stora befolkningsomflyttningar. Statsministern slog vidare fast att näringslivet varit den initiativtagande parten i samband med frågor om lokalisering av produktion. Stat och kommun hade i allmänhet kommit in i bilden först relativt sent i processen, när vederbörande företag i princip träffat sitt val. Hans budskap var att nu skulle det bli ändring på detta. Politiken skulle lyfta fram sina positioner. Politiska överväganden skulle komma in tidigare så att utvecklingen redan på planeringsstadiet kunde länkas in i banor om stämde överens med enskilda människors krav på sysselsättning, service och god miljö. 1972 års proposition representerade en retorisk höjdpunkt. När det gäller tilltron till den regionala planeringens möjligheter. Retoriken lämnade emellertid inga synbara spår i den praktiska politiken.

1972 års proposition var en målsättningsproposition i vilken de regionalpolitiska medlen inte behandlades. Till medlen återkom regeringen i en proposition året efter. Förslagen i 1973 års proposition angående de regionalpolitiska medlen hade små beröringspunkter med föregående års proposition. Utvecklingen under 1970-talet innebar i stället att planeringssystemet successivt förlorade i betydelse. I den fjärde planeringsomgången 1980 var ortsklassificeringen i praktiken ur funktion. Befolkningsramarna hade förlorat sin funktion sedan miljonprogrammet avslutats. Det blev allt mer uppenbart för länsplanerarna att planerna inte implementerades. Planeringen i den fjärde planeringsomgången fick därför formen av en uppdatering av föregående omgångs plan. 1982 års regionalpolitiska proposition innebar den formella avslutningen på länsplaneringen (Prop. 1981/1982:113). Länsplaneringen mönstrades ut och ersattes av en årlig länsrapport. Den ortsklassificering som hade introducerats 1970 skulle inte länge användas som styrinstrument i regionalpolitiken. Den nya regionalpolitiken var en politik för att lösa konkreta regionala problem.

Det var flera samverkande orsaker till att länsplaneringen övergavs. En viktig yttre omständighet var att den ekonomiska utvecklingen bytte spår. 1960-talets snabba tillväxt ersattes av låg tillväxt i kombination med allvarliga strukturproblem i gamla industriregioner i mellersta Sverige. Utflyttningen från skogslänen i norr stannade av och expansionen i storstadsregionen upphörde. Industrin i Norrlands inland växte under 1970-talet snabbare än i resten av landet, samtidigt uppstod akuta regionala problem i tidigare expansiva industriregioner som Bergslagen. Detta var en utveckling som gick på tvärs med de framtidsbilder som producerats i länsplaneringen. Tvivlet på värdet med prognoser och nyttan med framtidsplaner började gro.

Länsplaneringen undergrävdes också av regeringens passivitet. Regeringen utfärdade direktiv till länsstyrelserna men avstod från uppföljning. De krav som regeringen ställde på centrala myndigheter att tillgodogöra sig och följa förslag som presenterades i länsplanerna följdes inte. Det samråd mellan länsstyrelser och myndigheter som länsplaneringen skulle innehålla genomfördes inte. Länsplanerarna upplevde att sektormyndigheterna saknade intresse för regional samordning och därför bortsåg från den rumsliga dimensionen i sitt arbete. Länsplanerna kände sig marginaliserade och entusiasmen för planeringen avtog, när man insåg att planerna inte påverkade utvecklingen.

## Ad hoc-mässig projekthantering

Utvecklingen under 1970-talet innebar den etablerade regionalpolitiska bilden var överspelad. De regionala förskjutningarna i befolkningens fördelning hade nästan upphört. Befolkningstalen hade stabiliserats på alla regionala nivåer. Till yttermera visso redovisade skogslänen en mindre nettoinflyttning under 1970-talet. Sålunda fanns det inte längre något oomtvistat regionalt problem. Regionalpolitiken flöt allt mer samman med arbetsmarknadspolitiken. När idén om länsplanering hade övergivits och de regionala obalanserna försvunnit fanns det starka sakliga argument för att avveckla regionalpolitiken. Så blev emellertid inte fallet. Lågkonjunkturen vid ingången till 1980-talet räddade situationen. Nu kunde ett nytt regionalt problem skönjas. Erfarenheternas från 1970-talet gjorde att regeringen såg framför sig en fortsatt strukturomvandling inom industrin som skulle leda till sysselsättningsproblem i enskilda orter och regioner (Prop. 1981/82:113). Sådana problem uppstod med kort varsel och kunde få dramatiska konsekvenser. Regionalpolitiken omformulerades nu som en krispolitik, vilket fick konsekvenser för valet av regionalpolitiska medel.

Politikens nya inriktning ställde krav på situationsanpassade insatser snarare än på långsiktig planering. Frihetsgraderna för en lokal anpassning av åtgärderna utvidgades. Länsstyrelserna fick ansvar för ett sammanhållet anslag – det s. k. Länsanslaget – för regionala utvecklingsinsatser. Anslaget kunde användas till lokaliseringsbidrag, glesbygdsstöd eller andra typer utvecklingsinsatser. De medel som användes för andra typer av utvecklingsinsatser, det s. k. projektanslaget, ökade från 335 miljoner kronor 1979/1980 till ca 200 miljoner 1988/1989. Denna ökning fortsatte under 1990-talet. Från och med 1989/1990 fick länsstyrelserna avgöra hur länsanslaget skulle disponeras. Länsplanerarna omskolades till projektadministratörer. Länsplaneringens analytiker och programskrivare blev till lösningsorienterade fixare med förmåga att improvisera. Projekten var av vitt skilda slag. I de flesta län fanns projekt som syftade till att öka resurserna till den högre utbildningen i regionen. En annan vanligt förekommande typ av projekt syftade till att övertyga trafikverken, regering och riksdag om vissa specificerade infrastrukturinvesteringar. Olika typer av projekt för att stärka små och medelstora företag växte i popularitet i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Satsningar på turism och besöksnäringen blev också allt vanligare, liksom kultursatsningar. Fram till mitten av 1990-talet var programverksamheten ad hoc betonad i det att det tillhörde undantagen att de ingick i att samlat pro-

gram. Uppgiften var att fånga tillfället när det dök upp. Tillfället hade ofta karaktären av en lokal samhällsentreprenör som presenterade en idé.

### Länsstrategier, tillväxtavtal och tillväxtprogram

I mitten av 1990-talet återinfördes planeringstänkandet, om än i ny form, i regionalpolitiken. Länsstyrelserna gavs då i uppgift att utforma strategier för länens utveckling. Inspirationen till strategitänkandet kom från det regionalpolitiska programarbetet inom EU och beslutet var en del i Sveriges anpassning till ett medlemskap i Unionen. Efter Sveriges medlemskap kom de regioner i landet som var kvalificerade från bidrag från Strukturfonderna att involveras i EUs programarbete. Denna arbetsform kom att omfatta alla delar av Sverige 1998, när regeringen introducerade de regionala tillväxtavtalen (Prop. 1997/98:62). Uppläggningsarbetet var hämtat från programarbetet inom EUs strukturfonder. År 2002 döptes tillväxtavtalen, som aldrig haft formen av avtal, om till regionala tillväxtprogram och en ny omgång genomfördes. Nya länsstrategier formulerades och en ny implementeringsfas började.

Angreppssättet i strategiarbetet var annorlunda än det kvantitativa och prognosbaserade som kännetecknade länsplaneringen. Förebilden för strategiarbetet hämtades från näringslivet, närmare bestämt från det som kallas designskolan i strategilitteraturen (Mintzberg et. al. 1998). Utmärkande för denna skola är att strategiformuleringen är skild från genomförandet. Strategin formuleras först i en separat process där företagets svaga och starka sidor ställs mot omgivningens hot och möjligheter. Denna s. k. SWOT-analys ligger sedan till grund för formuleringen av strategiska mål och för identifiering av nödvändiga insatser för att realisera målen. SWOT-analysen, de strategiska målen och föreslagna insatser redovisas i ett strategidokument som läggs fram för företagsledningen för beslut. När strategidokumentet godtagits kan arbetet med att implementera strategin påbörjas.

SWOT-analysen var central i arbetet med länsstrategier. Länets starka och vaga sidor skulle identifieras och ställas mot de hot och möjligheter som omgivningens utveckling representerade. Utifrån denna analys skulle sedan en övergripande målsättning formuleras och prioriterade insatsområden klargöras. Allt skulle redovisas i ett strategidokument som skulle sändas till departement eller EU för godkännande. När strategin godkänts kunde arbetet med att implementera den påbörjas.

De strategidokument som utarbetades präglas inte av en stringent analys av relevanta data. SWOT-analysen bestod i stället av subjektiva påståenden om den egna regionens svagheter och styrkor. Analysen av omgivningens hot och möjligheter innehöll en blandning av politiska insatser och trender. Kopplingen mellan en frihandstecknad SWOT-analys, det överordnade målet och de insatser som prioriterades lyste med sin frånvaro. Den analytiska kompetens som fanns i länen under länsprogrammets dagar har uppenbart gått förlorad under de gångna åren.

En av anledningarna till att designskolans syn på strategisk planering förlorade i popularitet inom näringslivet redan under 1970-talet var insikten att strategiformulering inte var en separat process. Svagheten med de strategidokument som utarbetades efter designskolans modell var att de sällan blev implementerade. Den vanligaste orsaken till detta var att den bild av verkligheten som tecknades i SWOT-analysen blev överspelad av verklighetens förändringar. Inom näringslivet växte det fram en insikt om att utformningen av strategier måste ske samtidigt med genomförandet av dem. Strategin växer fram de beslut företagsledningen tar och de initiativ den tar.

De skissartade SWOT-analyserna och den bristande kopplingen mellan analys och prioriterade insatsområden gör att ovanstående kritik saknar relevans för tillväxtprogrammets regionala strategier. Dessa strategier uppfyller inte de krav på analytisk stringens som designskolans angreppssätt förutsätter. Strategierna ger snarare intryck av att dagens regionala planering är en uppstramad version av 1980-talets projektverksamhet. Uppstramningen består i att strategidokumentets prioriterade insatsområden anger vilken typ av projekt som skall stödjas. I de fall de prioriterade insatsområdena är konkreta och avgränsade innebär det att de regionala utvecklingsinsatserna får en tydlig fokus.

Strategiarbetet uppvisar också likheter med 1960-talets länsplanering. Då fanns ambitionen att skapa ett sammanhållet planeringssystem. Systemet skulle integrera de regionalpolitiska och fysiska planeringen samtidigt som det som kopplade samman den lokala, regionala och nationella nivån (Svensson och Thuvfeson 1971). EU har tydliga ambitioner att utveckla strategitänkandet till ett integrerat planeringssystem som omfattar flera geografiska nivåer. Avsikten är att strategier på den europeiska, nationella och regionala nivån skall gripa in i varandra så att en konsistent helhet skall skapas. En europeisk strategi förutsätts ligga till grund för utformningen av nationella strategier i varje medlemsland. Sveriges har presenterat sin nationella strategi för

regional konkurrenskraft och sysselsättning. Strategin avser perioden 2007–2013. Dessa skall i sin tur ligga till grund för de regionala strategierna regionerna i medlemsländerna förutsätts utveckla. För svenskt vidkommande innebär det att åtta regioner skall utarbeta sina strategier. Dessa regionala strategier förutsätts vara konsistenta med de regionala utvecklingsstrategier och regionala tillväxtprogram som varje län skall utarbeta. 1960-talets rationalistiska approach förefaller ha överlevt gångna årtiondens turbulens.

Samtidigt representerar satsningen på regionala strategier något fundamentalt nytt. Strategitänkandet förde med sig ett managementperspektiv på regioners utveckling. Regionberedningens slutbetänkande är i detta avseende illustrerande. I det påstås ”att framgångsrika regioner i Europa, med vilka svenska regioner i framtiden måste konkurrera, har i regel väl utformade utvecklingsstrategier. För att bli konkurrenskraftiga behöver därför även ... de svenska regionerna utforma och förverkliga sådana strategier.” (SOU 1995:27). I utredningen tecknas en bild av regioner som likt företag konkurrerar med varandra. En regions framgångar förutsätts ske på bekostnad av andra regioner. Med detta synsätt blir priset för storstadsregionernas tillväxt stagnation i andra regioner. Några hävdar att globaliseringen innebär att den regionala konkurrensen att allt mindre grad sker inom nationer. Utgångspunkten är att statens försvagade ställning och företagets ökade trolöshet bidrar till att det sker en snabb tillväxt av geografiskt flyttbara värden, varvid kampen om dessa värden ökar. Under 1990-talet kom det en flod av böcker som betraktar den globala ekonomin som ett krig mellan territorier (Magaziner & Patinkin 1990; Thurow 1992; Garten 1992). Ett sådant krig ställer uppenbart krav på starkt ledarskap och en kraftfull strategi.

Strategin betraktas som ett redskap för att stärka regioners konkurrensfördelar gentemot konkurrerande regioner. Att regionberedningen så starkt poängterade konkurrensperspektivet och underströk vikten av strategiarbete kan förklaras av de önskade komma fram till behovet av en starkare regional politisk nivå – ett starkt ledarskap. Framgångsrikt strategiarbete förutsätter en ledning som har legitimiteten att utforma en strategi och makt att genomföra den. Detta var ett av argumenten att det regionala utvecklingsansvaret skulle flyttas över från den statliga länsstyrelsen till ett organ som var starkare förankrat i regionens politiska liv.

## Regionala utvecklingsprogram

De regionala tillväxtprogrammen har formen av strategier för att skapa tillväxt och ökad sysselsättning. Regeringens direktiv för arbetet anger hur arbetet skall organiseras och vilken typ av tillväxt som skall uppnås. Inom ramen för dessa direktiv ges regionerna stor frihet när det gäller utformningen och inriktningen av tillväxtstrategin. I förordningen om regionalt utvecklingsarbete kompletteras det regionala tillväxtprogrammet med ett regionalt utvecklingsprogram. Utvecklingsprogrammet skall ange inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar utveckling (SFS 2003:595). Regeringens tanke är att de regionala utvecklingsprogrammen skall få en viktig roll i ambitionen att integrera de ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensionerna för att säkra en hållbar utveckling.

De regionala utvecklingsprogrammen skall ses som ett nav mellan den nationella strategin för hållbar utveckling och konkret insatser på regional nivå för att realisera hållbarhetsstrategin. Hur de regionala utvecklingsprogrammen kommer att fungera i praktiken är ännu oklart. En bild av hur de kan komma att fungera ges av det metodutvecklingsarbete NUTEK haft regeringens uppdrag att utföra (NUTEK 2005). Det kan noteras att de regionala utvecklingsprogrammen skall kopplas till den nationella strategin för hållbar utveckling (Reg. skrivelse 2005/2006:123), medan de regionala tillväxtprogrammen förutsätts vara kopplade till den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning (Regeringskansliet 2007).

Samtidigt förutsätts det regionala tillväxtprogrammen och det regionala utvecklingsprogrammen bidra till att föra den regionala utvecklingen mot samma överordnade mål. Problemet är att den nationella strategin för hållbar utveckling och den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning har få beröringspunkter. De beskriver verkligheten och formulerar samhällets utmaningar utifrån diametralt olika utgångspunkter. I bästa fall är de två parallella strategier utan direkta beröringspunkter. I värsta fall utgör framsteg för den ena strategin ett hinder för att realisera den andra strategins mål.

Regeringens ambition är att utveckla en sammanhållen politik för en hållbar regional utveckling. Detta kräver att den centrala nivån involveras mer i det regionala utvecklingsarbetet. De regionala utvecklingsprogrammen kan sålunda tolkas som ett redskap för att stärka statens inflytande över det regionala strategiarbetet. I en rapport från NUTEK konstateras att det behövs ett sammanhållet RUP-system som skapar förutsättningar för bättre koordinering mellan olika nivåer och

mellan regioner och sektororgan. Koordineringen syftar till att skapa konsensus om avvägningen mellan olika mål. (NUTEK 2005). Konsensus skall uppnås genom samtal mellan involverade parter. Om den nationella nivån tilldelas sista ordet i situationer när samtalen inte leder till konsensus leder de regionala utvecklingsprogrammen till att regionernas handlingsfrihet reduceras. Planeringen får en tydligare top-down karaktär, där de regionala utvecklingsprogrammen i första hand betraktas som ett redskap för att realisera nationella prioriteringar.

Utvecklingen av den svenska regionala utvecklingsplaneringen ger för närvarande motsägelsefulla signaler. Å en sidan skall den regionala politiska nivån utarbeta regionala tillväxtprogram som saknar professionella planeringsdokuments analytiska stringens. Gapet mellan dokumentens storslagna mål och deras torftiga medel gör att tillväxtstrategierna påminner om ett politiskt program. Å andra sidan finns det ambitioner att skapa ett sammanhållet RUP-system för att på ett bättre sätt kunna få till stånd en koordinering av olika aktörers och nivåers agerande. Det ställs stora krav på analytisk stringens för att kunna klargöra förekomsten av målkonflikter, eventuella synergier mellan olika insatser, olika åtgärders genomslagkraft etc. Sådan planering är professionella planerares domän. Den stora utmaningen blir att kombinera den analytiska frihet som kännetecknar politikens planering med den analytiska stringens som förväntas prägla professionell planering.

### Att vilja men inte kunna

Den regionala planeringen har två ansikten. I befolkningstäta regioner har den regionala planeringen en påtaligt fysisk inriktning. Planeringens uppgift blir att avsätta mark för växande stadsregioners behov att tillskott i bebyggelse och infrastruktur. Denna regionala planering är sålunda mer en konsekvens av regionens tillväxt än en orsak till den. I ett ytstort och befolkningslitet land som Sverige blir sådan regional planering relevant endast i ett fåtal regioner. Regionplaneringen i Stockholmsregionen representerar också det enda exemplet på regional planering av detta slag i Sverige. En fortsatt befolkningstillväxt i landets större städer i kombination med en fortsatt regionförstoring kan öka behovet av sådan fysisk regional planering i ytterligare en eller två svenska stadsregioner.

I de flesta svenska regioner är regional planering synonymt med regional utvecklingsplanering. På länsplaneringens dagar syftade planeringen till att uppnå uppställda befolkningsmål. Det huvudsakliga verktyget för att uppnå detta var ekonomiskt stöd till industrins inve-

steringar för genom ökad industriproduktion skapa ökad sysselsättning som innebar bättre försörjningsmöjligheter för befolkningen. Kopplingen mellan industriinvesteringar och befolkningsstorlek visade sig alltför svag för att programmen skulle bli framgångsrika. När den regionala utvecklingsplaneringen återinfördes med de regionala tillväxtavtalen så var det en planering som hämtade sin förebild från 1970-talets strategiska planering inom näringslivet. Regionen betraktades som en organisation, vars framtid skulle utformas. En betänklig felsyn. En region inte är en organisation utan ett territorium vars utveckling bestäms av hur aktörer verksamma på detta territorium agerar. Därför är det inte förvånande att de regionala strategierna inte lämnade avtryck i regionernas faktiska utveckling. (Lindström 2005).

Trots att regionala strategier visat sig verkningslösa som redskap när det gäller att skapa tillväxt och sysselsättning väljer statsmakterna att, genom de regionala utvecklingsprogrammen, gå vidare med planeringsansatsen. Nu är ambitionen att skapa ett system med strategier på olika geografiska nivåer – EU-nivå, nationell nivå, flerlänsnivå och länsnivå – som skall säkra regional konkurrenskraft och en hållbar utveckling. Strategidokumentet ges formen av en programförklaring av vad som skall uppnås, samtidigt som analysen om hur det skall uppnås lyser med sin frånvaro. Den strategiska planeringen hämmas av att ett överflöd av mål kombineras med en akut brist på effektiva medel. Planeringens faktiska misslyckanden möts med att ambitionsnivån höjs ytterligare ett steg.

Den nya lösningen består i att skapa ett system av integrerade strategier som avser olika problemråden och olika territoriella nivåer. En strategi är uppenbarligen inte tillräckligt för att vinna detta krig om framtiden. Regional utvecklingsplanering i sin nuvarande form har synbarligen politiska kvaliteter som överstiger dess brister när det gäller förmåga att nå faktiska resultat. Att forma regionala utvecklingsstrategier har blivit en symbol för den politiska viljan att styra samhällsutvecklingen mot ett eftersträvat mål. Att förmågan att styra inte står i paritet med viljan är ett irriterande faktum som inte tillåts förhindra ansträngningarna.

## Referenser

- Garten, J. E. (1992). *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*. Times, New York.
- Gorpe, P. (2000). *Regionalpolitiken i praktiken- en länsperspektiv*
- Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*. London.
- Lindström, B. (2005). Retorik och substans.i den regionala utvecklingspolitiken.itps 2005:011, Östersund.
- Magaziner, I. & M. Patinkin (1990). *The Silent War: Inside the Global Business Battles Shaping America's Future*.Vintage Books, New York.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand, J. Lampel *Strategy Safari. A Guide Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York.
- NUTEK Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete. Stockholm.
- Prop. 1952:127.
- Prop. 1964:185 Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m. m.
- Prop. 1972:111 Regional utveckling och hushållning med mark och vatten.
- Prop. 1981/1982:113 Program för regional utveckling och resurshushållning.
- Prop. 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd.
- Regeringskansliet *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013*. Stockholm 2007.
- Reg. skrivelse 2005/2006:126 *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*.
- SFS 2003:595 *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.
- SOU 1951:6 *Näringslivets lokalisering*.
- SOU 1963:58 *Aktiv lokaliseringspolitik*.
- SOU 1995:27 *Regional framtid*.
- Svensson, G. & B. Thuvfesson (1971). *Hur planeras Sverige?* Stockholm.
- Thurow, L. C. (1992). *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. New York.

# Fernissa eller förändring?

– om hållbar utveckling i svensk planering

*Av Karolina Isaksson*

## Hållbar utveckling – en omhuldad målsättning

Sverige har ofta framhållits som ett föregångsland i frågor om miljö och hållbar utveckling. Svensk miljöpolitik och miljöadministration, som till stora delar formerades på 1960-talet, hade från början ett tydligt nationellt fokus; det handlade om att reglera utsläpp av gifter och föroreningar inom vårt lands gränser. På 1970-talet tillkom fysisk riksplanering som ett försök att skapa överblick och kontroll över markanvändningen i landet. Parallellt med att nya, internationella miljöproblem ”upptäcktes” på 1970-talet (bl. a. försurningsfrågan), blev miljöpolitiken successivt också inriktad på att hantera internationella och gränsöverskridande miljöproblem.

Den ökade medvetenheten om, och intresset för, internationella miljöfrågor manifesterades exempelvis genom initiativet till Stockholmskonferensen 1972. Denna konferens omtalas idag ofta som startskottet för det framväxande internationella och nationella arbetet för hållbar utveckling. Processen har under senare decennier fortgått bl. a. med koppling till Brundtlandrapporten 1987, Riokonferensen 1991, Milleniedeklarationen 1999/2000 och Världstoppmötet i Johannesburg 2002. Samtliga dessa FN-aktiviteter har tydligt markerat *hållbar utveckling* som ledstjärna och målsättning för internationellt och nationellt miljöarbete. I och med detta har miljöfrågorna givits en delvis annorlunda betydelse än förut. Från att främst ha förståtts som *problem i naturen* och de ekologiska systemen förstås miljöfrågorna idag som *en samhällsfråga*. I politiska dokument markeras ofta att kopplingen mellan *ekologi, ekonomi* och *sociala förhållanden* är viktig för att för-

stå miljöproblems orsaker. Samtliga dessa tre aspekter ses som viktiga beståndsdelar i arbetet för att nå en hållbar utveckling.

Hållbar utveckling framstår som ett omhuldat mål i svensk politik och planering. Alltsedan mitten av 1990-talet har det etablerats som en ledstjärna för all svensk offentlig verksamhet. Detta har markerats i ett flertal regeringsförklaringar, skrivelser och propositioner, inte minst i anslutning till statsminister Perssons vision om det gröna folkhemmet. Formuleringen av de nationella miljö kvalitetsmålen i 1997/98 års miljöpolitiska proposition, regeringens hållbarhetsstrategi från 2004 och initieringen av det nationella hållbarhetsrådet 2005, är ytterligare exempel på hållbarhetsfrågornas starka ställning.

Alla dessa händelser och formuleringar kan ses som tydliga tecken på att det i Sverige finns ett starkt nationellt engagemang för hållbarhetsfrågorna. Samtidigt har en rad studier visat att det finns en påtaglig skillnad mellan vad som *sägs* i svensk politik för hållbar utveckling, och vad som *görs* i praktiken. Frågor som rör markanvändning och utformningen av samhällets fysiska struktur är en central förutsättning för arbetet för hållbar utveckling, men också en arena där politiska formuleringar och honnörsord om hållbar utveckling förväntas ta konkret form. Exempel från planeringspraktik kan användas som tydliga illustrationer av vad som blir det konkreta utfallet av de allmänna målsättningarna om hållbar utveckling.

### Erfarenheter från planeringspraktik

I det som här följer kommer jag att lyfta fram resultat från tre forskningsprojekt, vilka samtliga illustrerar hur målet om hållbar utveckling hanteras i svensk planeringspraktik. Forskningsprojekten handlar om 1) nationell trafikinfrastrukturplanering 2) kommunal fysisk planering och 3) regional planering i form av regionalt utvecklingsarbete.

#### **Trafikinfrastrukturplanering från 1990-talet<sup>1</sup>**

1990-talet var på flera sätt de stora trafikinfrastrukturprojektens årtionde. Liksom varit fallet på 1980-talet, argumenterade många för ny infrastruktur genom att söka påvisa sambandet mellan exempelvis vägutbyggnader och ekonomisk tillväxt. Därutöver utvecklades en ny

---

1 Detta avsnitt bygger till stora delar på resultat från Karolina Isakssons avhandling *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor*. Avhandlingen försvarades i oktober 2001 vid Tema Teknik och social förändring, Linköpings Universitet. FRN finansierade projektet.

linje i debatten; *nya vägutbyggnader framställdes som en viktig del i arbetet för god miljö och hållbar utveckling*. Ett av de tydligaste exemplen på detta är Dennispaketet i Stockholm, samt motsvarande trafiköverenskommelser i Göteborg och Malmö från samma period. Parallellt med det nya sättet att plädera för utbyggd infrastruktur i termer av miljöförbättring, kan noteras att det var just de väntade miljökonsekvenserna av de ovan nämnda projekten som gjorde dem så omtvistade och konfliktfyllda.

1990-talets infrastrukturplanering visar tydligt skillnaden mellan retorik och praktik i svensk politik och planering för hållbar utveckling. De år det här var fråga om var förvisso en tidig fas i hållbarhetspolitikens era – men det var också en speciell tid, inte minst eftersom det pågick ett intensivt arbete med Agenda 21 i snart sagt samtliga svenska kommuner. Mot denna bakgrund framstår det närmast som paradoxalt att 1990-talets stora trafikinfrastruktursatsningar till så stor del handlade om att ytterligare förstärka det befintliga transportsystemet med stor tonvikt på biltrafik och vägutbyggnader. Satsningar på järnvägstrafik eller andra kollektiva färdmedel gjordes förvisso, men en stor andel av dessa var av upprustnings- och renoveringskaraktär. Merparten av 1990-talets kollektivtrafik satsningar framstår främst som komplement till den bilism som nu i allt mindre grad ifrågasattes. Det handlade endast i undantagsfall om att söka åstadkomma *varaktig* förändring i människors val av transporter.

1990-talets diskurs om miljö och hållbar utveckling har av svenska forskare beskrivits som tydligt konsensus-inriktad, med en tydlig markering av att det är möjligt att förena målsättningarna om god miljö, hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt. Detta konsensusinriktade budskap har bland annat beskrivits i termer av *ekologisk modernisering*. Begreppet har utvecklats av internationella forskare som Arthur P. Mol, Gert Spaargaren och Maarten A. Hajer, och används för att beskriva ett sätt att förhålla sig till miljöfrågor som utgår från att miljöproblem orsakas av de strukturer och beteendemönster som har etablerats i det moderna samhället, men där de befintliga samhällsstrukturerna *ändå inte* ifrågasätts och ingen systemkritik formuleras. Ekologisk modernisering kännetecknas vidare av en stark tilltro till traditionell vetenskap och tekniska innovationer. Vidare betonas vinna-vinnalösningar; ett centralt ställningstagande är exempelvis att det är fullt möjligt att förena ekonomisk tillväxt och miljöhänsyn – det framstår till och med som att miljöhänsyn är central drivkraft för samhällets fortsatta moderniseringsprocess.

Detta ekologiskt moderna och konsensusorienterade budskap framstår som något av en grundbult i den svenska hållbar utvecklingsdiskurs som växte fram under 1990-talet. Samtidigt gav decenniets stora trafikinfrastrukturprojekt tydliga signaler om att frågor om miljö och hållbar utveckling i praktiken ofta är mycket konfliktfyllda. Befintliga analyser av exempelvis Dennispaketet, tunneln genom Hallandsås, Öresundsbron, samt en rad likartade projekt – exempelvis planeringen av en utbyggd Riksväg 50 i västra Östergötland – visar att frågor om miljö och rumslig förändring ger upphov till konflikter som är komplexa och svårhanterliga. Olika grupper och aktörer visar sig ofta ha olika uppfattningar om vad som utgör miljöproblem, vad som är de grundläggande orsakerna, samt hur miljöproblemen bäst kan lösas. Ambitioner och målsättningar som låter bra på papperet – exempelvis hållbar utveckling, eller mer avgränsade miljö kvalitetsmål såsom *God bebyggd miljö* eller *Ett rikt odlingslandskap* – ger ofta upphov till svåra mål- och tolkningskonflikter då de skall omsättas i praktiken.

1990-talets trafikprojekt ger på flera sätt tydliga exempel på att olika aktörer och grupper ofta har skilda perspektiv på vad målsättningar om miljö och hållbar utveckling konkret innebär. Utbyggnad av ny infrastruktur visar sig ofta förenad med konsekvenser som är problematiska ur ett miljö rättviseperspektiv: vissa sociala grupper drabbas i högre grad av de negativa miljökonsekvenser som följer av dylika projekt, medan andra grupper i högre grad får ta del av fördelarna. I Dennispaketet, liksom flera av de ovan nämnda infrastrukturprojekten, var det tydligt att målet om miljöförbättring i sig var konfliktfyllt; var det naturmiljö värden, kulturmiljö värden, boendemiljö, friluftsmiljö eller något annat som skulle prioriteras? Var och för vem? Vidare visade det sig att ambitionerna om miljöförbättring stod i strid med andra nationella målsättningar och intressen: Riksintressen gällande transportinfrastruktur, naturmiljö, kulturmiljö, friluftsmiljö etc. visade sig oförenliga. Dessutom uppkommer inte sällan konflikter mellan olika hållbarhetsdimensioner då ekonomiska, ekologiska och sociala målsättningar kan visa sig svåra att förena. Mot denna bakgrund framstår den dominerande, ekologiskt moderna, förståelsen av miljö och hållbar utveckling som problematisk eftersom den inte erbjuder några redskap att hantera eller ens reflektera över de konflikter som uppstår i planering för hållbar utveckling.

### Kommunal fysisk planering<sup>2</sup>

Planering av stora infrastrukturprojekt kan givetvis skilja sig från den mer ordinarie, vardagliga verksamheten i fysisk planering. Den senare sker ofta i kommunkontorets hägn, det kan handla om att utföra konkret projektplanering eller driva strategiska frågor med koppling till kommunens översiktsplan. I dessa sammanhang framstår planerarna som väl införstådda med målsättningen om hållbar utveckling. Intervjuer med planerare i svenska kommuner visar att de allra flesta kan Brundtlandrapportens definition av hållbar utveckling utantill. Målet om hållbar utveckling har generellt fått status som en övergripande ledstjärna i fysisk planering. Samtidigt visar forskning att hinder och svårigheter ofta uppstår, då målet om hållbar utveckling skall omsättas i praktiken.

På Kungliga tekniska högskolan (KTH) i Stockholm finns en grupp forskare som har bedrivit omfattande studier av kommunal planering för hållbar utveckling. Syftet med denna forskning har bland annat varit att förstå orsakerna till trögheter i implementeringen av hållbar utveckling i kommunal planeringspraktik. De förklaringar som identifierats handlar bland annat om interaktionen mellan olika sektorer eller professioner. I praktiken visar det sig att de involverade aktörerna – det kan exempelvis vara näringslivet, tjänstemän, miljötjänstemän, eller planerare – ofta har en stark vilja att driva sitt eget professions- eller sektorsperspektiv på hållbar utveckling. Följden av detta blir ofta maktkamp och låsningar; det är svårt att arbeta för hållbar utveckling när alla drar åt sitt eget håll.

Utmaningen består i att skapa ett organisatoriskt sammanhang och ett samarbete över sektorsgränserna som genererar gemensam reflektion över vilka frågor och perspektiv som tas för givet och prioriteras högst. Reflektion kan ligga till grund för en fördjupad medvetenhet och förståelse av sitt eget – och andras – perspektiv, vilket i sin tur utgör en viktig förutsättning för förändring.

Den kvarvarande frågan är förstas *hur* detta skall åstadkommas; samarbete och samverkan över sektorsgränserna har länge varit honnörsord i svensk planering och ändå kvarstår problemen. Flera kom-

---

2 Detta avsnitt bygger på resultat från forskningsprojektet TERRA (Kommunen och territoriet). Projektet initierades och genomfördes 1996–2003 av Eva Asplund, Sylvia Dövlén, Maria Håkansson, Karolina Isaksson, Magnus Johansson, Kristina Nilsson, Lasse Orrskog, Ann Skantze (KTH, Stockholm), Tuija Hilding-Rydevik (Nordregio, Stockholm), och Sofie Storbjörk (Linköpings Universitet). Projektet finansierades av Formas/BFR.

muner har, som ett sätt att försöka bryta upp hindren och trögheterna, sjösatt nya organisations- och arbetsformer. Det finns exempel på kommuner som organiserar sin verksamhet så att ekologer och planerare arbetar sida vid sida i kommunens översiktsplanering. Andra exempel kan vara att kommundirektören sammankallar företrädare från samtliga sektorer till en ledningsgrupp som hanterar strategiska frågor om kommunens framtid. I vissa fall blir dessa försök lyckade såtillvida att de involverade sektorsföreträdarna vittnar om ett ömsesidigt givande och tagande. I andra fall kan det utvecklas till situationer där exempelvis miljötjänstemännen upplever sig hamna i en gisslansituation; för att inte "göra sig omöjlig" eller skada ett fortsatt samarbete, känner de sig tvingade att acceptera projekt som de, utifrån sin sakkunskap, upplever som mycket problematiska i ett hållbarhetsperspektiv. Det kan finnas en låg tolerans för kritik och ifrågasättande i dessa grupper. Hierarkier och prestigetänkande kan kväva möjligheten till lärande och förändring för samtliga involverade.

En annan sak, som utgör ett hinder i försöken att gå från ord till handling i hållbarhetsarbetet, handlar om att begreppet hållbar utveckling upplevs vara otydligt och rymma outtalade, delvis oförenliga, motsättningar. Planerarna framhåller ofta att hållbar utveckling har tillfört någonting positivt, inte minst eftersom det tydligt markerar *utveckling* – vilket är en viktig del av det som både de och näringslivet ser som sitt huvuduppdrag. Samtidigt pekar flera på det problematiska med att hållbar utveckling idag upplevs kunna innehålla "allt och ingenting". I likhet med flera andra, ger planerarna uttryck för en osäkerhet över vad begreppet hållbar utveckling betyder rent konkret, i det praktiska arbetet. Om hållbar utveckling kan betyda "allt och ingenting" kan de allra flesta projekt motiveras i hållbarhetstermer, det blir mer en fråga om förpackning än om innehåll.

Osäkerheten om hållbarhetsbegreppets innebörd aktualiseras inte minst i konkreta planeringssituationer, där den förgivettagna harmonin mellan ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter sällan är för handen. Erfarenheter från kommunal planering visar att det är mer regel än undantag att konflikter aktualiseras mellan ekologiska, ekonomiska och sociala målsättningar. I dessa situationer upplever både planerare och politiker att det är svårt att göra välmotiverade avvägningar och prioriteringar. De saknar konkreta arbetsmetoder, rutiner eller tänkesätt som kunde underlätta detta arbete. Härmed aktualiseras frågor som rör själva hållbarhetsbegreppet: *Är det möjligt att tydliggöra begreppet? Går det att nå enighet om en konkret tillämpbar definition? Är en*

*konkretisering ens önskvärd – eller är det bättre att begreppet förblir visionärt och därmed också något otydligt?*

Jag skall återkomma till dessa frågor under rubriken ”Utmaningar för framtiden” nedan. Här vill jag bara kort konstatera att det som sker i kommuner runtom i Sverige är att tjänstemän och politiker, på grund av den otydlighet och oklarhet som råder, gör tämligen ad hoc mässiga tolkningar, avvägningar och prioriteringar i arbetet för hållbar utveckling. Det finns starka indikationer på att avvägningar mellan ekologi, ekonomi och sociala målsättningar oftast resulterar i att ekonomiska överväganden väger tyngst. I många fall sker denna prioritering på ett tämligen omedvetet eller i alla fall outtalat sätt – “det bara blir så”. I andra fall kan det dock vara en tydligt uttalad policy som förankrats genom debatt och beslut. Det finns exempel på kommuner där ledande politiker och tjänstemän konsekvent prioriterar projekt som väntas leda till nya jobb eller på annat sätt kan ge en injektion till lokal ekonomisk tillväxt, oavsett vilka miljökonsekvenser det väntas medföra. I vissa fall är de involverade aktörerna medvetna om att deras förslag och beslut sammantaget är problematiska ur ett hållbarhetsperspektiv. Att driva en politik mer i enlighet med hållbar utveckling skulle, enligt dem, kräva beslut som är både svåra och obekväma i ett kort perspektiv. Frågor om ekonomi och sysselsättning tycks ständigt ses som mer “akuta”, och därmed ges högst prioritet. Eftersom hållbar utveckling är en långsiktig fråga är det ofta inte uttalat vad det skulle innebära ”här och nu”. Det leder till att denna målsättning ofta väger lätt i de avvägningssituationer som kommunanställda planerare ständigt hanterar i sin vardagliga yrkesutövning.

1999 antog riksdagen 15 (numera 16) nationella miljö kvalitetsmål och, senare, ett stort antal delmål. Ett syfte bakom detta var att konkretisera och därmed ge ökade möjligheter att implementera den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Eftersom även miljö kvalitetsmålen i så hög grad präglas av oförenligheter – dels med andra samhällsmål, dels internt mellan (och i vissa fall inom) olika miljö mål – blir det dock även här ständigt en fråga om prioriteringar och avvägningar. Återigen bekräftas mönstret: miljö och hållbar utveckling är omhuldade målsättningar men i praktiken väger andra frågor ofta tyngre. Sammantaget visar erfarenheter från forskning och praktik att hållbar utveckling i kommunal planering ofta stannar på ett retoriskt plan. Givetvis går det att finna exempel på situationer från kommunal fysisk planering där målet om hållbar utveckling genomryrar allt ifrån idé till genomförande. Men oftast framstår detta som

undantag, som kan förklaras av specifika lokala omständigheter eller snarast är utfallet av någon sorts experimentell verksamhet som ligger långt från den ordinarie praktiken. I de flesta fall har inte någon djupgående förändring skett när det gäller vilka frågor och perspektiv som prioriteras i lokal politik och planering.

### **Regional planering i form av regionalt utvecklingsarbete<sup>3</sup>**

Regional planering handlar i Sverige sällan direkt om fysisk planering och samhällsbyggnadsfrågor. I stället har regional planering kommit att handla om insatser och projekt för att generera ekonomisk tillväxt och sysselsättning – så kallat regionalt utvecklingsarbete. Regionalt utvecklingsarbete har under senare år etablerats som en central arena i svensk planering för hållbar utveckling. Regeringen har nämligen identifierat de svenska regionerna (länsstyrelser, kommunala samverkansorgan samt regionala självstyrelseorgan) som strategiskt viktiga aktörer i hållbarhetsarbetet. Alltsedan slutet på 1990-talet, och inte minst under det tidiga 2000-talet (exempelvis i proposition 2001/02:4 ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”) har regeringen tydligt skrivit fram hållbar utveckling som en grundläggande faktor – ja faktiskt en motor – för ökad ekonomisk tillväxt i Sveriges regioner. Hållbar utveckling och hållbar tillväxt är idag nyckelord i regionalt utvecklingsarbete.

Även här framträder en tydlig skillnad mellan retorik och praktik. Regionalt utvecklingsarbete handlar i praktiken bland annat om att kommuner, företag eller andra organisationer får ekonomiskt stöd till projekt som skall bidra till hållbar regional utveckling. Frågan är dock om dessa projekt har inneburit någon kvalitativ skillnad jämfört med tidigare? I riktlinjer och policydokument betonas vikten av att integrera hållbar utveckling (ibland uttryckt i termer av de horisontella målen miljö, jämställdhet, integration, folkhälsa) i projektverksamheten, och dessa nyckelord återfinns också på ansökningshandlingar och liknande. Befintliga utvärderingar och analyser visar dock att det hittills finns få tecken på vad detta konkret har inneburit.

---

3 Detta avsnitt bygger på resultat från forskningsprojektet RUSK (Hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt – ett sociokulturellt perspektiv på regionalt utvecklingsarbete). Projektet har initierats, utvecklats och genomförts av Eva Asplund, Sylvia Dowlén, Maria Håkansson, Karolina Isaksson, Malin Mobjörk, Ann Skantze (verksamma vid KTH, Stockholm), Tuija Hilding-Rydevik (Nordregio, Stockholm), och Sofie Storbjörk (Linköpings Universitet). Projektet finansieras av MISTRA.

På liknande sätt som på den kommunala arenan finns det bland de involverade tjänstemännen en känsla av att hållbar utveckling har blivit ett så allomfattande begrepp så att det förlorar i tydlighet. Generellt anser många regionala tjänstemän att det finns en klart positiv potential i målsättningarna om hållbar utveckling och hållbar tillväxt: Samtidigt upplever de att det i praktiken ofta är diffust vad de ska göra och varför. Konkret hamnar de ofta i situationer där tolkningsutrymmet ofta är stort gällande vilka projekt som bedöms bidra till hållbar regional utveckling och inte. Ofta saknas indikatorer som kan fungera som tydligt beslutsstöd. Det är mycket oklart i vilken grad projekt som genomförs verkligen kan sägas bidra till hållbar regional utveckling eller om de främst gynnar traditionella målsättningar om ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

Till viss del orsakas dessa oklarheter av utformningen av de instruktioner som formuleras på nationell nivå. I dessa instruktioner, utvärderingar och riktlinjer, vilka riktas till de regionala aktörerna, läggs *å ena sidan* stor möda på att betona vikten av balans mellan ekologi, ekonomi och sociala frågor och överväganden. *Å andra sidan* uttalas tydligt och klart att näringslivets perspektiv skall vara vägledande, vilket förstås är motsägelsefullt. Lokalt i regionerna kan det sistnämnda uppfattas som stöd för projekt och aktiviteter som ganska ensidigt fokuserar exempelvis ekonomiska målsättningar. Det finns idag exempel på insatser som genomförs under den hållbara utvecklingens flagg, som i vissa avseenden kan visa sig direkt motverka denna målsättning. Tjänstemän på den regionala arenan vittnar om att ekologiska och sociala målsättningar i vissa fall blir ”påklitrade” i efterhand och därmed suboptimalt genomförda. Detta bekräftas också i en rad offentliga utvärderingar av regionalt utvecklingsarbete.

Problemen kan delvis förklaras med att exempelvis de horisontella målen är alltför vaga och behöver konkretiseras och ges en tydlig betydelse som är anpassad till det specifika regionala/lokala sammanhanget. På regional nivå har flera konstateranden gjorts om att det finns ett behov av att ta fram indikatorer som underlättar bedömningen av projekt. Utmaningen består då i att göra dessa indikatorer så tydliga som möjligt, utan att man för den skull fastnar i ett administrativt kontrollsystem som riskerar att ta luften ur de lokala initiativen. Hittills återstår att se vad detta kommer att landa i. I regionerna pågår arbete med att implementera regionala miljömål, men problemet är att de ofta inte används som underlag för det regionala utvecklingsarbetet. I vissa fall råder också oklarheter gällande relationen mellan regionala och

nationella miljömål. Viktigt att minnas är också att indikatorer för olika mål eller aspekter, fortfarande inte kan användas som underlag för prioriteringar i situationer där konflikter aktualiseras mellan olika horisontella mål eller mellan olika dimensioner av hållbar utveckling.

### **Summering: en klyfta mellan retorik och praktik**

De exempel som här har lyfts fram, visar sammantaget på att det finns en avsevärd klyfta mellan retorik och praktik i arbetet för hållbar utveckling. Generellt kan sägas att *hållbarhetsretoriken är väl etablerad* på samtliga administrativa nivåer i Sverige idag, men *i praktiken återstår mycket att göra*. En svårighet här är att det finns motstridiga tolkningar av vad begreppet hållbar utveckling konkret innebär i ekonomiskt, ekologiskt och socialt avseende. Det framstår som problematiskt att begreppet är så allomfattande. För personer som arbetar i kommunal och regional planering kan det upplevas som urvattnat; vad är det som *inte* låter sig göras i hållbarhetens namn?

Frågor om hållbar utveckling, som i retoriken ges en stark konsensusprägel, visar sig i praktiken ofta innebära konflikter med andra samhällsmål, eller internt mellan de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna. Hanteringen av dessa konflikter ger ytterligare exempel på klyftan mellan retorik och praktik, eftersom det i praktiken ofta är de ekonomiska frågorna som ges störst utrymme – en klar diskrepans jämfört med de offentligt tydligt uttalade ambitionerna om att skapa balans mellan begreppets samtliga tre dimensioner.

Sammantaget framstår hållbar utveckling i svensk planering fortfarande till stora delar som en politisk fernissa. Målsättningen är väl implementerad på retorisk nivå, men det faktiska utfallet varierar mycket och beror på vilka konfliktsituationer som uppstår med andra mål eller intressen, samt lokala prioriteringar från fall till fall.

### **Utmaningar för framtiden**

Mot bakgrund av ovanstående problembild – klyftan mellan retorik och praktik – kan ett antal utmaningar identifieras, som är viktiga att hantera för att förbättra förutsättningarna att komma vidare i arbetet för hållbar utveckling i svensk planering.

Den första av de utmaningar som jag vill nämna rör oklarheterna i hållbarhetsbegreppet. De övriga hänger intimt samman med denna, och rör dels kunskapsunderlag och metoder i planeringssammanhang, dels konsensus som norm i planering för hållbar utveckling.

### Oklarheter i hållbarhetsbegreppet

Som framhållits ovan upplever tjänstemän på regional och kommunal nivå att hållbar utveckling är ett mycket luddigt begrepp, som är svårt att arbeta med i praktiken. Ovan listades också ett antal frågor med anledning av detta:

- 1) *Är det möjligt att tydliggöra och konkretisera begreppet?*
- 2) *Går det att nå enighet om en konkret tillämpbar definition?*
- 3) *Är en konkretisering önskvärd och rimlig – eller är det bättre att begreppet förblir visionärt och därmed av nödvändighet också något otydligt?*

Som svar på den första frågan vill jag framföra följande: det finns säkerligen teoretiska möjligheter att göra ytterligare preciseringar och konkretiseringar av vad en hållbar utveckling innebär, samt vad det förutsätter och kräver av nutida och framtida generationer – det är detta som sysselsätter ett stort antal forskare inom miljövetenskapliga ämnesområden idag. Men även om forskning kan ge grund för ytterligare förtydliganden av den konkreta innebörden av hållbar utveckling och även ge information om förutsättningar för hållbar utveckling nu och i framtiden, är detta i grund och botten inte en fråga för den vetenskapliga sfären. Det finns en inbyggd konflikt i begreppet hållbar utveckling, som ständigt ger upphov till problem för de som arbetar med att implementera hållbar utveckling i praktiken. Är ekonomisk tillväxt och ekologiska hänsyn alltid förenligt – eller bygger dessa två målsättningar, i sin nuvarande innebörd, på helt oförenliga tänkesätt och grundantaganden om samhället, människan och andra arter och system? Vad skall väga tyngst i de fall oförenligheter aktualiseras och prioriteringar behöver göras mellan ekonomiska, ekologiska och sociala målsättningar och dimensioner? Vilket perspektiv skall vara utgångspunkt för att bedöma som hållbart eller inte? Hållbar utveckling för vem, var, när? etc. Dessa frågor, samt andra målkonflikter och socialt problematiska aspekter som aktualiseras i arbetet för hållbar utveckling visar på att detta politikfält är djupt konfliktfyllt och politiskt brännande. De frågor som listas här låter sig endast besvaras mot bakgrund av tydliga moraliska och politiska ställningstaganden. Som ett svar på fråga två vill jag därför framföra att jag inte tror på möjligheten att nå enighet om en konkret tillämpbar definition av hållbar utveckling.

Mot denna bakgrund menar jag, och nu är jag inne på den tredje frågan, att begreppet hållbar utveckling *på ett generellt politiskt plan* måste få förbli visionärt och därmed också något otydligt – det kan ändå fungera som tankereda och ledstjärna för att söka eftersträva en balans mellan ekonomiska, ekologiska och sociala dimensioner i samhällsutvecklingen. De forskningsprojekt som denna text bygger på, visar dock med all önskvärd tydlighet att den generella visionen om hållbar utveckling också *behöver kompletteras med lokala tolkningar, prioriteringar och konkretiseringar*. Mot bakgrund av svaren på fråga ett och två ovan, anser jag att dessa konkretiseringar skall formuleras mot bakgrund av tydliga politiska och moraliska ställningstaganden. På lokal nivå kan detta rent konkret handla om att formulera lokala, partispecifika, stadsbyggnadsvisioner vilka skulle grundas på en tydlig tolkning av vad målsättningen om hållbar utveckling innebär här och nu i ett lokalt perspektiv. De partispecifika stadsbyggnadsvisionerna skall vara såpass tydliga och konkreta att de kan fungera som underlag för att värdera aktuella planeringsprojekt som initieras på nationell, regional eller lokal nivå och som rör markanvändningen inom kommunens territorium. Syftet skulle framför allt vara att tydliggöra det ideologiska innehållet i aktuella planeringsprojekt som diskuteras, planeras eller genomförs lokalt, under den hållbara utvecklingens flagg. Därmed kan de också fungera som ett kompletterande beslutsstöd i lokal fysisk planering.

### **Planeringens metoder och kunskapssyn**

Arbetet för hållbar utveckling visar tydligt på behovet av en förnyelse av planeringens metoder och kunskapssyn. Redan idag är det uppenbart att det finns ett behov av att utveckla metoder för att hantera ett komplext beslutsunderlag, som kan bestå av alltifrån kvantitativa data och direkta konsekvenser tolkningar av kvalitativ information och indirekta effekter. Miljökonsekvensbeskrivningar, strategisk miljöbedömning, checklistor m.m. har många förtjänster, men blir i praktiken ofta till långa listor där mätbara och icke-mätbara, direkta och indirekta konsekvenser varvas om vartannat. Listan kan vara lång men ändå ofullständig. Olika sorters konsekvenser kan vara svåra att jämföra eller relatera till varandra. Kvalitativ, icke-mätbar information och värderingsfrågor framstår som särskilt svårt att hantera i planeringssammanhang idag. Det mätbara upplevs mycket enklare och också som mer neutralt.

Inte sällan uttalas önskemål om att forskare skall ägna sig åt att ta fram kunskap och/eller utveckla metoder och verktyg för att överbrygga dessa problem. Från politiskt håll, samt i vissa fall även från planeringens aktörer, tycks det finnas en längtan efter ett "recept" som banar väg för "rätt" agerande i relation till hållbar utveckling. Dessa förväntningar och förhoppningar hänger samman med det i svensk planering tämligen djupt rotade rationalistiska planeringsidealet. Enligt detta synsätt ses planerare som opolitiska aktörer, vars uppdrag är att på ett logiskt, instrumentellt och värderingsfritt sätt omsätta politiska beslut i praktisk verksamhet. Dessutom handlar det om en tämligen instrumentell kunskapssyn – det finns en förväntan att vetenskaplig forskning kan och skall leverera beslutsunderlag och metoder som ger "rätt" svar på exempelvis frågan om hållbar utveckling. Eftersom en konkretisering av hållbar utveckling förutsätter tydliga politiska och moraliska ställningstaganden, är detta inte möjligt. En insikt om detta är en nödvändig utgångspunkt för metodutveckling i planering för hållbar utveckling. Att inom politik och planering bereda utrymme för fördjupad reflektion över gränser och relationer mellan vetenskap, politik, moral och andra värderingar, samt kring det värderingsfyllda inslaget i planeringens praktik och i politik för hållbar utveckling generellt, kan vara ett första steg på vägen.

### **Konsensus som norm**

Tidigare nämndes att hållbar utveckling under 1990-talet utvecklades till en tydligt konsensusinriktad diskurs, i linje med betydelsen av begreppet ekologisk modernisering. Konsensus präglar planeringen också i ett mer generellt avseende; de senare årens planeringsteoretiska diskussion har till stora delar syftat till att skriva fram kommunikativ rationalitet och "det goda samtalet" som sätt att överbrygga konflikter och nå konsensus. Detta har varit ett starkt tema i exempelvis Patsy Healeys forskning. Som kontrast till detta har visserligen ett antal kritiska planeringsperspektiv formulerats, som på olika sätt betonar makt och konflikt som en grundläggande ingrediens i all mellanmännisklig kommunikation och interaktion. Enligt dessa perspektiv är makt oundvikligt; konsensus bygger i praktiken alltid på exkludering av vissa perspektiv, värderingar och åsikter. Det sistnämnda perspektivet har dock inte fått genomslag i svensk planeringspraktik. Det finns flera empiriska studier som visar att det i Sverige rådande planeringsidealet är tydligt konsensusinriktat.

I planering för hållbar utveckling är konsensuskulturen dubbelt befäst. Dels finns i Sverige en konsensustradition som präglar politik och planering i allmän mening, dels har de senaste decenniernas ekologiska moderniseringsdiskurs om hållbar utveckling givit ett tydligt konsensusbudskap. Konsensusperspektivet på miljö och hållbar utveckling framträder tydligt såväl i nationell infrastrukturplanering som i den kommunala och regionala planeringssammanhangen. Samtidigt är det uppenbart att konsensusperspektivet överensstämmer mycket dåligt med planerares och andra aktörers konkreta erfarenheter av planering för hållbar utveckling. Konsensusnormen framstår härvid som problematisk; den har bidragit till att ”avpolitiserat” miljöfrågorna, och fått till effekt att de konfliktrelationer som präglar miljöpolitik och -planering döljs eller åtminstone inte uppmärksammas i någon större utsträckning. Den ger inte något stöd till att reflektera över, och konkret hantera, de konflikter som aktualiseras då målet om hållbar utveckling skall omsättas i praktiken. Med andra ord: en ständigt strävan efter konsensus är inte alltid konstruktivt när verkligheten visar sig alltmer konfliktfylld. Konsensusnormen framstår därför också som en viktig utmaning att hantera, för att komma vidare i arbetet med att implementera hållbar utveckling i praktiken.

### Avslutande reflektioner

Klyftan mellan retorik och praktik i planering för hållbar utveckling har observerats i flera andra studier utöver de som denna text uttryckligen bygger på.<sup>4</sup> I likhet med det som Susan Owens och Richard Cowell konstaterar i boken *Land and Limits. Interpreting sustainability in the planning process* vill jag framhålla att skillnaden mellan retorik och praktik *inte* bör tolkas som en naturlig fördröjning mellan ambition och resultat då nya politiska ambitioner skall implementeras i praktisk verksamhet. I stället vill jag mena att denna skiljelinje tyder på att det i samhället i stort pågår en kamp om hur innebörden av hållbar utveckling skall tolkas och förstås. Det ökade utrymme för reflektion och förtydliganden av detta som jag föreslår bör skapas, skall inte ha som syfte att få denna kamp att upphöra eller övergå i konsensus. Brytningen mellan olika perspektiv och synsätt är en viktig resurs för att vidareutveckla förståelsen av vad projektet hållbar utveckling innebär, och utgör också en viktig grund för att tydliggöra det ideologiska

---

4 Se t. ex. Eva Asplund & Tuija Hilding-Rydevik (red.) 2001. Sofie Storbjörk 2001. Susan Owens & Richard Cowell 2002.

#### FERNISSA ELLER FÖRÄNDRING?

innehållet i politik och planering för hållbar utveckling. Därmed är det också nödvändig för att bättre kunna hantera de konflikter och utmaningar som säkerligen kommer att fortsätta att aktualiseras på detta politikområde i framtiden.

## Referenser

- Alzén, Annika & Hedrén, Johan (1998). Kulturarvets natur. Stockholm/ Stehag. Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Asplund, Eva och Hilding-Rydevik, Tuija (red.) (2001). Arena för hållbar utveckling. Aktörer och processer. Stockholm. KTH. Inst. för Infrastruktur, avd för Samhällsbyggnad. TRITA-IP FR 01–88.
- Asplund, Eva och Skantze, Ann (red.) (2005). Hållbar utveckling i praktiken. Möten, gränser, perspektiv. Stockholm. KTH. Inst för Infrastruktur, avd för Samhällsbyggnad. TRITA-INFRA 05–011.
- Connelly, Steve & Richardson, Tim (2004). Exclusion: The Necessary Difference between Ideal and Practical Consensus. In *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 47, No. 1, 3–17.
- Dovlén, Sylvia (2004). Communicating Professional Perspectives. Local Government and Spatial Planning for Sustainability. Stockholm. KTH. Doktorsavhandling i Regional planering. TRITA-INFRA 04–040.
- Dovlén, Sylvia *in press* (2005). Evaluating Implementation of Sustainable Development Goals in Swedish regional Growth Programs. *Preliminary manuscript*.
- Eckerberg, Katarina (1995). Environmental planning: dreams and reality. I Khakee, Abdul, Elander, Ingemar, & Sunesson, Sune, 1995. *Remaking the Welfare State*. Avenbury, Aldershot.
- Eckerberg, Katarina (1998). Hållbara Sverige, Lokala Agenda 21 och forskningen om hållbar utveckling. I Wärneryd, Olof & Hilding-Rydevik Tuija (red.) (1998). *Hållbart samhälle – en antologi om mål, möjligheter, medel och makt*. Stockholm, FRN.
- Forsberg, Håkan (1992). En politisk nödvändighet. En studie av den fysiska riksplaneringens introduktion och tillämpning. *Linköping Studies in Arts and Science nr 74*
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Palgrave, Macmillan.
- Hedrén, Johan (red.) (2002). Naturen som brytpunkt. Om miljöfrågans mystifieringar, konflikter och motsägelser. Eslöv. Symposion.
- Håkansson Maria (2005). Kompetens för hållbar utveckling. Professionella roller i kommunal planering. Stockholm. KTH. Doktorsavhandling i Regional planering. TRITA-INFRA 05–015.

- Innes, Judith E & Booher, David E. (2003) Collaborative policymaking: governance through dialogue. I Hajer, Maarten A. och Wagenaar, Hendrik (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network society*. Cambridge University Press.
- Isaksson, Karolina (2001). Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor. *Linköping Studies in Arts and Science No 231*.
- Isaksson, Karolina (2004). Hållbarhet. Avvägningar, prioriteringar, utmaningar. Stockholm. KTH. Institutionen för Infrastruktur. TRITA-INFRA 04-003.
- Johansson, Magnus (2000). Ökar samråden miljöhänsynen? – en studie av detaljplaneprocesser. Licentiatavhandling vid Kungliga tekniska högskolan, institutionen för infrastruktur, avdelningen för Regional planering.
- Khakee, Abdul, Elander, Ingemar, & Sunesson, Sune (1995). *Remaking the Welfare State*. Avenbury, Aldershot.
- Lidskog, Rolf & Soneryd, Linda (2000). Transport infrastructure investment and environmental impact assessment in Sweden: public involvement or exclusion? I *Environment and Planning A* 2000, volume 32 s 1465–1479, Pion Publications.
- Linnros, Hannah (1999). Naturen, betongen och den goda jorden. Öresundsbron och motståndets diskurser. Meddelanden från Lunds geografiska institutioner, Licentiatavhandlingar 1 1999.
- Lundqvist, Lennart J. (2000). Capacity-building or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernization. I *Geoforum* 31 (2000) p 21–32, Pergamon.
- Mol, Arthur P. J. (1999). The environmental movement in an era of ecological modernisation. I *Geoforum* 31 (2000) p 45–46, Pergamon.
- Mol, Arthur P. J. (1999). The environmental movement in an era of ecological modernisation. I *Geoforum* 31 (2000) p 45–46, Pergamon.
- Nilsson, Kristina (2001). Planering för hållbar utveckling. Dilemman för kommunala översiktsplanerare. Licentiatavhandling vid Kungliga tekniska högskolan, institutionen för infrastruktur och samhällsplanering, avdelningen för Regional planering.

- Owens, Susan & Cowell, Richard (2002). *Land and Limits. Interpreting sustainability in the planning process*. Routledge, London and New York.
- Proposition 2001/02:4 ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”, Näringsdepartementet.
- Richardson, Tim (1996). Foucauldian discourse: power and truth in urban and regional policy making. I *European Planning Studies* 4, 3:279–292.
- Sager, Tore (1994). *Communicative Planning Theory*. Avebury, Aldershot.
- Soneryd, Linda (2002). *Environmental Conflicts and Deliberative Solutions? A Case Study of Public Participation in EIA in Sweden*. Örebro Studies in Sociology 5, Man Technology Environment Research Centre.
- Spaargaren, Gert & Mol, Arthur P. J. (1992). *Sociology, Environment, and Modernity: Ecological Modernization as a Theory of Social Change*. *Society and Natural Resources*, Volume 5, pp 323–344, Taylor & Francis.
- Storbjörk, Sofie (2001). Vägskal. Miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet riksväg 50. *Linköping Studies in Arts and Science* No 230, Linköping 2001.
- Storbjörk, Sofie (2001). Vägskal. Miljöfrågan, subpolitiken och planeringsidealets praktik I fallet riksväg 50. *Linköping studies in arts and science* No 230, Linköping 2001.
- Storbjörk, Sofie (2004). *Att prioritera miljöfrågor? Kommunpolitikerna och det lokala miljöarbetets villkor*. Stockholm. KTH. Institutionen för Infrastruktur. TRITA-INFRA 04–015.
- Tewdwr-Jones, M & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. I *Environment and Planning A* 1998, Vol 30, p 1975–1989.
- Wärneryd, Olof & Hilding-Rydevik Tuija (red.) (1998). *Hållbart samhälle – en antologi om mål, möjligheter, medel och makt*. Stockholm, FRN.

# Styrning av markanvändning och miljö

*Av Lars Emmelin*

Systemet för styrning av markanvändning och miljö är i Sverige idag ett korthus av regelverk med två tyngdpunkter: Miljöbalken och Plan- och bygglagen. Därtill kommer en rad sektorslagar. Vissa instrument, som miljökonsekvensbedömning, skall tillämpas inom en mängd olika ramar; överslagsmässigt påverkar ca 50 olika regelverk genomförande av konsekvensbedömningar i någon form. Till detta kommer effekterna av ofta minimalistiskt införda direktiv från EU; direktiv som i sig ofta är motsägelsefulla produkter av kompromisser mellan mer eller mindre oförenliga system och synsätt. Planering och miljövard skall förverkligas inom ett sektoriserat system med varierande administrativ struktur där vissa nivåer kan saknas och högst variabel geografisk indelning, som skapar ett lapptäcke av regioner med olika dignitet. Regelverket samverkar med flera olika professions- och administrationskulturer med högst olika syn på fundamentala frågor som ”hållbar utveckling”. Detta skall sammanhållas av ett målstyrningssystem, Riksdagens ”miljö kvalitetsmål”, där precisa vetenskapliga mål blandas med visioner för landskapet, stora problem med små i en struktur utan analys eller mekanismer för att hantera målkonflikter. Terminologisk oklarhet i lagar och anvisningar bidrar till problemen. I en rapport till Ansvarskommittén diskuteras detta problemkomplex.<sup>1</sup>

---

1 Texten är en lätt bearbetad version av en sammanfattning av en rapport till Ansvarskommittén: ”Styrning av markanvändning och miljö. Rapporten är utgiven i kommitténs skriftserie men kan också hämtas från <http://www.sou.gov.se/ansvar/skriftserien.htm>. Rapporten har utarbetats gemensamt av Lars Emmelin och Peggy Lerman, Lagtolken AB. För sammanfattningen i samband med Västena forum svarar Lars Emmelin. Avsikten med den är att i mycket komprimerad form spegla en del av de frågor som diskuteras i rapporten. Rapporten innehåller en annan typ av sammanfattning, en översikt och läsanvisning. Uppdraget för Ansvarskommittén var att beskriva de problem i styrningen av

En grundläggande problem är bristen på förståelse för det strategiska beslutfattandets villkor. Det ligger en inneboende motsättning mellan ett konsekvensetiskt förhållningssätt – ”att tänka efter före” – och entreprenörens eller den politiska samhällsbyggarens handlande, som ofta bygger på intuition och på förmågan att gripa en chans. Strategi utövas i spänningsfältet mellan ”att väga” och ”att våga”. Ett överskott av vågande leder lätt till dumdristighet; ett överskott av ”vågande” till handlingsförklamation. Just det senare beskylls ofta både planering och miljövard för att skapa. Oklarheter och missförstånd om planering är dessutom många. Diskussioner om planering färgas också ofta av ideologiska föreställningar – och vanföreställningar. Olika grupper och professioner kan ha orealistiska föreställningar om vad som kan åstadkommas med planering – eller bristande tro på planeringens nytta och möjligheter.

Problemen i svensk planering och miljövard tycks officiellt uppfattas som frågor som kan lösas genom lagtekniska förändringar, möjligen kombinerade med mindre administrativa reformer. Det vore mera produktivt att se de problem vi diskuterar som en funktion av mera principiella faktorer. Jag skall här summera nio delvis sammanhängande och överlappande faktorer som en bas för förståelsen av de problem vi idag har i planering och miljövard.

*Stuprörssamhället.* Detta är det mest uppmärksammade problemet: de negativa effekterna av sektoriseringen som i sig är en (delvis) nödvändig funktion av specialisering. Dess effekt förstärks av starka nationella myndigheter, svag regional sektorssamordning och avsaknad av planeringssystem ovanför det kommunala. Men också av en tendens hos sektorer att hålla frågorna borta. Uppdelningen mellan ansvaret för regional utveckling och för planering och miljö utgör en påtaglig förvärring av problemen.

*”Miljö” & ”plan” två paradigmer.* Styrningen sker inom ramen för två olika paradigmer som konkurrerar och som befästs genom olika lagstiftning (i princip miljöbalken vs plan- och bygglagen), utbildning, professions- och förvaltningskultur. Man kan tala om 2 diskurser: en

---

mark och miljö som uppkommer med ett överskådligt, motsägelsefullt och komplicerat regelverk i samspel med en sektoriserad förvaltning. Samt att därvid särskilt försöka peka på implikationerna för Ansvarskommitténs utredningsuppdrag. Uppdraget har explicit inte innefattat att ge förslag till organisation på någon nivå men att försöka lyfta fram och diskutera implikationer av vår analys för organisation, relationen mellan stat och kommun osv.

bevarandeinriktad miljödiskurs och en förändringsinriktad planeringsdiskurs.

Utgångspunkten för ”miljö” är ett naturvetenskapligt förhållnings-sätt till beslut om miljön. Tanken att det på vetenskaplig grund går att avgöra vad som är ”hälsosamt”, ”vad naturen tål” är central. Expert-kunskap och central överblick över ett kunskapsområde är avgörande för ”korrekta” beslut. ”Plan”-tanken är att styrning av förändring av mark- och miljö skall vila på avvägningar mellan olika legitima men inte nödvändigtvis förenliga intressen. Ett beslut är gott och legitimt om det uppnåtts i en process där intressena fått komma till tals och avvägningen ytterst vilar på en representativ demokratisk församlings beslut.

Båda paradigmen är legitima och nödvändiga vilket medför behov av harmonisering och ansvarsdelning, inte konkurrens. Men detta förutsätter konfliktlösning och maktindelning på flera punkter.

### **Välfärdsstatens modell: konsensus om vaga begrepp**

Välfärdsstatens modell som bygger på konsensus tanken går igen i styrningen av mark och miljö. Begreppet hållbar utveckling, men också miljömålen, används för att försöka skapa en överordnad konsensus om samhällets utveckling. Tanken är att konsensus om mål förenklar problemen till en fråga om att ta fram kunskap för att därefter vidta åtgärder. Problemet med ”hållbar utveckling” som konsensus-skapande begrepp är att det är så mångtydigt att konsensus om hållbar utveckling inte innebär konsensus om vare sig problemens karaktär eller än mindre om konkreta åtgärder. Integration av ”hållbar utveckling” på programnivån förutsätts medföra att genomförandet leder till hållbarhet till exempel i arbetet med regional tillväxt.

Innehållet i ”hållbar utveckling” behöver diskuteras och förhandlas i en politisk debatt där politik samspelar med vetenskap. I stället överläts ”hållbar utveckling” åt experter uttydande och operationaliserande; som efterträdare till den ”sociala ingenjörskonsten” växer en ”miljöingenjörskonst” fram.

Miljömålen kan förstås i detta perspektiv. En uppsättning relativt allmänt formulerade, positiva mål skulle skapa konsensus och efterhand fyllas med innehåll av regering och förvaltning. Riksdagen beställde tidsatta och mätbara delmål och en uppsättning delmål och indikatorer togs fram ur centrala verk. Som miljöpolitisk förnyelse hade det kunnat fylla en funktion. Som struktur för målstyrning och verktyg för frivillig sektorssamordning har det fundamentala brister och pro-

blem. Delmålens formella status är betydligt svagare än vad som tycks förutsättas. Målstyrning med närmare etthundra mål kan på principiella och teoretiska grunder i hög grad ifrågasättas särskilt som målstrukturen i sig innehåller en mängd oavklarade målkonflikter.

### **En oklar gräns mellan politik och administration**

Olika typer av beslutsfattande blandas bl.a. på grund av oklar uppfattning om:

- problemtyper och relationen expertkunskap och politik; frågor som har sitt ursprung i politiska överväganden tas ibland över av någon expertgrupp och ”förvetenskapligas. Så t.ex. har strandskyddet tenderat att bli en fråga om skydd av ”biologisk mångfald” från att ursprungligen ha varit en renodlad välfärdspolitisk fråga om tillgänglighet.
- relationen mellan beslutsunderlag och beslutsfattande (MKB betecknas som ”styrmedel” snarare än ett underlag bland andra för avvägning av intressen t.ex. mellan hållbarhetens tre spelare; föreställningar om att beslutsfattare är eller bör vara bundna av MKB; miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram binder politiskt beslutsfattande)
- Relationen mellan strategiskt beslutsfattande och administrativ och legal prövning – mellan ”att väga och att våga” – löses upp av den svåra gränsen mellan att avgöra vad som är rätt saker resp. att göra saker rätt.<sup>2</sup>

---

2 Jämför t.ex. att regeringsprövning urartat till ”detaljplanering på fel nivå” vilket diskuteras i en bilaga till rapporten, B9. Distinktionen mellan ambitionen ”att göra rätt saker” dvs. det strategiska beslutsfattandet och att med miljöbedömning och andra redskap uppnå det mera modesta ”att göra saker rätt” diskuteras i Emmelin, L. & Lerman, P. (2004): ”Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?” BTH Research Reports 2004:09. (kan hämtas som pdf-fil på [www.bth.se/fou](http://www.bth.se/fou)). I en undersökning för ca 10 år sedan fann jag att ett mycket stort antal av miljövårdens tjänstemän på central och regional nivå i Norden ansåg att beslutsfattarna borde vara bundna av resultaten av en MKB dvs. i princip inte få lov att väga olika samhällsintressen mot varandra; se Emmelin, L. (2000): Nordisk miljöförvaltnings professionskultur och några aktuella frågeställningar i miljöpolitiken. Pp 486–517 in Tidskrift för samfunnsforskning 41:3.

### **Det politiska systemets behov av frihetsgrader**

Rationalistiskt beslutsfattande förutsätter att målkonflikter identifieras, alternativ undersöks, hierarkisk konsistens upprättas (s.k. ”tiering” som bindning: riksintressen – regionala program – översiktsplan – bindande plan). Det politiska systemet behöver däremot ofta frihetsgrader för kompromiss, framtida frihet etc.

Exempelvis:

- frihetsgrader för ”det möjligas konst”; vaga översiktsplaner och åtgärdsprogram kan vara en funktion av ovilja eller oförmåga att göra långtgående och långsiktiga bindningar.
- allsidigt underlag t.ex. MKB/SMB som belyser fördelar och nackdelar och tar fram olika alternativ kan stå i direkt motsatsställning till politiskt beslutsfattande baserat på allianser och konsensus.

### **”Åtgärdssamhället”**

Synen att problem har en teknisk, specifik och avgränsad lösning – ”en åtgärd” – dominerar över tanken att miljöproblem i olika form är ständiga följeslagare, att hållbar utveckling är en process snarare än ett tillstånd och att många problem kräver strukturförändringar, attitydförändring eller livsstilsförändringar (synsättet medför/förstärker tendensen till sektorsvis revision av regelverk och organisation). Strategier, program, och ”åtgärdsprogram som inte är åtgärdsprogram”<sup>3</sup> produceras.

”Åtgärder i stället för strukturförändringar” – tydligt i regionalt tillväxtarbete; projekten har liten bestående verkan eftersom tillväxt beror av strukturer. Åtgärder som vidtas miljöprövas inte men kan ha påtaglig miljöeffekt. Konsekvensanalys kan upplevas som hot mot åtgärder eftersom den visar alternativ och negativa verkningar; jfr tanken att åtgärder och program för att förbättra miljön inte behöver få sina miljöeffekter belysta. (felslutet att ”goda intentioner medför goda resultat”)<sup>4</sup>

---

3 Termen ”åtgärdsprogram” används i miljömålsstrukturen både för att beteckna formellt bindande program och annat som rätteligen snarare kan betecknas som strategier, visioner, målsättningar etc.

4 Se t.ex. Emmelin, L & Nilsson, J-E (2006) Integration of Environment into Regional Growth Policy- the lack of environmental consideration in implemen-

Problemlösning genom att olika sektorer producerar bindande åtgärdsprogram är problematiskt ur minst tre synvinklar:

- förstärker sektoriseringen,
- försvagar möjlighet till regional sektorssamordning,
- krockar med kommunala självbestämmandet.

#### **Tilltro till samordnande instrument.**

Stuprörssamhällets problem förutsätts kunna lösas genom en samordnande effekt hos instrument/verktyg/styrmedel som inte kan ha denna funktion av principiella skäl (målstyrning mot 16 mål & ca 100 delmål & partiella indikatorer) eller pga. inkompetent utformning (t. ex. MKB-systemet ger inte länsstyrelsen möjlighet att styra upp kommunal planering; regeringsprövningen; ”normer av målsättningskaraktär”). Miljömålen, miljö kvalitetsnormer osv. fyller inte heller denna funktion väl.

#### **Spänningen mellan svenskt regelverk och EU-direktiv**

Införande av EU-direktiv i svensk lag dras med (minst) fyra problem:

- minimalistiskt införande – i stället för intentionalistiskt eller ”aktivistiskt”. Exempel: vid införandet av direktivet om miljöbedömning av vissa planer och program instruerades PBL-kommittén att göra det med det minimum av ändringar som skulle kunna medföra att Sverige inte fick dirket kritik av EU dvs. någon analys av direktivets intentioner och hur de borde förverkligas i svensk lagstiftning eller av vilka möjligheter som direktivet gav för förbättring skulle inte göras.
- skillnader i strukturer där direktiven ofta tar utgångspunkt i en regional nivå som saknas i Sverige (en nivå med bindande planer etc.) och svagare kommuner,
- ”paradigmproblemet miljö – plan” oklart, oidentifierat eller oavklarat – jfr ”utgångspunkt i naturen” hos Natura 2000 & Vattendirektivet,

---

tation. i Emmelin, L. (ed.) (2006) *Effective tools for environmental assessment – critical reflections on concepts and practice*. BTH research Report 2006:3.

- inkompetens – felöversättningar, terminologisk/begreppslig oklarhet. Samma term täcker olika företeelser; olika termer betecknar samma/likartade: t.ex. MKB/SMB; ”åtgärdsprogram”, ”miljökvalitetsnorm”.

### **Sektorsvisa revisioner – ”allt annat lika”**

Revisioner av lagstiftning och utredning om styrmedel görs sektorsvis eller punktvis: miljöbalken & plan- och bygglagen; utredningar om åtgärdsprogram & miljökvalitetsnormer vs miljöbalken. Revision av lagstiftning håller organisationsstrukturen som konstant. Organisationsutredningar håller lagstiftningen konstant. Vad gör utredning om strukturen? Kanske värst problem i relationen miljöbalken – plan- och bygglagen, pga att paradigmskillnaderna aldrig beaktas/behandlas.

Beror detta av:

- God tro pga. tilltro till att samordningen sker med andra mekanismer (mål, normer, andra verktyg) och genom politiken?
- Oklara eller begränsade mandat och politiskt bestämd ”tidsbrist”?
- Ovilja att förändra?
- Teknisk inkompetens?

Styrningen av mark och miljö kännetecknas därför sammanfattningsvis av:

- sektoriell fragmentering – överblick saknas på alla nivåer från nationellt till lokalt (om än i varierande grad),
- inkonsistens mellan nivåer: nationellt – regionalt – lokalt,
- målkonflikter döljs eller förnekas för att underlätta administration och beslutsfattande,
- regelverk och organisation behöver samspela men utreds och reformeras separat.

Det finns en fara att storslagna visioner leder till omfattande symbolpolitik i stället för pragmatisk handling inriktad mot konkreta problem. Den ”ekologiska moderniteten” – välfärdsstatens förlängning där det moderna projektet skulle reformeras – fungerar inte reflexivt och

självkorrigerande utan retoriskt döljande för problemen. Men kostnaderna för detta är höga i form av både låg miljönytta av regleringarna och betydande motstånd. Risken att miljövärden nedmonteras i stället för reformeras är nog inte försumbar.

*En övergripande slutsats* är då att det grundläggande problemet är att organisation och regelverk skulle behöva reformeras samlat.

*Om organisationen skall förändras separat måste förutsättningar skapas för:*

- ansvarsfördelning mellan förändring (plan/tillväxt) och bevarande dvs. bland annat ”paradigmen miljö och plan”,
- fungerande relation mellan tillsyn – utförande,
- en planering som sätter spelplanen för regional utveckling genom att tydligt formulera sektorsvisa anspråk, peka på eller göra avvägningar, klargöra frihetsgrader och handlingsutrymme,
- regional sektorssamordning,
- nivåkonsistens dvs. samordning mellan nivåer och avgränsning av lokalt självbestämmande.

## 1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade

*Av Gösta Blücher*

### Så började det

I Smedslätten – en del av Bromma i västra Stockholm – ligger Herman Ygbergs väg. Med namnsättningen har Stockholms stad hedrat sin stadsingenjör från åren 1884 – 1917. Herman Ygberg kom att spela en mycket viktig roll i utvecklingen av kommunal markpolitik och i tillkomsten av det kommunala planmonopolet. Ygbergs ställning illustreras av att alla såväl i drätselnämnden (=kommunstyrelsen) som i beredningsutskottet (=kommunstyrelsens arbetsutskott) reste sig när Ygberg kom in för att föredra ärenden.

För hundra år sedan – vid förra sekelskiftet – var städernas/kommunernas möjligheter att styra stadsbyggandet utomordentligt svaga. Genom lag 2 maj 1810 hade mark blivit en handelsvara. I lagen stadgades att ”hvarje Svensk Man, til hwilken Class af Medborgare han räknas må, (är) berättigad at förwärfva och besitta fast egendom och jord inom Swea Rike, å Land och i Stad, af hvad natur som helst, och åtnjuta densamma tilhörande förmoner, emot upfyllande af dermed förknippade och redan faststälde eller framdeles til åtagande skyldigheter”. Lagen, som tillkommit i samband med den omvälvning med ny grundlag som blev följd av förlusten av Finland och avsättningen av Gustav IV Adolf, hämtade sina idéer från Code Napoleon – den banbrytande franska lagen från 1804. Den kom i den franska revolutionens efterföljd att innebära genombrottet för marknadsekonomin i Västerlandet, som gav grunden för 1800-talets ekonomiska expansion och ökade välstånd även om det krävdes många efterföljande reformer för att det skulle komma folkflertalet till del.

När marken blev en handelsvara öppnades dörrarna för spekulation i människors bostadsnöd. Redan i mitten på 1800-talet väcktes de

första motionerna om begränsningar i möjligheterna att för egen vinning exploatera den snabbt stigande bostadsefterfrågan i städerna och då främst Stockholm. Den låga hygieniska standarden och de stora brandriskerna i städerna var det som mest uppmärksammades. Behovet av att komma till rätta med dessa problem ledde fram till 1874 års byggnadsstadga, som brukar kallas den första moderna bygglagstiftningen i Sverige.

Byggnadsstadgan av 1874 ålade stadskommunerna att upprätta och genomföra stadsplaner. Den innehöll även krav på att städerna skulle ha byggnadsordningar och byggnadsnämnder. Stadsplanen skulle ”omfatta såväl byggandskvarter, som gator, torg och andra allmänna platser”. Det ställdes krav på planen ”att han på en gång motsvarar rörelsens behof af utrymme och beqwämlighet, sundhetens fordran på ljus och frisk luft, önskligheten av största möjliga trygghet mot mera utbredda ellsolyckor, samt skönhetens anspråk på fritt utrymme, omvexling och prydighet”.

Byggnadsstadgan var dock bara en kunglig förordning och hade inte behandlats i riksdagen. Därigenom saknade den civilrättslig status. K.M:t måste till fastställelsen av stadsplaner foga reservationen ”i den mån sådant utan förnärmande av någons lagliga rätt kan äga rum”. Denna formulering blev fastighetsägarna väl förtrogna med. Den lagliga rätt det var fråga om var möjligheten att få bygga i strid med stadsplanen. En markägare kunde utverka tillstånd att bygga ett stort stenhus mitt i en blivande gata. Expropriation var visserligen formellt möjlig, men lagen om ”jords eller lägenhets avstående för allmänna behov” av år 1866 var ytterligt gynnsam för fastighetsägarna. Herman Ygberg tog ofta upp kampen med fastighetsägarna, som sökte pressa pengar av kommunen med provokativa projekt. Han synade korten och konstaterade att ”erfarenheten har visat att det sällan är allvar med utförandet av dylika förslag”.

Än svårare för städerna var det att styra utvecklingen utanför stadsgränsen. Tomtjobbare skodde sig på bostadsmisären, som finns väl beskriven i Överståthållarämbetets femårsberättelser, i utredningar och tidningsreportage. I Årstadal, Hagalund, Kratsboda, Långbrodal med flera nyblivna förorter till Stockholm växte en vildvuxen bebyggelse upp. Utanför stadsplanlagt område kunde kommunerna inte styra bebyggelsen. Kommunikationer, gator och ledningar var bristfälliga eller saknades helt. Förhållandena beskrevs som vedervärdiga.

Författaren Sigfrid Siwerts har beskrivit tomtjobberiet i sin nyckelroman ”Selams”. Peter Basen – en girighetens stridsman – skildras i

romanen: ”Han kom nu till ett ganska vilt och underligt stenlandskap, som mest av allt liknade platsen för ett förödande krig. ... Över det hela yrde kråkorna – slagfältets korpar. Men Peter han var marodören i detta krig. Från varje framstöt av staden kunde han smyga hem med nya fina krigsbyten. Han strövade ute i bråten och smög sin grova namnteckning mellan köpare och säljare.”

Åtgärder mot bostadsnöden föreslogs av både konservativa och radikala politiker. De konservativa såg behovet både för att stoppa emigrationen och minska risken för en revolution. Kritiken mot bostadsförhållandena för arbetarklassen blev intensiv under åren kring sekelskiftet. Idéerna till en lösning hämtades som vanligt före 1945 från Tyskland. Reinhard Baumeister, verksam i Karlsruhe, hade föreläst om ”Moderne Stadterweiterung” och framlade 1902 en plan för stadsutveckling i Stuttgart, som blev en förebild även i Sverige.

I Dresden öppnade 1903 en stor stadsutställning. Herman Ygberg fick anslag för en Dresdenresa, som genomfördes under hösten 1903. Från Dresden hämtade han lärdomen att förutsättningen för en harmonisk utveckling av en expanderande stad var, att staden skulle besitta äganderätten till den mark över vilken stadsutvecklingen borde gå. Hans studier i Dresden och även i Berlin blev avgörande för den nya markpolitik som inleddes i Sverige med de s.k. lantegendomsköpen under 1900-talets första årtionden. Ygberg var den rätte mannen för detta skriver Carl Lindhagen, Stockholms borgmästare. Ygberg var ”jordspekulanternas skräck och det allmänna bästas oförtrutne tillskyndare.”

De första stora köpen i Brännkyrka och Bromma utanför Stockholm skedde redan 1904. Dessa första markköp följdes snart av flera. Totalt inhandlade staden 9 700 hektar under 1900-talets fyra första decennier. En karta över lantegendomsköpen visar med stor tydlighet vilken betydelse de haft för Stockholms utveckling. När köpen inleddes låg dessa områden utanför stadsgränsen. I dag är de synonyma med tunnelbanestaden.



*Stockholms lantegendomsköp 1903–1940, bild ur Stor-Stockholms villastäder, Stockholm 1942.*

### Stadsplanelag med kommunalt planmonopol

Städernas rättsliga handikapp när det gällde stadsplanernas genomförande insågs tidigt. Flera förslag väcktes. En kommitté med Herman Ygberg som expert la fram ett betänkande 1885 med förslag som innebar att gatumark skulle kunna avstås utan ersättning och som även innebar förbud mot byggen i strid med plan. Betänkandet ledde inte till något lagförslag från regeringen. Det dröjde till hösten 1903 innan en ny utredning tillsattes. Ygberg och två jurister var utredare. De arbetade snabbt och var färdiga med sitt förslag på våren 1904. I motiveringarna avspeglas Ybergers kvartsskellånga erfarenhet av hindren för stadsplaners förverkligande.

Det är anmärkningsvärt att stadsplanerna under nästan 30 år lämnades utan stöd i en effektiv lagstiftning. Förklaringarna kan vara en allmän tröghet inför stora reformer och ett kraftigt motstånd mot vad som uppfattades som ett intrång i äganderätten. Ledande poster i regeringen var besatta med starkt konservativa krafter som statsminister Gustaf Åkerhielm och justitieminister August Östergren.

Stadsplanelagen, beslutad 31 augusti 1907, trädde i kraft 1 januari 1908. Den syftade till ”dels att genom bestämmelser af civillags natur ordna de i följd av stadsplans fastställande och genomförande uppkomna rättsförhållanden mellan kommunerna och enskilda och dels att till underlättande af stadsplans genomförande fastslå skyldighet för vederbörande tomtägare, som af genomförandet förmenas hafva särskild fördel, att bidra till kostnaderna därför.”

Genom stadsplanelagen introducerades det kommunala planmonopolet i Sverige. Stadsplaner skulle antas av stadsfullmäktige eller allmän rådstuga samt fastställas ”af Konungens befallningshafvande”. Konungen fick dock inte, i motsats till vad som tidigare gällt, vid fastställandet avvika från den av kommunen antagna planen. Det motive-rades med de kostnader för genomförande som kommunen åtog sig genom planen. Därmed var det kommunala planmonopolet etablerat eller som det kom att kallas under följande decennier: ”städernas stadsplanemonopol” ibland också kallat ”städernas stadsplaneveto”. Det är bestämmelsen att överprövande och överordnade myndigheter inte kan sätta annat beslut i stället för den av kommunen antagna planen som konstituerar planmonopolet – inte att de saknar inflytande över planeringen.

Kommunerna fick både inlösenrätt och inlösensskyldighet till gatumark och annan mark för allmänna platser. Lagen gav också rätt till s.k. zonexpropriation ”d.v.s. rätt att, där sådant af Konungen pröfvas nödigt för reglering af trångt eller eljest olämpligen bebyggt område, exproprieras hela området, ej blott gatumarken.” Kommunen fick också rätt ”att innan stadsplan för området behöfver uppgöras, låta upprätta plan för hufvudgator” och inlösa marken. ”Områdets ordnande för bebyggande kan sedan ske efter hand och enligt de åsikter och behof, som därvid föreligga.”

Problemen med vildvuxen bebyggelse utanför de stadsplanlagda områdena uppmärksammades också. Riksdagen hade i en skrivelse 1904 uttalat: ”Då mark i städernas omedelbara närhet upplåtes till bebyggande, är det merendels i hög grad sannolikt, att å densamma skall uppstå ett tätare bebyggt samhälle. Likaledes äro vid järnvägsstationer, i närheten af industrielle anläggningar eller eljest förhållandena stundom sådana, att man ganska säkert kan förutse uppkomsten af ett dylikt samhälle. I sådana fall bör i Riksdagens tanke hänsynen till den enskilde jordägaren få vika för det allmänna intresset, att byggnadsverksamheten å sådana områden från början regleras till förekom-

mande af de olägenheter, hvilkas framtida uppkomst man eljest med ganska stor säkerhet kan befara.”

I stadsplanelagen fick Konungen möjlighet att förordna om att stadsplan skulle upprättas för områden ”å landet” där ”större byggnadsverksamhet är att förvänta”. Ett sådant förordnande medförde nybyggnadsförbud i avvaktan på fastställd stadsplan. Någon större effekt på nybyggandet utanför stadsgränserna fick dock inte detta stadgande. Även i fortsättningen var den aktiva kommunala markpolitiken en förutsättning för att komma till rätta med de problem riksdagen pekat på.

Den enda fråga som kom att föranleda längre diskussion vid riksdagsbehandlingen av 1907 års stadsplanelag var en motion i vilken förslags att lagen skulle stadga krav på bl.a. ”fria platser och offentliga planteringar” liksom ”offentliga lek- och rekreationsplatser”. Motionen bifölls inte, men mot bakgrund av den nutida stadsbyggnadsdebattens omhuldande av stenstadens slutna kvarter kan det vara intressant att återge herr Petterssons i Södertälje försvar för motionen. Han anförde bl.a.: ”Med det hastiga tempo, i hvilket våra städers utveckling under de senare åren har fortgått, har man alltmer öfvergått från ett öppet till ett slutet byggnadssätt. De öppna platserna ha blifvit färre, trädgårdarna ha försvunnit, och i stället har husens höjd ökats i betydande grad. Stora stenmurar stänga nu ute sol och luft ifrån de knappt tillmätta platser, där våra städers ungdom få växa upp... Motionären vill nu söka råda bot på detta genom att i själfva lagstiftningen få in en bestämmelse om, att öppna platser och särskilda lekplatser skola anordnas vid planläggningen.”

### Ny stadsplanelag ifrågasätter planmonopolet

Redan 1916 hade en kommitté blivit tillsatt för att se över 1907 års stadsplanelag. Utredningsarbetet blev som så ofta när det gäller planlagstiftning långdraget. Först 1928 förelåg förslag till ny stadsplanelag. Det kan vara värt att notera att under mer än halva det förra seklet så har planlagstiftningen utretts av särskilda kommittéer – småändringar oräknade.

Det förslag som 1931 förelades riksdagen motiverades bl.a. av behovet av att i lagligen bindande bestämmelser differentiera användningen av såväl byggnadskvarter som gator och allmän platsmark. Lagen gav också möjlighet till mer detaljerade bestämmelser för byggnader. Den förstärkte stadens ställning mot markägaren genom att det blev möjligt skära ner gamla byggrätter vid sanering och att för all-

männa ändamål ta i anspråk upp till 40% av oexploaterad mark utan ersättning till markägaren.

Den mest remarkabla förändringen – i varje fall den mest omdebatterade – var ifrågasättandet av städernas stadsplanemonopol. Regeringen föreslog att Konungen skulle kunna fastställa stadsplan mot stadens vilja. Detta förslag väckte upprörda känslor och livlig debatt i riksdagen. Försvare av förslaget anförde att ”paragrafen i praktiken knappast torde komma till användning, och sker det blir det endast i rena undantagsfall. Vid sådant förhållande kan stadgandet inte anses innebära något egentligt rubbning av principen om den kommunala självstyrelsen”. Kritikerna av förslaget ifrågasatte varför det då behövdes.

En av de argaste kritikerna var Carl Lindhagen, borgmästare i Stockholm och ledamot av första kammaren. Lindhagen tar upp en ideologisk diskussion. Principfrågan är, menar Lindhagen, markägarens intresse av att kunna exploatera sin mark. Regeringen förbehåller sig rätten att gå markägarnas intressen mot stadens vilja, ”varigenom de också kunna tillägna sig alla de jordvärdestegringar, som tillkommit annorledes än genom penningvärdets fall. Där har man också en orsak till de svårigheter och de pålagor som trycka hyresgästerna i de stora husen i de större städerna”. Varför är regeringen så angelägen att gå exploateringsintressena till mötes frågar sig Lindhagen. ”Det är ingenting annat än kronans privata exploateringsintresse i Stockholm där kronan äger så mycket mark” blir hans svar. ”Ty det anses vara kronans allmänna intresse att få så höga tomtexploateringsvinster som möjligt... utan hänsyn till att storstadens befolkning också äro människor, som böra i någon mån få leva i sol och ljus”.

Det är sannolikt att Lindhagen hade helt rätt i sina förmodanden. Staten har ofta varit en hårdför markjobbare vid planering i Stockholmsområdet. Det vittnar bl.a., bebyggelsen av Gärdet och Marieberg om. Det är värt att notera att Nationalstadsparken tillkom 1994 för att hindra staten exploatera området för parken, som var i stort sett helt i statlig ägo.

Riksdagen beslöt emellertid enligt förslaget och ett fönster i det kommunala vetot hade öppnats. Det blev emellertid, som sades i riksdagsdebatten, nästan aldrig utnyttjat. Så vitt jag känner till har det bara använts när staten på 1970-talet tvingade fram en stadsplan för postterminalen vid Tomtebodan mot Solna stads vilja. Detta grundar sig på hörsägen och kan vara en myt. Enligt Didons m.fl. kommentar till PBL har stadgandet aldrig utnyttjats.

## Kraven på offentlig kontroll över marken skärps

Den bostadssociala utredningen började arbeta 1933. Utredningen tecknade en bred och sammanhängande bild av de sociala bostadsproblemen och kom till slutsatsen att det var trångboddheten som var det avgörande problemet. För att åtgärda det problemet krävdes omfattande produktion av lämpliga familjelägenheter.

Det är nu första gången staten tydligt engagerar sig i bostadspolitiken. 1935 fattar riksdagen beslut om stöd till mindre bemedlade barnfamiljers bostadsförsörjning. Stödet skulle utgå såväl till dem som byggde bostäderna som till de familjer som skulle bo i dem. Beslutet innebar ett systemskifte i statens bostadspolitik.

För att genomföra den tilltänkta bostadssociala bebyggelsen krävdes rådgivning över marken. Planering var emellertid en kommunal uppgift. Genom kommunala markköp hade städer som Stockholm skaffat sig en betydande sådan rådgivning, men den bedömdes långtifrån tillräcklig. Arkitekten Uno Åhrén, sedermera Sveriges första professor i stadsbyggnad, skriver i en bilaga till Bostadssociala utredningen betänkande 1945: ”Så länge man inte skaffat sig möjligheter att inverka på bebyggelsens lokalisering, är stadsplaneringen till väsentlig del en chimär, en pappersexercis...Allteftersom kraven på samhällsbyggnad stiger måste då nya metoder tillgripas. Så har konflikten mellan markägarnas intressen och de allmänna intressena nu aktualiserat frågan om samhällets övertagande av äganderätten eller exploateringsrätten till marken”.

Med utgångspunkt bl.a. från Uno Åhréns bilaga till bostadssociala utredningen lämnar Torsten Nilsson, sedermera social- och utrikesminister, tillsammans med andra socialdemokrater samma år en motion i riksdagen med flera radikala förslag på markpolitikens område. De pekar i sin motion på kommunernas försök att få kontroll över markens användning genom att utvidga sina markinnehav. De framhåller betydelsen av att den värdestegring som uppkommer ”genom samhällets åtgärder...tillfaller samhället”.

Om inspirationen vid seklets början hämtades från Tyskland, så hämtades den nu från England. (Motionärerna skriver England även om UK eller Storbritannien vore en mer korrekt beteckning.) De hänvisar till betänkandena ”Scott Report”, ”Barlow Report” och ”Uthwatt Report”. Särskilt den sistnämnda väcker intresse ur markpolitisk synvinkel. Uthwattkommittén föreslog således:

- Generellt förbud mot exploatering av mark utanför bebyggda områden med ersättning för förlust av exploateringsvärde.
- Planeringsmyndigheterna får fritt bestämma inom vilka områden exploatering ska ske samt graden och arten av exploatering.
- Statligt inköp av mark i den mån den behövs för godkänd exploatering.
- I fall av enskild exploatering utarrendering av marken till exploatören.

Det är två huvudtankegångar som föranleder motionen skriver motionärerna. ”Den ena är att om långtgående åtgärder bli nödvändiga för kontroll av markens användning är det mera praktiskt att denna kontroll åvägbringas genom att samhället äger marken eller exploateringsrätten till marken än att kontrollen utövas genom ett virrvarr av restriktioner eller förpliktelser, som åläggas enskilda markägare...Den andra huvudtanken...innebär att värden som uppstå genom samhällets åtgärder och allmän samhällsutveckling, böra tillhöra samhället, och enskilda böra icke profitera därav annat än som medlemmar av samhället, samt att uppkomsten av fiktiva värden bör förhindras”.

### Planmonopolet får ny innebörd

En av de allvarligaste bristerna hos 1931 åra stadsplanelag var att den inte gav möjlighet bestämma var samhällsbildning fick ske. Exploateringen av mark för tätbebyggelse var i princip fri. Tätbebyggelse uppkom på områden som inte kunde försörjas med vägar, vatten och avlopp. Den kom att spridas över stora områden. Särskilt besvärande var förhållandena i städernas randområden. En utredning tillsattes som tog namnet ”stadsplaneutredningen 1942”. Dess betänkande med förslag till ny byggnadslag kom 1945. Förslagen var tämligen modesta. Utredarna föreslog således att det inom stad alltid skulle finnas en byggnadsnämnd vars lov alltid erfordrades vid nybyggnad. Om tätbebyggelse var att vänta ankom det på nämnden att antingen tillse att stadsplan upprättades eller vidta andra åtgärder för att förhindra ett planlöst eller eljest olämpligt utbyggande av staden. Nämnden kunde vägra bygglov i avvaktan på plan. Utredningen ansåg att gluggen i det kommunala planmonopolet skulle vara kvar.

Regeringens proposition kom emellertid att gå mycket längre. Den socialdemokratiska regeringen, som tillträdde efter att samlingsregeringen, som verkat under krigsåren, blivit upplöst, hade långtgående

ambitioner på bostads- och socialpolitikens fält. Man talade om socialistisk skördetid. När det gällde markpolitiken hade man påverkats av tankegångarna i riksdagsmotionen av Torsten Nilsson m.fl. En markutredning hade tillsatts som bl.a. skulle utreda om inte planläggningen skulle bygga på att marken var i samhällets ägo i större utsträckning. Departementschefen ansåg emellertid att planlagstiftningens reformering inte kunde avvakta resultaten av denna utredning. I stället radikaliserades utredningsförslaget i propositionen.

Departementschefen anför ”att välordnade byggnadsförhållanden uppenbarligen icke kunna åstadkommas utan inskränkningar i de enskildas dispositionsrätt till marken...den rätt att exploatera mark för bebyggelse som nu i princip tillkommer envar markägare (har) medfört allvarliga missförhållanden... Markägaren kan inte rimligen få vara berättigad att utnyttja sin mark på ett sätt som medför sociala missförhållanden och onödiga kostnader för det allmänna...Intresset att reglera den enskildes rätt att exploatera mark för bebyggelse inträder huvudsakligen i fråga om den tätare bebyggelsen. Mot gällande lagstiftning har särskilt anmärkts, att den icke förmår att i tillräcklig grad hindra uppkomsten av olämplig sådan bebyggelse...Det synes därför böra i princip fastslås, att det allmänna skall ha befogenhet att bestämma var och när tätbebyggelse må uppkomma”.

Departementschefen kritiserar sedan stadsplaneutredningen för att den inte lagt tillräckligt långtgående förslag för att komma till rätta med de påtalade missförhållandena. Det allmänna bör ju ”äga befogenhet att bestämma var och när tätbebyggelse må uppkomma”. Den lösning på problemet som föreslås i propositionen blir ett lagstadgande om att planläggning krävs för att mark ska få tas i anspråk för tätbebyggelse samt en föreskrift i byggnadsstadgan att ”byggnadslov må vägras beträffande företag som strider mot stadgandet”. Detaljplan får inte fastställas för område som från allmän synpunkt inte är lämpat för tätbebyggelse. Detaljplan skall inte heller fastställas förrän en exploatering är lämplig från allmän synpunkt. Tätbebyggelse kan således förhindras genom att detaljplaneläggning förvägras. Planläggning är alltför en kommunal uppgift.

Någon ersättning för den förlorade rätten till tätbebyggelse föreslogs inte. Möjligheten för en markägare att utnyttja marken för tätbebyggelse och därigenom få ett högre pris ansågs bero av samhällets utveckling och inte på ägarens åtgärder. Eventuella orättvisor markägare emellan kunde negligeras. Någon särskild bestämmelse om att

ersättning inte skulle utgå för vägrad tätbebyggelse behövdes inte. Det blev en naturlig följd av lagens utformning.

Hur togs denna i en internationell jämförelse radikala lagstiftning emot? Uthwatt-kommissionen hade ju föreslagit ersättning till markägarna för förlust av exploateringsvärde. Det är därför intressant att notera att förslagen antogs av riksdagen utan strid. Carl Ivar Ekströmer, bruksägare från Halland, var Högerpartiets talesman och talade även på justitieutskottets vägnar. Han anförde i Första kammaren: ”Egentligen var det väl knappast någon som väntade, att dessa lagförslags behandling skulle resultera i ett enhälligt utskottsutlåtande...Att så blivit fallet beror...på att denna proposition...har varit mycket noga förberedd. Den har så att säga vuxit fram naturligt i anslutning till utvecklingen... Departementschefen har...gjort en synnerligen förtjänstfull avvägning mellan samhällets intresse av en ändamålsenligt ordnad bebyggelse och den enskilde markägarens berättigade intressen”.

Varför gjorde inte de konservativa riksdagsledamöterna starkare motstånd? Ekströmer säger att propositionen var noga förberedd. Det kan tyda på att den förgåtts av förhandlingar. Kanske sågs alternativen som framskymtar i den tidigare nämnda motionen och i direktiven till markutredningen, som hemskare. Det är möjligt att ett grävande i högerpartiets arkiv kan ge klarhet. Ekströmer säger emellertid också att förslagen vuxit fram naturligt med hänsyn till utvecklingen. Högerpartiet kanske ställde upp på problembeskrivningen. Det är ju en angenäm tanke att politiken kunde styras av rationella överväganden.

Genom 1947 års byggnadslag fick det kommunala planmonopolet en ny innebörd. Det är inte längre en fråga om kommunens prerogativ i förhållande till staten utan kommunens eller överhuvudtaget de politiska organens monopol att besluta om exploatering av mark. Det brukar uttryckas så att kommunerna med 1947 års byggnadslag fick rätt att bestämma var, när och hur bebyggelse skulle tillkomma eller förändras. Det är denna innebörd i planmonopolet som genomsyrat min generation av planerare - genomsyrat den så starkt, att den tidigare innebörden, fastlagd genom 1907 års stadsplanelag, nästan helt förträngts. Det framkom vid en debatt om planmonopolet i tidskriften Plan 2005.

Kravet på statlig fastställelse av de kommunala planerna låg dock kvar. Det var inte i första hand en granskning av hur riksintressen behandlats som motiverade detta. Granskningen var en professionell kvalitetsgranskning. Riksdagen vågade 1947 inte lägga den granskningen på länsstyrelserna då länsarkitektorganisationen inte ansågs till-

räckligt utbyggd. Regeringen – K:Majt – kunde luta sig mot Byggnadsstyrelsens arkitektkompetens. Propositionen innehöll en noggrann genomgång av vilka arkitekttjänster som fanns vid Byggnadsstyrelsen. Först 1960 vågade man anförtro länsstyrelserna fastställelseprövningen.

### Planmonopolets betydelse ökar och medlen för en aktiv markpolitik förstärks

Med stöd av det kommunala planmonopolet och genom aktiv kommunal markpolitik har i stort sett all ny bebyggelse styrts genom politiska beslut. Regeringen tillsatte en markpolitisk utredning, som lämnade sitt betänkande 1964. Bostadsstyrelsen och byggnadsstyrelsen lämnade råd till kommunerna och följde utvecklingen. Bostadsbyggnadsprogrammen, som blev viktigare styrinstrument än generalplaner och regionplaner, började upprättas 1963.

Utredningen ”Höjd bostadsstandard” SOU 1065:32, som låg till grund för miljonprogrammets bostadsbebyggelse, visar att redan åren 1958-62 så tillkom 83% av flerfamiljshusen och 78% av de gruppbyggda småhusen på mark som upplåtits av kommunerna. Utredningen kommer dock till slutsatsen att det kommunala markägandet bör ökas och att resurser bör ställas till kommunernas förfogande för att göra detta möjligt. Den första förutsättningen för kontinuitet och stabilitet i bostadsbyggandet är god mark- och planberedskap i kommunerna.

Kungl. Maj:ts proposition nr 100 år 1967 är måhända det viktigaste dokumentet när det gäller grunderna för bostadspolitik. Det är i den propositionen den klassiska målformuleringen för svensk bostadspolitik formuleras. ”Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader.”

Huvudansvaret för samhällsbyggandet ligger hos kommunen och de viktigaste medlen är planmonopolet, förmedlingen av bostadslån, egna investeringar och en aktiv kommunal markpolitik, konstateras i propositionen. Regeringen anser att kommunerna bör bygga upp så god markberedskap att mark är säkerställd för minst 10 års byggande. Kommunerna får stärkta möjligheter i markpolitiken genom förköpsrätt, tomträttslån och markförvärvslån. Expropriationslagstiftningen ändras så att förväntningsvärden som uppkommit under en tioårsperiod före aktualiseringen av en expropriation inte behöver ersättas. Denna förändring gör att kommunerna inte behöver smyga med sina planer

såsom Göteborg gjorde vid förvärven av lantegendomarna i Angered och Bergum.

En sista förstärkning av kommunernas markpolitiska arsenal genomförs 1975 då bostadsfinansieringen reformeras. Den nya finansieringen innebär att statligt stöd endast ges till bostäder som byggs på mark som kommunen förmedlat. Under vissa villkor och med kommunal tillstyrkan kunde undantag från den regeln medges. I propositionen om bostadspolitiken noteras att andelen nyproducerade bostäder på kommunalägd mark den närmaste tiden före uppgått till 70% , vilket ansågs vara för lite. I propositionen uttalas också att planmonopolet är ”samhällets” monopol. ”Genom planmonopolet har lagts fast som en grundläggande princip för markpolitiken att det är samhället som ytterst ska bestämma över markanvändningen” uttalar departementschefen. Regeringen ansluter sig således till den vid den tiden gängse uttolkningen av planmonopolet och dess tillkomst. Den är inte så noga med åtskillnaden mellan stat och kommun som monopolets innehavare.

### Det kommunala planmonopolet utvidgas

Den fysiska riksplaneringen hade inletts 1965 på initiativ av dåvarande kommunikationsministern Olof Palme. Bakgrunden var behov av att bättre kunna reglera bebyggelsen utanför tätorterna. Det gällde både industrietableringar och den med ökad rörlighet snabbt växande fritidsbebyggelsen. Det var främst omsorgen om naturvärden, friluftsliv och ekologisk hänsyn som motiverade regleringsönskemålen. 1971 lämnade regeringen den första propositionen till riksdagen med anledning av den fysiska riksplaneringen.

Propositionen avsåg vissa provisoriska ändringar i byggnadslagen i avvaktan på en mer fullständig proposition till 1972 års riksdag och alltså efter valet till riksdagen 1971. I propositionen föreslogs bl.a. en utvidgning av tätbebyggelsebegreppet. Vid bedömning av om ett tilltänkt objekt avsåg tätbebyggelse skulle man ta hänsyn till om det under överblickbar tid förväntades uppstå behov av gemensamma anordningar. Det handlade längre inte enbart om den tänkta bebyggelsen i sig krävde sådan insatser utan även ett enstaka hus kunde bedömas som tätbebyggelse om det var troligt att det skulle inom en ”överblickbar” framtid följas av flera som tillsammans krävde investeringar i gemensamma anordningar.

Vid behandlingen i riksdagen tog emellertid civilutskottet ett bredare grepp på frågan om planenlighet i tillkommande bebyggelse.

Riksdagsledamöterna ville inte invänta den annonserade propositionen om fysisk riksplanering. Det var enligt dem uppenbart att planeringen kommer att framkalla behov av nya och bättre medel för att påverka markanvändningen. ”Enligt utskottets mening kan detta ökade behov tillgodoses endast om det i enlighet med 1947 års principer för tätbebyggelse slås fast att utnyttjande av mark även för glesbebyggelse förutsätter planmässiga överväganden från samhällets sida och att det sålunda tillkommer samhället att avgöra var och när glesbebyggelse får ske.” Riksdagen beställde således en proposition om en sådan lagändring och angav även att ersättning i fortsättningen inte skulle utgå för förlorad rätt till glesbebyggelse.

Dessa förslag togs inte lika väl emot som när tätbebyggelserätten togs bort 1947. Moderaterna i civilutskottet reserverade sig på ideologiska grunder. ”Förslagen uppfattas som ytterligare steg i riktning mot en total reglering av all markanvändning – en reglering som torde avses innebära att markäganderättens innehåll nästan helt urholkas och ersätts med ett till markinnehavet knutet system av särskilda skyldigheter.”

Regeringens och civilutskottets förslag blev emellertid riksdagens beslut. Därigenom hade planmonopolet utvidgats så att all bebyggelse måste prövas lämplig av kommunens politiska organ. Glesbebyggelse prövades direkt i ett bygglovärende varvid ett vägrat bygglov kan överklagas och den klagande få rätt mot kommunen. Det innebar dock inte att den överprövande myndigheten – länsstyrelsen eller regeringen – kan meddela byggnadslov utan den återförvisar ärendet för ny behandling. En vägran att upprätta detaljplan för tätbebyggelse kan därmed inte överklagas.

Nu – i mitten av 1970-talet – når den kommunala makten över marken sin höjdpunkt. Planmonopolet omfattar all bebyggelse och medlen för att kunna överta marken med äganderätt är starkt utbyggda. Det sker samtidigt som de bostadspolitiska motiven för denna starka ställning för den kommunala planeringen i stora stycken fallit bort. Per Borg pekar i sin doktorsavhandling ”Systemskifte”, som handlar om trögheter i omställningen av välfärdspolitiken, på att målen för bostadspolitiken i betydande utsträckning hade uppnåtts då miljonprogrammet avslutades 1975. Politiken övergår till att bli en produktionspolitik med sysselsättningen som överordnat mål.

## Nedmonteringen av det kommunala planmonopolet och den kommunala markpolitiken inleds.

Det kan synas hårt att inleda en analys av det kommunala planmonopolets nedmontering med en hänvisning till Plan- och bygglagen från 1987. Den presenterades ju som kommunernas myndighetsförklaring. Det är också helt rätt att den statliga kontrollen av kommunernas planering i stor utsträckning försvann, men sett till det innehåll i det kommunala planmonopolet som jag här diskuterat innebar dock lagreformen några försvagningar i kommunernas ställning

Kommunernas ställning gentemot den enskilde fastighetsägaren försvagades då denne fick ekonomisk trygghet till pågående markanvändning, vilket även omfattade byggnader på fastigheten. Möjligheten att styra förändringar i befintlig bebyggelse genom byggnadsförbud och vägran att upprätta nya detaljplaner försvann härigenom. Markägarens rätt till ersättning vid intrång i pågående markanvändning förstärktes också på riksdagens initiativ genom att skadan hädanefter bara beräknas på ”berörd del” av fastigheten och inte på hela fastigheten. Skadan nådde därigenom snabbare kvalifikationsgränsen för ersättning. Det var denna ändring som framför allt bidrog till att socialdemokraterna och centerpartiet gemensamt stod bakom reformen efter att under beredningen varit kombattanter.

Den möjlighet att anta detaljplaner mot kommunens vilja som infördes 1931 begränsades till att enbart avse planer som behövdes för att tillgodose riksintressen eller mellankommunal samordning. Inte heller i denna mer preciserade form har möjligheten att bryta det av Herman Ygberg skapade ”stadsplanevetot” utnyttjats, men i andra avseenden begränsades det kommunala vetot.

Vid den tillåtlighetsprövning av vissa särskilt miljöstörande anläggningar som införts i byggnadslagen som en följd av den fysiska riksplaneringen hade som en parallell till stadsplanevetot införts krav på kommunal tillstyrkan för regeringens tillstånd. Där föreslog regeringen en begränsning av det kommunala vetot. Kärnkraftsfrågan var den utlösande faktorn. Problemen med förvaring av kärnkraftsavfallet måste lösas. Det kommunala motståndet mot en förvaring var stort. Bostadsminister Hans Gustafsson som hade ansvaret för planlagstiftningen ansåg det inte rimligt eller moraliskt försvarbart att Sverige skulle behöva exportera avfallet därför att ingen kommun var villig ta emot det. Han föreslog därför att det kommunala vetot skulle ”öppnas på glänt”. Regeringen skulle kunna besluta om plats för avfallet mot en kommuns vilja om ingen annan likvärdig plats där förvaret acceptera-

des stöd till buds. Riksdagen strök paragrafen i 1987 års lag, men 1990 blev det genomfört.

Denna försvagning av det kommunala vetot eller planmonopolet har sedan permanentats och förstärkts så att det även omfattar anläggningar i trafikens infrastruktur samt vattenkraft genom miljöbalkens tillkomst 1999. Kommunernas ställning i förhållande till staten har därigenom kraftigt försvagats.

### Planmonopolet föreslås bli avskaffat

Bostadspolitiken omprövades kraftigt under 1990-talet. Riksdagen beslutade 1992 att statens subventioner till bostadsbyggandet skulle avvecklas. Beslutet innebar ett systemskifte. Det har av flera debattörer skildrats som att staten då abdikerade från bostadspolitiken. En sådan tolkning får också stöd i Per Borgs ovan nämnda doktorsavhandling. Beslutet kan sättas in i det mönster av omprövningar inom svensk ekonomi som framtvingades av Sveriges ekonomiska kris vid den tiden.

Bostadspolitiken hade fram till dess varit avskärmd från den allmänekonomiska utvecklingen. Politiken hade tagit sikte på att skydda bostadsproduktionen från pris- och ränteutvecklingen. Det har uttryckts som att det fanns en skyddande glaskupa över bostadssektorn. Den lyftes nu undan och bostadssektorn öppnades för allmänekonomisk påverkan. Nya bostäder skulle finansieras på marknadsmässiga villkor. Aktörer och initiativ kommer i dag i större utsträckning från den privata sektorn. Detta får effekter även för synen på det kommunala planmonopolet.

I en artikel i Dagens Industri 2004 går de två forskarna Kurt Psilander och Folke Snickars så långt att de föreslår att det kommunala planmonopolet ska avskaffas. De syftar då på det offentliga monopol gentemot de enskilda markägarna. Det bör påpekas att forskarna är väl kunniga om samhällsplanering. Snickars var vid tidpunkten för artikeln ordförande i Föreningen för samhällsplanering.

De för ett renodlat marknadsekonomiskt resonemang. De menar att utan planmonopol skulle tillgången på mark för bostadsbyggande öka och priserna pressas. De pekar på att markpriserna stigit mycket kraftigt under senare år och att det har skett främst på kommunägd mark. De menar att kommunernas utnyttjat sitt planmonopol och sin storlek som markägare för att pressa upp priserna för att förstärka kommunkassan. En intressant iakttagelse mot bakgrund av de historiska motiven för den kommunala markpolitiken. Den syftade som

framgått av redovisningen tidigare till att tillhandahålla mark för bostadsbyggande till låga kostnader. 90-talets ekonomiska omställning förändrade dock kraftigt kommunernas agerande i markpolitiken.

Resultatet av planmonopolet blir att vi får ett politiskt kontrollerat utbud av mark skriver författarna. Det är inte så överraskande eftersom det varit planmonopolets syfte. Den fråga man nu måste ställa sig är om planmonopolet tjänat ut. Behövs det inte längre? Har förutsättningarna för stadsbyggandet och dess finansiering förändrats så att monopolet motverkar sina ursprungliga syften? Bidrar kommunernas agerande som markägare till att misskreditera planmonopolet?

### Avslutande diskussion

Utvecklingen i de flesta länder har i den internationella litteraturen beskrivits som en förändring mot en mer marknadsorienterad markanvändningsplanering. Storbritannien var tidigt ute med medmonteringen av offentliga planeringsorgan under Margaret Thatchers tid som premiärminister, men övriga länder inom OECD-området har i olika hög grad följt efter.

Docent Hans Lind vid KTH har presenterat en analysmodell för att beskriva olika grader av marknadsorientering i samhällsplaneringen. Antitesen – den modell som Lind menar helt saknar marknadsorientering – är den svenska modellen som nådde sin höjdpunkt under 1970-talet. Lind kallar den idealtypen för stark kommunal planering. Den utmärks av att:

- Kommunen formulerar visioner för hur staden ska utvecklas.
- Kommunen har bestämda synpunkter på vad som ska byggas på en specifik fastighet.
- Kommunen har en stark legal position både när det gäller expropriation av mark och när det gäller markens användning och byggnadernas egenskaper.
- Det är inte möjligt överklaga kommunala beslut annat än för formella fel i handläggningen.
- Kommunen är en dominerande markägare.
- Kommunen äger bolag som kan vara exploatörer av bostäder, affärscentra m.m.
- Regeringen reglerar kreditmarknaden och ger generösa villkor för finansiering av kommunala bolags bostadsbyggande.

Det kan vara tveksamt att kalla den svenska modellen antites till marknadspåverkad markanvändningsplanering, men den kan ses som en extrem inom ramen för en marknadsorienterad demokrati. De tre viktigaste komponenterna för att beskriva graden av marknadsorientering är enligt Lind.

1. Kommunens grad av ideologisk dominans när det gäller att skapa framtidsbilder för markanvändningen.
2. Kommunens legala position när det gäller beslut om markanvändning och expropriation.
3. Kommunens finansiella styrka för fysisk utveckling, som beror på kommunala skatter och avgifter, statliga subventioner, ekonomisk utveckling och andra resurskrävande anspråk.

Med användning av dessa tre kategorier kan situationen i Sverige fram till slutet på 1980-talet beskrivas som:

Komponent	Kommunens ställning
Framtidsbilder	Stark
Legala rättigheter	Stark
Finansiella resurser	Stark

Det som har hänt fram till idag är att kommunernas finansiella resurser försvagats liksom deras legala ställning mot staten. Fortfarande dominerar kommunen ideologiskt när det gäller att ge bilder för utvecklingen. Det är bara kommunerna som har legitimitet för översiktlig fysisk planering. Den legala position, som planmonopolet ger, är oförändrat stark när det gäller ny bebyggelse, men staten stöder inte längre bostadsbyggandet. Kommunens legala rättigheter vid beslut om infrastruktur har försvagats genom att det kommunala vetot försvunnit. Även infrastrukturens finansiering har blivit problematisk och anspråken från andra sektorer på knappa kommunala resurser har blivit starkare

Thatchers Storbritannien representerar den andra ändan på skalan där marknadsekonomin slagit igenom hårdast i planeringen. Linds analys av läget efter Thatchers första mandatperiod visar nedanstående bild:

Komponent	Kommunens ställning
Framtidsbilder	Svag
Legala rättigheter	Svag
Finansiella resurser	Inte relevant

Det som utmärkte Thatcher-perioden i Storbritannien var att Urban Development Corporations, som bestod av representanter för den privata sektorn upprättade planer för olika områden och därmed också stod för idéerna om framtiden. Kommunerna förlorade sina lagliga möjligheter att besluta om markanvändningen.

I Sverige har medel som kan användas för att förhindra det ur miljösynpunkt önskade successivt skärpts på bekostnad av kommunernas inflytande, under det att finansiella medel för att främja en önskad utveckling avvecklats. En trendframskrivning innebär att de restriktiva medlen blir än starkare under det att de främjande medlen försvagas i takt med den offentliga sektorns finansiella utrymme.

Ett exempel på hur de restriktiva medlen fått en starkare ställning utgör Naturresurslagens överförande till Miljöbalken. Den har inneburit att en hel del beslut om lokalisering av verksamheter med miljöpåverkan förts över från den politiska sektorn till den juridiska. Stora exploateringsprojekt har visat sig ha väsentligt lättare att klara den politiska prövningen än domstolarnas bokstavstroga lagtolkning. Ett exempel på detta utgör regeringsrättens nej till detaljplanen för Norra Länken i Stockholm. Projektet hade dessförinnan klarat regeringens prövning.

Övergången mot starkare ställning för restriktiva instrument sammanhänger med minskat förtroende för politiska bedömningar. Det samma gäller den starkare ställningen för domstolarna på de politiskt tillsatta organens bekostnad. Det sägs ha varit ett uttalat syfte från utredaren av Miljöbalken. I förslag till ny Plan- och bygglag föreslår utredarna att all överprövning av kommunala beslut om planer och bygglov ska ske i nya plan- och miljödomstolar. Domstolarna sneglar inte mot politiska bedömningar eller kommunala opinioner. Det är därför en betydande risk att de allt starkare hinder för exploatering av mark och vatten som förs in i lagstiftningen kan skapa svårigheter för kommunerna att genomföra sina framtidsbilder. En tänkbar utveckling är att ny bebyggelse blir en fråga mellan privata exploatörer och domstolarna.

Utvecklingen mot marknadsstyrning innebär att privata initiativ får större betydelse för tillkomsten av ny bebyggelse. Kommunerna bedri-

ver inte längre bedriver aktiv markpolitik, vilket under hela 1900-talet har varit en av de viktigaste förutsättningarna för att styra bebyggelseutvecklingen. Kommunerna säljer i stället ut sin mark för att förbättra den kommunala ekonomin. Psilander och Snickars har en poäng när de hävdar att kommunerna kan utnyttja det kommunala planmonopolet för att driva upp priset på kommunalägd mark. Planeringsinitiativet förskjuts till den privata sektorn även om lagstiftningen fortfarande är uppbyggd på presumtionen att det är kommunen som tar initiativ till och genomför bebyggelseplanering.

Utvecklingen har också gått mot att lägga allt större vikt vid lokala opinioner. Lagstiftningen har successivt stärkt kraven på information och samråd. Anhängarna av en öppen planeringsprocess brukar framhålla att ett väl underbyggt faktamaterial och en planeringsprocess som ger tid för diskussioner undanröjer onödiga konflikter och misstänksamhet, men reella intressekonflikter kan inte lösas med samråd hur tidigt de än inleds i planeringsprocessen. De som nu förespråkar en avveckling av det kommunala planmonopolet tänker sig att en kommunal vägran att upprätta plan för ändrad markanvändning skall kunna överklagas till domstol. En utveckling av lagstiftningen som ställer stora krav på att precisera de bedömningsgrunder som nu lämnas till politiska överväganden om lämplighet. Vid en övergång till domstolsprövning är det naturligt att alla vars egendom berörs har insyn och kan göra sig hörda. Frågan är om detta också kommer att omfatta de egendomslösa som i sitt boende eller sin verksamhet berörs av exploateringsföretag. Tillspetsat kan man av denna diskussion dra slutsatsen att den framtida bebyggelsestrukturen i hög grad blir en fråga mellan profithungliga exploatörer, protesterande medborgare och bokstavs-trogna domstolar.

Det nationella perspektivet tenderar att minska i betydelse. Den allt mer globaliserade ekonomin bidrar till att regionerna inom nationerna agerar mer självständigt och konkurrerar om företagsetableringar och investeringar. I Sverige har den utvecklingen också påverkats av inträdet i EU. I den internationella litteraturen talas om "the marketing of places". Lind refererar till skrifter av Williams, Gleeson och Low från 1999. De redovisar ett pånyttfött intresse för planering när både offentliga och privata aktörer ser externa hot mot "sin" region. Gleeson och Low skriver att de ser "an end to the long antagonism between the market and planning in neo-liberal Western societies".

Det är påtagligt hur polariseringen mellan kommuner och regioner ökar även i Sverige. Vissa regioner expanderar, andra stagnerar; vissa utvecklas genom privat företagsamhet, andra är beroende av statligt stöd. Även den statliga regionalpolitiken tar allt mer sikte på att regionerna själva ska forma sin framtid i samverkan mellan politik och näringsliv. En välvillig tolkning av utvecklingen är att den kommunala/statliga hegemonin över planeringen ersätts av tre andra företeelser som får ökad betydelse:

- Förhandling mellan jämställda parter som representerar olika former av makt – politisk, finansiell och professionell.
- Juridisk prövning i domstol av kontroversiella planbeslut.
- Ökat medborgarinflytande bl.a. genom starkare mediabevakning.

Det kommunala planmonopolet infördes för 100 år sedan som för att förhindra privata finansintressens exploatering av resurssvaga bostadsökande. Kritikerna hävdar att det nu i stället bidrar till att hålla nere bostadsutbudet, driva upp bostadspriserna och öka välståndsskillnaderna. Ingår dess avskaffande i lösningen av vår tids problem?

## Referenser

- Borg, Per: *Systemskifte – En studie av tröghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärdspolitik*, Stockholm 2004.
- Cu 1971:26, *Civilutskottets betänkande i anledning av prop. 1971:118*
- Dahlberg, Axel: *Stockholms stads trädgårdsstäder. Uppkomst, utveckling och betydelse, Stor-Stockholms villastäder*, Stockholm 1942.
- Första lagutskottets utlåtande Nr 27, 1931
- Johansson, Ingemar: *StorStockholms bebyggelsehistoria*, Stockholm 1991.
- Lind, Hans: *Market-Oriented Land-Use Planning: A Conceptual Note*, Planning and markets, Los Angeles 2000.
- Lind, Hans: *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001*, Finansdepartementet, Ds 2003:6.
- Lindhagen, Carl: *Stockholms stads trädgårdsstäders historia, Stor-Stockholms villastäder*, Stockholm 1942.
- Motioner i andra kammaren Nr 449 23 januari 1945 av herr Nilsson m.fl.
- Mörner, Georg: *Ljus och luft – Herman Ygberg stadsingenjör och stadsplanerare 1844 – 1917*, Stockholmia 1997.
- Olsson, Rune: *Missuppfattat monopol*, Plan 2002.
- Psilander Kurt, Snickars, Folke: *Avskaffa planmonopolet*, Dagens Industri 2004.
- Prop 1907:26 *Förslag till lag angående stadsplan och tomtindelning.*
- Prop 1931:79 *Förslag till stadsplanelag m.m.*
- Proposition 1947:131.
- Protokoll från Riksdagens Första kammare Onsdagen den 11 juni 1947.
- Prop. 1967:100 *angående riktlinjer för bostadspolitiken, m.m.*
- Prop. 1971:118 *Förslag till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385), m.m.*
- Prop. 1974:150 *Riktlinjer för bostadspolitiken m.m.*
- Protokoll från Riksdagens Andra kammare onsdagen den 24 April 1907.
- Protokoll från Riksdagens Första kammare Lördagen den 16 maj 1931.

Riksdagens Särskilda Utskotts (N:o 2) Utlåtande N:o 1, 1907.

SOU 1945:15.

SOU 1965:32 *Höjd bostadsstandard*.

Stahre, Nils Gustaf m.fl.: *Stockholms gatunamn*, Liber 1983.

Swea Rikes Ständers Beslut, Gjordt, samtyckt och förafskedadt på  
Allmänna Riksdagen i Stockholm, som slutades den 2 Maji 1810.

Swensk författnings-Samling 1874 No 25.

Thobé, Erik: *Om det kommunala planmonopolet*, Plan 2003.

Åhrén, Uno: *Ett planmässigt samhällsbyggande*, bilaga till SOU  
1945:63 slutbetänkande av bostadssociala utredningen , del I.



# Nya villkor för den kommunala planeringen

*Av Göran Cars och Reigun Thune Hedström*

Under de senaste decennierna har skett stora och strukturella förändringar i samhället. Begreppet globalisering har fått en reell innebörd. Parallellt med denna utveckling har förutsättningarna för samhällsplaneringen förändrats. I debatten hävdas ibland att utvecklingen inneburit att den kommunala samhällsplaneringen förlorar inflytande och är på väg att marginaliseras. Vi delar inte den uppfattningen. I denna artikel hävdar vi att förändringar i omvärlden inte på något sätt gjort samhällsplanering mindre angelägen – tvärtom. Men, en förutsättning för en kraftfull kommunal samhällsplanering är att vi omprövar och omdefinierar såväl rollen som samhällplanerare som de planeringsrutiner vi traditionellt förlitat oss på.

## Vilken ställning har samhällsplaneringen i Sverige?

För oss som utbildades till samhällsplanerare på 1970-talet var begreppet 'planmonopol' centralt. I princip var det så att begreppet vägledde utbildningen. Budskapet var enkelt och tydligt, i och med 1947 års byggnadslagstiftning rätt fick kommunerna att "bestämma var, när och hur byggandet skulle ske" (Nationalencyklopedin). Planerarens roll var att utifrån analyser av behov och förutsättningar lämna förslag som underlag för politiskt beslutsfattande.

Denna syn på samhällsplaneringen lever kvar hos många än idag. Logiken ligger här i konstaterandet att Plan- och Bygglagen (PBL) på intet sätt desavouerat kommunens 'planmonopol', tvärtom. PBL:s ikraftträdande 1987 har till och med stärkt kommunens roll jämfört med tidigare. Denna föreställning om planeringens roll kontrasterar bjärt mot andra bilder som målas upp i dagens planeringsdebatt. Här är bilden ofta mörk. Kommunerna har förlorat sin roll i samhällsplaneringen. Stadsbyggnads- och planeringskontoren har genom nedskärningar berövats resurser och kompetens. Många gånger har de till med

berövats sina namn för att idag istället heta samhällsbyggnadskontoret. Argumentet är alltså att kommunerna i hög grad blivit av med sina styrmöjligheter bland annat genom utförsäljning av mark och genom en allmän försämring av de ekonomiska villkoren för samhällsplaneringen. Och, sist men inte minst har ett aktivt näringsliv med tjocka plånböcker tagit ledartröjan i många samhällsbyggnadsprojekt. Vad ska man då tro? Vilken bild är den rätta? Spelar den kommunala samhällsplaneringen en aktiv roll eller är den förpassad till åskådarläktaren? Vi känner inte samhörighet med någon av dessa ståndpunkter. Analyserna som görs är ofullständiga och slutsatserna blir felaktiga.

Vår ståndpunkt är att det finns ett starkt behov av samhällsplanering och att den kommunala planeringen kan och bör fylla en aktiv roll i denna. Men detta förutsätter att vi vågar och har kraft att ifrågasätta och utveckla den kommunala planeringsprocessen.

I en tid när grundläggande strukturer i samhället förändrats radikalt är det naivt att tro att traditionellt etablerade planeringsformer har ett evigt liv och att planeringen kan bedrivas på samma sätt som tidigare. En modernisering av arbetssätt, planerarrollen och planeringsprocessen är nödvändiga om den kommunala planeringen ska överleva.

## En ny spelplan

En diskussion om planeringens roll i dagens samhälle måste ta utgångspunkt i de strukturella förändringar som skett i ekonomin. I industrisamhället spelade samhällsplaneringen en annan roll jämfört med idag. Då var de platsbundna tillgångarna i form av skog, vatten, malm och jordbruksmark samt den fysiska infrastrukturen avgörande förutsättningar för utveckling av en kommun. Företagen var i hög grad geografiskt bundna till platsen. Och, där jobben fanns – dit flyttade människorna.

I det postindustriella samhället har detta förändrats. Utvecklingen har kännetecknats av en ökad rörlighet både hos människor och hos företag. Dagens framväxande företag är ofta rotlösa i bemärkelsen att de inte är bundna till en viss plats som kan erbjuda naturförutsättningar, råvaror eller infrastruktur som gör platsen unik och överlägsen som lokaliseringsort. Likväl som Ljungby, Norrköping eller Stockholm kan lokaliseringsplatsen ofta vara Hamburg, Tallinn eller Shanghai.

Parallellt med denna ökade geografiska rörlighet uppvisar företag inom modern teknologi-, informations-, utbildnings- och tjänsteproduktion också en annan karaktäristisk skillnad i jämförelse med traditionellt näringsliv. Det fasta kapitalets storlek är sett avsevärt mindre, och i många fall marginell. För detta 'nya' näringsliv är det istället det rörliga kapitalet som är den viktigaste tillgången. Det handlar om att attrahera 'rätt' personer som kan bidra till att förverkliga företagets affärsplan och utvecklingsstrategi. Humankapitalet är av avgörande betydelse för företagets framgång. Av detta skäl blir också investeringar i humankapitalet viktiga för företaget. Det handlar om att attrahera, utveckla och behålla anställda. I viss mån kan det enskilda företaget själv svara för sådana investeringar. Anställda som får goda och utvecklande arbetsvillkor ser naturligtvis detta som viktiga skäl för att ta eller för att stanna på ett arbete. Men detta är inte nog. Arbetsvillkoren, hur goda dessa än är, räcker inte för att attrahera och behålla anställda som har valmöjligheter. Ur individens perspektiv spelar också stadens kvaliteter som livsmiljö en viktig roll. För företagets får denna verklighet viktiga konsekvenser. Det handlar inte länge om att hitta den plats som är optimal för att 'producera' så effektivt som möjligt. Snarare handlar det om att välja en lokaliseringsort som är attraktiv för den typ av anställda som företaget har behov av.

På motsvarande sätt har rörligheten ökat hos individerna. Förbättrade kommunikationer har inneburit möjligheter att i allt högre grad separera arbete och boende. Konsekvensen har blivit att vi i genomsnitt pendlar allt längre till arbetsplatsen. Vårt omland har blivit allt större och begreppet regionförstoring har blivit en realitet för många.

Sammanfattningsvis kan man lite förenklat säga att tidigare flyttade vi som individer och arbetskraft till jobben, nu flyttar jobben till arbetskraften. Denna förändring har medfört en ökad konkurrens mellan städer. Framgångsrik stadsutveckling förutsätter idag en genomtänkt strategi för hur staden ska kunna tillhandahålla sådana kvaliteter att den kan hävda sig i konkurrensen med andra städer. Idag är det så att individens val av bostadsort avgörs av ett flertal faktorer; arbetsmarknad, bostadsmarknad, fritidsutbud, utbildningsmöjligheter etc. Den poäng som kan göras är att samtida forskning pekar på att kultur och kulturmiljö är faktorer som väger tungt för individens val av bostadsort. Exempelvis hävdar Castells att tidigare var industrin ryggraden i en stads ekonomi, i det framväxande 'post-industriella' samhället är det istället service och upplevelser. Vi kan alltså konstatera att idag

styrts individernas val av lokaliseringsort i allt högre grad av vilka 'livskvaliteter' orten kan uppvisa.

Vad har då detta med samhällsplanering att göra? Utvecklingen av transport- och kommunikationstekniken har alltså inneburit att vi som individer, givet en viss arbetsplats, ofta kan välja mellan ett antal bostadsorter. Och för många som söker arbete finns tänkbara arbetsplatser på olika orter. I detta läge uppstår en konkurrens i vilken både kommunen och näringslivet är parter med viktiga intressen att hävda. För näringslivet handlar det om långsiktig överlevnad, genom att kunna attrahera och behålla anställda. För kommunen handlar det om att kunna hävda sin sina förtjänster och fördelar som produktions- och livsmiljö i konkurrens med andra kommuner.

### Nya villkor för samhällsplaneringen

Slutsatsen från ovanstående att de bägge ytterlighetsståndpunkterna (att planmonopolet råder – eller att den kommunala planeringen tappat styrkraften) stämmer illa med verkligheten. Föreställningen att kommunen med stöd i 'planmonopolet' skulle kunna föreskriva samhällsutvecklingen stämmer inte. (Möjligen med undantag för projekt där det som ska utvecklas och byggas är en helt offentlig investering). I praktiskt taget alla projekt av mer än marginell karaktär har kommunen inte ett monopol i bemärkelsen man kan bestämma 'vad, var och hur'. För att planen ska kunna realiseras krävs att aktörer utanför kommunen är beredda att göra de investeringar som är nödvändiga. Inte heller föreställningen att 'kapitalet styr' är korrekt. Viljan och de ekonomiska resurserna för att genomföra ett projekt är inte nog för att något 'ska hända'. Kommunen har genom planlagstiftningen (detaljplanering och bygglov) kraftfulla medel för att bejaka eller motverka ett projekt.

Vår slutsats är alltså att snarare än att tillskriva *en* aktör 'makten över' planeringen, så är verkligheten den att makten är delad mellan deltagande aktörer. Reglerna på 'spelplanen' är sådana att parterna ömsesidigt är beroende av varandra för att ett projekt ska kunna realiseras.

I perspektiv av dessa 'spelregler' diskuterar vi nedan hur kommunen kan agera för att på ett effektivt sätt hävda allmänna och långsiktiga intressen i samhällsutvecklingen.

## Hur fungerar samhällsplaneringen idag?

Den tanke som låg till grund för Plan- och bygglagen vara att planeringsprocessen ska kunna ses som en sekvens av aktiviteter som följer i en logisk ordning.

*Figur 1. Planeringsprocessen så som tänkt*

Idé

Programarbete

Planarbete

Utställning/samråd

Antagande

Genomförande

Tanken var att processen skulle integrera ett antal förberedande, utredande och planeringsrelaterade aktiviteter med formellt beslutsfattande. Kommunen tilldelades en nyckelroll, både i formen av att driva processen och genom sin roll som 'beslutsfattare'.

I den *idéfas* som utgör utgångspunkten för all planering var tanken att detta idégenererande för projekt av mer principiell betydelse skulle ske i kommunen. Politiska överväganden, visioner och övergripande strategier för kommunens utveckling skulle vara startpunkter för den därpå följande planeringen. *Programarbete* ska genomföras för att belysa olika aspekter och anspråk i samband med ett större eller komplext stadsbyggnadsprojekt. Det kan här handla om att analysera ekologiska, ekonomiska eller sociala konsekvenser av ett projekt och hur de samspelar med varandra. *Planarbetet* innebär att vägledande idéer och överväganden från programarbetet tas till utgångspunkt för ett detaljplanearbete vilket ytterst syftar till att rättsligt reglera framtida utveckling och markanvändning. *Utställning och samråd* under processens gång innebär samverkan med aktörer som berörs av det aktuella planförslaget. Informella överläggningar, samrådsmöten och konsultationer utgör formerna för förankring av planförslaget. *Antagande:* Makten, i form av formellt beslutsfattande ligger entydigt hos kommunen. Det framtagna planförslaget, eventuellt reviderat med ledning av synpunkter som framförts under samrådsfasen ligger som grund för den politiska bedömningen och antagandet av planen. *Genomförandet:* Den antagna planen är juridiskt bindande och har en stark ställ-

ning i genomförandefasen av planeringsprocessen. Byggande och annan förändring av markanvändningen ska ske i enlighet med planen. Samtidigt ger planen rättigheter. Bygglovsansökningar som är i överensstämmelse med planen ska bejakas.

### Något har hänt

Denna idealbild av hur planeringen ska fungera är behäftad med problem – den stämmer inte med verkligheten. I två avseenden ser verkligheten idag annorlunda ut, jämfört med de föreställningar på vilka planlagstiftningen bygger. Dessa två 'avvikelser' redovisas i figuren nedan.

*Figur 2. Planeringsprocessen i praktiken*

Idé	← Privata initiativ
Programarbete	
Planarbete	← Villkorade avtal
Utställning/samråd	
Antagande	
Genomförande	

En första 'avvikelse' rör **idégenererade och initiativtagande**. Här kan vi se att en betydande förändring skett under de senaste decennierna. Mycket av efterkrigstidens samhällsbyggande föranleddes av offentliga initiativ, så är det inte idag när mycket av idégenererandet emanerar från privata aktörer. Vare sig det handlar om en externetablering av handel, kontorsbebyggelse, en ny idrottsarena, eller nya bostäder är det idag snarare regel än undantag att privata aktörer står bakom idén och initiativet.

Det faktum att initiativet till ett projekt flyttats från den offentliga till den privata sektorn kan också förklara det andra 'nya' inslaget i planeringsprocessen, förekomsten av **villkorade avtal/överenskommelser**. En privat aktör med ambition att realisera sin projektidé är medveten om att ett genomförande kräver acceptans, i form av en detaljplan, antagen av kommunen. Därför förutsätts att idégenererande och initiativ kopplas till överläggningar och förhandlingar med kommunen i syfte att erhålla stöd för en exploatering.

### **Vad är problemet med alltför tidiga förhandlingsöverenskommelser i planeringsprocessen?**

Denna typ av förhandlingsöverenskommelser i tidiga skeden av planeringsprocessen motiveras av ambitionen 'att få något att hända'. Genom överenskommelsen och avtalet skapas en relation mellan kommunen och en exploatör, som även om den inte är juridiskt bindande, blir moraliskt förpliktigande och kommer att vägleda den fortsatta planeringsprocessen. Vi menar att denna typ av avtal eller överenskommelser är olyckliga av flera skäl. Det handlar om såväl krav på effektivitet och bevakande av allmänna intressen som om krav på insyn och medverkan i den demokratiska processen.

### **Förlorad kreativitet**

Ur effektivitetsperspektiv är överenskommelser tidiga skeden av planeringsprocessen ett problem. En väl genomtänkt och strukturerad planeringsprocess utmärks av sin kreativa karaktär. Det handlar om att i processens olika skeden kunna väga olika intressen som står på spel. Hur ska krav på ekologiska hänsyn kunna vägas mot ekonomiska intressen, och hur ska sociala kvaliteter säkras. Den kreativa utmaningen ligger i att komma förbi föreställningen att planeringen är ett nollsummespel, där det handlar om antingen eller och där det med nödvändighet finns vinnare och förlorare. Ytterst är utmaningen att formulera lösningar som är sådana att de berörda parternas grundläggande intressen kan tillgodoses samtidigt som de som kompensering gör eftergifter i frågor som är av relativt sett mindre betydelse för dem. Detta resonemang kan illustreras med ett exempel. På den lokala köpgatan står boendes krav på en bilfri miljö i direkt konflikt med köpmännens krav på ökad tillgänglighet för bilburna kunder. En planeringslösning som bejakar endera av dessa ståndpunkter för rakt in i nollsummespelets fälla. En av parterna blir vinnare, den andra förlorare. För att komma ifrån denna låsta situation finns anledning att inte omedelbart acceptera de ståndpunkter (krav) parterna uttrycker, utan att istället undersöka vilka underliggande intressen parterna har, dvs. varför ser de boende ser biltrafiken som ett problem; är det pga. olycksrisker, buller, föroreningar eller kanske därför att man ser bilarna som ett störande inslag i stadsmiljön? På motsvarande sätt kan man undersöka vilka underliggande intressen som ligger bakom köpmännens ståndpunkt. Resultatet av en sådan analys visar som regel att det som ursprungligen framställdes som krav från respektive part är

ineffektiva lösningar. Kanske ligger en för bägge parter acceptabel lösning i att hastigheten reduceras, trafiksäkerheten förbättras, gatubeläggningen förändras och att gatuparkeringen kompletteras med intilliggande parkeringsmöjligheter i närmiljön. Bägge parter kan alltså ofta bli vinnare, i bemärkelsen att de tycker att en lösning är acceptabel. Den poäng som här kan göras är att avtal och överenskommelser i tidiga skeden av processen omöjliggör eller i vart fall avsevärt försvårar den kreativitet som är en förutsättning för att utveckla ömsesidigt acceptabla (vinna-vinna) lösningar. I det ögonblick som ett avtal träffas går i hög grad incitamenten till kreativitet förlorade eftersom avtalet föreskriver en viss lösning.

Ett avtal/överenskommelse i tidiga skeden reducerar således påtagligt möjligheterna till kreativa lösningar på olika problem och konflikter som dyker upp under processens gång, eftersom resultatet redan föreskrivits. Så, snarare än tidiga avtal/överenskommelser finns skäl att utveckla planeringsprocessen i andra riktningar. Ytterst måste målet vara att öka dess kreativa inslag och att förstärka de mekanismer som kan generera ytterligare värden, så väl till parterna var för sig men också till det sammantagna slutresultatet som sådant. Här är grundbulten att förstå under vilka förutsättningar kreativitet och värdeskapande kan utvecklas. En förutsättning för detta är att de berörda parterna kan förmås att lämna intagna 'positioner' och istället artikulera sina grundläggande intressen. Detta låter sig lättare sägas än göras. Ett förtroendefullt samarbete måste utvecklas mellan parterna. Planeringsprocessen måste utrustas med forum i vilka parterna i informella former kan etablera ett samtal. Detta samtal har två ledstjärnor, förståelse och kunskap. Snarare än att betrakta andra parter som motståndare finns skäl att betrakta dem som medspelare. Medspelare som har legitima intressen att hävda (vare sig de handlar om miljö, ekonomisk utveckling eller boendeförhållanden) och som därmed har en självklar rätt att artikulera dessa. I det faktum att man i ett samtal lyssnar på varandra ligger de grundläggande förutsättningarna för respekt och förståelse. Att man lyssnar och samtalar innebär att man kan 'ta till sig' nya perspektiv och värderingar, även om man inte delar dessa uppfattningar.

Kunskap är det andra nyckelordet. Många gånger handlar konflikter i planeringen om att man inte har samma uppfattning om vilken konsekvensen av en viss åtgärd blir. För att återknyta till exemplet ovan, "om vi sänker hastigheten till 30 km/tim så kommer bullernivån att sjunka avsevärt". Är detta påstående rätt eller fel. En klassisk kon-

flikt är 'ett läger' hävdar 'ja' och det andra 'nej'. Om planeringen inordnat det förtroendefulla samtalet som den del i planeringsprocessen finns betydligt bättre förutsättningar att lösa denna typ av konflikter som annars ofta tenderar att hamna i återvändsgränder. Istället för att hävda intagna positionen blir uppgiften nu istället att tillsammans överväga ur man kan få kunskap; finns det exempel att hänvisa till, eller finns det 'experter' som parterna ömsesidigt känner förtroende för som skulle kunna bidra med en 'objektiv' bedömning.

### **Kommunen tappar initiativet**

Det finns en omfattande litteratur om samverkan och förhandlingar. Denna äger i allra högsta grad relevans för samhällsplaneringen. En av grundreglerna i denna litteratur är att 'initiativet' spelar en avgörande roll för utfallet av en viss fråga. Den som har initiativet har generellt sett ett viktigt övertag i förhållande till andra parter. Med initiativet följer två fördelar. Den första innebär att initiativtagaren är bättre förberedd än motparten. Att ta initiativ förutsätter att man har förberett sig, exempelvis genom att fundera över frågor av typ: hur angeläget är detta projekt, hur mycket är jag beredd att satsa för att få se det realiserat, vilka är de viktiga sakintressen som står på spel, vilka intressen har andra parter, vilka kan tänkas understödja, vilka kan tänkas motsätta sig, vilka möjligheter finns att skapa koalitioner? Den andra fördelen ligger möjligheten att agera taktiskt, dvs. att ställa sig frågor av typ: om jag säger A, hur agerar jag då om motparten säger B eller C. Det finns alltså en möjlighet att agera strategiskt, att bestämma en handlingsplan som innebär att man försöker förutsäga tänkbara reaktioner från motparten och att man utifrån denna bedömning överväger hur man 'bäst kan gå vidare'. I dessa strategiska överväganden finns naturligtvis också möjligheterna att lägga in taktiska överväganden av typ: "vi måste ha ett svar på detta inom två veckor" eller "ja, om ni är tveksamma är det tråkigt, men grannkommunen är också intresserad".

Den teori som finns om initiativets betydelser sammanfaller klockrent med svensk praktik. I intervjuer med svenska politiker och tjänstemän inom samhällsbyggnadsområdet var ett vanligt svar på frågan, "vad är det mest problematiska med förhandlingar med privata aktörer om samhällsbyggande", följande: "vi blev tagna på sängen", "det fanns ingen tid att ordentligt tänka igenom förslaget", "vi var och förblev ett steg efter".

Sammanfattningsvis. Initiativet har en stor och avgörande betydelse för utfallet. Vi kan samtidigt konstatera att detta initiativ i hög grad gått kommunerna ur händerna. Idag är det som regel inte kommunerna som tar initiativ till större samhällsbyggnadsprojekt, utan privata aktörer. Detta menar vi är djupt olyckligt. Kommunen avhärdar sig igenom detta i realiteten möjligheten att svara för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Den långsiktiga och ur allmänintresse viktiga funktionen att svara för samordning och långsiktiga strategier går förlorad. Men inte heller ur det kollektiva privata intresset är det bra att kommunerna tappat greppet över spelplanen. Även om ett initiativ kan vara starkt önskvärt och lönsamt ur *en* privat aktörs intresse kan det vara djupt olyckligt i ett längre perspektiv, också ur privata intressenters perspektiv. Vår slutsats är glasklar – kommunerna måste återerövra initiativet över samhällsbyggandet. Vi återkommer till detta på följande sidor.

### **Demokratiproblem**

Vid sidan av de effektivitetsmässiga problem som uppkommer när förhandlingsöverenskommelser träffas i allt för tidiga skeden av planeringsprocessen så ställs vi också inför problem ur demokratisk synvinkel. Det handlar här såväl om medborgare och andra som berörs av planeringens utfall som om den politiska styrningen av processen.

Insyn och möjligheter till deltagande och inflytande är strakt betonade som kvaliteter i den svenska planlagstiftningen. Dessa möjligheter till engagemang för medborgare och andra berörda framstår snarare som tomma honnörsord än som realiteter när planeringsprocessen styrs av avtal/överenskommelser som träffas i tidiga skeden. I realiteten är utfallet av planeringsprocessen ofta redan avgjort när ärendet formellt hanteras i samråd och remitteras för synpunkter. De former som PBL anvisar för insyn och inflytande blir chimärer, samrådet blir ett spel för galleriet, ett sätt att formellt befästa det som i realiteten beslutats tidigare i andra fora. Att detta är ett demokratiskt problem råder det ingen tvekan om. Medborgarnas tilltro till systemet riskerar att gå förlorad. Det faktum att planeringssystemet många gånger inte förmår erbjuda delaktighet är dock inte liktydigt med att medborgarna förlorat möjligheterna att påverka processen och utfallet av planeringen. Tvärtom kan vi konstatera att medborgarna på olika sätt utvecklat nya vägar och metoder att påverka. Insikten om att den kommunala spelplanen och spelreglerna förändrats innebär att också den allmänhet

som vill utöva inflytande i en viss planeringsfråga förändrar sitt agerande. Snarare än att förlita sig på de former för samråd och samverkan som PBL anvisar söker man nya vägar för att göra sin röst hörd. Den förändring som skett innebär enkelt uttryckt att den som vill påverka, snarare än att sitta och vänta på att bli uppjuden till dans, själv tar initiativet för att se till att den egna frågan får vederbörlig uppvaktning. Här finns ingen generell metod för hur berörda medborgare får upp sina krav på dagordningen. Snarare än en viss metod så kännetecknas verkligheten av mångfald. Beroende på vilken typ av planeringsfråga det handlar om, vilka resurser och kontakter man har till förfogande så väljer man en metod som framstår som ändamålsenlig. Det kan handla om att bilda en 'intresseförening' eller 'aktionsgrupp', att uppvakta massmedia, att på olika sätt obstruera den formella planeringsprocessen eller att skapa allianser för lobbying riktad mot representanter för politik och förvaltning. Sett ur individens perspektiv är detta utomparlamentariska agerande ofta mer framgångsrikt än att 'dra sin sak' inom de former som PBL anvisar.

Ur samhällelig synvinkel finns dock anledning att ställa sig tveksam till denna 'nya' form för medborgarinflytande. För det första så kan vi se att det finns en stor skillnad vad gäller olika gruppers möjligheter att påverka. Medan det i områden med invånare rika på ekonomiskt, socialt och politiskt kapital finns goda chanser att göra sin röst hörd, har invånare i marginaliserade områden väsentligt sämre förutsättningar. Det är också så att en aldrig så stor lokal samstämmighet i en viss fråga inte med självklarhet kan ses som ett uttryck för demokrati och folkvilja. Uttrycket NIMBY (Not In My Back Yard) illustrerar detta problem. Uttrycket står för att vi alla har en insikt att vi behöver vissa kollektiva nyttigheter för att vårt samhälle ska fungera, exempelvis vägar, flygplatser, sopanläggningar, fängelser eller daghem. Vårt dilemma är dock att vi inte vill hade dem i vår egen närmiljö. När frågor av denna typ behandlas utanför planeringsprocessen blir de svåra att hantera i och med att sammantagna överväganden om för- respektive nackdelar med olika lokaliseringalternativ inte kommer att bli belysta.

Vid sidan av dessa demokratiproblem får den förändring som skett i medborgarna agerande också andra effekter på processen. Planeringsprocessen blir ofta starkt utdragen i tid; uppvaktningar, protester, krav på kompletterande utredningar och överklagande kostar stora summor i förlorad tid och i pengar. Många gånger blir slutresultatet att det tänka projektet inte kan genomföras eller att det blir en 'dålig

kompromiss' som ingen är riktigt nöjd med. Ofta blir kostnaderna för genomförande väsentligt högre än de som ursprungligen kalkylerades.

Sammanfattningsvis kan vi se att medborgarna på goda grunder valt att agera utanför det ramverk som PBL erbjuder. Det finns ingen anledning att moralisera över detta, ur individens perspektiv, rationella sätt att göra sin röst hörd. Sett ur ett samhälleligt perspektiv är det dock önskvärt att medborgarnas synpunkter vägs i planeringsprocessen på ett mer systematiskt sätt, som innebär att olika gruppers intressen kan vägas samman, liksom att ett visst planeringsprojekt kan studeras med avseende på hur det påverkar såväl den lokala platsen som den omgivande staden/kommunen. Ambitionen att hantera medborgarsynpunkter och medborgardeltagande inom ramen för planeringsprocessen kan dock inte lyckas med mindre att medborgarna upplever att denna process är rättvis, öppen och inbjudande, samt att den erbjuder reella möjligheter att kunna göra sig hör och att man kan påverka utfallet. Vi återkommer till detta i den avslutande delen av denna uppsats.

Också ur ett politiskt perspektiv är överenskommelser/avtal i tidiga skeden av planeringsprocessen problematiska. Här finns en spänning mellan reellt och formellt beslutsfattande. Avtal som träffas under planeringsprocessen är *villkorade*, dvs. de är inte rättsligt bindande. För att få rättsvekning och bli juridiskt bindande förutsätts att kommunen (som regel genom beslut i kommunfullmäktige) antar i en detaljplan som är i överensstämmelse med innehållet i den överenskommelse/det avtal som träffats mellan parterna. Problemet ligger här i att det politiska antagandet av planen (det formella beslutsfattandet) kan reduceras till en formalitet, och att det reella beslutsfattandet sker i de förhandlingar som ligger till grund för träffandet av avtal.

Hur kan den kommunala planeringen utvecklas?

### **Ett nytt perspektiv på kommunens roll**

Vår ståndpunkt är alltså att den kommunala planeringen på intet sätt spelat ut sin roll. Men för att kunna hävda allmänna och långsiktiga intressen måste kommunen förstå och ta konsekvenserna av att strukturella förändringar i samhället innebär att villkoren för den kommunala i vissa avseenden är annorlunda idag jämfört med tidigare.

Spelplanen ser idag annorlunda ut och det innebär också att spelreglerna förändrats. Kommunen måste alltså för att vara framgångsrik inse att traditionella perspektiv, arbetsmetoder, processer och förhåll-

ningssätt måste utvecklas för att kunna möta de realiteter som idag gäller. Den insikt som kanske är allra viktigast är att offentliga och privata aktörer i dagens Sverige är ömsesidigt beroende av varandra. Det är inte så att den ena har makt över den andra. I detta avslutande avsnitt av uppsatsen diskuterar vi hur kommunen kan rusta sig för att effektivt slå vakt om samhällliga och långsiktiga intressen.

### **Ta initiativet**

För att råda bot på denna för kommunerna så begränsande och ”tvingande” planeringsmodell förstår vi oss att man måste finna nya förutsättningar för kommunens initiativmöjlighet. Initiativets betydelse kan inte nog understrykas. Den kommun som ’ligger lågt’ och som initierar planering först i det ögonblick som andra parter kommer med förslag till utveckling och byggande kommer att få det utomordentligt svårt att under processens gång effektivt kunna hävda sina intressen. Problemet med initiativ är det kan vara lättare sagt än gjort. Vi menar att kommunerna har goda förutsättningar. Utmaningen ligger i att bättre använda de planingsinstrument kommunen förfogar över. Framför allt ser vi att översiktsplanen och fördjupningar av denna skulle kunna spela nyckelroller. Vi diskuterar detta nedan.

### **Vitalisera översiktsplaneringen**

De första generationerna av översiktsplaner var i hög grad markanvändningsplaner som redovisade ett ut kommunalt perspektiv önskvärd utveckling. Analyser av framtida utvecklingshot och utvecklingsmöjligheter lyste i hög grad med sin frånvaro. Likaså saknades ofta problematiseringar och analyser av hur konflikter mellan olika utvecklingsmål, intressen och intressenter skulle kunna hanteras. Det praktiska resultatet av dessa planer blev många gånger begränsat. Översiktsplanerna fick litet genomslag i verkligheten och den påföljande detaljplaneringen gick många ’sina egna vägar’ utan att bekymra sig allt för mycket över översiktsplanens riktlinjer. Under de senaste åren har vi kunnat se ett nyvaknat intresse för översiktsplaneringen och parallellt med detta har också formerna för planeringen utvecklats. I väsentligt högre grad än tidigare har översiktsplaneringen blivit analytisk i bemärkelsen att ambitionen är att förstå relationen till omvärlden och hur olika utvecklingstrender påverkar förutsättningarna för kommunen.

Bilden av framtidens samhälle och vilka behov kan uppstå är svåra att förutse, det enda man vet är att man planerar för något oförutsägbart trots att man gärna planerar för något som man ändå tror ska inträffa. Kommunens måste bli mer avancerad i sin planerarroll vilket betyder att man måste kunna förhålla sig till olika scenarier och i varje ögonblick vara beredd att ifrågasätta det förslag som presenteras. Hur klarar man då denna tulipanmaros? En framgångsrik metod är att skaffa sig kunskap. Kunskap om människors behov och villkor i den egna kommunen samtidigt som förhållanden i angränsande kommuner blir minst lika betydelsefull att känna till. Vad styr människors val eller 'icke val'? Kan kommunen mäta sig med andra i regionen eller finns det andra möjligheter att möta omvärldsförändringar. Är kunskapen om den egna kommunens möjligheter och resurser tillräckliga eller måste man samverka med andra för att kunna erbjuda invånarna ett 'gott val'.

Kommunens nya översiktsplan blir ett annorlunda planeringsinstrument än tidigare och kommer att fundera som en arena där olika möjliga scenarier/möjligheter beskrivs. Handlingsutrymmet ska vara tydligt, men man också kunna identifiera effekterna av de olika valen beroende på vilken man väljer att utveckla.

### **Den fördjupade översiktsplanen får en nyckelroll**

Den utveckling vi ser av översiktsplaneringen skapar förutsättningar för kommunerna att på ett slagkraftigt sätt kunna hävda allmänna och långsiktiga intressen i den kommunala utvecklingsplaneringen. Välgrundande analyser av framtidsmöjligheter i översiktsplaneringen innebär att kommunerna kan lämna rollen 'åskådare' och ta rollen som initiativtagare. I detta arbete spelar enligt vår uppfattning fördjupningar av översiktsplanen en nyckelroll (Dessa fördjupningar ges olika benämningar i kommunerna, exempelvis områdesprogram, fördjupad översiktsplan eller kommundelsplan – kärt barn har många namn). Med utgångspunkt i översiktsplanen finns anledning att omsorgsfullt studera var det finns skäl att göra fördjupningar. Det kan handla områden som upplevs som problematiska, eller i vilka olika intressen hamnat i konflikt kring alternativ framtida utveckling. Men framför allt handlar det om att analytiskt arbete för att kunna identifiera områden som står inför förändring, dvs. områden i vilka omvärldsförändringar kommer att leda till nya förutsättningar. Det kan exempelvis handla om nedläggning av verksamhet (sjukhus, regementen, industrier) som

ligger i central lägen i kommunens tätort. De kan också handla om väg- eller järnvägsinvesteringar som kommer att påverka resmönstren inom och till kommunen, eller så kan det handla om en omstrukturering av kommunens hamn- och sjöfartsverksamhet som innebär att vattennära ytor i centrala lägen friställs. Denna typ av omvandlingsområden är inget nytt fenomen. De har alltid funnits och kommer alltid att finnas. Traditionellt har de ofta pekats ut i översiktsplanen som områden i förändring och områden som kräver fortsatt utredning. Det beklagliga är att i och med detta har ofta initiativet till förändring gått förlorad för kommunerna. Markeringen 'ovandlingsområde' har varit en signal för privata aktörer, 'här är något på gång', 'här finns en potential för utveckling'. På den privata sidan har detta många gånger föranlett en febril aktivitet i vilken kärnfrågorna varit: vilka är områdets sannolika utveckling, vilka är dess potentialer, vilka verksamheter skulle kunna lokaliseras hit, hur skulle en utvecklingsstrategi kunna formuleras? Tyvärr har denna privata aktivitet inte haft en motsvarighet på den offentliga sidan. Resultatet har ofta blivit det som beskrivits ovan. Kommunen har blivit 'tagen på sängen' av privata intressenter som kommit med omsorgsfulla analyserade och väl genomtänkta förslag till utveckling. I påföljande samverkan och förhandlingar har som regel den väl förberedda initiativtagande parten har ett försteg och därmed också kunnat vinna fördelar.

Vi hävdar att dessa inledande och informella faser av planeringsprocessen är avgörande för utfallet. Följaktligen anser vi att kommunerna på ett mer systematiskt sätt än vad som vanligen sker idag måste ägna uppmärksamhet åt frågan om initiativets betydelse. Vad vi hävdar är att kommunerna måste förskjuta intresse och resurser till detta inledande skede av planeringsprocessen. Kommunen får inte bli 'tagen på sängen' och innan förhandlingar inleds måste kommunen själv ha en klar bild av hur man ser på det aktuella området; problem, behov, potentialer och utvecklingsmöjligheter. Kommunen måste alltså hänga med eller kanske till och med blir pådrivare. Man måste skaffa sig handlingsberedskap och våga ta initiativ. Vi ser framför oss en aktiv lokal politisk 'rörelse', dvs. de etablerade partierna tar kommandot och börjar fundera över vilka är de kritiska frågorna för kommunen, för medborgarna, där inte minst ungdomar och äldre måste få bli mer synliga och verkliga aktörer. Hur åstadkommer man då detta?

En första förutsättning är att kommunen själv ökar sin kunskap. Insikten att ett område står inför omvandling och att det sannolikt kommer att uppstå ett förändringstryck är inte tillräckligt för att for-

mulera en utvecklingsstrategi. För kommunen handlar det om att analysera det aktuella områdets förutsättningar i sig självt, men lika viktigt är att förstå hur dessa förutsättningar påverkas av och samspelar med områdets omgivning och kommunen som helhet. Den nya planeringsprocessen måste hantera flera aspekter samtidigt, såsom stadsbyggande, samhällsplanering, som innefattar såväl sociala, ekonomiska som miljömässiga frågeställningar som ställningstagande. Relation stad och landsbygd måste synliggöras och det blir väsentligt för politikerna att hantera bägge dessa planeringsfrågor samtidigt. Den ena kan inte existera utan den andre, men hur ska knappa resurser delas dem emellan. Här krävs nya incitament för utvecklingen och fler aktörer måste tillåtas medverka. Här måste kommunens invånare vara med och diskutera. Detta arbete måste involvera såväl kommunens planerare som politiker. Det handlar ytterst om analyser av såväl vad som är möjligt som vad som är önskvärt. Kommunens initiala arbete bör resultera i ett initiativ, en bred inbjudan till att diskutera områdets framtid, inom de ramar som kommunen uppfattar som realistiska och acceptabla. Med detta initiativ som startpunkt för utveckling blir uppgiften att initiera en bred debatt och förankring hos olika aktörer som har eller kan komma att få intressen i området, medborgare, privata aktörer, statliga myndigheter m.fl.

### **Medborgarnas roll**

Vad gäller relationen till medborgarna är uppgiften att återerövra det förtroende som delvis gått förlorat i och med att det inflytande som utlovats ofta varit en chimär snarare än en realitet. Ytterst är utmaningen att öppet och ärligt kunna redovisa planeringsområdets förutsättningar samt de ramar för utveckling som finns politiskt fastlagda, men också att med samma självklarhet kunna säga att här finns inga hemliga låsningar' och inte heller 'överenskommelser eller avtal som styr'. Men detta är inte nog. Det finns anledning att också ifrågasätta om de former och forum för samråd som traditionellt använts är de mest ändamålsenliga. Vi tror inte att de är det. Snarare är det nog så att vi ofta slentrianmässigt använder oss av former och forum som är bekanta, beprövade och trygga. Vi menar att det finns skäl för en omprövning.

Medborgarnas deltagande i planeringen kan också utvecklas genom dels genom "marknadsundersökningar" bland befolkningen dels genom att i tidiga skeden presentera olika frågeställningar och ta reda

på hur dessa kan accepteras och verkligen vara av godo för såväl hela samhället som den enskilde invånaren.

På samma sätt måste man förhålla sig till de övergripande nationella målen om miljö och goda livsvillkor för människor såväl i den egna kommunen som i "världen" i övrigt. Det går inte längre att skjuta problemen framför sig eller förhålla sig neutral till nya livsvillkor. Människor blir alltmer "upplysta" och ifrågasätter kontinuerligt. Vad vill jag äta, vad får det kosta, hur vill jag leva och hur ser mina barns framtid ut? Kommunen måste visa sina medborgare var man står och hur man har för avsikt att förhålla sig till deras frågor och förväntningar. Lokalt producerad mat – inga fiskpinnar som tillverkas i Kina men som redovisas som lokalt producerade accepteras! Bröd som forslas tur och retur Malmö - Piteå kan inte uppfattas som en god hus hållning med våra resurser.

Hur fångar man då medborgarnas intresse. Ja mötesformen – sammanträde är förlegad - utan nu gäller att använda klokare instrument, modern teknik och satsa på det direkta mötet människor emellan. Möt människan i vardagen, ställ frågor på arbetsplatser, i butiker, i skolan på äldreboendet osv. Kanske uppfattas arbetet mer omständligt, men ger så mycket mer värdefull information. Att använda företrädare för organisationer i samverkan och gå mer på djupet i diskussionen blir också nödvändigt. Resultat kommer att visa sig i tidigt skede och själva processen föder nya tankar. Den formella planprocessen, samråd och utställning blir mer en bekräftelse på vad man diskuterat och kan också visa på alternativa vägval.

### **Näringslivet**

Det finns också skäl att utveckla förhållningssättet och relationerna till näringslivet. Här finns olika aspekter som bör utgöra utgångspunkter. En första, som redan berörts, är att strukturella förändringar i samhället ändrat villkoren för samhällsplanering och samhällsbyggande. Privata och offentliga aktörer är idag ömsesidigt beroende av varandra för att kunna realisera många samhällsbyggnadsprojekt. Det finns också andra skäl för att inse att näringslivets roll blir att vara medspelare och inte motspelare, oavsett vilken frågeställning det gäller. Serviceutbudet på landsbygden måste finnas likaväl som behovet av lågprishandel i strategiska lägen tillgodoses. Stadens puls kräver sina satsningar för att ge medborgarna bra utbud av varor, tjänster, bostäder, rekreation och

kultur. Hur detta ska förverkligas kan bara klaras av politiken tillsammans med näringsliv och kommunens invånare.

### Nya arenor och former för samverkan

Vad vi förordar är således nya arenor och nya former för samverkan. Det finns anledning att ställa sig kritisk till mycket av det som vi gör idag. Medborgardialog och samverkansmöten är ofta bara demokratiska kulisser för att rättfärdiga en process där besluten i själva verket tas i helt andra former och sammanhang – från vilka medborgarna är utestängda. Det finns också skäl att vara kritikiskt mot förhandlande med privata aktörer i tidiga skeden av processen, i de fall dessa förhandlingar utmynnar i avtal som sedan i realiteten kommer att styra det fortsatta mer detaljerade planeringen av ett visst projekt.

Vad vi förordar är i stället en bred och öppen dialog i processens inledande skeden. Kommunen måste ta en aktiv roll i detta skede. Det är en angelägen uppgift för kommunen att identifiera områden som kan komma att undergå förändring eller utsättas för tryck på förändring. För denna typ av områden ska kommunen, utan att detaljreglera eller på annat sätt hämma kreativiteten, anvisa tydliga spelregler för i form av behov som måste tillgodoses och restriktioner i form av icke acceptabel utveckling. Med denna plattform blir kommunens uppgift att – i former som passar olika intressenter – bjuda in till samråd. Det handlar här om kreativa samtal i vilka olika aktörer ska konfronteras med såväl kommunala intressen som intressen som andra parter har. I förhållande till traditionella samverkansformer ska betydande energi läggas ned på processen som sådan och på att få olika aktörer att utveckla kreativa lösningar på de intressekonflikter som alltid finns mellan olika parter i en planeringsfråga.

Utfallet av detta samråds läggs sedan till grund för kommunens fortsatta handläggning av projektet. Det handlar härvid dels om att organisera den formella planeringsprocessen. En väsentlig skillnad i förhållande till gängse rutiner idag, är att det 'lagstadgade' samrådet innan antagande av detaljplan får en annan karaktär. Medborgare och andra berörda aktörer har ju redan tidigare under processen haft uttalade möjligheter att påverka projektets utformning och inriktning. Under den 'formella' samrådsfasen blir rollen i huvudsak att följa upp att synpunkter som avlämnats tidigare beaktats under processens gång.

En andra uppgift för kommunen blir att initiera förhandlingar med privata aktörer som har ett ekonomiskt intresse i att se det aktuella

projektet realiserat. Här handlar det om samma typ av förhandling som vi känner så väl från idag, dvs. förhandlingar som syftar till en överenskommelse eller ett avtal om villkor och förutsättningar för utveckling och exploatering. Trots denna likhet finns dock två betydande skillnader i förhållande till vad som är vanligt idag. Den första är att kommunens ställning är betydligt starkare genom att man på ett annat sätt, än vad som idag är vanligt, haft en aktiv roll i de förberedelser som föregår förhandlingen. Kommunen är bättre förberedd, har en bättre kunskap och har därmed också en bättre möjlighet att ta initiativ och att agera offensivt. Detta innebär att förutsättningarna att bevaka allmänna och långsiktiga intressen stärkts. Den andra skillnaden ligger i demokrativinsterna. Genom att de nya former för samråd som diskuterats ovan har olika aktörer medgivit reella möjligheter att i tidiga skeden kunna redovisa sina intressen och påverka utfallet av processen.

Framtidens planering ligger helt och hållet i händerna på aktiva och modiga beslutfattare som vågar samverka, analysera och till sist våga fatta beslut. Den nya planlagstiftningen som just nu är föremål för bearbetning tror vi kan ge dessa möjligheter.



# Är svenska städer vackra?

*Av Madeleine Brandin*

## Inledning

Gårdsplanen är täckt med grus. Den vitputsade byggnaden tvärs över gården lyser i solljuset. Luften dallrar i värmen. Kvinnan som ser ut genom fönstret över den kringbyggda gården har vadlång, blommig kjol och vit kraglös blus. Hon är arkitektstuderande. Nyss var hon vid Parc Güell i Barcelona, Gaudis stad. Kameran dröjer vid den vita murytan. Ingenting händer. Långsamt, medan hon ser på den, framträder olika nyanser i murens vita, ytans kornighet, skuggan som faller snett från vänster målar en sned yta mörk. Hon ser det vita ta färg, det blir blått i skuggan, takstolens tassor sticker fram gula där solen lyser på dem, de tycks gråblå inne under takfoten. Kameran vilar. Efter en lång stund går en katt med högburen svans diagonalt över gården. Hon iakttar varje steg den tar, hur tassorna lyfts, skuggan lösgörs från underlaget. Tyst. Ur tystnaden frigörs ljud, svaga röster från gatan utanför muren, smällen av en liten sten som sparkats mot en plåtskoning.

Inne i huset sitter en man och väntar på sitt öde. Han har bytt identitet med en okänd man. Nu kan vad som helst hända.

Detta är början till slutscenen i Michelangelo Antonionis film ”Yrke: Reporter”. Med denna lärde jag mig att se. Filmen var spännande, men det var denna scen som etsade sig fast. Iakttagandet skulle bli en passion och en tröst. Jag bestämde mig att liksom filmens unga kvinna bli arkitekt.

Jag lär mig se. Jag vet inte, vad det beror på, allting går djupare in i mig och stannar inte på den plats, där det annars alltid upphörde. Jag har ett inre, som jag inte visste om. Allt går nu dit in. Jag vet inte vad som händer där. (Ur Malte Laurids Brigge av Rainer Maria Rilke)

## Är?

Finns någon beständighet i skönhetsbegreppet? Är det vi tycker är vackert idag samma som morfar tyckte var vackert? Han tyckte om de klassicistiska husen i Karlshamn, men missgillade 60-talshyreshuset som byggdes på granntomten. Men det gör ju jag också. Det kanske beror på att 60-talshuset inte har någon verkshöjd, inte har några stadsbildsmässiga kvaliteter, inte för att det tillhör modernismen. Idag tycker vi nog alla att Paris är en vacker stad, men de som bodde i det medeltida gytret som brutalt revs till förmån för Hausmanns boulevarder såg det nog inte så. Det gjorde inte heller Strindberg i Stockholm - ”här rivs för att få luft och ljus – är inte det tillräckligt?” Det vackra har inte bara med vackerhet att göra.

Men inte heller med tid. Finns några bestående värden över tiden? När Lennart Holm uttalade de numera bevingade orden ”gamla äckliga Strandvägen” låg det nog annat bakom än att det inte skulle vara vackert. När husen byggdes stod de som symbol för en nyrik brackighet. Så småningom övergår artfrämmande byggnader i stadsmiljön till att bli omistliga. Turen att betraktas som kulturhistoriskt värdefulla har nu kommit till miljonprogrammets byggnader.

Finns något allmänmänskligt vackert? Gyllene snittet? Det heliga sjuatalet? Hesselgren påstår i sin bok ”Vad vacker är” att sju likadana går bra (till exempel husgavlar längs en gata), men inte åtta (då får man ställa ett hus med långsidan mot gatan). Sju är lugn ordning, åtta är tråkig upprepning. Detta ska vara en sanning giltig bland alla människor, i alla länder och kulturer. Den sjuarmade ljusstaken finns i medeltida katedraler, den finns i folkhemmets förortskyrka. Blombuketten innehåller 3, 5 eller 7 blommor, inte 2 eller 4.

## Svenska?

Det finns inte många som skulle säga att Pisa, Perugia eller Urbino inte är vackra. Stora städer som Paris och New York med sina starka stadsbyggnadsgrepp uppfattas av de flesta som vackra städer.

Är då svenska städer vackra? Vad är då svenskt? I djupet av våra gamla hjärtan är det en röd liten stuga med vita knutar vid sjökanten omgiven av vit- och svartstammiga björkar med ljusgröna blad. I djupet av våra något yngre svenska hjärtan är det Torbjörn Flygts tremurslägenhet med linoleumgolv, matplats innanför köksbänkarnas parallelluppställning och badkar med praktiskt löstagbar front. Den ligger i ett trevåningshus med fyrspännare och tvättstuga i källaren. I dess närhet ligger centrumanläggningen med ICA och Konsum, post

och disktriktsköterska. Det var modernt, det var funktionellt, det var bekvämt. Alltså vackert. Sverige byggde folkhemmet, och omvärlden kom och tittade med beundran. Där växte 40-, 50- och 60-talisterna upp. Barndomsmiljöerna präglar och sätter bestående spår. I barnets ögon är det vackert.

De skånska byarna är precis som Italiens byar vuxna direkt ur jorden. Den feta leran är stomme till husväggarna, den är kalkad och vitputsad för att regnet inte ska skölja bort den. Gårdar och gatuhus är samlade runt byns vattning. På byns stora gemensamma gata samsas folk och få. Skånska byar och medeltida städer är byggda och organiserade på samma självklara och funktionella sätt och äger fortfarande idag samma skönhet som de sydeuropeiska.

Den svenska staden är måttfull. Den är inte särskilt stor, den är inte vräkig, den är måttfull, och där bor de flesta. Vadstena är vacker, men inte Motala, Helsingborg är lockande men inte Eslöv, Ystad är vackrare än Trelleborg. Det finns fullt med lösa uppfattningar som har orternas attraktivitet och bilden i våra huvuden att göra. En sorts orternas karisma.

## Städer?

Det är svårt att bara tala om städer i Sverige. Alla gamla köpingar och municipalsamhällen, alla centralorter i kommunerna, alla dessa orter som vi lever våra liv i, det är där det ska vara vackert. I Sverige till skillnad från många andra länder har stadsarkitekten och dess byggnadsnämnd inte bara staden om hand, utan ansvaret gäller lika mycket landsbygden och omlandet omkring staden. Stad och land hör ihop. De estetiska kraven ställs i lika hög grad på miljön och husen i staden som i byarna och på landet. Plan- och bygglagen skiljer inte på stad och land. Vi bor idag i en bygd, rör oss dagligen mellan orter i en arbetspendling. Det är stadsarkitekten som har att bevaka värdena. I äldre litteratur, lagstiftning och handböcker skiljer man på arkitektur och bygghus. Arkitektur var kyrkor, herresäten, ibland flerbostadshus i stenstaden, men inte ens alltid dessa. Bondgårdar, lador, magasin, enbostadshus ritades och byggdes av byggmästaren på trakten. Det känns överhuvudtaget inte relevant längre med denna åtskillnad av den byggda miljön. Även om vår tids kataloghus kan räknas mer som (ofta rätt god trots allt) bygghus än arkitektur. De skiljer sig från arkitektur på så sätt att de inte är ritade för en specifik plats utan är ett mönsterhus.

## Vackra?

I Plan- och bygglagens portalparagrafer stadgas faktiskt rent ut att vi ska bygga vackert. I andra kapitlet första paragrafen stadgas att

Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade...

och i andra paragrafen att

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar.

I tredje kapitlet första paragrafen stadgas att

Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för byggnaderna som sådana och som ger en god helhetsverkan.

Bygger vi då vackra städer och byggnader? Vad är det som är vackert? Och vad är inte estetiskt tilltalande? För vem är det vackert? Och vem bestämmer, vem är smakdomare? Hur mycket ska den som bygger få bestämma själv? Hur mycket hänsyn ska tas till det gemensamma rummet?

Det står faktiskt också tydligt utskrivet i Plan- och bygglagen. I elfte kapitlet första paragrafen står att

Utöver de uppgifter byggnadsnämnden har enligt övriga föreskrifter i denna lag skall nämnden

1. verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut

Till sin hjälp ska byggnadsnämnden enligt elfte kapitlet fjärde paragrafen ha

..minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Varför är det då så svårt? Vackra byggnader eller inte, det är en fråga som alla har en uppfattning om. Till skillnad från när någon är sjuk, då söker denne en läkare, och när någon hamnat i rättslig knipa, då anlitar denne en jurist. När någon ska bygga ett hus, då är det däremot vanligt att man sitter och knåpar själv med ritningarna. Man tycker man är

expert på sitt eget boende. Om ett sådant hemmasnickeri nekas bygglov kan beslutet överklagas till först länsstyrelsen, sedan länsrätten och slutligen, om prövningstillstånd beviljas, till kammarrätten. Då vidtar ett argumenterande som i mångt och mycket handlar om mätregler. En vanlig planbestämmelse i villaområden är ”två våningar kombinerat med högsta byggnadshöjd 3,5 meter”. Ett-och ett halvtplanshus är därmed tillåtna. Det kan bli ett rätt intrikat mätande av flygande plan i 45 graders vinkel som träffar byggnadens olika delar. För att flytta ut skärningspunkten laborerar påhittiga husförsäljare med påklistrade spaljéer på långfasaderna. Men arkitektur kan inte handla om mätregler. Arkitektur är inte matematik. Man borde fråga sig i detta fallet om byggnaden ifråga *uppfattas* som ett tvåvåningshus eller ej. Tillbaka till planens syfte!

Om arkitektur inte är matematik, vad är det då? Kanske filosofi? Funktionalism, minimalism, less is more, less is bore, brutalism. Även postmodernismen var en sorts filosofi. Och det är även kaosarkitekternas recept, så som Kolhaas hävdar: eftersom vår tid är kaotisk så ska det synas i hur vi bygger, ”fuck the context”. Det är naturligtvis en sorts filosofi. En omänsklig filosofi tycker jag, nedrig och kärlekslös.

Kan det oetiska vara estetiskt? Konstnären Serrano fotograferar lik, blod och urin, det blir väldigt vackert, men är ändå obehagligt. Kan en stad vara vacker fast obehaglig? Singapores skyskrapor är obehagliga och omänskliga att promenera mellan, men en sorts skönhet besitter en del av dem, i alla fall på avstånd. Så även Kolhaas verk och hans svenska efterföljares, Anders Wilhemsson och Gert Wingårdh. Hos dessa handlar det snarare om ”fuck the town planning.”

Men visst, arkitektur är mätbart, arkitektur är filosofi, men allra mest är det basalt. Det är ett elementärt behov, fundamentalt för våra liv.

Vackra hus? Vackra städer? De berör oss i hjärterötterna. Får oss att gråta och jubla. Vacker är mer en fråga om sympati än regelrätt skönhet. Sympati och engagemang. Stortorget i Trelleborg där jag sitter är vackert för att det är trevligt att sitta där och titta, på människorna, på solens lek med lövskuggan på marken, det är vackert att titta på Tengboms högresta vattentorn i mönstermurat rött tegel, torgets inramning av strikt formklippta lindar, västsidans trevåningshus från 1897 med alla Minnesbergs tegelbruks olika formtegel och glasyrer, som en provkatalog. Det är vackert för att torghandlarna säljer fisk och blommor, det är vackert för att stadsorkestern håller konsert i parken intill. Det är vackert för att det är mänskligt.

Fult är det när det byggda innehåller material som man inte vill ha mot huden, när stenen är vald för att den går fort att lägga, inte för att vi ska se på den, gå på den, använda den, fult är det när det utgår från annat än människan, fult blir det när det lyser igenom ett förakt för användaren, fult blir det när man ritar, planerar och bygger för någon annan, inte för mig, inte för dig, inte för din mamma eller din dotter, utan för något abstrakt.

Vari ligger det värdefulla, vari ligger det vackra? Det finns saker som kan mätas, proportioner mellan bredd och höjd, mellan skuggade och belysta partier av gatan, eller i en annan skala, måttkedjan i den profilerade fönsterbågen. Vi kan också mäta fastighetspriser, där priserna är höga finns en attraktivitet. Attraktivt är det där det finns fina grannar (!), där det finns service och kommunikationer, där det finns skönhet i natur, byggnader och offentliga rum. Vackert är också det svårämbara som egna minnen (barndom), att trakten varit bebodd sedan generationer (Arkitekt Sture Balgård skriver om olika kriterier: jag ser historia, jag ser hantverkskunnande, jag ser omsorg...)

Tänk dig att du står framför ytterdörren till ett hem där du bor idag, eller där du en gång bott. Tänk på dörren, hur ser den ut? Är den av metall eller trä? Vilken färg har den? Har den något fönster? Tänk nu att du tar i dörrhandtaget, känns det kallt mot handen? Du ska sätta nyckeln i låset, ser du bra? Finns där någon lampa? Vad står du på, på marken, på ett trappsteg? Finns något över huvudet, ett skärmtak eller regnar det på ditt huvud? Hör du något, biltrafik eller fågelsång, ett hundskall eller barn som skrattar, eller är det några som grälar? Vad doftar det? Våt jord eller avgaser, eller kanske har grannen kokat blomkål? Det vackra bildas genom upplevelser i alla våra sinnen, och så det sjätte. Varför brister du i gråt när jag ber dig tänka på din barndoms dörr?

De flesta människor vill se sin ungdoms miljö orörd. Alla stora förändringar tas emot med ovilja och misstänksamhet.

## Till slut

Hur behåller vi våra städer vackra? Hur gör vi dem vackrare? Det är den maktpåliggande uppgiften för Sveriges byggnadsnämnder och stadsarkitekter. Det är klart att den som bygger spelar roll, men för att driva upp nivån och entusiasmera och förklara krävs en stadsarkitekt. En stadsarkitekt kan inte verka om han/hon inte har stöd i byggnadsnämnden. Den första uppgiften är alltså att lyhört bygga upp förtroende och engagemang hos nämnden. En krävande nämnd som arbetar

tillsammans med en kunnig och entusiastisk stadsarkitekt kan åstadkomma mycket.

Den andra uppgiften för att åstadkomma vackra miljöer är att bevaka förändringarnas hastighet. Det måste ske en förändring, vi kan inte leva våra liv på Skansen, men det har betydelse att den sker långsamt och i rätt skala.

Det tredje viktiga är att inte bara de vackra, de bevaransvärda, de speciella miljöerna bevaras och tas om hand. Minst lika viktigt är vardagsmiljöerna. Den halvtimmen som arbetspendlaren sitter på buss, tåg eller i bilen ska ge skönhetsupplevelser som räcker hela dagen. Den dagliga resan ska ge dagens kick. Den ska inte kantas av upplag, luftledningskorridorer, industrihallar och bullervallar. Det är inte samhällets baksida, det är platsen för tusentals blickar varje dag.

Tillåt mig nu göra några små utvecklingar, som bättre än resone-mang kan skapa förståelse för vad jag vill säga. Då kanske jag når ditt hjärta och inte bara ditt intellekt. Världen styrs nämligen av känslor, det gäller mig och dig, det gäller världens presidenter.

## Citat och exkurser

I septemberkvällens blå ljus rasade Nicodemus Tessin d.y.:s tornspira 102 meter upp i rymden utan att ett ögonblick hämta andan... det mest slutgiltiga resultatet av mänskliga ansträngningar jag kände till. Man såg den från två mils håll ute på Skultunaslätten, det fanns dimmiga dagar när den försvann i molnen... Den här domkyrkan har jag alltid betraktat som ett slags mamma... (Lars Gustafsson)

Klara kyrktorn är högt. Nummer tre i landet. Man får böja på nacken för att se vad klockan är. Spiran är smal och hög. Men den är också ny. Förut var tornet kopparklätt. Över lindarna höjde sig kyrkans skepp som ett berg och på berget satt jätten med kopparhatten som förde ett aldrig vilande buller för att ange tidens lopp. Den slog kvartar i diskant och timmar i bas. (August Strindberg)

Arvid gick över Klara kyrkogård. En och annan lykta flämtade redan genom regndusket. Han gick inte närmaste vägen, genom Klara Vattugränd, ty klockan fattades ännu några minuter i halv tre. Han stannade ett ögonblick vid Bellmans grav. Regnet droppade sakta från de bågige små magra trädskelleten vid graven. Och klockorna dånade och sjöngo. (Hjalmar Söderberg, Den allvarsamma leken)

Byn ägde icke mer än en enda gata, om den ens kunde hedras med detta namn, ty den var helt enkelt en mindre väg, utan spår av stenläggning, och oförsvarligt illa hållen. Vid den andra sidan lågo fem, sex dåliga hus i en rad, vid den andra sågos några bondgårdar... Endast på ett ställe, där man lämnat porten öppen kunde man se in på gårdsplanen, där icke en levande varelse

## PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

syntes, utom en hönsfamilj, som gick och sprätte i halmen. (Victoria Benediktsson, Pengar, 1884)

Ett litet trähus på en bergknalle talar till mitt hjärta mer /än en oformlig hyreskasern, som ju mest står i vägen./ I alla unga arkitekter jag Mälardrottningens dödgravare ser,/ man borde hänga dem i lyktstolpar på Katarinavägen. (Gustaf Adolf Lysholm: Nu snöar det på Östermalm)

Men mest talar vi om Staden själv. Om den alldeles okorrumpierade kärlek som man kan känna för en stad, en trakt, en bit av den jord vi lever på. Och jag ser på henne när hon berättar ... om utsikten från sina fönster ”allra allra högst upp i ett av de tre höghusen, men i det som står allra längst fram, närmast fjällen”, och försöker beskriva, inte själva utsikten, men vad den betyder för henne. Jag lyssnar inte så mycket på hennes ord – jag vet ju så väl vad det är hon försöker uttrycka – utan ser mer på hennes ansikte, hur det lyser, hur hela hon lyser, och åter och åter frågar jag mig: ”Vad har den här Staden för makt som kan få en människa att lysa så?” (Kerstin Bergström: Staden, 1981)

Där ligger byn i söndagsmak/ med kalkade väggar och mossiga tak. /Ut öfver blänkande byadamm/ sig luta knotiga pilar fram./...Vid gaveln, där solen skinner som bäst/ står får och skiner i söndagsväst./ Han tändt sin pipa. Han ler så smått. Hans jord sig gassar. Han själf mår godt. (A.U. Bååth: Skåne, 1884?)

Människans längsta och kortaste resa är mellan ögat och hjärtat. Däremellan krävs varken pass eller visum. När hon åker tusentals mil bort kommer hon alltid åter till sig själv. Ingen har lämnat staden Malmö och förblivit sval inför den. Kärleken gömmer små ägg som ruvas fram till döden. (Björn Ranelid: Turning Torso, 2006)

Samhället i ICA-hallen och stora villor som ingen riktigt äger och ESSO-macken och Tommys gatukök och Boutique Veronique och aslukten ur gatubrunnen framför Domus...Men innanför gatorna, bakom husen, därinne någonstans har en annan stad blivit till under tiden. Gå in där en gång, titta dig omkring så kanske du får syn på den...Vi kom ju inte hit bara för att bygga ett samhälle. Vi kom hit för att leva ett liv med varandra. (Kerstin Ekman: En stad av ljus, 1983)

Under beskrivningen av detta hus, eller om man så vill denna gård, har jag försökt lyfta fram några karaktäristiska detaljer. Men vid närmare eftertanke upptäcker jag att jag inte längre är i stånd att se på huset med distans och med friska ögon. För jag har bott i det så länge... att det upphört att vara främmande för mig...Att jag har skrivit så mycket om husen beror på att vår tillvaro ju utvecklar sig i och omkring hus. Grekerna förstod redan mycket tidigt i historien att denna utveckling borde försiggå på så sätt att den blev en fröjd för kropp och själ, eller med andra ord: de förstod betydelsen av husens inplacering i landskapet. (Henrik Nordbrandt: Brev från en ottoman, 1978, på svenska 2003)

## ÄR SVENSKA STÄDER VACKRA?

Några hus bort, på sjösidan, där fiske- och förrådshoddorna ligger, uppmärksammas hon på cementplattorna på marken, de är lagda i mönster i en liten ruta, avsedd för några trädgårdsstolar. Plattorna kommer från gårdsplanen till ett rivet hus i närheten. Hoddan invid har fått en grön halvdörr, hon känner igen den från ett annat hus. Hus byter ägare, hus byggs om, hus rivs, men lever ibland vidare i små beståndsdelar. Hon vandrar långsamt i strandkanten, nu är fyra av de gamla männen, som förr präglade strandområdet genom sina personligheter, döda. Några yngre kvinnor är också borta, blev sjuka och försvann, en ung man har drunknat. Snart är allt borta, hon själv också. Människorna förgår, men husen består. Hela livet har hon läst av, tolkat vad hon sett av hus och platser, det har varit hennes drivkraft, hennes lust. Det har inte så mycket att göra med husens funktion, inte egentligen heller med estetik, utan det är något som har skett ”med magen”. Allt har grundat sig på detta. Allt. Den sinnliga känslomässiga stadsbildsanalysen. (Madeleine Brandin: Arkitektens öga, 2001)

## Referenser

- Alexander, Christopher, A pattern language, New York, 1977
- Balgård, Sture, Nya hus i gammal stad, Statens råd för byggnadsforskning, 1976.
- Bergman, Bosse, Halva staden, Korpen förlag, 1984.
- Bibeln, 3:e Mosebok.
- Boverket, Den måttfulla staden, 1995.
- Boverket, En stad är mer än sina hus, 1999.
- Brandin, Madeleine, Arkitektens öga, Accent förlag 2001.
- Durrell, Lawrence, The Alexandria Quartet, 1957- 60, Alexandria-kvartetten, Mån-pocket, 1997.
- Hultman, Mats, Seaside, Celebration and Windsor. Studier av urbana estetiska regler, LTH, 2002.
- Johanson, Carin och Tägil, Tomas, Att bygga i Skåne, Corona förlag, 2001.
- Lynch, Kevin, The image of the city. Cambridge Massachusetts USA: Massachusetts Institute of Technology, 1960.
- Nationalencyklopedin, 1991. Redaktör Kari Marklund. Bokförlaget Bra Böcker, Höganäs.
- Naipaul, VS, Ett hus åt mister Biswas, på engelska 1961, W & W förlag, 1974.
- Norberg-Schulz, Christian, Existence, space & architecture. London, Studio Vista, 1971.
- Norbrandt, Henrik, ursprungsutgåva Gyldendal, 1978, Brev från en ottoman, Ellerströms 2003.
- Perec, Georges, ursprungsutgåva Paris 1978. Livet en bruksanvisning, A. Bonniers förlag, Delfinserien, 2000.
- Proust, Marcel, A la recherche du temps perdu, 1954, Minnet av en tid som flytt, Bonniers 1964.
- Rådberg, Johan, Drömmen om atlantångaren, Atlantis, 1997.
- Skånska städer och landskap, Skånska akademien, Wikens förlag, 1990.
- Stadsmiljörådet, Tyckt om hus, 2002.
- Stahre, Ulf, Platsens betydelse, från Kulturellt perspektiv Nr 2, 2002.
- Strindberg, August, Röda rummet.

ÄR SVENSKA STÄDER VACKRA?

Svenska Turistföreningen, Årsskrift 1956, Staden.

Söderberg, Hjalmar, Den allvarsamma leken, första utgåvan. Stockholm, 1895.

Wästberg, Per, Luftburen, Vattenslottet, Jordmånen, Wahlström & Widstrand, 1972.



## Är svenska städer vackra?

*Av Lars Mikael Raattamaa*

Jag fick en fråga. Är svenska städer vackra? Vem kan svara på den frågan? En konstkonässör? En arkitekturforskare? En tjänsteman på stadsbyggnadsavdelningen? En folkvald? En insändarskribent? Ett opinionsinstitut? En väljare? Jag? Hela den raddan av svarande känns igen från andra frågor. Ska vi ha fler eller färre bilar? Ska vi ha större eller mindre industrier? Hur länge ska affärerna vara öppna? Och ingen av de frågorna är enkla. Men vi tar hjälp av forskning, statistik siffror och argument och bökar oss fram till någonting. Ibland blir besluten bra. Och då kanske de helt enkelt glöms bort och faller in i det självklara omedvetna. Andra gånger blir besluten dåliga och då sätter nog det bråk vi kallar politik snart igång igen. Vissa saker tycker vi olika om och då får vi rösta. Så vill vi ha det. Demokrati. Världen har gått framåt. Och det finns ingen anledning att lyssna på Winston Churchill. Demokrati är mycket mer än bara den minst dåliga styrelseformen. Den betyder ju att vi har rätt att bråka och gnälla. Att alla har det. Och sen försöker alla möjliga mer eller mindre kloka ta reda på så mycket som möjligt och gissa så bra som möjligt vad som kommer att hända om vi gör så eller så. Tabeller, indikatorer, resonemang, och sen röstar vi. Eller åtminstone en eller annan representant. Men är svenska städer vackra? Vilka tabeller, vilken forskning, vad för slags siffror, hurdan statistik ska kunna säga det? Det enda vi verkar kunna enas om är att det är viktigt. Vi vill bo och åka dit där det är vackert. Men vem vet var? Jo men det gör vi ju själva. Men hur vet vi vad som är vackert? Hur vet vi om svenska städer är vackra eller inte? Fyra ord: ÄR. SVENSKA. STÄDER. VACKRA. Det är lika bra att titta lite närmare på dem vart och ett för sig. Kanske blir åtminstone det problematiska i frågan lite tydligare då. Men jag vill inte bara ställa frågor. Jag menar att en hel del kan sägas om den beslutsprocess som drabbar oss var och en efter det att frågan har ställts. Och att det finns saker vi kan tänka på

för att tänka samman demokratin och den beslutsprocess vi kallar smak. Jag tar det baklänges.

## Vackra

De gustibus non est disputandum. Som det heter på latin. Ja man ska inte prata om smak. Eller ska man inte? Finns det något kärare samtalsämne? Vann rätt låt? Är Mona-Lisa skön? Varför turista i Tjernobyli? Länge länge handlade konsten om Gudar och Hjältar. Förebildligt handlande. Konsten var grandios och väldig. Världen var skapad god och vacker. Det vackra och det goda var speglingar av varandra. Världen var en bok. Vi kunde lära oss läsa den. Men något händer i mitten av 1700-talet. Ett barn föds med många namn. Upplysning. Kapitalism. Modernitet. Estetik. Journalistik. Datum är sjuårskriget. Världen var en bunden bok men nu är det en bok som rör sig och förändras. Världen är snarare en tidning nu. Formuleringen kommer 100 år senare. Allt som är fast förflyktigas. Formuleringen är också Emily Brontës *Wuthering Heights*, om det svåra i att bygga ett hus som håller samman. Hur ska vi nu hålla samman. Finns det någon kärna. Så gick diskussionerna i kaffehus i London; i Salonger i Paris; runt träbord i Tyskland. Mitten av 1700-talet, Vi har halshuggit kungen och dödat gud, vem ska nu skriva lagen? Det finns inga andra än vi själva. Vi; Publiken. Publiken, offentligheten bildades ur diskussioner om litteratur. Alltså konst. Så lärde vi oss att diskutera oss fram till det sanna. Det sanna formades ur åsikter. En slags åsikternas marknad där olika yttranden bjuds ut och där värden vägs och där pris, jag menar lag och sanning, sätts. Smaken. Det är det rörliga. Allt måste byggas på förtroende. Något annat kan vi inte lita på. Mig själv. Jag kan inte veta om världen ens finns men jag kan veta att jag vet något om världen. Och jag kan föreställa mig en publik. Det finns en uråldrig, åtminstone 250 år gammal missuppfattning om smakens funktion. Att det skulle finnas någon fast och beständig – ja vi kan kalla det kanon – som vi har att rätta oss efter. Så tänkte man inte vid mitten av 1700-talet. Smaken är rörlig. Smaken är det rörliga. På 1700-talet såg man det så här. Den funktionella människan var en *Homme du Goût*. En smakmänniska. Jo en smakman. (Men jag tror jag måste lämna genushistoriken därhän den här gången. Jag har utvecklat det mer på andra ställen. I till exempel *Politiskt Våld, Den offentliga klassen*). Man talade om smakrepubliken. En republik som förstod den höga, moderna, graden av rörlighet.

## Städer

Men om smak, och det vackra, är rörlighet, vad är då staden. Om kedjan av begrepp – kapitalism, upplysning, modernitet, smak – möjligen är arteget för Europa vid mitten av 1700-talet så är definitivt inte staden det, snarare tvärtom. Vart och ett av de begreppen, och även alla tillsammans, kan, och måste ständigt problematiseras, däremot vet vi att Europa vid den tiden var en ytterst gles och rural del av världen. Under 1600-talet fick Europa sin första miljonstad sedan 400-talets Rom, London blev den nya metropolen, centrum för det de facto imperium som skulle växa fram under 1700 och 1800-talen, Storbritannien. Kring 1800 fick Europa sin andra miljonstad, Paris, och antalet städer som översteg 100 000 invånare var inte fler än 20. Runt om på jorden fanns under hela den tiden miljonstäder: Bagdad; Tenochtitlán; Peking; Kairo. Jo det fanns faktiskt ett par betydelsefulla städer på det vi numera betraktar som den europeiska landmassan, Istanbul och Cordoba (Al-Andalus), men eftersom de inte tillhörde kristenheten under sina respektive storhetstider så var det inte dem man räknade. Trots detta framställs Europas väsen som staden, såväl idag som vid den tid kontinenten började få sin moderna karaktär. Se till exempel Peter Halls, den samtida stadsbyggnadstänkandets, new urbanisms och space syntax nestors, urval när han skall skriva om Civilisationens Städer. Nästintill uteslutande sammanfaller för honom civilisation med den europeiska kristenheten. Men det är inte sant. Européerna var bönder. Även om det var som stadsbor, som borgare, de skulle ge sig ut att lägga världen under sig. Det var borgarna, de nya lättroliga borgarna som var *Homme du Goût*. Det fanns all anledning för dem att glömma att den europeiska staden var en borg eller ett slott, en adelsman eller en furste. Det må vara en fantasi, men Europa skulle konstrueras som den goda smakens stad, den rörliga kreativa toleranta staden. Då var Europa skönt. Men hur många gällde den toleransen? Var det inte viktigt att upprätthålla gränsen, muren, mot lantisarna. Bönder utan smak och sinne för skönhet? Inte kunde de väl vara med och stifta lagar? Det viktiga ordet här är konstruktion. Det är ju alldeles utmärkt om olika samhällen bestämmer sig för – ja, nästan alltid på något märkligt omedvetet vis – att vara si eller så. Frihet, jämlikhet, broderskap. Problemet uppstår i väsendet. När smaken glömmer – förtränger – att den inte är beständig. När den glömmer att diskutera. Staden är ingen naturlig växt, den är en konstruktion. (Och de allra flesta städerna i Europa som vi känner dem nu är yngre än 200 år.) Det

är också som konstruktion smaken förenar sig med demokratin. Som val. Och gemensamt omedvetet.

## Svenska

En föreställd gemenskap kallar Benedict Anderson nationen, så börjar ett besvärligt begrepp röra på sig igen. Och det är inte på något sätt mindre svårt när vi talar om städer. Är svenska köttbullar goda? Är svenska furor stolta? Är det svenska stålet bitande? Är svenska människor ...? Ja vadå? Jo det besvärliga i hur vi ska förstå och känna igen "det svenska" känner vi igen? Men om jag håller mig till städer så tyckts det finnas vissa karaktäristika. Hansastäder har husgavlarna ut mot gator och gränder. Italienska städer har ett stenlagt torg. I franska städer finns det kaféer i gathörnen. Precis som med, säg hansaskepp, italiensk kokkonst, eller franska tavlor så kan vi i de allra flesta fall hitta åtminstone några karaktäristika som låter oss samla samman olika mängder. Vissa saker skiljer, annat är lika. Det beror på fokus. Vad tycker vi är de viktigaste egenskaperna för ett skepp, för en maträtt, för en tavla, eller för en stad. Ja och redan där kan vi ana att distinktionerna rör så mycket mer än nationaliteten. Och ändå? Det finns önskemål om att hitta det som förenar. Det gör tydlighet möjlig. Och det gör det möjligt att marknadsföra. Det behöver ju inte nödvändigtvis vara något farligt med det nationella, men det är värt att minnas att vi är inne på minerad mark. Benedict Anderson talar om nationen på ett annat sätt. Som föreställd gemenskap. Det betyder en fantasigemenskap. Det som samlar en nation är inte först några karaktäristika, vi går inte ut på ett landområde och samlar in data och därefter finner någon minsta gemensam nämnare, och inte är det heller fråga om någon starkt lysande nationell symbol i första hand. Anderson lyfter fram fantasin. Nationen kan vi likna vid ett museum, en tom lokal som vi kan fylla med vad-som-helst. Och så sökte nationen sin form när den blev den nya rådande politiska enheten med början i mitten av 1700-talet. Hur ska vi förena olikheter: Bönder och stadsbor; Norrlänningar och skåningar; Rika och fattiga. En process som aldrig var enkel, och som – det känner vi alla till – tog sig skrämmande och förintande uttryck många gånger, men som också tid efter annan fungerat just så, som samlare av gemenskaper, förenare av regioner. Den stora lösningen sker när nationen börjar hävda sitt väsen, att det finns något egentligt, ursprungligt svenskt, italienskt, franskt etc. Och precis som städerna så är världens, och i synnerhet Europas, nationer betydligt mycket yngre än de påstår. Nationen är en fantasi och en konstruktion.

Nationen är inte det vi ser utan ett sätt att se. Nationen är alltså en smakprodukt, dvs. en produkt av omdömet. Men det gör det, som vi redan sett, inte enklare.

Är

Är då svenska städer vackra? Är Borlänge vackert? Är Bollnäs vackert? Är Vadstena vackert? Det är ett bättre sätt att komma närmare frågan. Genom det konkreta. Låt oss tala om städer. Om Ful-Bollnäs. Om smutsiga Borlänge. Om Vadstens skönhet. Men om vi går bara fem minuter från klostret i Vadstena, i riktning bort från vattnet, tycker vi då fortfarande att det är vackert? Eller ser Vadstena på den platsen bara ut "som alla andra städer"? Men vad hände där? Blev likheten plötsligt ett problem? Och vem är det som säger att Bollnäs, att Borlänge är fult? Vem vill stanna och vem vill åka därifrån? Och vem önskar att vem ska stanna? Människor rör på sig det är en del av jordens omlopp men det blir ett problem, ett demokratiproblem om vissa resor, vissa förflyttningar värderas mer än andra. Och det blir ett problem om värdestegen är enkelriktad. Och det här värdet uttrycker sig i skönhet. I vad vi uppfattar som skönt. Men om det är så att människor åker till städer för att de är vackra eller att städer är vackra därför att människor åker dit, det vet vi inte. Det som vi inte vet, det måste vi tala om. Det är så skönhet och demokrati förenas. Det är inte de delar av Vadstena "som ser ut som alla andra städer" som vi vanligtvis uppfattar som det sköna i Vadstena. Å andra sidan så verkar en vanlig uppfattning vara att det som skiljer Borlänge och Bollnäs från andra städer är att de är fula. Är de det? Det är i fråga om omdöme som skönhet och demokrati förenas. Vi måste tala om det vi inte vet utan "bara" har åsikter om. Omdöme, smak, åtskillnad. Ett annat ord för åtskillnad är diskriminering. Det är därför vi kan känna att vi helst skulle vilja slippa tala om smak. Att var och en ska få ha sin smak för sig själv. Men staden får vi inte ha för oss själva. Demokratins problem finns mitt i omdömet, mitt i smaken, mitt i det sköna. Smaken är demokratins omedvetna. Det är därför vi måste tala. Det må finnas skönhet på alla platser, skönhet och sublimitet, men det sköna ser inte ut på samma sätt över allt. Och skönheten är värde och värdet är pengar. Och attraktionen vill så gärna ordna sig i en hierarki. Och då är åtskillnaden inte längre något oskyldigt. Så är svenska städer vackra? Det är en fråga om hur attraktion och värden ordnar sig. Men om vi istället frågar *blir* svenska städer vackra? Hur gör vi i framtiden? Mer skönhet? Fler människor? Mer attraktion? Hur gör vi det?

Demokratin handlar alltid om alla. Så bejakar demokratin i vart fall tillväxt av människor. Och hur låter vi då städerna växa? Hur konstruerar vi framtidens städer? Det som vi kan säga är i vart fall att alla orden demokratisering, upplysning, modernisering, urbanisering, sekularisering, mänskliga rättigheter i allra högsta grad handlar om städernas skönhet. Om *Hommes du Gôût*. Om smak. I vad som vi uppfattar som skönt. I skönhetens rörlighet. Och skönheten må vara aldrig så abstrakt, just lika abstrakt som det dagliga pratet, lika abstrakt som skvaller och rykten. Det viktiga är att pratet fortsätter. Det finns gemensamma uppfattningar, om skönhet, det är något omedvetet men vi kan komma åt det genom att tala. Och minnas att skillnaden mellan stad och landsbygd är också en fråga om spelet mellan skönhet och demokrati. Och utlokaliseringar är en fråga om spelet mellan skönhet och demokrati. Decentraliseringar och centraliseringar är en fråga om spelet mellan skönhet och demokrati. Frågan är svenska städer vackra, är min stad vacker, leder så lätt till dåliga cirklar och neråtgående spiraler, och vägen ut är då lika enkel och lika svårt som självförtroende. Staden är också förslagen om den kommande staden. Om vi uppfattar svenska städer som vackra eller inte är alltid fråga om det som ligger strax utanför bilden, strax utanför vykortet. Så fungerar spelet mellan skönhet och demokrati. Och att det är svårt att tala om städernas skönhet, om de är sköna, om de kan bli sköna, att det är svårt att tala om och fatta beslut om det nya och det annorlunda, är ingen anledning att tåga.

## Slutord – sammanfattande diskussion

*Av Gösta Blücher och Göran Graninger*

Vid sekelskiftet mellan 1900-tal och 2000-tal står svensk samhällsplanering inför stora förändringar. Det var utgångspunkten för Vadstena forums symposium 2006. De uppsatser som redovisades inför symposiet bekräftade den bilden, men diskussionerna visade att praxis och lagstiftning ändras långsammare än vad som förmodades i inbjudan till symposiet.

Den långsamma förändringstakten framgick tydlig redan vid landshövding Mats Svegfors inledningsanförande. Svegfors är ordförande för ansvarskommittén som har till uppgift att utreda Sveriges framtida administrativa struktur. Uppgiften har jämförts med Axel Oxenstiernas omdaning av Sverige på 1600-talet. Av Svegfors anförande framkom emellertid att kommittén är föga revolutionär utan arbetar i svensk reformistisk tradition.

I den akademiska litteraturen har många författare pekat på hur synen på planering genomgått flera paradigmskiften. Det har talats om planering som fysisk design, planering som rationell beslutsprocess, planering som kommunikation och att planering efter modernismen utvecklats mot planering för sociala konflikter eller ett direkt avståndstagande till planering.

### Långt kvar till deliberativ planering

Diskussionerna om demokrati i planeringen kom till stor del att handla om balansen mellan inflytande från experter, folkets valda företrädare och de av planeringen berörda medborgarna. När modernismens era inom samhällsplaneringen inleddes med lagreformer på 1940-talet var tilltron till experter stor. Dessa fick ett stort inflytande över planers utformning. Någon direkt medverkan från berörda medborgare förekom inte. De valda företrädarna var garanterna för att besluten togs i demokratisk ordning. Ganska snart flyttades dock makten över till politikerna. Under 1970-talet växte kraven från medborgarna på

direkt medverkan. Lagstiftningen har successivt skärpt kraven på samråd, men besluten sker fortfarande inom ramen för en representativ demokrati. Förtroendet för politikerna har varit sjunkande, vilket dels ökat expertinflytandet, dels skärpt kraven på deltagardemokrati – en deliberativ planeringsprocess.

I diskussionen lyftes fram flera problem ur demokratisk synpunkt med både ökat expertinflytande och ökat direktinflytande från medborgare. Även om den representativa demokratin är beroende av en fungerande medborgardialog och ett kontinuerligt inflöde av expertkunskaper så är det långt till färdiga lösningar på den svåra balansen. Planeringslitteraturens föreställning om en planering som kommunikation också kallad deliberativ planering är avlägsen.

### Sverige har ingen ”spatial planning”

Begreppet ”spatial planning” har lanserats inom EU som ett försök att finna ett begrepp för en planering som rymmer både en regionalekonomisk aspekt på utvecklingen och en rumslig mer traditionell aspekt på planering. Begreppet är en intressant nykonstruktion. Det saknas i brittisk engelska utan representerar en kontinental EU-engelska med sina rötter i Holland. I Sverige har samordningen av regionalekonomisk utvecklingsplanering och fysisk planering lyst med sin frånvaro.

Regional planering har två ansikten. I befolkningstäta regioner har den regionala planeringen en påtagligt fysisk inriktning. Planeringens uppgift blir att avsätta mark för växande stadsregioners behov av tillskott i bebyggelse och infrastruktur. I ett ytstort och befolkningslitet land som Sverige blir sådan regional planering relevant endast i ett fåtal regioner. Regionplaneringen i Stockholmsregionen representerar också det enda exemplet på regional planering av detta slag i Sverige. En fortsatt befolkningstillväxt i landets större städer i kombination med en fortsatt regionförstoring kan öka behovet av sådan fysisk regional planering i ytterligare en eller två svenska stadsregioner. I de flesta svenska regioner är regional planering i stället synonymt med regional utvecklingsplanering.

En svårighet i samordningen mellan den ekonomiska utvecklingsplaneringen och den fysiska översiktsplaneringen utgör också det faktum att endast kommuner bedriver fysisk översiktsplanering medan den ekonomiska utvecklingsplaneringen i huvudsak sker på länsnivå. Det kan synas självklart att fysiska strukturer i en översiktsplan har betydelse för regionens utvecklingsprogram. Omvänt är en översiktsplan inte mycket värd som beslutsunderlag om den inte sätter in kom-

munen i ett regionalt sammanhang. De regionala utvecklingsprogrammen och de kommunala översiktsplanerna är i grunden olika typer av dokument. De är också upprättade inom olika professionella kulturer. Lagstiftningen rymmer inga incitament till samordning. Utredningen om en ny plan- och bygglag har inte förmått analysera problemen, än mindre komma med förslag till lösningar.

Trots dessa svårigheter så ökar insikten om behovet av en vertikal dialog i samhällsplaneringen. På flera håll i landet görs idag mer eller mindre trevande försök att utveckla kopplingarna mellan utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna, men även om samverkan ökar så är formerna outvecklade. Samverkan drivs framför allt där det är lätt för parterna att se egen vinst. Kring de svårare frågorna eller där bara en kommun kan få del av en önskad investering är det ovanligare med samverkan.

Det är långt kvar innan det finns en regional planering eller en verklig ”spatial planning” i Sverige. Det verkar finnas en rädsla hos politiker att ta i frågan.

## EU förstärker storstädernas roll

Medlemskapet i EU har på flera sätt påverkat samhällsplaneringen i Sverige. Alldeles uppenbart har EU:s strukturfonder och Interregprojekt påverkat förutsättningarna för såväl regional utveckling som kommunal översiktsplanering. De enskilda projekten påverkar direkt genom att de ofta berör den fysiska struktur som planerna behandlar, men också genom de kunskaper de tillför. En stor del av den professionella planerarkåren är engagerad i EU-projekt. Begreppet ”spatial planning” har, som ovan sagts, introducerats i Sverige genom medlemskapet. Denna påverkan på den svenska planeringsdiskursen har allt för litet uppmärksammats.

EU:s påverkan sträcker sig dock längre än så. Samarbetet inom unionen har förstärkt bilden av Sveriges perifera och glesa regionala struktur. Den har förstärkt diskussionerna om regionförstoring genom urbana nätverk och kraven på utveckling av storstadsregionerna som nav för tillväxt. Det kan vara så att svensk ekonomi och konkurrenskraft är beroende av storstädernas utveckling. Den täta funktionsblandade staden framstår för allt fler som en robust och hållbar struktur. Den står inte i strid med marknadskrafterna, men den kräver ett partnerskap mellan privata och offentliga aktörer, mellan statliga och kommunala församlingar, som medverkar till en omvandling med

jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för medborgare i hela nationen.

En politik för regional utveckling bygger på regionalt och lokalt initierade åtgärder för att skapa tillväxt. Dessa ska möta nationella mål om miljö och sociala förhållanden. De är också beroende av de riktlinjer som dragits upp inom EU:s strukturpolitik. En nationell stadspolitik som bygger på att uppnå ekonomisk och ekologisk hållbarhet genom urbana nätverk behövs för att dessa mål ska uppnås. I EU:s dokument kallas detta för decentraliserad koncentration.

### Det behövs stora förändringar för att det uthålliga samhällsbyggandet ska gå från retorik till verklighet

Sverige har ofta framhållits som ett föregångsland i frågor om miljö och hållbar utveckling, men verkligheten visar på en rad tillkortakommanden i styrsystemen. Symposiets fråga om ett uthålligt samhällsbyggande är retorik eller en reell strategi för framtiden är därför befoгод. Det finns flera förklaringar till dessa svagheter i beslutssystemen. Styrningen av mark och miljö kännetecknas av sektoriell fragmentering; det råder inkonsistens mellan nivåer; målkonflikter döljs eller förnekas för att underlätta administration och beslutsfattande; regelverk och organisation utreds och reformeras separat.

Effekten av dessa svagheter förvärras av att formerna för planering och reglerna för miljöhänsyn styrs av olika paradigmer. Planering styrs av föreställningen att förändringar av mark och miljö ska vila på avvägningar mellan olika legitima men inte nödvändigtvis förenliga intressen. Miljöparadigmet vilar på föreställningen att expertkunskap och central överblick ger underlag för entydiga regler och korrekta beslut.

Sammantaget leder dessa svagheter till att storslagna visioner blir symbolpolitik i stället för pragmatisk handling inriktad på konkreta problem. Symposiets fråga måste besvaras jakande. Det finns en avsevärd klyfta mellan retorik och praktik i arbetet för hållbar utveckling. Hållbar utveckling framstår som en politisk fernissa. Det faktiska utfallet varierar med vilka konfliktsituationer som uppstår och med lokala prioriteringar. Brytningen mellan retorik och praktik beror inte på en naturlig fördröjning mellan ambition och resultat. Det är snarare en kamp om hur innebörden av det diffusa begreppet hållbar utveckling ska tolkas och förstås.

Diskussionen leder fram till flera slutsatser om hur problemen ska övervinnas. En viktig slutsats är att administrativ organisation och re-

gelverk behöver reformeras samlat. Tre utredningar pågår och har pågått utan att ta ett samlat grepp. Plan- och bygglagen och miljöbalken har utretts med förutsättningen oförändrad administration och utan inbördes samordning av synsätt. Ansvarsutredningen tar ett grepp om administrationen, men med förutsättningen oförändrat regelverk för planering och miljöhänsyn.

Problemen kräver emellertid också ändringar i kunskapssyn och i metoder, som nu är baserade på tradition och olika paradigmer. Det krävs en kritisk och reflekterande diskussion om hållbarhetsbegreppet och dess kunskapsunderlag. Det krävs nya metoder för att hantera ett komplext kunskapsunderlag som rymmer både mätbara och inte mätbara konsekvenser av tilltänkta samhällsförändringar. Den svenska konsensuskulturen skapar problem. En ständig strävan efter konsensus är inte alltid konstruktiv när verkligheten visar sig allt mer konfliktfylld.

Det behövs inom såväl politik som planering utrymme för fördjupad reflektion över relationer mellan vetenskap, politik, moral och andra värderingar.

### Nya villkor för den kommunala planeringen

Symposiets grundläggande tes om att sekelskiftet inneburit ett paradigmskifte för samhällsplaneringen bekräftades under diskussionerna. Även om det kommunala planmonopolet inte förefaller akut hotat genom politiska reformer så ska det tillämpas i en helt ny kontext. Det tillkom genom 1909 års stadsplanelag och i nära samverkan med en aktiv kommunal markpolitik. Det växte sig allt starkare under 1900-talet då det förstärktes och utvidgades i lagstiftningen samtidigt som kommunerna fick starkare instrument för att öka sitt markägande. Det växte fram som ett medel för bostadsförsörjningen. Vid skiftet till 2000-tal har den statliga bostadspolitiken i stort sett avvecklats och kommunerna sålt ut betydande delar av sina markinnehav.

Kommunernas roll i samhällsbyggandet blir helt annorlunda i den nya situationen. Det är inte lika enkelt för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen. Det betyder inte att den kommunala planeringen spelat ut sin roll. Kommunerna behöver vara mer aktiva för att påverka utvecklingen i den riktning de fått mandat från sina medborgare.

Initiativen till förändringar i den fysiska miljön kommer nu allt oftare utifrån – från olika privata intressenter. Offentliga och privata aktörer är idag ömsesidigt beroende av varandra. Det är inte så att den

ena har makt över den andra. Kommunerna är också mer beroende av de statliga infrastrukturmyndigheterna än tidigare. I den översiktliga planeringen måste kommunerna räkna med att andra aktörer dyker upp med initiativ till förändringar som inte kunnat förutses och som ofta är finansierade och fördelaktiga för kommunens utveckling. Bilden av framtidens samhälle blir därigenom än svårare att förutse. Det är inte längre självklart att man ska planera för något man vill eller tror ska bli verklighet. Kommunerna måste bli mer avancerade i sina planerarroller vilket betyder att de måste kunna förhålla sig till olika scenarier och i varje ögonblick vara beredd att ifrågasätta planeringen.

En sådan situation ställer höga krav på kunskap. Kunskap om människors behov och villkor i den egna kommunen samtidigt som förhållanden i angränsande kommuner blir minst lika betydelsefullt att känna till. Konsekvensbeskrivningar av alternativa beslut blir viktiga. De representerar dock ett kunskapsområde som ännu är alltför utvecklat.

Kommunens planering blir ett annorlunda instrument än tidigare. Planeringen blir en arena där olika möjliga scenarier/möjligheter beskrivs. Handlingsutrymmet ska vara tydligt, men man också kunna identifiera effekterna av de olika valen beroende på vilken man väljer att utveckla.

Kommunerna måste på ett mer systematiskt sätt ägna uppmärksamhet åt initiativets betydelse. Kommunen får inte bli tagen på sängen. Innan förhandlingar inleds måste kommunen själv ha en klar bild av hur man ser på behov, potentialer och utvecklingsmöjligheter. Kommunen måste ha handlingsberedskap och våga ta egna initiativ. Det krävs nya incitament för utvecklingen och fler aktörer måste tillåtas medverka. Kommunens invånare måste vara med och diskutera för att besluten ska ha legitimitet. Nya former för medborgardialog behöver utvecklas. Det kan innebära att kommunerna närmar sig den deliberativa planeringen.

Den kommunala/statliga hegemonin över planeringen ersätts av tre andra företeelser som får ökad betydelse:

- Förhandling mellan jämställda parter som representerar olika former av makt – politisk, finansiell och professionell.
- Juridisk prövning i domstol av kontroversiella planbeslut.
- Ökat medborgarinflytande för beslutens legitimitet, vilket också beror på ökad mediebevakning

Det kommunala planmonopolet infördes för 100 år sedan för att förhindra privata finansintressens exploatering av resurssvaga bostadssökande. Det behövs även i den nya situationen för att de förhandlingar som utmärker framtidens planering ska ske mellan jämställda parter.

### Även städers skönhet sitter i betraktarens öga

Finns det något beständigt i skönhetsbegreppet? Sverige byggde folkhemmet och omvärlden kom och tittade med beundran. Där växte 40-, 50- och 60-talisterna upp. Barndomsmiljöerna präglar och sätter spår. I barnets öga är det vackert. I den vuxnes har miljöerna blivit ifrågasatta.

Den svenska staden är måttfull. Den är inte särskilt stor, den är inte vräkig, den är måttfull, och där bor de flesta. Vadstena är vacker, men inte Motala, Helsingborg är lockande men inte Eslöv, Ystad är vackrare än Trelleborg. Det finns fullt med lösa uppfattningar om orternas attraktivitet som har med bilden i våra huvuden att göra. I vems öga sitter dessa omdömen.

”Samhället i ICA-hallen och stora villor som ingen riktigt äger och ESSO-macken och Tommys gatukök och Boutique Veronique och aslukten ur gatubrunnen framför Domus... Men innanför gatorna, bakom husen, därinne någonstans har en annan stad blivit till under tiden. Gå in där en gång, titta dig omkring så kanske du får syn på den... Vi kom ju inte hit bara för att bygga ett samhälle. Vi kom hit för att leva ett liv med varandra.” (Kerstin Ekman: En stad av ljus, 1983)

Stadsmässighet är idag i allra högsta grad en smakfråga, en estetisk fråga, en fråga om distinktioner. Det vi ser är en intrikat härva av smak och makt. ”Alla” vet vad som är en bra stad; och ”alla” vet hur galet det gick på 30- och 60-talen när arkitekternas ambition var en annan än att bara vara välbetalda konsulter.

”Några hus bort, på sjösidan, där fiske- och förrådshoddorna ligger, uppmärksammas hon på cementplattorna på marken, de är lagda i mönster i en liten ruta, avsedd för några trädgårdsstolar. Plattorna kommer från gårdsplanen till ett rivet hus i närheten. Hoddan invid har fått en grön halvdörr, hon känner igen den från ett annat hus. Hus byter ägare, hus byggs om, hus rivs, men lever ibland vidare i små beståndsdelar. Hon vandrar långsamt i strandkanten, nu är fyra av de gamla männen, som förr präglade strandområdet genom sina personligheter döda. Några yngre kvinnor är också borta, blev sjuka och försvann, en ung man har drunknat. Snart är allt borta, hon själv också. Människorna förgår, men husen består. Hela livet har hon läst av, tolkat vad

hon sett av hus och platser, det har varit hennes drivkraft, hennes lust. Det har inte så mycket att göra med husens funktion, inte egentligen heller med estetik, utan det är något som har skett ”med magen”. Allt har grundat sig på detta. Allt. Den sinnliga känslomässiga stadsbildsanalysen.” (Madeleine Brandin: Arkitektens öga, 2001)

”Jag gick och skulle köpa lite ost att tugga på till den amerikanska valvakan. Men min affär hade bara tråkiga mjukostburkar. Så börjar tårarna strömma. Och jag minns min mamma som någon gång kanske unnade oss lite lyx och gjorde en ostbricka med några Cantadou-askar. Gräslök, kanske till och med vitlök om hon ville vara djärv. Men inte någon sån där konstig mögelost. Och jag tänker på hur min smak har disciplinerats. Och jag tänker att det är just smaken som disciplineras. Och jag tänker på alla gånger mina tårar strömmat av allt förakt som spys över mina kompisar från förr som älskade den där blandningen av stad och land som kändes så modern. Och jag försöker, för tusende gången, trösta mig med Ragnar Thoursie: En öppen stad ej en befästad bygger vi gemensamt. Och jag tänker, kanske...” (Lars Mikael Raattamaa: Är svenska städer vackra?, 2006)

## Vadstena Forum

### Tidigare symposier och publikationer

- 1987 Återbruk i stadsbygd (ISBN 91-7332-304-3)
- 1988 Friskvård för hus, hem, kropp och själ (ISBN 91-7332-363)
- 1989 Att välja kanal, industrilandskapet i informationssamhället (ISBN 91-7332-485-X)
- 1990 Bevara oss väl – kultur och natur i översiktlig planering (ISBN 91-7332-556-2)
- 1991 Mötesplatser till lust och gagn i stad och bygd (ISBN 91-7332-584-8)
- 1992 Levande grannskap i stad och bygd (ISBN 91-7332-627-5)
- 1993 Att bygga så lagom – den måttfulla staden (ISBN 91-7332-667-4)
- 1994 Särdrag att bygga på (ISBN 91-7147-126-X)
- 1995 Kunskap och teknik för ett hållbart samhälle (ISBN 91-7147-187-1)
- 1996 Kyrkan mitt i byn – ett dyrbart arv (ISBN 91-7147-306-8)
- 1997 Arkitekturens kvaliteter. Stadsrum och landskap inför ett arkitekturpolitiskt handlingsprogram (ISBN 91-7147-395-5)
- 1998 Byggnadskultur inför 2000-talet (ISBN 91-7147-505-2)
- 1999 Seklet i backspegeln – vad 1900-talet givit oss (ISBN 91-7147-592-3)
- 2000 Vi flytt nu (ISBN 91-7147-655-5)

PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

- 2001 Från våra sinnen (ISBN 91-7373-352-0)  
Linköpings universitet 2001
- 2002 Hur djup är kulturens brunn? (ISBN 91-7373-586-8)  
Linköpings universitet 2002
- 2003 Finns det rum för barn? (ISBN 91-7373-889-1)  
Linköpings universitet 2003
- 2004 Krävs energi i samhällsplaneringen? (ISBN 91-85297-17-8)  
Linköpings universitet 2004
- 2005 Den omvända ålderspyramiden (ISBN 91-85457-85-X)  
Linköpings universitet 2005