



Storsjöstrand, Östersund plan efter STEP-dialog 2012, bygge pågår

Remissvar

angående betänkandet, SOU2018:46 rubricerad:

En utvecklad översiktsplanering. Att underlätta efterföljande planering. Del 1

diarienummer N2018/03415/SPN

2018-10-31

**Ämnet översiktsplanering är inte bara viktigt
- behovet av ett markant skifte av vår stadsplanering är akut**

Betänkandet SOU2018:46 är ambitiöst, men har en problematisk försiktighet. Liksom tidigare nationella försök att medelst smärre justeringar inom PBL-systemet ge impuls till ett effektivare och mer hållbart stadsbyggande, stannar detta betänkande vid ett antal justeringar inom det tidigare öp-institutet, formulerade i så hoppfullt troskyldiga ordalag att man som praktiker känner

tvivel kring hur detta betänkande ska kunna initiera genuin förändring. Tvärtom, betänkandet stärker oron över vår fysiska planerings tillstånd. Av flera skäl:

1. **det globala läget** - allt talar för behov av radikal justering av vår stadsplanerings rutiner. Rapporterna kommer tätt, tidigare kom det allvarliga läget fram t ex genom EU's PLUREL-rapport om stad-land-problematiken, nyligen än starkare genom FN's klimatpanel IPCC. Styrningsgrad, kravnivåer och verktyg, som förr kunde anses adekvata, är nu uppenbart otillräckliga.
2. **stadsplaneringens demokratiska underskott** - misstron mot både politiker och planerare växer, vårt sätt att hantera dialoger och utfästelser har förvandlat många engagerade gräsrotter till uppgivna och luttrade cyniker. Segregering och xenofobier ökar. Utvecklingen i många länder har visat att misskött eller misstrodd demokrati har lett till politiska yttringar som inger stark oro.
3. **planeringens effektivitet** - överordnade frågor klarläggs och fastställs inte, utan tragglas långt ner i planeringsskedena. Denna ordning är inte bara gravt ineffektiv - och förvillande, den är arbetskrävande och skaldrivande, till allvarligt men för smärre eller nya aktörer på en marknad som visar spår av oligopol.
4. **rådande misskötsel** - en stor mängd kommuner sköter inte, eller mäktar inte med, sin bemanning. I en ond cirkel börjar ledande politiker sätta mer lit till marknadsaktörer och dessas konsulter än till sina egna tjänstepersoner. Översiktsplaner har blivit en ansamling av målformuleringar så allmänna att ingen kan invända, eller efteråt syna förespeglade mål. Samtidigt är de så omständligt omfattande att kommuner knäar inför, eller bortprioriterar, arbetet att förnya dem - vilket en stor mängd kommuner, trots att PBL är en lag, i förskräckande grad alltså gjort - utan sanktioner.

Just här illustreras hur icke-bindande dokument lätt blir fluffiga hyllvärmare.

Trots det givna utredningsdirektivet att ...'göra ÖP bindande i vissa avseenden'... slutar detta betänkande om utvecklad ÖP i ett resonemang kring att ett mer bindande översiktsplaneinstitut skulle nödvändiggöra nya juridiska klarlägganden -och karaktäriserar dessa som 'komplikationer'.

Vår erfarenhet är att 'komplikationerna' därmed som nu dyker upp i senare planskeden - som överraskningar och armbrytning mellan

parter som ofta inte känner till bredden av bakgrundsfaktorer eller vad som kan formas till goda transparenta avvägningar.

5. **planerare har sett sina roller förskjutas** från proaktiv planering, 'bottom-up med medborgare', till reaktiv ärendehantering, 'top-down åt marknadsaktörer'. Tendensen är allvarlig, planerarrollens status, mening och arbetsglädje behöver kraftfullt stärkas.

Vår slutsats - stärk Översiktsplanen till ett reellt verktyg, demokratiskt och juridiskt

Det globala scenariot är som nämndes akut. Vi är i ett skarpt läge, ett läge där det inte räcker med lätt justerade ramparagrafer om 'planeringsstrategi' (som implicit redan finns för tidigare ÖP - vilket bekräftas av betänkandets egna kommentar på sid 26), 'aktualitets-prövning' (som implicit redan finns knuten till mandatperiodernas fyra år).

Planeringsprosan är av kutym belamrad av en besvärande fluffig vokabulär. Argumenteringar om 'helhetssyn', om att 'det är viktigt att vi ska undvika stuprörstänkande', att 'parter behöver förstå varandra', att 'utbildningen behöver bli bättre', etc - utgör egentligen fromma upprepade varianter av att "det är viktigt att vi blir bra på att göra bra saker". Det kan synas harmlöst, men fluffigheten i vår stadsplanering utgör tyvärr ett allvarligt element i den alienation mellan medborgare och samhällsplanering som vi ser växa.

Betänkandet andas iver att öka öp's effektivitet, men den andas inte de darrningar av oro som vi många nu känner inför de globala miljöfrågorna eller demokratiernas och det öppna samhällets tillstånd. Vår erfarenhet är att den praxis av slarviga medborgardialoger som växt fram undergräver tilliten till vår demokrati.

Låt oss för balansen därför ändå nämna några av de positiva inslag i betänkandet som vi noterat:

1. betänkandet är väldisponerat och välskrivet
2. innehållsförteckningen med berättande rubriker underlättar överblick och sökningar
3. konstaterandet att antalet plannivåer räcker verkar välbetänkt, även om beskrivningen av alla nya improviserade planformer 'som försök att förenkla medborgardialoger' känns lättvindigt - de signalerar väl snarare att det finns brister i -ÖP--FÖP--DP--strukturen.
4. inriktningen mot digitala översiktsplaner beskrivs väl - och välkomnas.
5. kravet på konkretisering via markanvändningskartor - välkomnas

6. förslaget med sex övergripande markanvändningskategorier – kommer att underlätta läsning för både fackmän och lekmän
7. skrivningen: ”...som stöd för planläggning och lovgivning ska öp även innehålla vägledning för var bebyggelse ska lokaliseras och hur den ska utformas, men också hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras”..., den skrivningen välkomnas också.

Slutsats: Nu kräver ansvaret gentemot kommande generationer tydligare rollfördelning, tydligare koppling mellan friheter och ansvar. Det kommunala självstyret är förutsättning för lokal demokrati, planmonopolet ger friheter men också krav på ansvar. Som planeringen nu fungerar krävs mindre troskyldigheter, mer fokus på handling – operativa verktyg, modet att sätta ramar och ställa krav!

Kommunala planmonopolet är viktigt - men har inte fungerat

Det kommunala planmonopolet är tänkt som en viktig hörnsten, inte minst för lokal anpassning och för en levande lokal demokrati. Men det har inte fungerat. Det har till och med fungerat illa. Av flera skäl:

1. Kommunerna följer ofta inte PBLs statuter om aktualiserade översiktsplaner. Eftersom ÖP-arna inte är bindande har kommuner ofta inte funnit det värt att aktuellthålla dem. De har blivit hyllvärmare med kolossal ansamling av vackra formuleringar. Kommunerna finner procedurerna för aktualiseringar så omständliga att en stor mängd snabbt framplockade strukturskisser och konsult- eller hemsnickrade visionsplaner i stället kommit i bruk.
2. En stor mängd kommuner har avlövats sina planeringskontor och har gjort sig beroende av att reell planering introduceras först när intressenter visar intresse och ställer ekonomiska medel till buds.
3. Planerare tillhålls låta bli planering innan marknadsaktörer hört av sig, detta utifrån en numera spridd argumentering om vikten av 'flexibilitet', där flexibilitet nytolkats till att innebära att planer hindrar flexibilitet.
4. En stor mängd kommuner genomför dialoger och samråd 'pro forma', dvs använder inte resultatet så att medborgarna kan se att deras insatser avsätter några spår. Detta har lett till att vårt samhälles problem med politikermissstroende också blivit ett starkt planerarmissstroende.

5. En stor mängd kommuner är så små att de inte är jämspelta med byggbranschens fastighetsutvecklare eller andra aktörer. När dessa tar initiativ, ofta efter improviserade överenskommelser med ledande politiker, blir tjänstepersonernas uppgift att 'lotsa' förslagen under stress och utan möjlighet att vara allmänintressets bevakare. Den nyligen utgivna rapporten "Hur kunde det bli så här?" ger tre allvarliga exempel på att fenomenet pågår också i en så stor planeringsstark kommun som Stockholm. Slutsats: flagranta avsteg från ÖP, från remiss- och kontrollorganens rekommendationer, nationella hållbarhetsprinciper, mm



6. Följd: En stor mängd planerare meddelar att de inte längre fungerar som planerare och i stället har reducerats till 'ärendehanterare' utan stöd av icke-bindande ofta inaktuella ÖPar, en praxis där även viktiga remissinstansers yttranden förbises, där det kvalitativa kontrollsystem som länsstyrelserna hade till stor del reducerats till kontroll av formalia via M&M-domstolarna
7. Flera av byggbranschens aktörer har trots den nu till synes starka involveringen i planframtaganden, markerat att de i stället för att involveras i mångåriga sega planförfaranden, hellre skulle se krav på att kommunerna tar fram en ordentlig planberedskap med en bred planrepertoar av bebyggelse typer där de som byggare kan koncentrera sig på det som är deras kärnroll: att bygga.

Arken Arkitekter AB's erfarenhet – - av den utmaning som betänkandet adresserar:

Detta remissvar från Arken Arkitekter AB kommer från en firma med fokus just på hållbart stadsbyggande. Vi har därför valt att forma detta svar utifrån

erfarenheterna av att vi för inte så länge sedan genomförde ett uppdrag för *Delegationen för hållbara städer*, där utmaningen var mycket lik den utmaning som ligger bakom detta betänkandes ansats om *'En utvecklad översiktsplanering för att underlätta efterföljande planering'*.

Kort sagt: hur vi behöver gå från vackra och viktiga formuleringar till att konkret börja omforma vårt sätt att planera och bygga, dels framöver, dels reparativt.

Upplägget i vårt fall blev en bred fallstudie i dialog med medborgare, en referensgrupp med bred representation från politik och planering, en nationell konferens, och framför allt en summering i form av en handbok/debattbok för hur ett nödvändigt skifte kan konkretiseras.

Först:

under rubriken **"Vad vi vill, vad vi bör, vad vi kan"** en genomgång "av det vatten vi simmar i", huvudsakligen

om vad det är i det modernistiska paradigmet som får oss att fortsätta bygga zonerad och bilism-genererande bebyggelse.

Sedan, för det andra:

en punktlista på **"14 steg som får Din Stad att gå i hållbar riktning"**, dvs hur pågående praxis bör och behöver vändas. Handboken berör 'steg inom hela cykeln -ÖP--FÖP--DP-, men lägger ändå störst vikt vid att hållbarhetsfrågor kan säkras genom att göra ÖP- och FÖP-momenten både mer proaktiva och mer i fokus för medborgardialogerna'.

Och för det tredje:

en verktygslåda med 47 verktyg för hur man möter planeringens praktiska frågeställningar.

Allt ackompanjerat med byggda exempel, gångna generationers frammejslade landvinningar - de som förkastades när modernismen skulle "bygga en ny stad för den nya människan" - dessutom ackompanjerat av den rika bukett av nya experiment som genomförts över världen under senare tid - 760 illustrationer.

Poängen med detta upplägg är att en skrift, ett betänkande eller ett nationellt program behöver vara *både inspirerande och uppfordrande*. Ämnet stadsplanering kan inte förmedlas med bara text - tvärtom, kan man formulera



metaforen: det mesta behöver ackompanjeras och exemplifieras med konkreta exempel så att kommunikationen sker med våra bägge hjärnhalvor.



Några smakprov ur handboken/debattboken -

- ansatser som rekommenderas ingå i en nationell ansats för starkt översiktsplanering:

1 tidigarelägg kreativiteten - använd STEP-metoden

En av slutsatserna av den valda dialogmetoden är att det går att komma förbi den så ofta förlamande och fördyrande segheten, och de antagonistiska rollspelen i dagens planering, med inte mindre, utan mer av en medborgarburen planering. Handbokens ena halva utgör en parallell skildring av hur verktygen fungerar under en serie medborgardialoger i testfallet Järfälla, bland annat genom STEP-metoden, som baserar sig på verktygen stadstypsmatris, värderos och rundabordsarbeten.

2 attraktionsplanera - i stället för att restriktionsplanera

vänd på planeringen: attraktionsplanera i stället för dagens så vanliga praxis där planer tar form efter inventeringar som görs till restriktioner - och resultatet tenderar bli en arkipelag av 'ytor utan invändningar'.

3 gör värdeplanering till metod

scanna din stad genom att fundera på var ny bebyggelse kan göra mest nytta - i motsats till praxisen att leta gröna tomrum på en karta med föreställningen att dessa gröna markeringar utgör "obebyggd mark"; utvärdera och argumentera kring en ny bebyggelses värde t ex med STEP-metodens visade värderos. Det verktyget tydliggör vägningen av för- och nackdelar som följer av de val som all planering de facto utgör.

4 säkra planberedskap / planrepertoar, p+p,

planera i god tid fram en planberedskap för 'stad 2.0' och 'stad 0.7', dvs hur ser Er stad ut när/om den blir dubbelt så stor, alternativt behöver krympa. Markera i de olika stads- och kommundelarna en repertoar av detaljplaner för en bredd av bebyggelse typer och stadstyper. Ett sådant 'P+P' gör att stadens politiker och planerare har rådighet över och kan ta ansvar för stadens utveckling.

5 förfina skalan på markanvisningar - även vertikalt och även inom kvarter
erbjud markanvisningar så att olikstora byggare och intressenter kan komma ifråga.

6 säkra tuttifruttiplanering

se till att kommunen har ett varierat utbud av detaljplaner - för att åstadkomma betingelser för olikstora byggherrar, byggare och funktioner

7 förnya och säkra begreppet flexibilitet

Sätt stopp för den art av "flexibilitet" som innebär att tidigare utfästelser vid medborgardialoger och översiktsplaner lättvindigt överges så fort en byggare visar intresse för en framletad tomt. Erbjud i stället reell *flexibilitet* genom att tillhandahålla en bredd av detaljplaner där olikstora byggherrar och byggare kan finna lägen för sina olika inriktningar, upplåtelseformer och marknadsnischer, t ex byggemenskaper.

8 släpp mindervärdeskomplexet

Utgå från att varje stad eller by utgör en utmaning och uppgift att finna hållbara mönster, dvs lämna praxisen eller föreställningen att det är växt i sig som behövs för att säkra en Orts hållbarhet. Det finns hållbara byar, småstäder, bruksorter, storstäder - likväl som motsatsen. Kvalitet korrelerar inte med storlek.

9 nyttja fastighetsskatten / -avgiften för kommunens planstrategi

Nyttja fastighetsskatten som ett medel att tillhandahålla planberedskap och infrastruktur så att 'spelplan' säkras för olikstora aktörer

10 kräv kollektivtrafikbaserade planmönster

Se till att kollektivtrafikens logik också blir stadsmönstrets logik. Detta fastlades som policy redan i EUs vitbok om stadsplanering på 1990-talet - men

har inte följt i kommunernas öp-dp-hantering. Trots otaliga måldokument. Se exempelvis sekvensen av hållplatstorg som en stadsdels huvudfåra. Dra med fördel lärdom av Köpenhamns fingerplan, där infrastrukturernas logik också säkrar viktiga grönkilar för rekreation, odling och djurliv i synergi med stadens metabolismer.

11 värna odlingskvarter - & kajer mot det gröna

Infoga i alla planer betingelser för odling, dels i stadens 'kajer mot det gröna', dels inom kvarteren, i växthus, på balkonger, i fönsternischer. Odling betonades starkt i EU's PLUREL-rapport 2011, men missbruk av odlingsbar mark och rekreativa landskap fortsätter.

12 sätt reskvoten under luppen, och som norm

Se till att kommunens reskvot uppmärksammas och steg för steg förbättras så att resebetingelserna för barn och äldre säkras, och så att de kollektiva färdmedlen blir ett reellt alternativ. Ännu en passus i EUs vitbok som inte tagits på allvar i kommunernas planering.

13 värna strandskyddets goda andemening - och överlevnad, genom att införa fler måttalternativ, t ex 3m, 10m och 30m

Minska den olyckliga polariseringen kring strandskyddet, genom att å ena sidan starkt hävda dess berättigande, å andra sidan anpassa måttkriterierna till fler scenarier och urbana varianter av sjöstad / bryggstad. Det rörliga friluftslivet och ekologiska spridningskorridorer är viktiga krav, som bäst värnas genom införandet av mer begripliga måttalternativ.

Se denna listning som en exemplifiering på det vi ser som nödvändiga kompletteringar i ramverk och kravspecifikationer. Betänkandet andas förvisso mycket höga ambitioner, men kommer i sin nuvarande form inte bli den viktiga impuls till rejält paradigmskifte som nu tarvas.

Med vänlig hälsning



Arken Arkitekter AB

genom

Torbjörn Einarsson,

arkitekt SAR MSA

torbjorn.einarsson@arken-se-arkitekter.se

Hökens gata 2

116 46 Stockholm.

08 - 442 75 85

070 - 422 28 78



Bilaga:

Handboken/debattboken "Kajer mot det gröna - hållbara gränssnitt i mötet stad och land.

Handbok för ett nödvändigt skifte i vår stadsplanering"

Konsulter: Arken Arkitekter AB, Ekologigruppen AB & Trivector Traffic AB

Utgiven 2015 & 2017 med stöd från Delegationen för hållbara städer & Järfälla kommun

Storsjöstrand, Östersund plan efter STEP-dialog, 2012, bygge pågår



Sjöstadshöjden, Växjö, förslag efter dialog 2013, ej byggt



Mittuniversitetet, Sundsvall, Arken Arkitekter AB, bygge efter tävling, 1997, tema: skolan som en bit stad