

SAMMAN-
FATTNING

av ett
samverkansprojekt

HÅLLBAR BEBYGGELSEUTVECKLING

– teori, politik och praktik

Henrik Nolmark, forskningsrådet Formas

Sammanfattning

I projektet *Hållbar bebyggelseutveckling – teori, politik och praktik*, har Formas och Boverket samverkat tillsammans med Nationalkommittén för Habitat och Agenda 21. Projektet ger en översikt över kunskapsläget och diskuterar de erfarenheter och slutsatser om hållbar utveckling i stadsbygd och landsbygd som forskare, politiker och praktiker kommit fram till på senare år. Den fullständiga dokumentationen från projektet finns att läsa på Formas och Boverkets hemsidor, www.formas.se och www.boverket.se.

Samverkansprojektet har redovisats i följande rapporter, som sammanfattas här:

Rapport 1	
MOT EN HÅLLBAR STADSBYGD – politik under framväxt _____	5
<i>Katarina Lindgren, Eken och Arken</i>	
Rapport 2	
PARTNERSKAP SOM MODELL OCH REDSKAP _____	8
<i>Lars Husberger och Gunnel Jonsson, Boverket</i>	
Rapport 3	
STAD OCH LAND _____	11
<i>Christer Bengs, Kai Böhme och Lars Olof Persson, Nordregio samt Lars Husberger, Boverket</i>	
Rapport 4	
BLANDSTADEN – ett planeringskoncept för en hållbar bebyggelseutveckling? _____	13
<i>Gunilla Bellander, Chalmers tekniska högskola</i>	

Projektets övergripande slutsatser kan sammanfattas i följande punkter:

- I stor utsträckning används, och byggs samverkan kring begrepp som saknar vedertagna och/eller enhetliga definitioner (partnerskap, blandstaden, hållbar bebyggelseutveckling, hållbarhet osv.), vilket ofta skapar förvirring om såväl vad man vill uppnå som hur det skall gå till.
- I de flesta politiska handlingsprogram och planer som behandlar mål och principer för hållbar utveckling finns mer eller mindre uttalade förväntningar på att offentlig samhällsplanering ska kunna bidra i arbetet. Framförallt sätts stor tilltro till den kommunala och lokala samhällsplaneringen som instrument i arbetet för en hållbar utveckling av städer, samhällen och byggd miljö.
- Utvecklingen ställer stora krav på samhällsplaneringens möjligheter att producera underlag för sektorsövergripande avvägningar, bidra till samverkan över administrativa gränser, utveckla nya samverkansformer och arbetssätt med aktörer utanför den offentliga sfären samt inte minst att utveckla medborgarinflytande och delaktighet.
- Såväl i policydokument som i mer handlingsinriktade planer och program speglas oviljan, eller oförmågan, att belysa och hantera mål- och intressekonflikter. Konsensutänkandet är dominerande och man når sällan längre än till sammanställningar av listor över önskade åtgärder och mål från olika sektorer, discipliner, perspektiv etc. Prioriteringar och avvägningar mellan sinsemellan motstridiga förslag lyser med sin frånvaro.
- Även inom forskningen saknas i stor utsträckning analyser av de komplexa orsaks- och relationssamband som följer av mål om hållbar bebyggelseutveckling.
- Man tycks ofta fastna i retorik. Även om det finns undantag, är det samlade intrycket av studierna inom projektet att det finns en avsaknad av förmåga, eller vilja, att konkretisera retoriken. Strategierna till förmån för hållbar bebyggelseutveckling konkretiseras t.ex. sällan i form av beslut om pengar eller direkta åtgärder.
- Det finns ett stort behov av kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom området. Exempel är analyser av komplexa samband och samspel mellan människan och systemen samt utveckling av samverkansformer. Såväl FoU som andra kunskapsstödjande insatser behövs.
- Det finns en stor ”tyst” kunskapsmassa bakom alla de policy- och plandokument som produceras, liksom i det konkreta förändringsarbetet runt om i Sverige. Tillsammans med forskningsbaserad kunskap finns här en stark kunskapsbas, som med relativt små medel skulle kunna systematiseras och kommuniceras, till gagn för arbetet med hållbar utveckling. Projektet har bidragit till detta på ett positivt sätt, men det skulle behövas mer omfattande och fortlöpanande insatser.

Vad leder den rådande situationen till i förlängningen beträffande hållbar utveckling av bebyggelsen? Är konsensusdominansen en brist eller en tillgång? Vilka aktörer gynnas respektive missgynnas av den svaga kopplingen mellan retorik och konkretisering? Vilka frågor kan vinna gehör i en sådan kontext och vilka förblir förbisedda? Klarar det svenska planeringssystemet kraven och förväntningarna på att medverka i arbetet för en hållbar bebyggelseutveckling?

RAPPORT 1

Mot en hållbar stadsbygd – politik under framväxt

Hållbar utveckling som något att sträva mot är relativt nytt på den politiska agendan. Som en följd av FN:s miljökonferens i Stockholm 1972, Brundtlandkommissionens rapport 1987 och Rio-deklarationen med Agenda 21 1992 har politiken kring hållbar utveckling vuxit fram under den senaste tioårsperioden, parallellt med att konkret praktiskt arbete påbörjats i många svenska kommuner. I projektets inledning var det därför av stort intresse att granska de olika politiska dokument som kommit fram, i form av planer, strategier och övergripande policydokument. I det första delprojektet, *Analys av policy- mål- och strategidokument*, studerades övergripande ett 30-tal dokument, från global till kommunal nivå. Ett syfte var att undersöka hur relationen mellan olika politiska nivåer och sektorer ser ut beträffande tolkningen av begreppet hållbar utveckling, vilka mål och strategier som föreslås och i vilken mån man kan identifiera samstämmighet mellan de olika nivåerna.

Det har inte varit möjligt att gå igenom alla relevanta dokument som belyser hur målen om hållbar utveckling av städer och boplatser har omsatts i strategier och åtgärdsförslag på olika nivåer. Genomgången får ses som ett antal nedslag, där de valda dokumenten ändå är representativa för vad som skrivits. Studien belyser främst hur ”staden och den stadsnära landsbygden” behandlas.

De studerade dokumenten avspeglar att man kommit olika långt när det gäller att konkretisera vad strävan mot hållbar utveckling innebär politiskt och praktiskt. De delmål, strategier och åtgärder som presenteras är mer eller mindre konkreta och gripbara. Även om begreppet har fått ett stort genomslag är det mångtydigt och erbjuder skilda tolkningar. Vi kan dock se några grova mönster av likheter och skillnader mellan dokumenten.

Brist på analys av målkonflikter, skilda perspektiv

En av de mest framträdande likheterna är att man i mycket liten utsträckning analyserar konflikter mellan olika mål, perspektiv, intressen och handlingsplaner. Det finns i de flesta dokumenten en klar tyngdpunkt i en eller två av de tre grundpelarna (ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling), samtidigt som man ofta framhåller att man baserar sig på en helhetssyn på hållbar utveckling.

När hållbar utveckling behandlas som en sammansatt helhet – till skillnad från som en politisk sektor (i Sverige främst som annan benämning på miljöpolitik) – där både ekonomiska och sociala eller ekologiska perspektiv behandlas och där de betraktas som ömsesidigt beroende av varandra, borde detta innebära att målkonflikter blir tydliggjorda och behandlade. Men så är sällan fallet. I dokumenten analyseras sällan konflikter mellan olika aspekter på hållbar utveckling. De speglar snarare en harmonisyn på frågeställningen. Ekonomisk tillväxt, socialt välbefinnande och god miljö ses vanligen som en enhet utan inre motsatsförhållanden. Man väljer överlag att låta olika önskemål existera parallellt och till synes obero-

ende av varandra. Därmed blir resultatet snarare sammanlagda önskelistor av mål, strategier och åtgärder än reella ställningstaganden och prioriteringar.

Det finns också gemensamma drag i sättet att angripa utvecklingsfrågorna. Brundtlandkommissionens uttalanden är en vanlig utgångspunkt, men man avstår från djupare resonemang kring begreppet hållbar utveckling, om och hur hållbarhetens dimensioner har analyserats för det aktuella politikområdet. Vad som menas med hållbar utveckling måste då uttolkas genom de mål, strategier och åtgärder som föreslås i dokumenten.

Dokumentförfattarna har lagt olika stor tyngd på den ekonomiska, den sociala och den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. En av dimensionerna är vanligtvis mindre utvecklad än de övriga, vilken varierar dock mellan dokumenten. Två huvudgrupper av dokument kan skönjas. I en grupp av dokument (i första hand de med arell eller miljömässig tradition) finns erfarenheter sedan tidigare att behandla hållbar utveckling, men nästan uteslutande från ett ekologiskt och miljömässigt perspektiv. I dessa fall finns en tendens att vilja vidga begreppet till en mer sammansatt helhet där både ekologiska, ekonomiska och sociala hållbarhetsperspektiv behandlas och där de betraktas som mer eller mindre ömsesidigt beroende av varandra. Ofta sägs i inledningen att det handlar om både nytänkande och att skapa en framtid som både är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Ändå blir det i första hand miljöfrågor som behandlas någorlunda genomarbetat och utförligt.

I en annan grupp av dokument (i första hand de med mer ekonomisk och social tradition eller de traditionslösa) behandlas i första hand de ekonomiska och sociala dimensionerna. Redovisningen tar sin utgångspunkt i regionernas och städernas ekonomiska betydelse och analyserar drivkrafter i (urbaniserings)processerna, samtidigt som de negativa effekterna för miljö och levnadsförhållanden diskuteras. Den ekologiska dimensionen är här vanligen relativt outvecklad.

Den höga värdering av konsensus som finns inbyggd i den svenska nationalkulturen kan vara en anledning till bristen på konfliktanalys i de svenska dokumenten. Dokumenten är ofta resultat av en omfattande förhandlingsprocess där strävan efter konsensus har varit ledande.

Dessa faktorer kan sammantaget bidra till svårigheter i hanteringen av latenta målkonflikter för hållbar utveckling. Man kan fråga sig om det är en brist att konfliktanalyser ofta saknas, samt att någon av de tre dimensionerna/grundpelarna är outvecklad i de delmål, strategier och åtgärder som föreslås, trots den breda ansats till problemanalys som ändå ofta görs i dokumenten. Skulle ett mer analytiskt angreppssätt i policyarbetet gynna en hållbar utveckling med mer stringenta strategier och handlingsplaner, eller skulle det leda till att man fastnar i långdragna processer med följd att inga beslut alls kan fattas?

Behov av nya typer av kunskap och kompetens

En utveckling av hållbarhetsbegreppet väcker behov av ett geografiskt mer övergripande tänkande än tidigare. Omvärldsfaktorer får allt större betydelse och förändringarna går allt snabbare. Det gäller till exempel att bedöma hållbarheten på regional och nationell nivå utifrån förutsättningar och effekter på europeisk och internationell nivå. Det fordras en ökad medvetenhet och kunskap om exempelvis den globala ekonomins betydelse, om det globala ”umgänget” mellan människor

och företag (rörlighet, mångkulturellt utbyte) och om den globala ekologin (klimat, långväga luftföroreningar och ändliga resurser).

För kommunerna blir det viktigt att skapa insikt om dynamiken på regional nivå och kanske även på supraregional, internationell och transnationell nivå. Exempel på ”nya” kunskapsbehov gäller samlade regionala överblickar, där städer och landsbygd sätts in i större regionala sammanhang och de funktionella sambanden inom och mellan regionerna studeras. Sådana överblickar och analyser är nödvändiga för att skilda aktörer ska kunna medverka till att städer, mindre orter och landsbygd förnyas vad gäller näringsliv, bostäder, service och kultur.

Hållbarhetens ekonomiska, sociala och ekologiska dimension samt dynamiken dem emellan på kort och lång sikt fordrar dessutom ett mer mångfasetterat tänkande, såväl om bebyggelseutvecklingen som om ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden inom andra politikområden, som berör eller blir berörda.

Likheter i val av strategier

Det dominerande synsättet är att ”minska ohållbarheten” genom många steg i rätt riktning, snarare än att sträva efter hållbar utveckling som ett utopiskt mål. Det finns stora likheter i vilken typ av frågor som behandlas, oberoende av policynivå – internationellt, nationellt, regionalt och lokalt. Mål eller strategier för ”profilering av städer och regioner”, för ”flerkärniga regioner” samt för ”balanserad infrastruktur” behandlas i nästan alla dokument. Ökad regional och lokal samverkan, samverkan i s.k. public-private partnerships och ökat medborgardeltagande framhålls ofta som medel för att nå de politiska målen. Man kan fråga sig hur denna ökade samverkan – mellan och inom nivåer, mellan och inom kommuner och regioner, mellan samhälle, näringsliv och universitet – skall gå till, när samtidigt resurserna och mandatet för den offentliga planeringen minskar. Kommer nya aktörer in på arenan, kommer nya roller, positioner och koalitioner att utvecklas?

RAPPORT 2

Partnerskap som modell och redskap

Minskade resurser i kommunerna och minskad reell makt över bebyggelseutvecklingen innebär att det ofta är nödvändigt för dem att mobilisera resurser från andra håll, privata såväl som offentliga, för att kunna leva upp till högt ställda mål om hållbar bebyggelseutveckling. Dessutom är det sällan som endast en aktör ”äger” problemen i den regionala eller lokala miljön – i bostadsområdet, i stadskärnan etc. – utan problemlösningen kräver ofta samverkan mellan olika berörda aktörer, bland annat kommunen (med dess olika förvaltningar/nämnder), statliga organ, privata intressen som fastighetsägare och näringsidkare, ideella organisationer, boende och den berörda allmänheten. För att kunna hantera detta krävs det nya sätt att arbeta, bland annat bättre samarbete och samordning mellan olika aktörer i samhällsplaneringen och mellan olika samhällssektorer. Detta sker allt oftare i olika former av mer eller mindre formaliserade partnerskap mellan offentliga och privata organ. Ett vanligt argument för partnerskap är att man kan uppnå synergieffekter genom en bättre samordning av offentliga och privata investeringar. Samverkan genom partnerskap innebär också att olika erfarenheter och kunskaper kan tas tillvara och bidra till kanske bättre och mer långsiktiga lösningar.

Vad är partnerskap?

Det tycks inte finnas någon vedertagen definition av partnerskap. Partnerskap förekommer i många olika sammanhang och kan anta olika former med avseende på vilka aktörer som samarbetar, vilka mål man eftersträvar och hur man arbetar. I den litteratur om partnerskap som vi studerat finns det både likheter och olikheter när det gäller synen på vad partnerskap är. Viktiga skillnader i de definitioner som förekommer tycks vara graden av fast förbindelse mellan parterna och långsiktigheten i samarbetet. I uppsatsen *Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete: lösa förbindelser eller lösta problem?* (G.Hallin, 2000) hävdas att ”partnerskap är samarbeten som ingås på frivillig grund och som ofta regleras på informella eller halvformella vägar. Endera parten antas ha rätten att upplösa partnerskapet när som helst”. Malm och Gustafsson menar däremot att ett viktigt kriterium som skall vara uppfyllt för att en relation mellan flera parter skall kallas för partnerskap är att det är en långsiktig förpliktelse som regleras i avtal eller på annat sätt. ”I ett partnerskap kan inte en aktör välja att lämna ett samarbete i takt med att lusten sinar, nyckelpersoner byts ut eller att konjunkturen förändras. Ett partnerskapsåtagande är bindande.” (Malm, Gustafsson, 2000).

Partnerskap är i regel inte reglerat i lagstiftning eller regelverk utan de ingående parterna utnyttjar sina egna legala och administrativa system vid genomförande av de gemensamma strategierna. I UK finns dock speciella regler för PFI (1992, Private Finance Initiative) och där avtalen mellan de samverkande parterna regleras genom affärslagstiftningen. Exempel på PFI är driften av tunnelbanan i London eller byggande och drift av exempelvis sjukhus eller fängelser. För de

svenska regionala tillväxtavtalen och de kommande tillväxtprogrammen är partnerskap en given förutsättning men det finns inga speciella regler för hur de skall sättas samman eller arbeta. Partnerskapens sammansättning och arbetssätt, liksom för partnerskap i samband med EG:s strukturfonder, förutsätts i stället läggas fast i förhandlingar mellan de ingående parterna. Man kan fråga sig om det inte finns behov av en definition av partnerskap i de sammanhang begreppet används som styrande funktion.

Från juridisk utgångspunkt är det stor skillnad att driva verksamhet i offentlig respektive privat sektor. Offentlig verksamhet kräver stöd i lagen, privat verksamhet kan organiseras efter eget gottfinnande så länge det inte strider mot lagen. Hur man skall kunna lösa frågan om samverkan mellan privata och offentliga intressenter utan att bryta mot offentlighetsrättsliga spelregler, demokratispekter och kraven i riksförordningen bör identifieras och analyseras för att klargöra de legala möjligheterna att driva verksamhet i partnerskap. Man kan fråga sig om partnerskap räcker som samverkansform mellan det offentliga och privata när samverkan gäller allt större projekt som exempelvis infrastruktur, kollektivtrafik och kvalificerad sjukvård. Då behövs säkert andra samverkansformer som bolag, konsortier, stiftelser och civilrättsliga avtal.

Svenska traditioner

Samverkan mellan den offentliga och privata sektorn har i och för sig förekommit under hela efterkrigstiden. Samarbetet har emellertid fått ny näring och en delvis ny karaktär under senare år. I internationella handlingsprogram som exempelvis Habitatagendan och Agenda 21 framhålls partnerskap som ett viktigt verktyg i arbetet för hållbar utveckling. Inom EU infördes begreppet partnerskap i slutet av 1980-talet när strukturfondspolitiken reformerades. Vid ett informellt möte, förra året, mellan EU:s ministrar med ansvar för stadsfrågor uttalades betydelsen av partnerskap mellan offentliga och privata organ också när det gäller stadsförnyelse. Det finns en svensk tradition på detta område som gjort det relativt lätt att få partnerskap till stånd beträffande EG:s strukturfonder och de regionala tillväxtavtalen. Det gäller inte minst olika *gemenskapsinitiativ* som Leader och Urban där erfarenheter finns från exempelvis olika landsbygdsutvecklingsgrupper eller från olika samverkansgrupper beträffande utvecklingsinsatser i utsatta stadsdelar. Vidare finns en tradition av samverkan mellan många aktörer när det gäller utvecklingen av stadskärnor, där kommunen, handelsföreningen, fastighetsägarna i en kärna samverkar med länsmuseum, ideella föreningar och i många fall också polisen och sociala myndigheter. Under senare år har också olika samverkansorganisationer bildats för den typ av stadsförnyelse som handlar om återanvändning av hamnområden, rangerbangårdar, regementsområden etc. Kommunen står då ofta för den övergripande planeringen i form av exempelvis en fördjupad översiktsplan i samråd med en rad olika aktörer. För själva genomförandet bildas ofta ett särskilt bolag, eller flera bolag som sköter kontakterna med byggarbetsgivare och andra intressenter. Dessa bolag kan ägas av kommunen eller kommunalt bolag, men kan också ha det privata näringslivet som delägare.

Partnerskap och demokrati

Partnerskap anses vara ett inslag i övergången från "government" till "governance", där "governance" innebär att politiken bestäms genom interaktion mellan aktörer i olika nätverk och delvis ersätter regeringsformens linjära styrningsmodell, "government". I den litteratur vi studerat finns det olika uppfattningar om konsekvenserna av denna utveckling. Utvecklingen beskrivs i vissa sammanhang som positiv på det sättet att fler aktörer ges tillträde till det politiska arbetet vilket innebär möjligheter till utveckling av demokratin. Å andra sidan framhålls demokratiska risker.

Det finns en risk att partnerskapet bygger murar kring sig och utestänger vissa grupper. En huvudfråga är hur svaga grupper skall kunna ha inflytande på de mål och medel som behandlas i partnerskapet. Det är ofta fler män än kvinnor i partnerskapet och det saknas ofta små aktörer som invandrare och småföretagare. Det är ofta de starka aktörerna som sätter agendan och övriga får nöja sig med att möjligen delta som samrådspartner. Exempel på detta är skillnaden mellan den inre cirkeln i partnerskapet för tillväxtavtalen och "det stora partnerskapet" som är en stor men ganska betydelselös samråds-krets. Det framhålls också i några rapporter att partnerskapsdemokratin ofta inneburit att det privata kapitalet kunnat utöva ett större direkt inflytande i frågor som annars skulle ha beslutats av offentliga organ, medan ideella organisationer har fått försämrade möjligheter att påverka utgången.

Insynen från allmänheten kan begränsas genom att problem och förslag till lösningar diskuteras i oreglerade former. Deltagare från politiskt styrda organisationer riskerar att fatta beslut i partnerskapet som inte är förankrade på ett demokratiskt sätt. När beslut vuxit fram i nätverk och partnerskap försvåras också ansvarsutkrävandet dvs. vem skall ställas till svars för resultaten av samarbetet och hur skall detta ske?

Det finns även en risk att möjligheterna att skapa partnerskap påverkar kommunens prioritering av åtgärder. Istället för att ta itu med de, ur samhällets synvinkel, viktigaste åtgärderna och projekten så genomförs kanske mindre väsentliga projekt men för vilka det finns intresse från privata aktörer att medverka i.

Behov av FoU och utbildning

Det finns stora behov av kunskap om existerande samverkansformer och utveckling av framtida former för samverkan, som i ett samhällsplaneringsperspektiv måste vara transparenta och verka under demokratiska och öppna former. Det finns också behov av utbildning för olika roller i partnerskap eller andra samverkansformer, kanske framförallt där fysisk planering eller rumslig utveckling är en del av verksamheten. Dessa roller kräver kunskaper om processer med många inblandade aktörer, hur man tacklar mångfacetterade problem, kommunikation och förhandlingsmetodik m.m.

Det finns relativt många svenska rapporter kring partnerskap vid regionala utvecklingsprojekt som handlar om strukturfonderna, gemenskapsinitiativen eller de regionala tillväxtavtalen. Däremot saknas i stor utsträckning forskning om partnerskap eller övriga samverkansprojekt kring eller stadsförnyelse av typen stads-kärnutveckling, hamnområden, stationsområden, obsoleta industriområden eller regementsområden, dvs. sådana projekt som direkt handlar om bebyggelseutvecklingen.

RAPPORT 3

Stad och Land

I den europeiska diskussionen har frågan om förhållandet mellan stad och land under senare år seglat upp som ett av de stora samtalsämnena. Den har diskuterats extensivt under 1990-talet i samband med upprättandet av det första europeiska policydokumentet rörande världsdelens rumsliga utveckling och är fortsättningsvis aktuell i politiska diskussioner samt i ett stort antal internationella och nationella forskningsprojekt. Inom ramen för projektet har en temastudie om relationen mellan stad och land genomförts, med avsikten att ge en bild av den för närvarande pågående europeiska diskussionen och relatera den till diskussionen i Sverige. Studien har lett fram till nedanstående slutsatser och frågor.

De allt större kraven på konkreta livsmiljömiljö kvaliteter är allt oftare ekonomiskt grundade. Marknadsföringen av platser i en global kontext, *place positioning*, förutsätter att man kan erbjuda en fördelaktig regional kontext: närhet till transport och service, natur- och kulturhistoriska värden, hälsosam miljö. I det sammanhanget har partnerskapet mellan stad och land en mission att fylla. Det är ett sätt att skapa synergifördelar med relativt enkla medel.

Sverige – Europa

Den europeiska diskussionen och EUs forskningsengagemang visar att temat stad och land börjat operationaliseras på den europeiska nivån. För de nordiska länderna i allmänhet och för Sverige i synnerhet gäller det att inte sacka efter i debatten och inom forskningen, utan att dels kunna tillgodogöra sig det relevanta i den internationella diskussionen, dels försöka bidra med aspekter som är viktiga för den europeiska verkligheten. För att nämna några exempel: i ett europeiskt sammanhang är det för Sveriges del inte likgiltigt hur begrepp som *medelstora städer*, *poli-centricitet*, *urban* eller *rural* definieras. Begrepp som dessa får allt entydigare definitioner i och med att de tas som grund för t ex regional utvecklingspolitik eller används i utvärdering av de europeiska strukturfondernas program. Den konkretisering de skenbart harmlösa begreppen får kan te sig som ett resultat av akademiskt hårklyveri, men effekterna kan vara nog så dramatiska på sikt. Om de intellektuella instrument som utvecklas för att fördela regionala stöd eller utvärdera tidigare stödåtgärder inte passar den nordiska verkligheten, så kan det rent konkret medföra ett sämre framtida utfall för de nordiska länderna i fördelningen av gemensamma EG-resurser.

Behov av kunskapsunderbyggande åtgärder

Genomgången av den svenska forskningslitteraturen pekar på att det för tillfället finns stora luckor i vår kunskap om den svenska verkligheten. Detta kan eventuellt åtgärdas med ökade forskningsanslag, men en kanske ännu viktigare omständighet är behovet av kunskapsrika och erfarna forskare och tjänstemän.

Skicklighet tas inte fram över en natt, oberoende av satsade resurser. Temat stad – land är kanske ett typiskt problemområde såtillvida, att det inte faller inom ramarna för de etablerade förvaltningarna, utan hamnar någonstans mitt emellan. Att ta temat på allvar skulle betyda att man även insåg behovet av organisatoriska, kunskapsunderbyggande åtgärder, vid sidan av den traditionella finansieringen av forskningsprojekt.

Statliga strategier

Man kan på goda grunder hävda att de strukturella förändringarna inom de olika näringarna, befolkningens sammansättning och bosättningsmönster kommer att vara fortgående och eventuellt drastiska i sitt framtida omfång. Det verkar därför betänkligt att de strategier som utvecklas inom den centrala statsförvaltningen ofta tycks sakna ett mera utvecklat resonemang om vilka möjligheter det finns att förverkliga strategierna, och vad detta faktiskt skulle kräva i termer av grundläggande, strukturella förändringar i samhället.

Med hänvisning till de av Riksdagen fastställda målen för miljö kvalitet kan man fråga sig: Hur menar den offentliga förvaltningen sig kunna bidra till minskandet av bilanvändningen, bidra till tillvaratagandet och ”utvecklandet” av kulturhistoriska och estetiska värden, hur kan den hindra att hårdgjorda ytor i tätorter inte ökar och skapa förutsättningar för att avveckla kärnkraften? Varje miljömedveten person, såväl forskare som andra, kan omfatta dessa ideal. Men hur kan de omsättas i praktisk verklighet? Konkretiseringen i planeringspraxis, liksom forskningen, borde belysa de reella, samhälleliga förutsättningarna för att kunna omsätta dessa visioner i verkligheten.

RAPPORT 4

Blandstaden som planeringskoncept

I ett flertal av de lästa mål- strategidokumenterna framhålls *Blandstaden* som en modell i arbetet för hållbar stadsutveckling. En ökad funktionsintegration lyfts fram som en viktig del i strategier för hur goda livsmiljöer kan utvecklas och en hållbar utveckling understödjas. Detta förhållande har varit det huvudsakliga motivet till att vi valt att närmare studera retoriken och möjligheterna att skapa funktionsblandade byggda miljöer.

Blandstaden som begrepp

Blandstad är ett begrepp som inte enkelt kan definieras. Blandstaden är komplex till utformning och innehåll. Vi ser en tät men fattbar bebyggelsestruktur som kan ge närhet mellan verksamheter och människor, kontinuerliga upplevelser och händelser i rummet och det omväxlande och rörliga folkliv som vi förknippar med begreppet stad. Blandstaden anses ge en socialt mångfaldig boendemiljö och ett minskat resande. Dessutom är uppfattningen att en blandstadsmiljö kan ge säkerhet och trygghet. En avgörande kvalitet i blandstaden är att den är befolkad dygnet runt. En bättre benämning kan vara funktionsintegrerade bebyggelsemiljöer där boende inom gångavstånd kan nå ett flertal funktioner. Den ger närhet och möjlighet att bo och arbeta i samma område. Det finns ingen regel om hur många procent av den ena eller andra funktionen som ska finnas i blandstaden. Ofta är det fråga om planering enligt kompensationsmetoden dvs. att tillföra något som saknas. Det finns olika kvaliteter i varje särskilt område. Vi borde kanske inte tala om Blandstaden utan om de olika kvaliteter som önskas i stadsbygget.

Är det möjligt att planera för blandstadskvaliteter?

Funktionsblandade miljöer efterfrågas i olika policydokument. Ofta som en lösning på de problem som nuvarande bebyggelseutveckling ger. Däremot nämns inte hur en sådan bebyggelse skulle kunna utvecklas eller gestaltas. Kommunernas reella makt över planering och bebyggelseutveckling är i praktiken begränsad. Dessutom kan man fråga sig om en blandad stadsbebyggelse överhuvudtaget *kan* planeras fram.

En större undersökning av områdena Skarpnäck och Södra stationsområdet i Stockholm, Høje Tåstrup och Egebjerggård i Köpenhamnsregionen pekar på flera av svårigheterna. De är från 1980-talet och framåt och har funktionsblandning som mål, med främst etablering av företagslokaler och butiker i gatuplanet längs utvalda stråk och platser. I stort sett alla områdena har dock problem med tomma lokaler. Stadsmiljön blir lidande och den eftersträlvade tätheten i strukturen går förlorad. En väsentlig faktor är alltför höga hyresnivåer för de verksamheter man önskar. Därutöver blir kundunderlaget för litet genom trafikdifferentiering inom

områdena och leder som för trafiken förbi stadsdelarna. För låg befolkningstäthet medför också att befolkningsunderlaget blir för lågt för att upprätthålla en adekvat marknadsreglerad service. Ett undantag är den offentliga servicen, som kan bestämmas politiskt.

Planinstrument och planeringstraditioner

Funktionsseparation kännetecknar i hög grad fortfarande resultaten av dagens planeringspraxis, trots uttalade mål i många policydokument och planer om stadsmiljöer med blandade verksamheter. Många kommunala översiktsplaner illustrerar detta förhållande. Kartbilder fylls med ytor i olika färger för skilda funktioner och det är här som den uppdelade staden får sin första gestalt. Detaljplaneringen är numera mycket genomförandeinriktad och har därmed självfallet varit instrument för förverkligandet av den rådande funktionsuppdelningen. Med utgångspunkt från funktion, miljökonsekvenser, praxis och erfarenheter finns i handboken Boken om detaljplan och områdesbestämmelser (Boverkets allmänna råd 1993:3) en rekommendation om att användningsändamålen hålls isär i 22 olika kategorier. Denna handbok, som fortfarande är i bruk, diskuterar inte explicit möjligheter för att underlätta funktionsintegration i den byggda miljön.

Möjligheterna till en funktionsblandning påverkas också av nuvarande allmänna råd gällande skyddsavstånd mellan verksamheter och bostäder och miljö-kvalitetsnormer (Bättre plats för arbete. BPA, Boverkets allmänna råd 1995:5). I en befintlig stad av blandstadskaraktär skulle, om man tillämpade regler om skyddsavstånd, verksamheter eller boende behöva omlokaliseras och kvar skulle finnas endast ensidiga miljöer. Vid nyexploatering måste reglerna tillämpas varför det kan innebära svårigheter att genomföra en blandad bebyggelse.

I dagens stadsplanedebatt hävdas också ofta att 1900-talets trafikplaneringsideal, som utvecklades i den s.k. Radburn-modellen på 1920-talet i New Jersey, och som i Sverige befästes med SCAFT – Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet, understödjer funktionsuppdelad stadsplanering. Målsättningen var främst att genom stadsplanering minska olycksrisker i trafiken speciellt för oskyddade trafikanter och för barn. Bebyggelse i grannskapsenheter planerades utan genomfartstrafik med säckgator, skolor och lekplatser i ett centralt grönområde och separata gång – och cykelvägar. Den avsätter fortfarande spår i nyproduktionen och nuvarande handböcker upprätthåller rekommendationerna. Systemet anses av många vara statiskt och medger inte successiva förändringar.

Förslag till åtgärder och kunskapsbehov

I litteraturen och i det seminarium som genomförts inom projektet har en rad förslag framförts för hur man kan uppnå en bättre funktionsblandning i bebyggelsen. Någon entydig linje kan inte skönjas, men vissa tendenser tonar ändå fram.

En strategi som många förordar är att ”läka” staden med många små ingrepp som går i samma riktning. Detta är i linje med de genomförandestrategier för hållbar utveckling som går ut på att ta många små steg bort från ”den ohållbara utvecklingen”, snarare än att det skulle finnas en formel för hållbar stadsutveckling. Exempel på konkreta förslag som ställts är att bygga på taken, att tillskapa utrymme för verksamheter i bostadsområden t.ex. med avskärmade ”bullertåliga”

verksamheter (kontor, handel), som skyddar bostäder innanför, att komplettera med bostäder på kontor, exempelvis nya studentlägenheter i centrala lägen.

Närhet och tillgänglighet är nyckelbegrepp för blandstadsideologierna, som kanske står i motsatsförhållande till begreppet rörlighet och transport. Tillgänglighet till service och rekreation, möjligheter att bo och arbeta i samma stadsdel samt utbudet av offentliga platser är några av de kvaliteter man framhåller som kännetecken på en bra stadsmiljö. Tillgänglighetsfrågan bör då vidgas till att omfatta inte bara möjligheterna för den enskilde att nå det breda utbudet, utan också andra sätt att tillgodose den enskildes behov, så att t.ex. resandet kan minimeras. Det kan handla om system för hemkörning av varor, mer finmaskiga och mångfacetterade system för vård och annan samhällsservice.

Förändringar av planinstrumenten efterfrågas på flera håll. Detaljplanerna ska vara flexibla och mångsidiga och med många tillåtna användningssätt, så att förändringar kan ske över tiden. Ett annat verktygen som föreslagits är att använda planmonopolet för att styra och att föra en strategisk markpolicy dvs. strategiska markinköp. Genom ett starkt ägande kan utvecklingsbolag bildas som garanterat för helhetstänkande i stadsförnyelsen.

En annan aspekt som lyfts fram i debatten om blandstadens kvaliteter är miljöns sociala kapacitet, dvs. dess förmåga att hantera människors olikhet. Allt eftersom samhället förefaller att splittras allt mer – olika kulturer, livsstilar, religioner osv. – finns en viktig fråga som handlar om integration. Enkelt kan väl den översättas till om det existerar ett socialt samspel som innebär att folk är med i samhället eller om detta samspel saknas.

Avvägningsproblematiken analyseras sällan, varken i plandokument, forskningslitteratur eller debatt. Önskemål om stort utbud och hög tillgänglighet till service, grönområden och goda transportmöjligheter skall kombineras med trygghet och säkerhet i miljön, vacker offentlig miljö och hälsosam luft att andas. Småstadens och storstadens fördelar skall kombineras. Detta resulterar oftast i långa listor av önskemål som skall uppfyllas, sinsemellan svårförenliga och ibland rent motstridiga.

Frånvaron av resonemang med utgångspunkt från näringslivets och olika verksamheters behov är slående. Blandstaden tycks vara ett koncept för att tillfredsställa människans behov för boende, konsumtion, rekreation och socialt liv. Människan som aktör i näringsliv och offentlig verksamhet har hittills fått ett mycket litet utrymme i debatten och forskningen, samtidigt som många av de strategier och planer vi studerat ytterst syftar till ett fungerande näringsliv och ekonomisk tillväxt. Kanske ligger en av orsakerna till den bristande förmågan att konkretisera blandstadsidealerna just i denna avsaknad av integration mellan en sociokulturell kvalitetsagenda och de behov näringslivet har för att kunna fungera effektivt och framgångsrikt.