



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development



Planering och genomförande för framgångsrik och hållbar stadsutveckling

mellan Göteborgs- och Lissabon-
strategierna

Resultat av ett samnordiskt projekt

Editor: Michael Viehhauser

Nordregio Working Paper 2007:1
ISSN 1403-2511

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2007

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Summary	5
Ett jämförande nordiskt projekt om stadsutveckling och urban förvaltning	7
Projektets genomförande.....	7
De nordiska städernas karaktärsdrag.....	8
Läsanvisning	11
Del 1: Urban förvaltning mellan Göteborgs- och Lissabonstrategierna	12
Teoretisk bakgrund.....	12
Lärodomar och slutsatser.....	19
Nordiska nyttigheter – inspirerande olikheter i de nationella plansystemen	32
Möjliga insatser för framtida projekt.....	38
Del 2: Nio fallstudier från fem nordiska länder	41
Amager Strand Park – en nyåbnet rekreativ park för storbyens befolkning.....	42
Store Rørbæk – en ny by i hovedstadens fingerstruktur	46
Vuores / Tammerfors – småstad i naturens sköte.....	50
Strategisk utveckling av stadsstruktur i Tavastehus	59
Urridaholt rammeplan, Gardabær Kommune	70
Akerselva transformasjonsområde.....	81
Tettstedsprogrammet.....	90
Västra Flemingsberg som del av ny regional kärna i Stockholms län.....	95
Järila Sjö – ett småstadsprojekt nära Stockholm	104
Del 3: De nordiska plansystemen	113
Danmark	114
Finland	116
Island.....	120
Norge	125
Sverige.....	132
Bilagor	138
Involverade experter.....	138
Olika teoretiska ansatser för stadsutveckling.....	139
Litteratur	142

Förord

Denna rapport är det skriftliga resultatet av det samnordiska projektet ”Urban förvaltning – mellan Göteborgs- och Lissabonstrategierna”. Projektet har finansierats av de fem nordiska länderna och med medel från Nordiska Ministerrådet inom ramen för handlingsprogrammet ”Planläggning som instrument för hållbar utveckling”. I enlighet med plan- och miljöministrarnas beslut i mars 2004 har projektet inriktats på stadsutveckling med fokus på ”Urban förvaltning” och ”Miljö, arkitektur, kultur och identitet som utvecklingsfaktorer för stadsbygden”. Plan- och miljöministrarna beslutade även om ett tredje insatsområde: ”Funktionella stadsregioner – orter i samverkan”, vilket behandlats i ett annat projekt.

De olika perspektiven på stadsutveckling som Göteborgs- och Lissabonstrategierna representerar är nödvändiga att förena. Den fysiska planeringen är ett viktigt redskap för att göra avvägningar mellan de två. De nordiska länderna har ur en europeisk synvinkel speciella likheter såsom en relativt gles bebyggelse, vilket ställer stora krav på de geografiska och strukturella sambanden mellan olika verksamheter. Fallstudierna visar att kvalitet, i betydelsen att ta vara på värdefulla kultur- och naturmiljöer, att planera för en god arkitektur och för bra kommunikationer med mera, har ansetts vara en viktig förutsättning för att attrahera företagande och för en god ekonomisk utveckling. Länderna förenas också i en likartad syn på medborgarnas möjligheter till inflytande i den fysiska planeringen.

I projektet har lärrika exempel på arbetssätt och metoder liksom skillnader mellan planlagstiftningarna identifierats och diskuterats. Dessa slutsatser och lärdomar redovisas i den första delen av rapporten.

Projektet har genomförts i form av arbetsseminarier med presentation av och diskussion om fallstudier från de olika länderna. I arbetsgruppen har ingått representanter för Miljöministeriet i Danmark, Miljöministeriet i Finland, Planstyrelsen på Island, Miljöverndepartementet i Norge och Boverket i Sverige. Projektledningen har utgjorts av Susan Brockett och Michael Viehhauser från Nordregio tillsammans med Ann-Mari Jonsson från Boverket. Nordregio har också sammanställt slutrapporten.

Vi vill tacka alla dem som medverkat vid seminarierna eller på annat sätt bidragit med sina erfarenheter och kompetens och lämnat underlag till projektet och rapporten.

Det är vår förhoppning att rapporten ska ge inspiration till dem som arbetar med fysisk planering och att lärdomarna från projektet ska spridas.

Karlskrona och Stockholm februari 2007

Ulf Troedson
Överdirektör
Boverket

Ole Damsgaard
Direktör
Nordregio

Sammanfattning

Det nordiskt samfinansierade projektet ”Urban förvaltning mellan Göteborgs- och Lissabonstrategierna” för samman, analyserar och jämför erfarenheter om hur stadsplaneringen med målet att koppla samman tillväxt med hållbarhet, bedrivs i de fem deltagande länderna. Nio fallstudier samt diskussioner och utbyte med fem internordiska expertseminarier, ligger till grund för analysen. Arbetet har letts av Boverket och Nordregio. Den deltagande internordiska arbetsgruppen står för merparten av rapportens innehåll.

Bakgrunden till projektet är tankarna om hur Lissabonagendan och Göteborgsagendan kan förenas inom stadsplaneringen, respektive vilka konflikter som uppstår, mellan dessa två egentligen integrerade strategier, när städer utvecklas. De nordiska länderna har hittills bevisat att tillväxt och hållbarhet kan integreras och att städernas planering spelar en särskild roll när det gäller att förena båda aspekterna. Men städerna ställs hela tiden inför nya krav. Med globaliseringens förändringstryck måste städerna hitta nya vägar att utveckla och ta tillvara de lokala förutsättningarna. En central tes är att stadsplaneringen måste satsa på kvalitet med långsiktig hållbarhet. Detta skapar attraktiva städer som i sin tur genererar goda villkor för konkurrenskraft och tillväxt.

Alla städer har dock olika premisser och några allmängiltiga utvecklingsrecept finns inte. Däremot visar analysen att ett målinriktat kvalitetsarbete inom stadsplaneringen skapar fundamentet för framgångsrika städer som kan attrahera nya verksamheter och människor. Kvalitet, tjänar både som ledstjärna i planeringen och som indikator för såväl planinstrumentet som det genomförda projektet. Vuores (Tammerfors) och Store Rørbæk i Köpenhamnsregionen är exempel där kvaliteten är en tydlig ledstjärna i det övergripande planeringsskedet. I exemplen Järla Sjö (Stockholmsregionen) och Nydalen (Oslo), som båda är färdigbyggda, kan kvaliteten dessutom vara en indikator på den långsiktiga hållbarheten.

En annan slutsats är att nya former av partnerskap mellan offentliga och privata aktörer kan ge helt nya utvecklingsförutsättningar för städer. Detta kan utlösa nya kreativa satsningar, ge robusta finansieringsmodeller, skapa innovativa processer och bidra till utformningen av livsmiljöer med hög kvalitet. Sådana exempel är Tavastehus (EU-finansiering, utvecklad samverkan inom den kommunala förvaltningen, interaktiva webbsidor för dialog med kommuninnevånare, partnerskapsprojekt med privata företag med mera), Amager strandpark i Köpenhamn (långa förberedelser med många klubbar och föreningar som aktiva aktörer förutom Trafikministeriet och kommunen) och det norska Tettstedsprojektet (ett statligt initiativ och statligt ekonomiskt stöd).

En tredje iakttagelse är att en strategisk, sektorsövergripande stadsplanering, som både håller sig till beprövade lösningar och samtidigt tillåter flexibla lösningar, skapar förutsättningar för att tillmötesgå behoven av såväl tillväxt som hållbarhet. Exempel på detta är Köpenhamns fingerplan som ram för planeringen av Store Rørbæk samt den informella ”rammeplanen” för Urridaholt (Island).

En fjärde slutsats är att genomförandet av planeringen och förvaltningen måste kunna säkerställa den långsiktiga hållbarheten. Järla Sjö har blivit ett omtyckt område, men riskerar på grund av brister i den formella planen att bli mindre tillgängligt för allmänheten. I Nydalen, som utvecklas och förvaltas av ett privat företag, är den långsiktiga hållbarheten beroende av att nuvarande företags goda arbetsanda består.

En femte slutsats är att i hållbarhetsbegreppet ligger också möjligheterna att förändra och omvandla områden som förfallit eller spelat ut sin ursprungliga roll. Flera av fallstudierna belyser denna aspekt och ett intressant exempel är miljonprogramsområdet Flemingsberg som ska utvecklas till ett regionalt centrum i Stockholmsregionen.

Projektet visar också att det i de fem nordiska ländernas planeringssystem finns ett stort antal olika planeringsformer som kan ge inspiration till förbättringar i de andra ländernas system. Exempel på det är de lagstadgade och helt transparenta norska ’utbyggningsavtaler’ (exploateringsavtal), Finlands lag om bindande regionala landskapsplaner, den icke-lagbundna

isländska planformen ”rammeplan” som tillåter flexibel planläggning på områdesnivå, den danska nationella utvecklingsstrategin som är vägledande för alla planer på lägre nivåer och de svenska ”stråkplanerna” som utvecklas längs viktiga regionala transportstråk.

Energieffektivisering, stadsplanering i ett föränderligt klimat, kollektivtrafikens betydelse för hållbar stadsutveckling, de offentliga rummens betydelse och funktion är exempel på teman som kan vidareutvecklas i nya nordiska projekt. Behandlingen av temana kan också innefatta ämnen som själva plansystemens kvalitet, exploateringsavtalens utformning, hanteringen av strategiska miljöbedömningar och värdegrunder i olika partnerskapslösningar.

Summary

The five Nordic countries have financed the project ”Urban management between the Gothenburg and Lisbon agenda”, which compares and analyzes attempts to combine the goals of growth and of sustainability. Nine cases, combined with discussions and inter-Nordic expert seminars, form the basis of the study. The Swedish National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) and the Nordic Centre for Spatial Development (Nordregio) led the study, while the inter-Nordic working group has supplied most of the content of the report.

Underlying the study are questions of how the Gothenburg and Lisbon agendas might be united through urban planning, as well as what conflicts might arise in the interplay of these essentially complementary goals for urban development.

The Nordic countries have shown that growth and sustainability can be integrated, and that urban planning plays an important role in achieving this. Pressure from globalisation requires that cities find new ways to develop and utilise local assets. A central thesis of the study is that urban planning must rely on quality and long-term sustainability in order to create attractive places that will, in turn, generate the necessary preconditions for competitiveness and thereby, for growth.

There is no universal recipe for development, as all cities have differing starting points. However, the analysis shows that quality as a clear objective for urban planning can result in successful cities that can attract both business and people. Quality is simultaneously a goal and an indicator of success, for both planning instruments and planning results. Vuores (Tammerfors, Finland) and Store Rørbæk (Copenhagen region) are examples where quality was the overarching goal for comprehensive plans. In two completed projects, the Järila Sjö example (Stockholm region) and Nydalen (Oslo), quality serves as an indicator of long-term sustainability.

Another conclusion drawn from the study is that various forms of partnerships between public and private actors can create new development perspectives for cities. These partnerships can encourage creativity, give robust models for finance, support innovative processes, and contribute to the creation of quality living environments. There are several examples of these partnerships in the study. Tavastehus demonstrates a combination and EU-financing, cooperation in urban management, interactive internet sites for dialogue with inhabitants, and projects with local business and education. Amager Strand Park, in Copenhagen, included a history of lengthy planning efforts with local clubs and organisations as well as involvement of the Ministry of Transportation and the municipality. The Norwegian Village and Town project is state-initiated and financed, but implemented by local governments in cooperation with the residents, businesses and with guidance from the county.

A third observation is that strategic, cross-sector urban planning should be based on established solutions while simultaneously allowing flexibility. This provides the conditions to meet both the challenges of growth as well as of sustainability. Examples of this are the

“finger plan” of the Copenhagen region, which provided the framework for development in Stora Rørbæk, and the informal framework plan for Urridáholt, Iceland.

A fourth conclusion is that implementation and management must also secure long-term, sustained quality. Järta Sjö has become well-regarded, but it is in danger of becoming exclusive, with limited public access, due to failure of the formal plan to ensure such access. The Nydalen area has been developed, and is now managed, by a private enterprise. This means that the long-term character of the area is dependent on the company’s continued commitment quality.

A fifth conclusion is that sustainability involves the possibility of transforming areas that have lost their original function but still retain opportunities. Several of the cases illustrate this, but an interesting example is the Flemingsberg area, built in the surge of rapid housing development in Stockholm in the 1960’s and 70’s, which will now be transformed to a regional centre with many functions in addition to housing.

The project has also demonstrated that each of the five Nordic countries can find sources of inspiration for improvement in the planning systems of the other countries. Examples of this are Norway’s legally regulated and transparent development agreements (utbyggingsavtaler), Finland’s law on binding regional land-use plans, the non-binding framework plans from Iceland which allow flexibility within structure, the Danish national development strategy which guides and informs all local and regional plans, and Sweden’s corridor plans (stråkplanerna) that control development along important regional transport corridors and cut across other administrative boundaries.

The project has also revealed other themes that might be treated in new Nordic studies, but that were outside the scope of this one: more effective energy usage, urban planning for changeable climate, the role of public transit in sustainable urban management, and the importance and use of public space. These are all examples of themes that have been touched upon, but that need more in-depth treatment. Further development of the institutional insights in this report might include an assessment of the effectiveness of the countries’ respective planning systems, exploration of the form and content of development contracts, application of strategic environmental impact assessments, as well as consideration of the ethical basis for various forms of public – private partnerships.

Ett jämförande nordiskt projekt om stadsutveckling och urban förvaltning

Projektet samlar upp, belyser och sprider erfarenheter om hur stadsutvecklingen främjas i den vardagliga förvaltningen av olika städer i Norden. Nio aktuella stadsutvecklingsprojekt används som exempel på hur nordiska städer hanterar konflikten mellan att främja ekonomisk utveckling och konkurrensförmåga och på samma gång stödja målet om en hållbar (stads)utveckling. Detta är mål som EU-länderna, i Göteborgs- och Lissabonstrategin, strävar att arbeta emot.

Vid genomförandet av den Nordiska strategin för hållbar utveckling är planläggning ett viktigt verktyg. Det är i städerna som de flesta nordbor bor idag, och därmed spelar organiseringen/förvaltningen av städerna en nyckelroll i strävandena att skapa en mer hållbar samhällsutveckling. Projektet ingår i handlingsprogrammet "Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden" enligt beslut av miljö/planministrarna vid möte i mars 2004 i Köpenhamn. Tyngdpunkten ligger på genomförandefrågor dvs. urban förvaltning.

Projektets undertitel– mellan Göteborgs- och Lissabonstrategin – understryker fokuset på städernas och stadsregioners möjligheter att förena tillväxtmål och hänsyn till sociala aspekter och miljöaspekter. I den vardagliga förvaltningen av stadsutvecklingen och stadsmiljön befinner sig politiker, planerare och praktiker i spänningsfältet mellan ekonomisk tillväxt och hänsynen till en hållbar social och miljömässig utveckling.

Detta rymmer utmaningar och möjligheter. Planprocesser, procedurer och verktyg måste vidareutvecklas och justeras. Dessutom präglas den urbana förvaltningen av nya samarbetskonstellationer, t.ex. mellan offentliga myndigheter och aktörer från den privata sektorn. Runt om i de nordiska länderna görs redan en rad erfarenheter inom dessa områden. Projektet lyfter fram vissa av dessa erfarenheter och försöker även värdera dem.

Projektets genomförande

Initiativtagarna till projektet är de nordiska ländernas planmyndigheter. Projektledningen har legat hos Boverket i samarbete med Nordregio, som praktiskt anordnade och genomförde detta projekt.

En arbetsgrupp bestående av representanter från de fem nordiska ländernas planmyndigheter etablerades. Gruppen deltog aktivt och kontinuerligt under hela projektets genomförandeperiod. Gruppens ansvar har varit att anordna arbetsseminarierna, ta fram fallstudietexterna och beskrivningarna av planlagstiftningen i respektive land samt att bidra med sin kompetens i olika diskussioner rörande värderingar av andras fallstudier och allmänna slutsatser.

Projektet genomförde fyra arbetsseminarier under vår och sommar 2006 i Stockholm, Oslo, Tavastehus och Köpenhamn där ett antal exempel på urban förvaltning (till stor del samma som de senare utvalda fallstudierna) presenterades och diskuterades. Praktiker och teoretiker berättade om sina erfarenheter. Studiebesök på plats avrundade kunskapsinhämtningen.

Ett avslutande öppet seminarium hölls i Stockholm i december 2006 där fem inbjudna nordiska experter (dels från forskning, dels praktiker) kom med kommentarer avseende projektets arbete dithills, samt presenterade egna teoretiska inlägg rörande stadsplanering och rumslig utveckling som tar hänsyn till tillväxt- och hållbarhetsfaktorer.

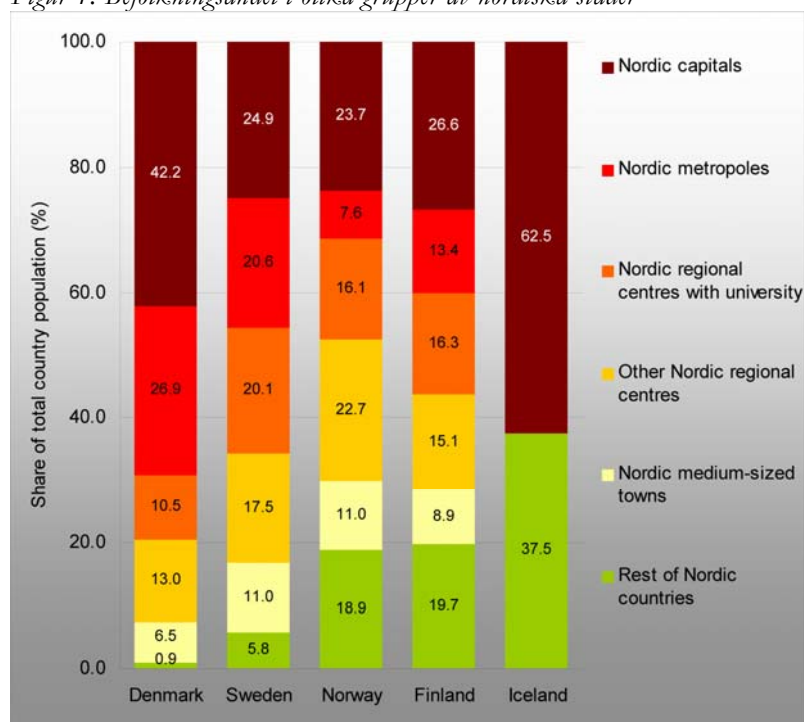
Slutrapporten samlar ihop alla bidrag från de olika seminariernas diskussioner och presentationer. En viktig del av rapporten utgörs av de nio utvalda fallstudierna som ger en intressant inblick i de fem involverade ländernas aktuella planeringspraxis.

Genom de utvalda exemplen och de involverade experternas särskilda kompetens har rapporten fått en inriktning på ämnen som kvalitet, partnerskap och strategisk planering. Den fördjupar sig däremot inte eller bara delvis i sådana sakfrågor som trafikplanering, handel, sociala frågor, energi och klimatförändringar, vilka i sig också är avgörande för en hållbar stadsutveckling.

De nordiska städernas karaktärsdrag

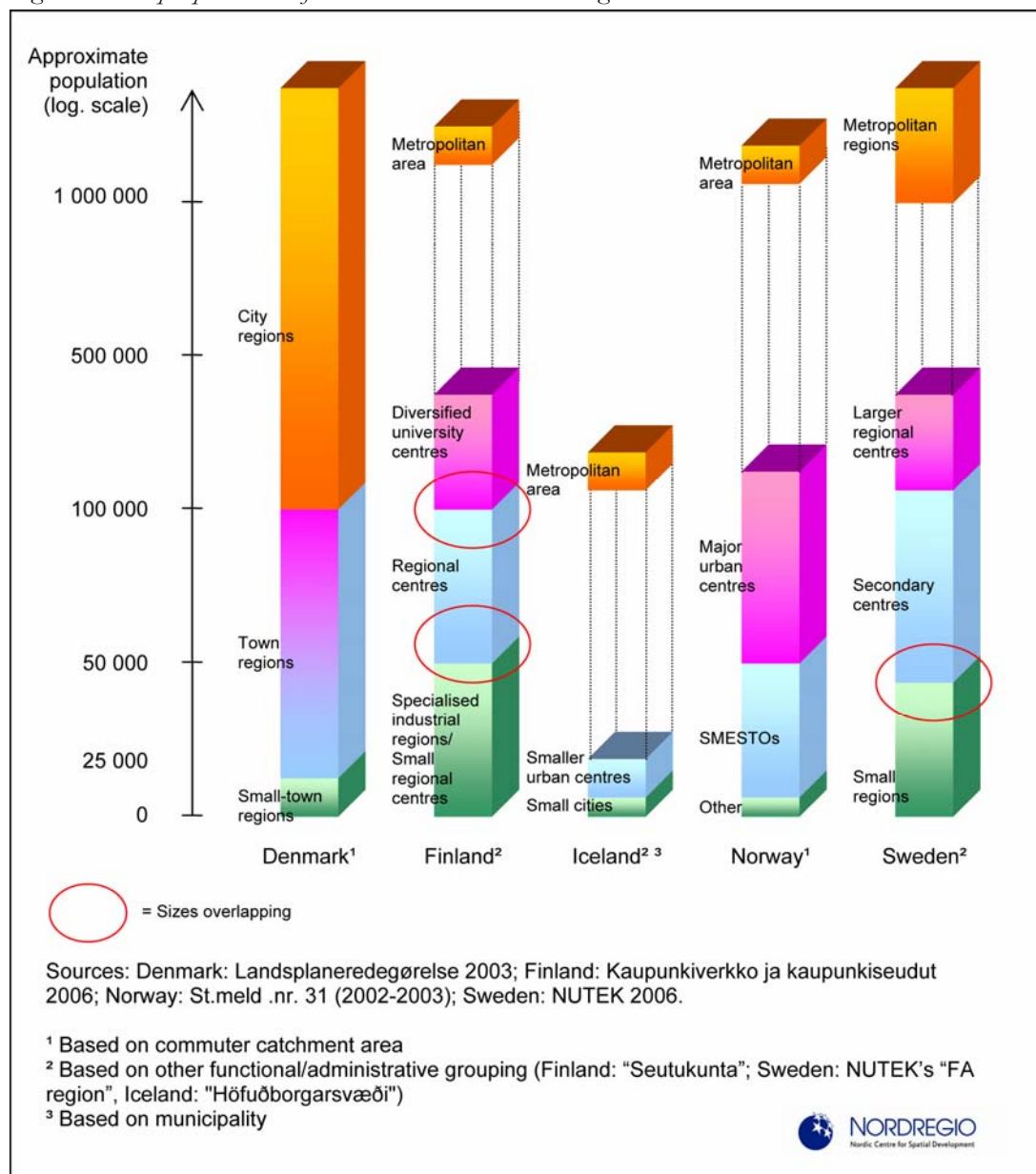
De nordiska ländernas bosättningsmönster är ganska unikt i europeiska termer. Generellt sätt karakteriseras Norden av obalanserade stadssystem som i stora delar är präglade av långa avstånd (gles och utspridd bosättning), många små och mellanstor städer, samt en tydlig dominans av huvudstaden. För en översiktlig bild se figurerna xx och xx.

Figur 1: Befolkningsandel i olika grupper av nordiska städer



Källa: Hanell, et.al, 2006

Figur 2: Exempel på olika definitioner av städer och stadsregioner i de nordiska länderna



Källa: Hanell et.al., 2006

Det finns också olika språkbruk och beteckningar för städer i de nordiska länderna vilket bör uppmärksammas. Det finns stora skillnader vilka tätorter eller tätbebyggda områden som klassificeras som städer. Framst i jämförelse med övriga Europa finns stora olikheter eftersom även små orter räknas som städer. Ordet "stad" betyder ursprungligen "plats, ställe". Detta förklarar varför ordet ingår som beståndsdel i ord som "eldstad", "stadfästa", "stadga" m.fl. ord (även i de övriga nordiska språken ingår ordet som i till exempel danskans sted, som betyder plats). Den nuvarande betydelsen är framförallt inlånat från tyskans "Stadt". Tabellen nedan ger en överblick hur tätorter och städer definieras i Norden.

Tabell 1: De nordiska städerna – språkbruk

Danmark

I Danmark används begreppet *by* för tätbebyggda områden. Danmarks Statistiks formella definition av *by* är "en bebyggelse eller husgrupp med minst 200 invånare" (dvs. motsvarande begrepp är tettsted i Norge och tätort i Sverige).

Finland

Sedan 1995 finns en *enhetlig kommuntyp* i Finland. Den finska kommunallagen tillåter dock att var och en kommun kan kalla sig 'stad' om det finns underlag i avseende befolkningsstorlek och vissa urbana funktioner. En tätort omfattar minst 200 invånare och avståndet mellan husen får inte överskrida 200 meter.

Island

Begreppet "*þéttbýll*" (tätort/tettsted/by) definieras i plan- och bygglagen som en "samling af huse hvor der bor mindst 50 personer og afstanden mellem husene alment ikke overskrider 200 meter." I den isländska statistiken finns alla tätorter som minst har 50 invånare, faller siffran under 25 tas de inte med i statistiken.

Norge

Den formella användningen av begreppet *tettsted* i Norge (använt av Statistisk sentralbyrå) baseras på följande principer:

1. En hussamling skal definieras som tettsted om det bor minst 200 personer där (ca 60-70 hus)
2. Avstånden mellan husen skall normalt inte överstiga 50 meter. I vissa fall är det dock tillåtet med en avvikelse utöver 50 meter mellan hus i områden som inte skall eller kan bebyggas. Detta kan t ex vara parker, idrottsanläggningar, industriområden eller naturliga barriärer som t.ex. älvar. Samlingar med hus som naturligt hör till tettstedet tas med upp till ett avstånd på 400 meter från tettstedskjernen (stadskärnan).

De geografiska avgränsningarna för tettsted är dynamiska och antalet tettsted och deras yttre gränser ändrar sig över tiden. I vardagligt tal används tettsted om tätbebyggelse som inte är stor eller tillräckligt betydelsefull för att kallas by. Vad gäller begreppet *by* så är det i vardagligt tal knutet till tettsteder av en viss ålder, med klara stadsmässiga funktioner och formella köpstadsrättigheter.

Sverige

I Sverige beskrivs begreppet *tätort* enligt följande (använt av Statistiska centralbyrån): "som tätbyggt område räknas alla hussamlingar med minst 200 invånare, såvida avståndet mellan husen normalt icke överstiger 200 meter." Avståndet kan dock tillåtas överstiga 200 meter, när det gäller hussamlingar inom en större Orts influensområde.". Indelningen i tätorter har inget med den administrativa indelningen att göra dvs en tätort kan ligga i flera kommuner.

Ett annat begrepp som används i Sverige är *stad*. Historiskt är begreppet stad en juridisk benämning på ett administrativt område till vilket särskilda stadsprivilegier tilldelades. Numera finns dock ingen officiell avgränsning, men vanligen avses en större tätort, ofta med reglerad bebyggelse. I Sveriges Nationalatlas används benämningen stad för tätorter med mer än 10 000 invånare.

Källor: www.scb.se (Statistiska centralbyrån), www.ssb.no (Statistisk sentralbyrå), www.dst.dk (Danmarks Statistik), <http://sv.wikipedia.org/wiki/Stad>.

www.dst.dk/upload/urban_settlements_in_norway.ppt, samt ARL (German Academy for Regional Research), <http://no.wikipedia.org/wiki/Tettsted>, Nordregio & Blekinge tekniska högskola (2001): *Tysk-svensk handbok för planeringsbegrepp*, ARL-rapport, Hannover, Isländska plan- och bygglagen.

Läsanvisning

Rapporten består av tre huvuddelar. Den första delen omfattar projektets tankemässiga bakgrund (om Göteborgs- och Lissabonstrategierna – läs tillväxt och hållbarhet) och ger en grov överblick avseende den aktuella diskussionen om olika stadsutvecklingsstrategier. Den innefattar även tankar kring vad Göteborgs- och Lissabonstrategierna innebär för urban förvaltning, vilka konflikter det skapar och vilka socioekonomiska utvecklingsansatser som har funnits genom tiderna. Därefter tas de viktigaste lärdomarna och slutsatserna upp. De omfattar ett resonemang kring kvalitet som en indikator och ledstjärna för stadsutveckling, tankegångar om olika nya former av partnerskap som kan generera nydanande utvecklingsmöjligheter för städer, tankar kring målinriktad men flexibel planering som kan skapa förutsättningar för både tillväxt och hållbarhet samt ett antal lärdomar som kan inspirera planeringen i de fem involverade nordiska länderna sinsemellan. Dessutom redovisas internordiska skillnader som kan ge inspiration till förbättringar i de enskilda, nationella planeringssystemen. Slutligen tas en rad frågor upp som skulle kunna tjäna som utgångspunkt för fortsatta studier.

Kapitlet bygger på fyra huvudsakliga inspel:

- Slutsatser som drogs på de fyra nämnda arbetsseminarierna där de redovisade exemplen på urban förvaltning diskuterades och jämfördes gällande praxis i de andra nordiska länderna.
- Fallstudierna som mer djupgående analyserar aktuell planering i de fem nordiska länderna och som kommer med egna slutsatser relaterade till urban förvaltning och fysisk planering.
- Slutsatser från diskussionen om de nordiska ländernas olika planeringssystem.
- Input från det öppna slutseminariet i Stockholm (december 2006).

Kapitlet därefter beskriver nio fallstudier som bör ses som en illustration av aktuell planeringspraxis. De utvalda fallstudierna är valda för att de visar i vilken grad man i den fysiska planeringen arbetar utifrån Göteborgs- och Lissabonstrategierna och framför allt för att de är intressanta på grund av den valda planeringsansatsen, partnerskapsmodellen eller helhetssynen. Fallstudierna innefattar dels storstads- eller storstadsnära projekt, dels finns mindre städer representerade. Några av projekten har avslutats, en del är pågående och en del befinner sig i startfasen. Dels omfattar fallstudierna hela städer (Tettstedtprogram, Tavastehus), dels större utvecklingsområden (Store Roerbaek, Vuores/Tammersfors, Amager Strandpark i Köpenhamn, Järla Sjö i Nacka och Flemingsberg i Huddinge kommun – bägge i Stockholmsregionen, Urridaholt i Gardabaer kommun på Island och Akerselva/Nydalen i Oslo).

Sista kapitlet ägnas åt de fem nordiska ländernas planeringssystem. De viktigaste aktuella utmaningarna för stadsutvecklingen, planeringens processer och aktörer, planformer och bestämmelser beskrivs, och en kortfattad översikt över kommande lagförändringar presenteras.

I bilagan finns litteraturreferenser och en lista med alla involverade experter som har bidragit till projektets och rapportens utformning. Där finns även en kort text som visar olika teoretiska utvecklingsansatser genom tiden.

Olika skribenter har bidragit till rapporten. Deras namn och organisation finns under de olika avsnittens rubriker. Arbetsgruppen har valt att bibehålla de olika ursprungsspråken för att markera att projektet handlar om ett nordiskt samarbete.

Hela rapporten bör ses som en inspirationskälla för kommunala planeringsprojekt. Den gör inte anspråk på att vara allomfattande, men innefattar intressanta iakttagelser om planeringsprocesserna och planeringsverktygen och pekar på möjliga strategiska förhållningssätt.

Del 1: Urban förvaltning mellan Göteborgs- och Lissabonstrategierna

Teoretisk bakgrund

Göteborgs- och Lissabonstrategierna kompletterar varandra och är två delar av det politiska samarbete som ska forma Europas framtid, och därmed även nordiska städers och kommuners framtid. Hur detta ska gå till beror på varje stads specifika förutsättningar.

Lissabonstrategin – för tillväxt och konkurrenskraft i Europa

År 2000 tog de europeiska statscheferna fram en progressiv strategi som skapade en långsiktig vision och värdegrund för ett Europa där social jämställdhet, hållbar miljö och ekonomisk tillväxt ska gå hand i hand. Den så kallade Lissabonstrategin ska göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi 2010. Strategin från 2000 innehåller inte bara ekonomiska reformer, utan vilar även på tre likvärdiga pelare: åtgärder för att stimulera ekonomin, satsningar på den sociala tryggheten och insatser för att värna miljön.

Europeiska kommissionen gjorde en halvtidsöversyn av strategin under 2005. Resultatet visade att strategins genomförande hade många brister och att medlemsländerna inte hade kommit så långt i sitt arbete som man hade hoppats på. Med en reviderad version av Lissabonstrategin ville EU-kommissionen satsa på att EU-länderna ska fokusera på reformer kring ekonomi och sysselsättning, och först i andra hand på åtgärder av social och miljömässig karaktär.

I juli 2005 presenterade EU-kommissionen den förnyade Lissabonstrategin. Den kompletterar de nationella programmen för tillväxt och sysselsättning. Programmet består av mer än 50 åtgärder (lagstiftningsförslag, finansiella initiativ och politiska åtgärder), som antingen redan finns med i processen eller som kommer att sättas upp på den framtida agendan. Programmet handlar om att stödja kunskapsbaserad och innovativ utveckling, reformera den statliga subventionspolitiken, förenkla regelverket, öka arbetsmobiliteten, skapa gemensamma initiativ för ekonomisk integration och att stödja åtgärder som dämpar den ekonomiska strukturomvandlingens negativa sociala effekter. År 2006 tillkom även en gemensam europeisk energistrategi som en del av Lissabonagendan. Det finns tre huvudmål:

- Främjande av kunskap och innovation – motorer för hållbar tillväxt
- Europa ska bli en attraktivare plats att investera och arbeta i
- Skapandet av fler och bättre arbetsplatser.

Det finns ett stort antal åtgärder som hänger samman med stadsutveckling och urban förvaltning. I tabellen nedan visas sambanden mellan en rad utvalda åtgärder som kan påverka städernas utveckling och förvaltning framöver.

Tabell 2: Lissabonstrategins åtgärder som påverkar städernas utveckling

Huvudmål	Åtgärder med bäring gentemot urban förvaltning
Främjande av kunskap och innovation – motorer för hållbar tillväxt	<ul style="list-style-type: none">• Reformering av den statliga sociala politiken med syfte att främja tillväxt, höja sysselsättningsgrad och social sammanhållning• FoU-insatser och innovationsprogram• Program som stödjer utvecklingen av kommunikationsteknologi• Skapandet av tillväxtpöjligheter för SME:s• Medel för transeuropeiska nätverk• Främjande av miljöteknik (effektiva system, förnybar energi)• Insatser som understödjer näringslivets kapacitet

Huvudmål	Åtgärder med bäring gentemot urban förvaltning
Europa ska bli en attraktivare plats att investera och arbeta i	<ul style="list-style-type: none"> • Bättre regelverk och fortsatt arbete med den inre europeiska marknaden • Tjänster som stödjer näringslivet • Quick-startprogram för insatser inom transport, energi, bredband, FoU och innovation
Skapandet av fler och bättre arbetsplatser	<ul style="list-style-type: none"> • Förbättring av den ekonomiska strukturomvandlingens hantering • Stöd av arbetsplatsmobilitet • Gemensam ram för hanteringen av den ekonomiska migrationen i Europa • Stöd för åtgärder inom teoretisk utbildning, yrkesutbildning och humankapitalutveckling • Modernisering av universitetssystemet

Källa: Lissabonstrategi 2005

Städerna har en viktig roll att spela i den ekonomiska utvecklingen

Oavsett regionala skillnader så är det städerna som anses som särskilt viktiga för att åstadkomma tillväxt och skapa nya jobb. Städer är arbetsplatscentra, där finns en koncentration av människor, företag och viktiga institutioner (politik, utbildning, myndigheter, m.m.). Städernas kvaliteter är en viktig attraktionsfaktor för nya välutbildade människor, investeringar och därmed arbetsplatser. Särskilt betydande är städernas egna initiativ inom innovation, entreprenörskap och kunskapsbaserad ekonomi. (European Commission, 2006)

Den ekonomiska basen är viktig för att en stad överhuvudtaget ska kunna fungera och gå framåt i sin utveckling. Globaliseringstrycket kräver att en stad öppnar sig mot en flexibel internationaliserad ekonomi och en stadigt tilltagande mobilitet av kapital, know-how, företag och inte minst människor.

Städerna är dock olika och har olika förutsättningar att lyckas. Storlek, social struktur och befolkningens utbildningsnivå, historiska och aktuella tillväxtmönster, näringslivsstruktur, politisk styrningsform, infrastruktur och tillgänglighet, stadens fysiska miljö, tillgång till mark och inte minst kulturellt utbud är viktiga faktorer i tillväxt- och utvecklingssammanhang.

De nordiska länderna är innovativa och konkurrenskraftiga

Är de nordiska länderna förberedda på dessa åtgärder – i en tid där ekonomins viktigaste grundbultar – arbetskraft, råvaror och kapital – måste kompletteras med faktorer som kompetens och kunskap? Den senaste rapporten av Global Economic Forum visar att alla fem nordiska länder är med i gruppen av de 15 mest framstående länder i världen vad gäller ekonomisk konkurrenskraft. Även enligt en annan aktuell studie (Hanell och Neubauer, 2006) klarar sig de nordiska länderna bra med avseende på satsningar på kunskap och innovation, dvs. arbetsplatser inom forskning och högteknologi. På nationell nivå finns en hög befolkningsandel som arbetar inom FoU och högteknologi, med undantag av Island. I Europa är det bara Beneluxländerna och Estland som ligger bättre till. Främst de nordiska huvudstadsregionerna har en bra näringslivsstruktur baserad på den ”nya ekonomin” där det satsas mycket på kunskapsintensiva och högkvalitativa produkter och tjänster. Men även de flesta befolkningsmässigt små regionerna i Norden klarar sig bra i den internationella jämförelsen.

Göteborgstrategin som milstolpe i arbetet för mer hållbarhet

År 2001 lanserade Europeiska rådet, vid sitt möte i Göteborg, en bred strategi för hållbar utveckling, och 2002, vid dess möte i Barcelona, identifierades den externa dimensionen (EU:s globala roll för hållbar utveckling). Detta skedde före FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling sommaren 2002. Dessa texter utgör tillsammans grunden för EU:s övergripande strategi för hållbar utveckling med miljön i fokus.

Vad är hållbarhet enligt Europas egen strategi? Hållbar utveckling är enligt EU-fördraget (Maastrichtfördraget) "[...] att tillgodose vår generations behov utan att ge avkall på kommande generationers behov" (Artikel 2 i Fördraget om Europeiska unionen). Hållbarhet ska fungera som ett övergripande koncept som ligger till grund för unionens politik inom alla områden, och kräver att den ekonomiska politiken, miljöpolitiken och socialpolitiken utformas och genomförs på ett ömsesidigt stärkande sätt.

Tabell 3: Hållbarhetsprinciper enligt Göteborgsagendan

Huvudmål:
<ul style="list-style-type: none">• Miljöskydd genom främjande av mångfald, respekt för vår jords begränsade resurser, förbättring av miljöns kvalitet genom skydd, hållbara produktionsmetoder och en ekonomisk tillväxt som kräver minskade resurser.• Social jämställdhet och sammanhållning genom främjande av demokrati, social integration, hälsa, trygghet och säkerställandet av rättsäkerhet och kulturell mångfald samt kamp mot diskriminering.• Ekonomisk välfärd genom främjandet av innovativt, kunskapsbaserat, konkurrenskraftigt och ekologiskt effektivt näringsliv som skapar hög levnadsstandard, full sysselsättning och högkvalitativa arbetsplatser.• Beaktande av det globala ansvaret genom hänsyn till en fredlig, säker och fri global utveckling.
Principer för planering och beslutsfattande:
<ul style="list-style-type: none">• Främjandet av och skyddet för fundamentala mänskliga rättigheter• Solidaritet inom och mellan generationerna• Öppet och demokratiskt samhälle• Delaktighet vad gäller medborgarna• Involvering av näringslivet och civilsamhället – dialog, ansvar och partnerskap• Politisk samstämmighet och 'good governance'• Integration av olika politikområden• Användning av bästa tillgängliga teknik och kunskap• Försiktighetsprincip i alla beslut• Förstärkning av principen om att förorenaren betalar

Källa: *European Council's "Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development"* (2005)

Strategin har många tillämpningsaspekter

I det konkreta hållbarhetsarbetet betyder detta att:

- all politik ska utformas med betoning på att förbättra samstämmigheten i politiken – även med hänsyn till det globala sammanhanget
- beslutsfattare och människor ska göras medvetna om eventuella avvägningar mellan motstridiga mål så att välgrundade politiska beslut kan fattas, vilket innebär en noggrann undersökning av de totala effekterna av besluten, även beslut om att inte agera, bl.a. genom konsekvensbedömning på ett tidigt stadium
- marknaden får de rätta signalerna genom att priserna sätts på rätt nivå och att 'polluter pays principle' gäller
- det görs investeringar i vetenskap och teknik för att ge stöd till de anpassningar som behövs för att åstadkomma hållbar utveckling

- det arbetas för att förbättra situationen inom ett antal områden som helt klart inte är hållbara, exempelvis frågor som rör klimatförändringar och energianvändning, hot mot folkhälsan, fattigdom och social utslagning, åldrande samhällen, förvaltning av naturresurser samt markanvändning och transport. (EU-kommissionen, 2005b)

Planeringen som en viktig del i hållbarhetsstrategierna

De europeiska hållbarhetsprinciperna (förankrade i olika policy-dokument som t.ex. EU:s strategi för stadsutveckling) och FN:s konventioner (t.ex. Riodeklarationen 1992, Habitat Agendan 1996, Millenniummålen 2002) styr de nationella ansträngningarna att skapa en hållbar utveckling. År 2002 har samtliga nordiska länder tagit fram nationella strategier för hållbar utveckling som presenterades på FN-mötet i Johannesburg (Bjarnadóttir och Bradley, 2003).

I alla nordiska hållbarhetsstrategier anses planeringen (inklusive fysisk planering som en del av urban förvaltning) som ett redskap för att styra mot en mer hållbar utveckling. Planeringen kan skapa betydande förändringspotential mot en mer hållbar utveckling. Särskilt städernas planering spelar en viktig roll eftersom städer är stora energi- och resursförbrukare, avfallsproducenter men även centrum för social, ekonomisk och kulturell utveckling.

Planeringen försöker att förena och jämkna mellan de tre hållbarhetspelarnas olika intressen. Det är dock ofta ottydligt hur ekonomisk hållbarhet kan uppnås genom planering. Snarare innebär 'planering' att skapa de fysiska förutsättningarna för en stads ekonomiska bas i form av marktillgång, fysisk infrastruktur och bebyggelse. På så sätt tillmötesgår man önskemål och krav från näringsliv och investerare.

Vad innebär Göteborgs- och Lissabonstrategierna för urban förvaltning?

Ekonomisk aktivitet är mer och mer fokuserad på de stora och större städerna. De flesta människor i Norden bor idag i städer eller tätorter, kanske inte alltid för att de vill, utan helt enkelt för att de måste, för utbildningens, arbetets och försörjningens skull. Städernas särskilda roll i den ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen är tydlig.

Dessutom har städerna blivit konkurrenter, på globalt såväl som nationellt plan. Både mellan städerna och inom städerna finns en viss konkurrensutsatthet. I hela Europa och naturligtvis även i Norden kämpar städerna för att dra till sig investerare och människor. Städerna försöker hitta den, för sig själva, mest framgångsrika vägen, och satsar på sina nordiska styrkor, såsom innovativt näringsliv, trygga sociala system, stora naturtillgångar och kulturell tolerans.

Men utmaningarna är olika för olika städer. Några har problem på grund av stark tillväxt medan andra förlorar invånare och företag. Andra stagnerar och tappar livskvalitet för invånarna och näringslivet. Lösningarna på problemen kan vara väldigt varierande i förhållande till städernas förvaltning, som utan tvekan har en nyckelroll att spela i skapandet av hållbara lösningar.

Städer har många olika roller att spela för att ständigt möta nya krav

Ekonomins krav på ständig förnyelse, innovation och högre effektivitet går i de nordiska länderna ofta hand i hand med energisnålare produktion, lägre materialförbrukning per produkt och anställd, och fler immateriella, högkvalificerade och effektivare tjänster. Denna utveckling går bra att förena med idén om en grönare och därmed mer hållbar stadsutveckling. Detta händer i de flesta stora och större städer där det finns en viss täthet, specialisering och goda kommunikationer. Både Lissabon- och Göteborgstrategins mål främjas i sådana fall.

Stadens förvaltning, inklusive planeringen, har väldigt olika uppgifter att ta sig an: staden som ekonomiskt spelplan, som "byggd" stad (det vill säga fysisk-materiell stad), som politisk

stad, som en plats för socialt utbyte, som ett virtuellt rum och som en plats för kulturellt skapande med mera. Inte minst viktig är förvaltningen av de bilder av och uppfattningar om staden som invånare och besökare har, det vill säga den symboliska staden. Dessutom är en stad även ett ekosystem som kräver skydd och hänsyn. De aktuella problemen, och det tryck som de i sin tur utövar på städerna, har sitt ursprung främst i att olika utmaningar uppkommit samtidigt, att vissa problem är för stora att lösa och att vissa uppgifter är svåra att hantera lokalt (Neuffer och Koldewey, 2006).

Intressekonflikter

Kraven på att samtidigt säkerställa tillväxt och hållbarhet innebär ofta stora motsättningar för städernas beslutsfattare. Det finns ett antal inneboende konflikter som uppstår mellan tillväxt- och hållbarhetskravet. Det är ofta omöjligt att hitta en lösning på konflikterna enbart genom insatser inom planeringssfären. Återkommande intressekonflikter är:

- Å ena sidan bör stadens befintliga kvaliteter säkras, men å andra sidan bör det finnas beredskap för att genomföra förändringar på grund av globaliseringens effekter.
- En stads förvaltning måste säkra alla invånares livskvalitet, trygghet (som har både materiella och immateriella former) och rättssäkerhet, men samtidigt måste förvaltningen ge investerare ett utrymme att kunna agera enligt marknadens regler och behov, vilket kan vara i konflikt med invånarnas intressen.
- Öppna beslutsprocesser med intensiv och tidig delaktighet av civilsamhället är inte sällan i konflikt med marknadsstyrda projekt som leds av privata entreprenörer eller offentlig-privata partnerskap som saknar allmän insyn.
- Finansieringskonflikter kring olika infrastruktur och sociala inrättningar vid nyexploatering och utbyggnader är vanliga – vem ska betala: skattebetalarna (dvs. kommunen eller staten) eller exploitörerna?
- Arbetet med hållbara lösningar är ofta lag- och normstyrt (t.ex. olika miljömål, miljöbedömningar, luftkvalitetsnormer i städer, beaktande av naturskyddsområden, m.m.) och sätter stora, ofta realistiska krav på städernas förvaltning, eller leder till en slags 'förbudsplanering', medan de ekonomiska intressena kräver flexibilitet och rörliga processer.
- Möjligheten för stadens beslutsfattare att tvinga fram vissa lokaliseringmönster (t.ex. förtätning, med bostads- och kontorsområden kring spårbundna trafikknutpunkter), står sig ofta inte gentemot en diffus lokaliseringsutveckling som följer markpriser, avkastningskrav och inte minst närheten till vägförbindelse.
- Många städer präglas av en kontinuerlig vägtrafikökning, vilket inte sällan försämrar folkhälsan, trygg- och säkerheten och livskvaliteten för barn och äldre. Huvudkonflikterna är här att bygga hållbara och finansieringsbara transportsystem utan att minska den ekonomiska och personliga friheten, samt att minska bilismens totala dominans, till förmån för mer hållbara lösningar.
- Det finns alltid klassiska mark- och nyttjandekonflikter dvs. boende kontra kontor, prisvärt boende kontra dyrt boende, bevarade grönytor kontra nyexploatering, förtätning kontra utglesning, m.fl.
- Strävan efter hög ekologisk effektivitet, goda samhälliga strukturer och hållbara infrastrukturlösningar står ofta i konflikt med den "enkla, konfliktfria vägen" att tillåta utglesning av en stad.
- Långsiktig strategisk planering innefattar många gånger långdragna förhandlingar, politisk uthållighet och genomtänkta beslut, medan ekonomins kortsiktiga vinstkrav fordrar snabba beslut som ofta inte är i linje med långsiktiga, hållbara lösningar.

Frågan är om kommunens maktmedel räcker till för att kunna kontrollera och påverka stadens utveckling i alla lägen. Resultaten av en långsiktigt orienterad stadsutvecklingspolitik blir ofta synliga och kännbara först efter många år. För det krävs styrande incitament, kontinuerlig kommunikation, allmänt begripliga utvecklingskoncept och lokala, välförankrade

planeringsprocesser. Därutöver måste planerarnas önskemål om en blandad, tät och effektiv stad förenas med statliga direktiv, kommunens förmåga att finansiera projekt, näringslivets ramvillkor och agenda, samt civilsamhällets uppfattning.

Funktionsintegrerade städer har hållbarhetsfördelar

Mycket talar för den blandade, funktionsintegrerade staden som en hållbar utvecklingsform. Denna stadsform bygger på gamla europeiska planeringsideal (t.ex. centrumets stora betydelse för en stad), vilka även har en lång tradition i Norden. Att åstadkomma en attraktiv och blandad stad innefattar att påverka stadens struktur med planeringsprinciper såsom närhet, täthet, intensitet och unikhet. Det betyder också att undvika funktionsseparering och kategorisering. Kombinationen av bebyggelsestruktur, lokaliseringsmönster och transportsystem spelar en avgörande roll för att åstadkomma den blandade stadens kvalitet, med bland annat bra tillgänglighet, förminskat transportarbete och hög energieffektivitet. Komplexiteten i faktaunderlag, systemfaktorer och analyser, som behöver hanteras för att kunna påverka den fysiska strukturen, representerar dock en betydande svårighet för en kommun och andra involverade parter (bl.a. trafikhuvudmän, regionala och nationella aktörer).

Offentlig styrning kan vara ett väsentligt bidrag till hållbara strukturer

Det är uppenbart att planer och utvecklingsinriktningar styrs av dem som utformar staden. En stark offentlig styrning eller en styrning med stort inflytande av marknads- eller privata intressen kan ge helt olika stadsstrukturer (Boverket, 2002). Tabellen nedan visar ett exempel på hur dessa två olika styrningsformer möjligen kan påverka bebyggelse och transportsystemet i städer.

Tabell 4: Stadsplanering med eller utan offentlig styrning

Stadsplanering med stark offentlig styrning	Stadsplanering utan stark offentlig styrning
<ul style="list-style-type: none"> • Kompakt stadsform • Integrerad bostads- och verksamhetsstruktur • Centrumfunktioner viktiga (fokus stadskärnan) • Strukturerad lokalisering av verksamheter • Anpassat gatunät för alla transportformer • Radiella resmönster • Planering för kollektivtrafikförsörjning 	<ul style="list-style-type: none"> • Utspridd stadsform • Separerad bostads- och verksamhetsstruktur • Utspridda centrum i stadens utkanter • Lokalisering av verksamheter enligt avkastningskrav och transportförutsättningar • Transportsystemet baseras på bil • Utspritt resmönster

Källa: Baserat på Book och Eskilsson, 1996

Men, har analysen från 1996 giltighet även idag? Olika partnerskapsmodeller visar i tilltagande utsträckning skillnaderna mellan offentlig och privat planläggning. Entreprenörerna med större projekt har upptäckt att kvalitéerna som nämns i tabellens vänstra kolumn gör deras insatser mer lönsamma. Samtidigt har kommuner i större grad begränsade budgetar och ökade krav på sina verksamheters lönsamhet. Och då börjar båda parterna närma sig varandra.

En omfattande internationell studie visar att det är avgörande för en stad om det finns hållbarhetsfrämjande krav på offentlig-privata samarbetsprojekt eller inte. Som regel måste de offentliga aktörerna formulera dessa krav själva, så att det kan säkerställas att privatiseringar och/eller offentlig-privata avtal håller en hög standard över tiden och gagnar en stads socioekonomiska och miljömässiga utveckling (von Weizsäcker et al, 2006).

Visions- och strategiarbete bäddar för en gynnsam utveckling

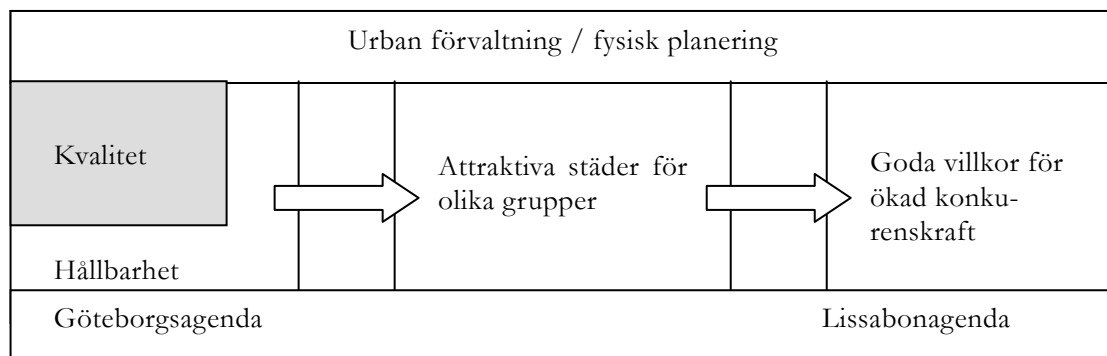
Oavsett styrning och politisk inriktning så saknar många städer idag en tydlig samlad vision eller strategi för i vilken riktning staden skall utvecklas. Målet om en integrerad och långsiktig hållbar stadsutveckling är ofta inte synligt, och inte sällan råder en utpräglad fragmentarisering av städernas agerande. Ett stort antal lyckade projekt behöver inte heller sammantaget ge en samlad strategi, och därmed inte heller en verklig satsning på hållbar utveckling.

Hur kan en stad närma sig globala ekonomiska förändrings- och anpassningskrav samt de olika internationella och nationella politiska målen för hållbar utveckling? Ett svar är att i alla nordiska länder har den kommunala fysiska planeringen givits en betydelsefull roll i sammanhanget. Planeringen hanterar utvecklingsfrågor i lokala situationer som är mångdimensionella och som har olika geografiska avgränsningar. Fysisk planering skapar förutsättningar för en målinriktad lokal miljöpolitik och möjliggör en framåtsyftande natur- och kulturvård som omfattar både stad och landsbygd. En god fysisk planering bidrar till att minska den stora miljöpåverkan från byggnader, anläggningar och transporter. Den kan bidra till att uppnå grundläggande socialpolitiska och integrationspolitiska mål samt vara tillväxtfrämjande (Miljödepartementet Norge, 2003).

Kvalitet skapar attraktivitet och konkurrenskraft

Utmaningen för planeringen är alltså att kunna omsätta de globala ingångsvärdena i olika lokala situationer så att det gynnar en positiv utveckling. Det handlar både om att förstå vad som är långsiktigt hållbart i en given situation och vad som kan hanteras inom den fysiska planeringen. Och den kanske mest lämpliga ledstjärnan i denna situation är att planera för kvalitet, som i sin tur skapar attraktivitet, och därmed är en bra utgångspunkt för en konkurrenskraftig socioekonomisk utveckling. Figuren nedan illustrerar sambanden på ett förenklat sätt, som också har sin grund i tänkandet kring den nya ekonomiska geografin. Urban förvaltning kan fungera som ett styrmedel och en proaktiv kraft i att skapa attraktiva städer.

Figur 3: Kvalitet skapar attraktivitet och konkurrenskraft



Källa: Nordregio, 2006

Exempel på förenande faktorer mellan Göteborg- och Lissabonagendan som kan hanteras inom urban förvaltning och planering är *strategiskt arbete*, *holistiskt tänkande* och beslut, *partnerskap* och, som nämnts tidigare, satsningar på *kvalitet*. En stads attraktionskraft bygger alltså på en rad olika medverkande krafter, som dessa faktorer innefattar, och som ovan beskrivits i olika sammanhang. Frågan är hur den fysiska planläggningen kan tillhandahålla processer och instrument för att gagna dessa faktorer.

Lärdomar och slutsatser

Städernas långsiktiga hållbarhet och goda utveckling är beroende av bland annat planering från det allra första övergripande stadiet till genomförandet av de detaljerade planerna och förvaltningen och underhållet av stadens olika element.

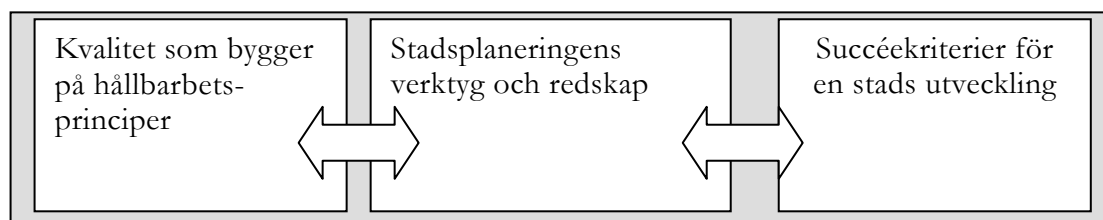
I de olika exempel som studerats i detta projekt kan vi följa de möjligheter och problem som ligger i planeringens olika faser. Vi kan jämföra hur olika nordiska städer har löst planeringsuppgiften och sökt förverkliga Göteborgs- och Lissabonstrategierna. Hur lösningarna ser ut beror på vilka verktyg framför allt lagstiftningen i de olika länderna ger men också på andra lokala lösningar där lagstiftningen inte räckt till.

Detta kapitel omfattar slutsatser avseende kvalitet som en indikator och ledstjärna för stadsutveckling. Vidare behandlar det idéer om olika nya former av partnerskap som kan generera nydanande utvecklingsmöjligheter för städer samt tankar kring målinriktad men flexibel planering som ger förutsättningar för både tillväxt och hållbarhet., Dessutom presenteras ett antal lärdomar som kan inspirera planeringen i de fem involverade nordiska länderna. Kapitlet avslutas med en rad frågeställningar för framtida insatser i nya nordiska projekt.

Kvalitet som en indikator och ledstjärna för stadsutveckling

Kvalitet definieras allmänt som ”alla sammantagna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredställa uttalade och underförstådda behov” (ISO 8402:1994) respektive den ”grad till vilken inneboende egenskaper uppfyller krav, dvs. behov eller förväntning som är angiven, i allmänhet underförstådd eller obligatorisk” (ISO 9000:2000). En bärande hypotes, som kom fram genom att analysera fallstudierna, är att städer med hög kvalitet inom stadens olika områden (offentliga rum, grönytor och landskap, attraktiva bostads- och arbetsområden, m.fl.) är framgångsrika och attraherar nya verksamheter och människor.

Figur 4: Samband finns mellan kvalitet, planeringsverktyg och framgång



Planeringens redskap och verktyg står mittemellan en stads premisser och och kvaliteten som krävs för att skapa framgången. De kan ha både en förmedlande och styrande roll.

Varje stads kvalitet bygger på unika förutsättningar

Alla städer har olika premisser som påverkar stadens utveckling och därmed skapandet av kvalitet. Kvalitet omfattar en allmän välfärd utan för stora sociala klyftor, befolkningens välmående och hälsa, en ren miljö (ren luft, rent vatten, ren mark och en ”ren stad”) och inte minst tillgång till goda stadsmiljöer som ger alla chansen till ett varierat, tryggt och varierande utbud av urbana rum och funktioner.

Städer är attraktiva och har bra levnadsvillkor om de fungerar för ”the creative class” (jfr Florida) och samtidigt har ett utvecklat ”socialt kapital” (jfr Jacobs, Bourdieu och Putnam). Båda typer av kvalitet (spännande och trendig kontra tryggt och inkluderande) är nödvändiga eftersom en stad ska vara attraktiv för många olika grupper för att kunna lyckas i den globaliserade konkurrensen.

Kvalitet skapas genom stadsplanering

Men hur skapas kvalitet i stadsutvecklingen? Och vilka kvalitéer handlar det egentligen om? Urban förvaltning, och främst fysisk planering, har en viktig uppgift att tillhandahålla redskap och processer för att överföra samhällets och näringslivets önskemål till fungerande stadsrum med hög kvalitet. Inom detta kontinuerliga arbete finns det juridiska, organisatoriska och ekonomiska verktyg för att uppnå kvalitet, via t.ex. nyttjande av lämpliga fysiska förutsättningar, adekvata planeringsprocesser, olika sorters utvecklingsprogram, olika sorters planer, avtal/exploateringsavtal, incitament samt avgifter och skatter. Befintlig lagstiftning i alla nordiska länder bidrar till att städerna genom olika initiativ, kan hålla en god kvalité eller till och med öka kvalitén genom dessa olika verktyg.

Kvalitet bygger på höga egna krav

Kvalitet som vill förena Lissabon- och Göteborgsstrategierna bygger på ett antal viktiga övergripande faktorer som omnämns och delvis upprepas i fallstudierna. Städerna bör ha krav på sig själva och andra att säkra och skapa kvalitet genom:

- Offentligt ansvarstagande (politik och förvaltning)
- Långsiktighet med beaktande av dagens behov
- Geografisk helhetssyn, dvs. samstämmighet över sektorerna
- Tillvaratagande av ortens natur och kultur
- Invånarnas identitet, livsstilar, värderingar och resvanor
- Involvering av näringslivet och civilsamhället genom dialog och partnerskap
- Beaktande av demokratiska principer och spelregler
- Hänsyn till globala förändringar (främst klimat och globala ekosystem) och ansvar för konsekvenserna av egna handlingar

Tabellen nedan sammanfattar, på ett övergripande sätt, fallstudiernas uppslag avseende kvalitéer som kan genereras genom planeringen. Kvalitetsfaktorerna är allmänna eftersom det alltid behövs lokala lösningar som innefattar invånarnas, näringslivets samt naturens behov, och som dessutom bygger på nationella normer och vedertagen praxis.

Tabell 5: Kvalitetsfaktorer som skapas genom stadsplanering

Del av staden	Kvalitetsfaktorer
Bebyggelsen	Blandning av ålder, form och gestaltning, mångfald i funktionerna, anpassad till ett flexibelt nyttjande, rikt serviceutbud, energisnålhet och bruk av sunt, återvinningsbart material, bebyggelsens integrerade samspel med offentliga platser, grönytor, gator och transportsystem samt naturområden
Offentliga platser (torg och större platser)	Allmän tillgänglighet, multikulturell och generationsövergripande inriktning, omsorgsfull gestaltning och "tillåtande" utformning, mångfald i funktionen, attraktiva som mötesplatser
Gator och vägar	Anpassade till olika syften och funktioner – med fokus på människan och inte bilen, säkra och trygga, samspel med bebyggelsen och kollektivtrafiken för hög vistelsekvalitet
Kollektivtransportsystemet	Integrerat i stadsbyggandet och övriga transportsystem, del av det offentliga livet, användarvänligt för både invånarna och näringslivet, utgångspunkt för nyexploatering
Grönytor (parker, rekreationsområden)	Närhet, tillgänglighet, varierande nyttjandemöjligheter, kreativitetsskapande och lugna platser
Natur	Integreras i staden: förvaltas, skyddas och används för bästa ändamålet beroende på känslighet och läge
Kultur och kulturminnen	Förutsättning för att skapa stimulerande miljöer i en stad med blandad bebyggelse och varierande funktioner

Även rent tekniskt finns en rad kvalitéer som inte kan förbises när en stad planerar för sin framtid. Det handlar om säker tillgång till energi, olika tjänster och vatten. Byggnadstekniskt handlar kvalitet om byggnader som inte utgör en hälsofara utan tvärtom ger bra inomhusmiljöer, som är stimulerande och som dessutom är energieffektiva. Kvalitet är även starkt relaterad till estetiska miljöer och lokala särdrag (motsatsen till trenden med ”disneylandisation” och ”macdonaldization” dvs. en likriktning av städernas offentliga rum och funktion; Muxi, 2004). Offentliga krav på dessa ting är förenliga med investerarnas och byggsektorns agerande som också strävar efter goda livsmiljöer, som i sin tur efterfrågas av allt fler människor. Kostnadsfrågan är en avgörande faktor, men den måste alltid ses i ett större perspektiv. Proaktiv urban förvaltning som tillåter ett öppnare förhållningssätt gentemot både de lokala förutsättningarna och de globala utmaningarna kan skapa god kvalitet i städer.

Kvalitet behövs i alla skeden

En av de viktigaste slutsatserna från fallstudierna är att kvalitet bör säkerställas på alla nivåer dvs. från övergripande nivå (t.ex. stora rekreatiomsområden som Amager Strandpark eller miljöupprustningen i Akerselva) till byggnadsnivå (t.ex. nytt kulturcentrum för alla i Tavastehus). Fallstudierna visar att det finns många olika sätt att definiera kvalitet på, och lika många sätt att integrera kvalitetskriterier i planeringsprocessen.

Starta med kvalitetstänkande och mycket följer av sig självt

Även exemplen Vuores, som är en ny stadsdel i finska Tammerfors, och Store Rørbæk i Köpenhamnsregionen (en ny stad på jordbruksmark), tydliggör hur viktigt sunda kvalitetskriterier är redan från första början i ett stadsutvecklings- eller planeringsprojekt. I Vuores satsas på ett tidigt fastställande av kvalitetskriterier och kvalitetsorienterade tillvägagångssätt för områdesutbyggnaden, och för Store Rørbæk finns en gemensam strategi för både näringslivs- och stadsutveckling, inklusive åtta övergripande kvalitetsmål som styr den framtida ortens utveckling.

Övergripande strategier kan lägga grunden till en hållbar kvalitet

Exemplet Tavastehus tydliggör att en kommun kan skapa omfattande kvalitéer genom en bred och varierad ansats, som omfattar många olika projekt samtidigt. I Tavastehus skapas ett nytt kulturhus ”för alla” (inte bara för kultureliten) i ett gammalt industriområde nära stadens centrum. I omvandlingsområdet kommer följande projekt att genomföras: en bro byggs över motorvägen som knyter ihop olika centrumdelar, en innovationspark med triple-helix-ansats har startats, en befintlig nationalpark har utvecklats till ett regionalt dragplåster och nya attraktiva boendemiljöer byggs för olika samhällsgrupper. Allt detta återfinns i en övergripande, politiskt väl förankrad vision för hur Tavastehus ska utvecklas i framtiden.

Stadsplaneringen har ett särskilt ansvar eftersom stadens fysiska byggstenar (infrastrukturer och byggnader) används över flera generationer. I exemplet Tavastehus framgår tydligt insikten att stadens utveckling och struktur hänger ihop med stadens framtida livs- och konkurrenskraft. Tavastehus sammanhållna strategi från 2005 syftar till en hållbar utveckling som omfattar en heltäckande fysisk utveckling av staden, en jämn befolkningsökning och en fokuserad internationalisering av både kultur- och näringslivet. Strategin är inte bindande men kräver nya samarbetsformer med syfte att skapa attraktivitet, eller med andra ord kvalitet. Konkurrenskraft och hållbar utveckling bygger ofta på samma attraktionsfaktorer (i Tavastehus bl.a. god tillgänglighet, vackert vattenlandskap och en fin kulturhistorisk bebyggd stadsmiljö, högkvalitativa bostadsområden, m.fl.), som ger underlag för utvecklingsarbetet.

Genom klara principer för kvalitet ska helst alla gagnas

Exemplen visar att 'vinna-vinna-situationer' bör eftersträvas. I skapandet av tillväxt och hållbarhet bör man verka för en situation där alla involverade parter gagnas så långt som möjligt utan att gå ifrån principen att samhället som helhet måste vinna på den eftersträvade utvecklingen. Det norska Tettstedprogrammet är ett lysande exempel på att de lokala samhällena måste sättas i utvecklingens centrum och att en liten stad som t.ex. Inndyr åter kan växa när den gemensamma och ömsesidiga vinsten blir klar för alla involverade.

Större infrastrukturförbättringar kan ha synlig attraktionskraft långt bortom kommungränsen

En ny stor rekreativspark kan ge ett stort kvalitetstillskott för en stad, såsom exemplet Amager Strandpark och Akerselva exemplifierar. Sådana stora projekt kräver stor finansiell insats och förmodligen ofta långa beslutsprocesser. Invånarna, besökare och även näringslivet vinner på sådana storsatsningar genom att de får tillgång till en mångfald av bruksmöjligheter året runt. Att lokalisera sig i närheten av ett sådant attraktivt område ger förutsättning för kunskapsintensiva näringar och högkvalitativt boende. En viktig förutsättning är dock tillgänglighet till fots, med cykel och med offentliga transportmedel. Rätt balans mellan naturskydd och användning av natur bidrar till hållbar utveckling, i synnerhet i tätbefolkade regioner. Därför blir driftskonceptet för sådana områden avgörande för att uppnå en verklig hållbar utveckling i en stads regionala rekreativlandskap.

Kvalitet lönar sig i längden

Att bygga in kvalitet i bostadsområden har ofta likställts med exklusivt byggande som även kräver offentliga investeringar. En följd av områdesförnyelse där det skapas exklusiv kvalitet är ofta social utestängning. Redskap för att pröva de sociala konsekvenserna av ett projekt är en viktig ingrediens i en planering som strävar efter social hållbarhet.

Likväl kan även enkla lösningar skapa god kvalitet. Upprustningen av stadsrummet och därmed ökad kvalitet i stadsmiljön i t.ex. Köpenhamn följer klara principer. Upprustningen sker med enkla medel som gagnar hela stadens attraktivitet. Det kan nämnas som ett bra konkret exempel för andra städer (se: www.kk.dk).

Kvalitet måste bevaras

Flera av fallstudierna visar att det är en komplicerad uppgift att bevara befintliga kvaliteter, och dessutom skapa nya kvalitéer som motsvarar dagens och även morgondagens krav. Ett exempel är Järila Sjö som planerades som ny stadsdel i mänsklig skala. Förebilden har varit den gamla svenska småstadskärnan. Gamla kulturbyggnader integrerades i nybyggnationen. Detta skulle ge och har gett stadsdelen en egen, trivsam karaktär med oregelbundna gränder, en blandning av olika små torg och en varierande arkitektur. Planen genomfördes enligt utgångstankarna och Järila Sjö har snabbt utvecklats till ett mycket attraktivt och dyrt bostadsområde.

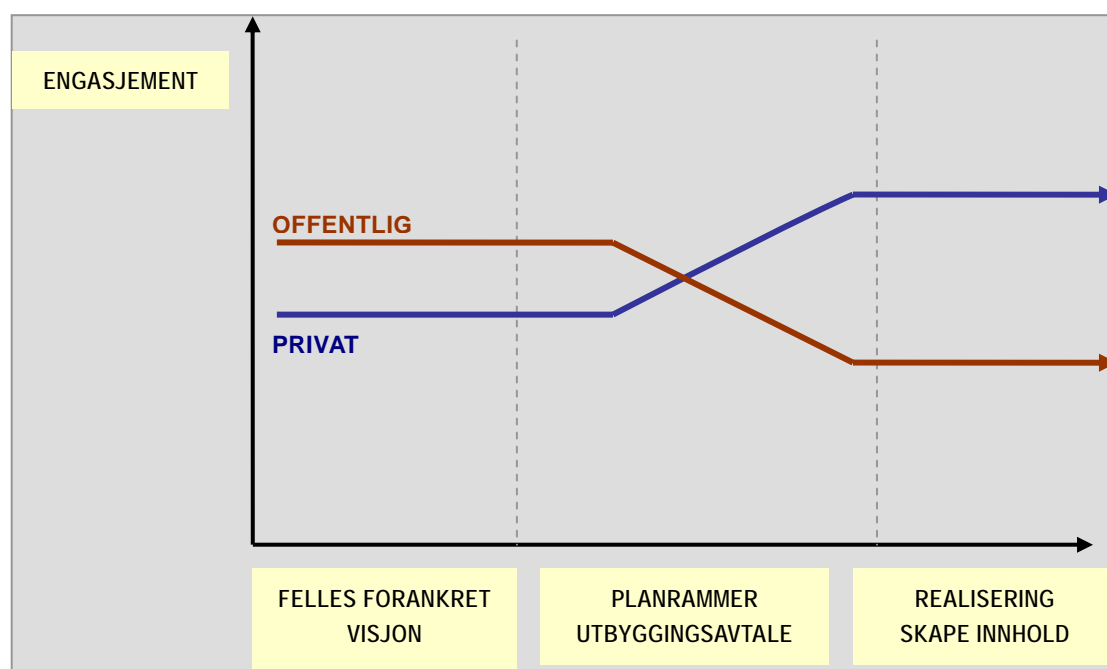
Men eftersom området är helt i privat ägande kan stadsdelens höga kvalitet inte fullt ut brukas av allmänheten. Här öppnar sig en helt annan aspekt gällande när en kvalitet behöver säkras, nämligen i dess användning. Offentliga rum privatiseras i många städer, vilket innebär en risk för att trivsamma mötesplatser som egentligen bör vara öppna för alla, utestängs den som inte "hör till" och "betalat sitt inträde". Därmed hotas såväl den långsiktiga sociala hållbarheten, som överlevnadschanserna för näringsidkare som inte får tillräckligt med kundunderlag pga. avstängningen. Detta illustrerar att planer och program kan innehålla höga krav och mål, men att själva genomförandet och förvaltningen kan förvanska de initiala målsättningarna. Därför kan man konstatera att driftskonceptet för ett område eller en stadsdel är en viktig del av kvalitén och inte minst kvalitetssäkringen.

Olika former av partnerskap skapar nya utvecklingsförutsättningar för städer

”Partnerskap kan definieras som ett organiserat samarbete mellan två eller flera parter som genom ömsesidiga åtaganden vill uppnå ett gemensamt mål” (Boverket, 2002). Partnerskap är ett nytt ord för samverkan som egentligen alltid har funnits inom stadsplaneringen. Det finns fler skäl att utveckla partnerskap, såsom bättre samordning, minimering av risken för onödiga och ofta långdragna och dyra konflikter, samlade av erfarenheter, de allmänt minskade ekonomiska resurserna (som är en realitet i många städer) och helt enkelt bättre lösningar.

Ett offentligt-privat partnerskap kan ha olika former och intensitet under planprocessens gång, men kännetecknas av ett slags juridiskt bindande avtal som reglerar ansvar, finansieringssätt och genomförandekriterier. Som regel har de offentliga aktörerna en viss dominans i startfasen av en planeringsprocess, medan de privata aktörerna får en större roll allteftersom planeringen fortskrider och konkretiseras. Figuren nedan visar de offentliga och privata aktörernas förändrade roller i relation till planeringsprocessens olika planeringsfaser.

Figur 5: Offentliga och privata aktörers involvering i ett partnerskap inom stadsutvecklingen



Källa: E. Plathe

Partnerskap strävar efter att uppnå vissa gemensamma mål, och allt fler utbyggnadsprojekt, stadsutvecklingsprojekt och även förvaltningsuppgifter genomförs av blandade samarbetskonstellationer som innefattar olika offentliga och privata aktörer. Samarbete och gemensamma mål är alltså nyckelorden. En stads utveckling gagnas mest när målen definieras gemensamt av de involverade parterna, så att ömsesidiga vinster uppstår och engagemanget i en process eller ett projekt stärks. ”Spleiselag”, ”knytkealag” och ”fellesansvar” är olika nordiska ord för samma sak, nämligen att en kommun får många aktörer med för en gemensam sak. Om en stad startar en process med offentliga bidrag och resurser kan andra lättare engagera sig och bidra med egna resurser.

Målinriktat samarbete mellan offentliga och privata aktörer kan innebära att:

- genomföra delar av en stads övergripande strategi på ett effektivt och smidigare sätt
- utlösa kreativa satsningar inom utbildning och forskning, näringsliv, kultur och inom den sociala sfären
- skapa innovativa processer och miljöer som leder till en stads ökade konkurrenskraft

- bidra till utformningen av livsmiljöer med hög kvalitet, robusta(re) fysiska och sociala strukturer samt en levande kultursfär i en stad
- skapa goda och gångbara finansiella modeller
- hjälpa att lösa konflikter mellan å ena sidan tillväxt och å andra sidan hållbarhet

Ömsesidiga förutsättningar och behov måste beaktas

Att ett partnerskap lyckas med sina åtaganden kräver att alla parter är benägna att lära sig att se andras behov och förutsättningar. Dessutom är alla tvungna att inse att globaliseringen är lika med en värld "beyond the stable state" (Schon, 1971 citerad i Landry, 2000), vilket innebär krav på en kontinuerlig anpassnings- och lärandeprocess. Därmed får planeringen uppgiften att förstå, guida, påverka och förvalta alla möjliga aktuella omvandlingsprocesser som har betydelse för stadsutvecklingen – flera av fallstudierna kommer fram till detta resultat. Ett framåtsyftande partnerskap, mellan planeringen och privata liksom andra offentliga aktörer, som leder till framgång (läs tillväxt) under hållbara förtecken, kräver därför klara mål, regler och ansvarsfördelningar som sätter de globala förändringarna i rätt relation till stadens agerande. Därutöver får inte demokratiska spelregler åsidosättas i stadsutvecklingsprojekten. Planhantering och till planen relaterade avtal är avgörande för hur demokratin beaktas i planlägningsprocessen.

Det finns dock ett antal nackdelar med partnerskapsmodellen

En risk är att ett partnerskap inte är tillräckligt transparent för att uppfylla kraven på ett demokratiskt och öppet beslutsfattande. Den får inte ersätta den representativa demokratin som finns i alla de nordiska länderna. Den får inte heller utesluta grupper som har en svagare ställning i samhället. Och partnerskap kan inte bortse från kravet att alla projekt och planeringsprocesser måste ha ett rimligt samhällsintresse och inte enbart gagna privata intressen. Dessutom kan det anses som skäligen att ett partnerskapsprojekt bör ha koppling till övergripande utvecklingsstrategier (om sådana finns för en stad), till vedertagna hållbarhetskrav, och dessutom bör ha ett tydligt intresse av att främja en stads socioekonomiska utveckling. Till slut är det trots allt så att ett partnerskap inte alltid kan ta hänsyn till alla möjliga tänkbara faktorer. För planläggningen finns det enbart begränsad eller ingen möjlighet att påverka näringslivsbeslut, företagets planering och invånarnas enskilda beslut.

Partnerskap kan vara ett mål i sig

Finska Tavastehus har en politisk vision rörande partnerskap. Partnerskap blir ett mål i sig och inkluderar både invånarna och näringslivet. Processen som omfattar olika stadsutvecklingsprojekt kännetecknas av en tydlig vilja och konkreta mål för genomförandet. De norska exemplen visar att en god organisering av partnerskapen och en involvering av privata aktörer från första början kan vara nyckeln till framgång. Det höjer partnerskapets värde och skapar långsiktiga lösningar. Kommunen tar alltså tydlig ställning och använder sig av befintliga styrmedel fullt ut.

Samverkan kräver en förpliktigande dialog

För att få tillväxten kopplad till hållbar utveckling behövs en integrering av ett projekts ekonomi (olika investeringskostnader och kostnadsberäkningar) och planläggningen. Samverkan mellan olika involverade parter kräver en "förpliktigande dialog" som utesluter att ett projekt har negativa konsekvenser eller nackdelar för någon av de involverade parterna, och inte heller för den allmänna sociala och ekologiska utvecklingen i en stad.

Kommunens tydliga och tidiga engagemang gynnar ömsesidiga åtaganden

Ett projekt löper smidigare och når bättre resultat när en stad tar initiativet till samarbete med privata aktörer redan i ett tidigt stadium av projektet. Kommuner som tar på sig en tydlig ledarroll, som samordnar och som skapar klara utvecklingsperspektiv och samarbetsregler, efterfrågas av näringslivet och entreprenörer. Planprocessen blir då förutsebar vilket underlättar investeringar och minskar riskerna för misstag. Lyckade partnerskapsexempel finns främst i städer där det finns en tydlig förankring i och samstämmighet mellan både politik och förvaltning.

De olika fallstudierna, såsom t.ex. Tettstedprojektet, Flemingsberg, Tavastehus och Urridaholt, klargör att kommunen har en viktig roll vad gäller igångsättandet av dialogen om stadens utveckling mellan olika sektorer och mellan offentliga och privata aktörer. Kommunen måste vara den som tar initiativet till ett partnerskap utifrån sin vision och sin egen strategi, men den kan också fungera som en katalysator för att få i gång positiva processer som initieras av privata aktörer. Därmed får planerarna en ny roll, som processledare och katalysatorer för andras arbete. De ska stimulera och aktivera andra.

För en allomfattande partnerskapsmodell krävs en involvering av civilsamhället

På engelska förkortas ett offentligt privat partnerskap med PPP (public-private-partnership) och det andra "P:et" står ofta enbart för investerare och byggherrar. Några av fallstudierna som till exempel Tavastehus och Tettstedstudien visar att det även behövs ett fjärde "P", det vill säga ett PPP + P, där det sista P:et står för 'people'. Civilsamhällets involvering i ett planeringsprojekt, främst i projekt som omfattar en hel stad eller som vill satsa på ett omfattande engagemang av både näringsliv och medborgarna, borde ske från första början. Genom civilsamhällets delaktighet ökas planeringens robusthet och förmodligen också kvalitet, genom ömsesidiga läroprocesser, tidigt beaktande av olika behov, tillförsel av lokala kunskaper och en mer genomgripande värdering av befintliga fysiska kvalitéer. Ekonomiska intressen kan lättare förenas med sociala och ekologiska intressen genom ett starkt engagemang av civilsamhället. Hög involvering av civilsamhället innebär även att senare konflikter och överklaganden kan undvikas. Involveringen ger positiva resultat främst när medverkansmodellen baseras på klara spelregler, och när stadens politiskt ansvariga har bestämt hur medverkandet förhåller sig till den representativa demokratins beslutsregler.

Tydliga perspektiv och bred delaktighet bidrar till robustare utvecklingsförutsättningar

Delaktighet och involvering av olika grupper är i och för sig bra, men hur bidrar det egentligen till att uppfylla olika tillväxt- och hållbarhetskriterier? Återigen tyder Tavastehusexemplet, med både högteknologiska investeringar (Visamäki campus och Innopark teknolog centrum) och diverse projekt som ska gagna en bredd kulturell utveckling för regionens invånare (Verkatehdas kultur- och kongresscentrum), på att ju bredare delaktigheten och projektpaletten är, desto större är sannolikheten för att en hög acceptans, bejakande av olika intressen och robustare utvecklingsförutsättningar uppnås. Därmed skapas troligtvis även mer hållbara, självbärande strukturer.

I Tettstedsprogrammet har vidare den lokala medverkan från medborgarna varit mycket viktig. Programmet har lett till mer än 250 åtgärder och flera planeras. Flera kommuner har tagit tag i förnyelse av centrumområdet och att skapa attraktiva utemiljöer, förbättrat tillgängligheten, skapat miljögor, sett överparkeringsförhållanden osv. Man har också etablerat olika mötesplatser speciellt för ungdomar: klubbar, caféer, musikhus, biografier med mera. I flera tätorter har man genomfört åtgärder för att stärka näringslivet t.ex. inom tillverkningsindustrin. De tätorter som lyckats bäst har haft en stark förankring hos kommunledningen som tagit på sig ledartröjan. En erfarenhet är också att arbetet bör vara

förankrat i 'kommuneplanen' eller en delplan för tätorten eller för centrumområdet. Om inte bör planarbetet starta tidigt i processen i nära samarbete med invånarna. Goda, långsiktiga planer ger dessutom förutsägbarhet, vilket näringslivet efterfrågar.

Projektet Vuores i Tammerfors, Urridaholt i Gardabær nära Reykjavik och även norska Tettstedprojektet illustrerar ett antal lärdomar avseende förberedelse- och genomförandeprocessen när det gäller stadsutvecklingsprojekt som använder sig av olika partnerskapsmodeller. Nyckelorden är beslutsamhet, klara gemensamma visioner och mål, ett tydligt planeringsperspektiv (som skapar ekonomisk investeringssäkerhet), kontinuitet och i viss mån uthållighet, inkludering av olika grupper (som alstrar bred förankring), mobilisering av egna (lokala) krafter, kreativitet och inte minst ett helhetsperspektiv som inkluderar ett globalt ansvar för projektets följder.

Användning av nya IT-stödda metoder kan underlätta dialogen

Tavastehus är också föregångare när det gäller användandet av IT-stödda metoder för att få tillstånd bättre planeringsprocesser. Samtidigt kan påpekas att IT-lösningar inte bör vara mer än enbart en del av en planeringsprocess som leds av ett partnerskap. Det behövs klara process- och samspeletsregler så att resultaten kan användas. Möten mellan aktörer och en god konflikthantering är lika viktiga som IT-enkäter och allmän tillgång till planeringsunderlag.

Den statliga nivåns ansvar är viktigt i ett partnerskap

Även statliga myndigheter och aktörer har en viktig roll att spela eftersom de kan initiera vissa typer av utvecklingsprojekt, som de anser är gynnsamma för en stad. Statliga incitament och investeringar kan kraftigt påskynda den lokala utvecklingen. Staden och staten måste naturligtvis komma överens om procedurer och ansvar.

Akerselva miljöpark i Oslo är ett exempel på ett statligt initiativ (Miljöverndepartementet) som gav staden Oslo möjlighet att sätta igång projektet för att rusta upp Akerselvaområdet. Det privata utvecklingsbolaget Avantor tog en koordinerande roll i relation till näringslivets intressen i Nydalen för att skapa en direktare samarbetspartner utöver de offentliga förvaltningarna i Oslo. Till exempel ingick Avantor ett avtal med Oslo kommun om byggandet av tunnelbaneringen i Nydalen, som är en viktig förutsättning för Nydalens succé idag.

Ansvarsfördelningen mellan nationell och regional nivå har påverkat planeringen för den nya småstaden Vuores. Tammerfors och grannkommunen Lempäälä utarbetade en gemensam delgeneralplan som godkändes år 2003. Delgeneralplanen fastställdes av miljöministeriet i januari 2005. Högsta förvaltningsdomstolen har förkastat de besvär som anförts mot planen och arbetet fortsätter med utarbetande av stadsplaner. Eftersom en gemensam generalplan med rättsverkningar inte kan upprättas i strid mot en landskapsplan och eftersom den även fastställs av miljöministeriet får den samma status som landskapsplanen. Det innebär att delgeneralplanen är ett instrument för att på ett juridiskt bindande sätt definiera de grundläggarna planeringslösningar som inkluderar både staten och kommunen.

Ett annat exempel är Flemingsberg där offentliga parter såsom landstinget och kommunen satsar stort för att utveckla stadsdelen till ett ännu starkare vetenskapskluster. Andra aktörer av olika slag (forskning, byggsektor, statliga myndigheter, sjukhus) är med i processen där stadsdelen ska rustas upp, vilket öppnar för en mer sammanhållande utveckling som innebär bättre kopplingar mellan invånarna, högskolan och det biomedicinska forskningsklustret.

Statens ansvar för genomförande av planer

Några av exemplen belyser frågan om hur den nationella nivån ger ekonomiska förutsättningar för genomförandet av planer på regional och lokal nivå. Ett vanligt problem gäller finansiering av investeringar för spårbunden trafik, som ofta är en förutsättning för att åstadkomma en miljövänlig kollektivtrafik som kan anses vara långsiktigt hållbar. En bra kollektivtrafik attraherar både boende och företagande och har betydelse för att få den blandning av verksamheter som kännetecknar ett gott stadsliv.

I Store Rørbæk-fallet i Fredrikssunds kommun är utbyggnaden till stor del beroende av att det byggs en ny station för järnvägen och sker en utbyggnad av motorvägen. Det innebär investeringar som kommunen inte mäktar med. Fredrikssunds Byråd bjöd därför in till ett bredare samarbete i ett dialogprojekt där bl.a. Miljöministeriet, Ekonomi- och Näringsministeriet, Transport- och Energiministeriet, Fredriksborgs Amt och HUR ingår. Kommunen önskar att stationen ska byggas tidigt för att Store Rørbæk ska bli attraktivt för både boende och näringsliv medan Banestyrelsen vill att en del av Stora Rørbæk ska vara byggt innan stationen kommer till. Motsvarande konflikt finns när det gäller motorvägen. Det visar att det kan finnas avgörande begränsningar i möjligheterna för offentlig och privat samarbete.

Staten kan vara garant för positiva framtidsperspektiv i en stad

I Norge har Miljöverndepartementet och Kommunal- och regionaldepartementet finansierat det så kallade Tettstedsprogrammet. Målet har varit att bidra till att utveckla mer miljövänliga och attraktiva tätorter som bosättningar för nya generationer. Förutom de boende har de viktigaste målgrupperna varit ungdomar och kvinnor, som anses vara fundamentet för framtidens bosättning i orterna. Under programperioden skulle resultatet visa sig i form av fysiska förbättringar, organisatoriska åtgärder och påbörjade åtgärder. Den centrala statliga nivån har på detta sätt stött det regionala och lokala samarbetet för att främja en långsiktigt god utveckling av tätorterna. Den sociala hållbarheten kan sägas ha stått i fokus men miljöns kvalitet och kulturarvet har varit viktiga utgångspunkter för arbetet. Plansystemet har samverkat med praktiskt samarbete, genomförande och partnerskap mellan olika nivåer.

Ansvarsfördelningen mellan aktörerna behöver säkras

Även offentliga aktörer kan ta tillbaka sina löften (till följd av förändrad politisk majoritet) och på så sätt äventyra vissa projekt. Sådana problem kan uppstå i en stads agerande, men även förändringar hos statliga aktörer kan förändra förutsättningarna på ett genomgripande sätt (ofta finansieringsfrågor) och därmed tillintetgöra tidigare partnerskapsavtal. Det finns med andra ord en viss risk för att privata aktörer kan påverkas negativt om det uppstår radikala förändringar i den kommunala planeringen genom reviderade politiska åtaganden.

Studien av Akerselva / Nydalen belyser att planeringsvillkoren för stadsförnyelseprojekt skulle kunna förbättras. Exploatören har lämnat följande förslag:

- Kommundelsplanen ska vara ett överordnat element,
- regleringsplanen ska vara genomförandevänlig,
- ömsesidigt förpliktigande exploateringsavtal ska godkännas samtidigt med regleringsplanen,
- exploateringsavtalen ska vara tätt knutet till regleringsplanen och inkludera alla markägare och exploatörer.
- Dessutom bör det finnas bestämmelser som tillåter förnyelse även om några markägare motsätter sig det. (Expropriation finns men liten politisk vilja att använda det.) För att ge en hållbar utveckling måste ersättningsregler och värderingar ändras så att alla mark områden får samma värde. Ett grönområde ska ha samma värde som ett bostadsområde.

Ett exploateringsavtal är ett viktigt planeringsinstrument för att skapa kvalitet i samspelet mellan offentliga och privata aktörer. Planprocessen för den nya stadsdelen Vuores i Tammerfors visar vikten av att ha klara kriterier för samspelet med och urvalet av exploatörer. Kriterierna fastställs av stadens planerare och inte tvärtom. Om ett exploateringsavtal även innehåller ”offentlighetens” tankar (bl.a. brukarnas åsikter), efter en tidig och öppen process i planläggningen, leder det till en gemensam lärandeprocess (mellan ansvariga planerare, exploatörer och offentligheten), och därmed till ett förmodligen mer sofistikerat, mer konfliktfritt avtal. Evalueringskriterier inom ett exploateringsavtal bör säkra både tillkomsten av offentliga inrättningar och även de offentliga och privata aktörernas ekonomiska åtaganden. Allt detta för att skapa bästa möjliga kvalitet.

Det är t.ex. ett rimligt anspråk av en stad att ett exploateringsavtal bör leda till att priserna för nyproduktionen av bostäder hålls inom rimliga ramar så att olika bostadsbehov täcks. Det är stadens uppgift att garantera detta. Många kommuner tar en viss summa per m² exploateringsyta (planeringsvinsten för marken tas ut) och betalar offentlig infrastruktur med dessa pengar.

Åtgärder som reducerar nackdelarna

Ett initiativ för att undvika potentiellt demokratiunderskott i processer med offentlig-privata partnerskap finns i Norge, genom ett nytt lagstadgat förfarande (sedan juli 2006) avseende användandet av exploateringsavtal. De nya reglerna föreskriver att alla exploateringsavtal (*'utbyggingsavtaler'*) måste följa planprocessen och förankras med kommunstyrelsen, dvs. de annonseras i kommunen och innehållet klagörs för offentligheten. Alla avtal ska göras helt öppet och allmänhetens deltagande uppmuntras.

Ett partnerskap gynnas av tidiga genomförandebeskrivningar

Det finns ett behov av någon slags genomförandebeskrivning och exploateringsavtal mellan staten och kommunen redan på den översiktliga plannivån. För Store Rørbæk gällde det alltså regionplan och kommuneplantillägg.

Apropå Rørbækexemplet och behovet av överenskommelser mellan stat och kommun om utbyggnad av sådan regional infrastruktur som är nödvändig för att kunna genomföra den översiktliga planen, så är frågan berättigad om obligatoriska genomförandebeskrivningar för översiktliga planer inte skulle kunna gagna alla städers hållbara utveckling.

Målinriktad och flexibel planering skapar förutsättningar för både tillväxt och hållbarhet

”Everything we plan, design and build should be conceived as a set of tools for enhancing human experience. The best planning and architecture becomes a living system that will be used, decorated and changed over time to support the needs and dreams of this and future generations” (Swaback, citerad i Carillo, 2006, s.283). Om detta planeringsideal integreras i en samlad, flexibel och förändringsbejakande stadsutvecklingsstrategi finns goda förutsättningar att tillgodose både tillväxtens (läs Lissabonagendans) och hållbarhetens (läs Göteborgsagendans) mål.

Stadsutvecklingsstrategier som viktig planeringsförutsättning

En slutsats i detta projekt är att en samlad tvärsektorieell stadsutvecklingsstrategi är en av de viktigaste planeringsförutsättningarna för våra städer. Den behöver bygga på en proaktiv – och kanske till och med visionär – politik och ska helst inte vara för teknisk och rigid. Genom strategiskt arbete bestämmer sig en stad för vilken utvecklingsriktning den vill försöka röra sig i och vilken offentlig påverkan som skall finnas. Planeringen är till för att

översätta en sådan strategi till tydliga utvecklingsprinciper, metoder och innehåll. Strategins genomförande kräver dock kontinuitet, fokusering och taktisk flexibilitet.

Samtidigt är det viktigt att en stads utvecklingsstrategi bör ha möjligheten att dra lärdom av olika praktiska projekt och aktuella erfarenheter i en snabbt föränderlig värld. På samma gång måste dock olika stadsbyggnadsprojekt hålla sig till strategins övergripande mål och principer (t.ex. enligt Lissabon- och Göteborgskriterier).

Strategiarbete kan ses som en kontinuerlig process av ömsesidigt lärande och inspirerande. Det bör inkludera:

- Brett samspel över sektorsgränserna
- Olika samarbetsformer beroende på vilken del av strategin det sätts fokus på
- Inställningen att saker och ting tar lång tid
- Profilerings av staden – från regional till global profilering beroende på stadens premisser
- Ett regionalt tankesätt (funktionella regioner som basis för en stad)
- Kvalitetssatsningar på alla nivåer
- Nya partnerskapsformer som möjliggör nya idéer och projekt
- Öppenhet, transparens och god kommunikation

Tillväxt och hållbarhet är kombinerbara

Det är fullt möjligt att stadsutvecklingsstrategier kan lösa konflikterna mellan kraven på tillväxt och hållbarhet om det finns en successiv och medveten avvägningsprocess. Politiska beslut som baseras på stadens möjligheter att skapa kunskapsbaserad, ren tillväxt, att nyttja lokal särprägel och resurser samt att stödja stadens 'kreativa klass', bör kunna förena dessa båda krav. Samtidigt innebär den ekonomiska globaliseringen, ohållbart miljöutnyttjande och ökande sociala problem, att det lokala beslutsfattandet sätts under stark press, vilket ofta leder till ofördelaktiga beslut. Problembekämpningen sätter därför ofta gränser för friheten att agera i många städer. Köpenhamns fingerplan från 1950-talet, där den nya planerade småstaden Store Rørbæk ska få sin plats som en del av ett finger, är ett bevis på att en välavvägd plan kan underlätta beslutsfattandet under lång tid.

Helhetssatsningar ger mervärde för en hel stad

En stad som förmår att samla sina egna styrkor och som dessutom gynnas av ett bra geografiskt läge samt ett starkt näringsliv, kan skapa tillväxt på ett hållbart sätt. Fallstudien som beskriver Tavastehus strategi kan illustrera detta. Tavastehus profilerar sig som en boende-, skol- och kulturstad samt kongress- och fritidsstad. En bred blandning av olika funktioner gör staden attraktiv och därmed mindre sårbar. Satsningar på flera områden tar tillvara olika lokala förutsättningar, skapar integrerade stadsmiljöer och kopplar samman olika stadsdelar. Samtidigt tar staden hänsyn till de nuvarande globala utmaningarna, dvs. en snabb ekonomisk omvandlingsprocess i Finland. Strategidokumentet antogs politiskt år 2004, vilket är förutsättningen för att det strategiarbete, som utförs på plankontoret och som årligen behandlas på stadsfullmäktiges markanvändningsseminarier, ska leda till hållbara framtida stadsstrukturer. Strategin är ingen konkret stadsplan utan ett flexibelt, riktningsgivande dokument. Den fungerar som ett planeringsverktyg på övergripande nivå och är utgångspunkten för den strategiska ledningen och förvaltningarnas samverkan. Dessutom har staden förbundit sig att genomföra strategin, vilket innebär att beslutsfattarna kan prioritera vissa projekt och ge dessa projekt tillräckligt med resurser. Alla projekt bedöms dessutom utifrån sitt bidrag till målet om en hållbar utveckling och främjandet av Tavastehus konkurrenskraft.

Tavastehus strategiarbete och genomförande av strategin har krävt förändrade samverkanssätt inom förvaltningen (t.ex. i förhållande till målen och utvecklingen av servicestrukturen), ett utvidgat samarbete med kommuninvånarna (t.ex. interaktiva webbsidor för presentation och utvärdering av projekt, samt för diskussion mellan

kommuninvånare, tjänstemän och förtroendevalda) och olika partnerskapsprojekt med privata företag för att dra nytta av olika aktörers resurser och för att säkra kvaliteten.

Även småstäder har fördelar genom egna övergripande utvecklingsstrategier

Norska Tettstedsprojektet illustrerar att även mindre städer kan få grepp om sin framtida utveckling genom att utarbeta en samlad strategi. Ett fokuserat, strategiskt stadsutvecklingsarbete har lett till ökad framtidstro, stärkt identitet och även stolthet bland invånarna. Deltagande städer utvecklas mer miljövänligt genom förtätning och minskad markanvändning, utökade kollektivtrafiksatsningar, användning av lokalt framställt material och smarta energilösningar. Samtidigt ökar befolkningen i flera av de deltagande städer åter, vilket även ger ett uppsving för näringslivet. En rådman är citerad i Tettstedfallstudien: ”Stedsutvikling er ikke bare et prosjekt men en del av kommunens tenkning, det griper inn i mange av kommunens områder og er et viktig bidrag til utvikling av hele organisasjonen.” Uttalandet pekar på att strategiarbete inom stadsutveckling omfattar såväl inre som yttre förändringar i en stads agerande, vilket kräver engagerade och uthålliga människor. Återigen kan det sägas att helhetstänkande och skicklighet är en viktig kombination som krävs.

En nationell markanvändningspolitik hjälper kommunerna att hushålla med marken

En klart definierad markanvändningspolitik blir allt viktigare, främst i Nordens storstadsregioner. En stads markanvändningspolicy bör säkra kvalitén i planeringen och vid nybyggnadsprojekt. Frågan är om det skulle behövas en nationell markanvändningspolitik i varje land för att förhindra att jungfrulig mark tas i anspråk? I Norge är det nationell politik att nybyggnationer koncentreras i anslutning till befintlig bebyggelse och kollektivtrafikknutpunkter och att värdefulla jordbruks- och friluftsområden inte tas i anspråk.

Men är detta alltid den bästa lösningen och kan tillväxtens krav därmed verkligen infrias? En klar och politiskt oomtvistad policy som håller i flera decennier (som Fingerplanen i Köpenhamn) är en stor fördel när det gäller att lokalisera nya stadsdelar och ta ny mark i anspråk. Alla kommuner skulle oavsett de statliga ramarna vinna på att införa en egen lokal markanvändningspolitik som tar hänsyn till okända framtida utvecklingsbehov.

Samarbete på regional nivå stödjer kommunal planering och genomförande

I utveckling av tätorter inom Tettstedsprogrammet kan fylkeskommunen ha en naturlig roll som regional utvecklingsaktör. Det ger möjlighet att koppla det breda samhällsperspektivet genom fylkesplanen till den vägledning som ska överföras till kommuneplanerna. I Tettstedsprogrammet gav fylkeskommunerna vägledning till projektledarna och medarbetarna i kommunen och etablerade nätverk för erfarenhets- och kunskapsöverföring. Fylkeskommunerna bidrog också ekonomiskt huvudsakligen med hjälp av regionala partnerskapsavtal och utvecklingsmedel knutna till regionala utvecklingsprogram.

I Flemingsberg samverkar kommunerna och landstinget i arbetet med att utveckla Flemingsberg till ett regionalt centrum. De planverktyg som används är Regional utvecklingsplan för Stockholms län (RUF) som tagits fram av regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting. RUF ger ramarna för samarbetet mellan Huddinge och Botkyrka kommuner samt landstinget. I ett gemensamt utvecklingsprogram ger dessa offentliga aktörer förutsättningarna för en fördjupning för Flemingsberg av Huddinges översiktplan. Samtidigt upprättas en detaljplan för utvecklingen av stadsdelens centrum, vilket ses som en regional fråga.

Sammanfattningsvis kan det påstås att ett regionalt organ, statligt eller baserat på mellankommunal nivå, som kan ge sakkunniga råd och vägledning till kommunerna eller till och med sätta ramarna i en fysisk plan på regional nivå kan vara nyckeln i utvecklingsarbetet i kommunerna. Det kan bidra till att skapa en arena för kommunernas fortsatta planering.

Planering är ett verktyg för att samordna verksamhet på olika nivåer

Planeringen i stort har en viktig funktion som verktyg för samordning av statlig, regional och kommunal verksamhet. Många mål och uppgifter är av nationell karaktär, definieras av statliga organ och kräver statliga medel eller annan statlig insats för genomförandet. I till exempel de norska fylkesplanen ska statens, fylkeskommunens och huvuddragen i kommunernas fysiska, ekonomiska, sociala och kulturella verksamhet samordnas. Fylkesplanen ska ge riktlinjer ('vara retningsgivande') för kommunal och statlig planering och verksamhet i fylket. Akerselva kommunplanens långsiktighet består av mål och riktlinjer för sektorsplaneringen och en arealdel för förvaltning av områden och naturresurser. Kommunplanen har också en kortsiktig del som omfattar ett fyraårigt handlingsprogram, vilket klargör förutsättningarna för att genomföra planen med hänsyn till ekonomi och andra resurser. Handlingsprogrammet sammanfaller ofta med kommunens ekonomiplan. Kommunplanens alla delar är bindande för offentliga myndigheter som bedriver planläggning, förvaltning eller som ska företa någon utbyggnad i kommunen. För enskilda är endast arealdelen bindande. Den norska kommunplanen har alltså en slags genomförandebeskrivning som är bindande för offentliga myndigheter.

Planeringens flexibilitet ställs på prov

Planläggningen måste följa lagen, vilket innebär att den ofta använder sig av traditionella tillvägagångssätt. Men tillåter detta skapandet av den typ av flexibla lösningar som ofta krävs idag? Och är dagens planeringsinstrument och procedurer tillräckliga för att stödja en tillväxtskapande och samtidigt hållbar stadsutveckling? Och vem styr vem – en vision, strategi eller plan styr entreprenörerna och investerare eller är det tvärtom?

Exemplen visar att både kommunen och de privata investerarna kan vara visionärer och drivande krafter mot en mer hållbar och samtidigt konkurrenskraftig utveckling. Men det behövs en ändring av det rådande planläggningsparadigmet om privata krafter samtidigt ska utvecklas och allmänna intressen vidmakthållas. Man måste hitta fram till en kompromiss mellan å ena sidan vedertagna planeringsideal (t.ex. medeltidens stadsideal) och å andra sidan en beredskap för en osäker, delvis önskad framtid (städernas klimatpåverkan).

Planeringens konstanta avvägningsbehov finns även i framtiden

Planläggning har två sidor, dels innebär planering kontroll (förbud) och dels möjliggör den nya utvecklingsriktningar. Olika planinstrument ger ramen för detta. I alla nordiska länder utgör översiktliga planer ett guidande instrument för hur bl.a. markanvändningen ska utformas, hur miljön ska förbättras och hur det socioekonomiska livet i en stad skulle kunna utvecklas. Rättsligt bindande, detaljerade planer baseras på riktlinjerna i den översiktliga planen och talar om hur ett område ska utformas i detalj och hur olika resurser ska användas. Där emellan finns ett gap, nämligen en sorts plan som kan agera som en flexibel länk mellan dessa två bärande planeringsinstrument. Olika typer av områdesplaner i de nordiska länderna (t.ex. isländska 'rammeplan') är ett försök att skapa mer flexibilitet, så att stadsutvecklingsprojekt kan fånga upp nya behov, stärka olika kvalitéer och ge möjlighet till gynnsamma partnerskap.

Exemplet Urridaholt beskriver användningen av en 'rammeplan' som ett flexibelt instrument mellan översiktlig och detaljerad planering. Denna plan har en klar målsättning

för hur den framtida stadsdelen skulle kunna se ut, men den är samtidigt öppen för framtida förändringar och önskemål.

Förhållandet mellan marknadskrafter och allmänna intressen måste kontinuerligt omprövas

Dagens planering står i skärningspunkten mellan olika utvecklingskrafter. Förhållandet mellan marknadskrafterna och planeringen är ofta kluvet. Det finns å ena sidan vinsttänkande och avkastningskrav, och å andra sidan behovet av offentlig resurs- och kvalitetssäkring över tiden. Konsekvensbedömningar av olika slag blir därför allt viktigare för att finna fram till en medelväg mellan kraven och resursernas begränsning. Exempelen visar att investerare i större projekt kan ha väldigt höga krav på hållbarhet och kvalitet (t.ex. Nydalen i Norge och Järla Sjö i Sverige). Det är inte längre säkert att en stad går i spetsen för nydanande planer och att marknadskrafterna sedan dras med i utvecklingen. Det kan faktiskt vara så att projekt med hög kvalitet och tydliga hållbarhetsmoment är mycket mer efterfrågade och därmed mer lönsamma.

Planeringens styrka ligger i sammanvägningsförmågan

Utvärderingsfokus ligger idag på miljön, medan sociala och ekonomiska aspekter ofta inte bedöms ur ett samhällsligt perspektiv. Mer jämvikt och helhetssyn skulle behövas inom stadsutvecklingsområdet. Men instrument såsom miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar tar allt mer arbetstid och resurser i anspråk på själva planeringens bekostnad och därmed finns en risk att själva planeringen försämras. För en hållbar utveckling måste alla aspekter vägas samman och det är i denna process som den fysiska planeringens styrka ligger.

Nordiska nyttigheter – inspirerande olikheter i de nationella plansystemen

Deltagarna i arbetsgruppen representerar centrala planeringsmyndigheter i de fem nordiska länderna och har därigenom kunnat jämföra viktiga aspekter gällande planeringspraxis, och speciellt planeringsverktyg på tvärs mellan länderna. Exempelen har illustrerat olika aspekter av planeringspraxis, som har diskuterats vidare mellan deltagarna. Dessutom tjänar varje enskilt lands presentationer av planeringssystemen som underlag för jämförelsen.

Många observationer gjordes, både när det gäller en ökad förståelse för den egna situationen och med tanke på förändringsmöjligheter. Nedan presenteras en rad punkter som ansetts speciellt intressanta att lyfta fram, dvs. de olika länderna anses ha förhållanden, praxis eller institutioner som kan vara lärorika att studera och/eller eftersträvasvärda för de andra nordiska länderna.

Kontrast Norge – Sverige – Finland – Danmark: statens roll

I Sverige är förvaltningsansvaret för den fysiska planeringen delegerat till Boverket, det vill säga det ligger inte hos de politiskt styrande organen. Det samma gäller Planstyrelsen i Island. I Norge ligger å andra sidan detta ansvar hos en avdelning på norska miljödepartementet (Miljøverndepartementet), som därmed på samma gång är politiskt sekretariat och förvaltare av statliga program. Detta skapar möjligheter och begränsningar. Medlemmar av arbetsgruppen lyfte fram att man på detta sätt i Norge får ett departement som engagerar sig i rumsliga utvecklingsprogram och projekt, något som skapar ett tätare förhållande mellan utövande praxis och utveckling av lagstiftning och politik.

I Finland har miljöministeriet direkta möjligheter att ge instruktioner i relation till planeringsfrågor. Statens regionala förvaltning, miljöcentralerna påverkar lokal planering direkt. Det finns årliga planmöten mellan kommunerna och miljöcentralerna. När en viktig plan utarbetas, arrangeras också myndigheternas samråd mellan kommun, miljöcentral och övriga statliga myndigheter. Ministeriet deltar planmöten och myndigheternas samråd när det är fråga om städer i större stadsregioner. Dessutom har staten en stark roll vad gäller planläggningen och sektorsmyndigheternas koordinering genom så kallade riksomfattande mål för områdesanvändningen, som måste beaktas i planläggningen och statliga myndigheternas verksamhet. Ministeriet också fastställer landskapsplanerna och kommunernas gemensamma generalplaner.

I det norska systemet finns möjligheten att använda sig av rikspolitiska riktlinjer ("Rikspolitiske retningslinjer" – RPR), som berör principiella frågeställningar om bland annat barn och ungdomars uppväxtmiljö, samordnad planering av bebyggelse och transport, samt delar av Oslofjordens stränder. Det finns också ett storstadsforum ("Storbyforum"), där staten, genom olika departement, samtalar direkt med de största städerna 3-4 gånger per år för att ta upp aktuella och principiella problemställningar. Dessa kan eventuellt föras vidare upp till den högsta politiska nivån för eventuella ändringar i lagstiftningen eller i samarbetsrutiner och organisation.

I Danmark utarbetas en nationell strategi, "Landsplanredegørelsen", som beskriver aktuella utvecklingstendenser. Den har betydelse för den framtida planläggningen och förtydligar regeringens syn på hur utvecklingstendenserna ska tacklas. Samtidigt uppmuntras till dialogprojekt med kommuner och regioner avseende genomförandet av de överordnade och generella planeringsprinciperna. Därtill kommer de enstaka kommunernas utvecklingsstrategier ("planstrategier") och regionernas utvecklingsstrategier (RUP) som bland annat baseras på regionala sysselsättningsstrategier.

De danska regionplanerna avskaffades från och med januari 2007 och ska under året inarbetas i nya kommuneplaner. I stället kommer de regionala utvecklingsplanerna och landsplanläggningen stärkas för att säkra att överordnade landsplanhänsyn tas i den mer decentraliserade planprocessen. Landsplandirektiven ska säkra placeringen av anläggningar som tidigare lokaliserades genom regionplanläggningen. De regionala utvecklingsplanerna antas av regionsråden och "kommuneplanen" får inte strida mot den regionala utvecklingsplanen. Kommunerna får ett stort ansvar för regional koordinering, vilket liknar nuvarande förhållande i Sverige.

I Sverige är de viktigaste statliga intressena angivna som riksintressen i miljöbalken. Den fysiska planeringen ska ske på ett sådant sätt att riksintressena tillgodoses. Dessutom har riksdagen antagit 16 nationella miljömål som ska beaktas bland annat vid planläggning. Länsstyrelserna representerar staten på regional nivå och ska tillhandahålla planeringsunderlag främst över de statliga intressena. Staten fastställer inte några planer utan kommunerna själva antar alla planer som upprättas enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsen kan dock i vissa fall upphäva kommunens antagandebeslut. Endast i Stockholms län har en regionplan enligt plan- och bygglagen upprättats och den har antagits av landstinget. De regionala utvecklingsprogrammen som ska upprättas för varje län av de regionala samverkansorganen eller, där de inte finns, av länsstyrelsen ska beakta kommunernas översiktplaner. Inom transportsektorn upprättas nationella planer men också länstransportplaner. Ansvaret för de senare ligger på samma organ som ansvarar för de regionala utvecklingsprogrammen.

Finland har i likhet med Danmark och Norge ett system av planer med olika dignitet, som ska uppfylla nationella mål. Till exempel övervakar miljöministeriet ("ympäristöministeriö") i Finland landskapsförbundens planer och har rätt att ingripa om de avviker från de nationella målen.

Danmark, Norge och Finland: externhandeln regleras

I Danmark har externhandeln reglerats sedan 1995, med en lag av Folketinget år 1997. För tillfället görs en stor evaluering som ska leda till en revision av bestämmelserna. Ett detaljhandelsutskott (detaljhandelsorganisationerna är med) har beslutat att hålla fast vid en reglering av maximala butiksstorlekar, fokus på en lokalisering inom centrumlägen och särskilda etableringsmöjligheter för större butiker i de fem största danska städerna. Sedan 2001 läggs inte samma vikt på att säkra butiker i små och mellanstora städer som ursprungligen förordats 1997. Det är dock inte möjligt att planera för nya externhandelsområden.

År 1999 infördes i Norge ett etableringsstopp för externhandel över 3000 m² utanför centrala delar av städer och tätorter. Syftet var att stärka stads- och tätortscentra, hindra ökat bilberoende och motverka försämrade tillgänglighet för dem som inte har tillgång till bil. Förbudet infördes i form av en regeringsförordning som gällde fram till år 2004 och skulle avlösas av ”fylkesdelplaner” med bestämmelser för handel och andra servicefunktioner. Fylkeskommunerna har sedan antagit nya ”fylkesplaner” där regionala centra pekas ut med ett visst omland och där avgränsningar av lokala centrum och centrum i tätorter har gjorts. Lokaliseringsprinciper för handeln har tagits fram vilket kan ses som ett intressant exempel att studera i de andra nordiska länderna.

Den finska riksdagen antog skärpta regler för ”hypermarkets” år 2000. Bestämmelserna inarbetades därefter i den nya markanvändnings- och bygglagen från år 2000, vilket innebär att butiker med över 2000 m² våningsyta har särskilda planeringsförutsättningar. Detta innebär att bygglov för stormarknader utanför ett ”område avsett för centrumfunktioner” bara kan godkännas om de skrivits in i detaljplanen som ändamål. Vad som räknas som områden för centrumfunktioner bestäms av landskapsförbunden i landskapsplanerna när det gäller ”hypermarkets” av regionalt betydelse. Lokalisering av butiker över 2000 m² som inte har regionalt betydelse avgörs i kommunens generalplan.

Island: planeringsfond

På Island betalas 0,3 procent av värdet (”brandværdien”) av varje nybyggnad in till en statlig planeringsfond. Sedan kan lokala myndigheter söka stöd från fonden till sitt kommunala planarbete (med 50 % lokal medfinansiering). Kommunerna i huvudstadsområdet, som alla har egna planavdelningar, får 50 % av avgiften för nybyggnationer återbetald från staten.

Områdesarkitektverksamhet i Finland

Det finns en så kallade områdesarkitektverksamhet i Finland. En områdesarkitekt fungerar som kommunernas gemensamma rådgivare i frågor som gäller till exempel planläggning, byggande, vården av kulturmiljön och utveckling av turismen. Det statliga stödet till områdesarkitektverksamhet kan sökas av grupper av kommuner vars invånarantal är färre än 6000 och stödet är 50 procent av lönen för arkitekten. Både kommunerna och kommuninvånarna har givit stor positiv respons på verksamheten. Stödet har funnits sedan 1982.

Alla länder: bra översiktliga planer skapar kontinuitet och planeringssäkerhet

Betydelsen av en bra styrande översiktlig plan (”rammgevande plan”), framhölls av medlemmarna i arbetsgruppen, samt att planerna förankras i planeringssystemet. Flexibilitet och arbete med flera aktörer i partnerskap över längre tid kräver att planerna vidareför de långsiktiga och överordnade visionerna. Bra översiktliga planer, i vilka de privata och offentliga insatserna är tydliggjorda och gemensamt utvecklade med en bred aktörssammansättning, kan ge denna kontinuitet.

Norge: Fylkeskommunen med vägledande roll för kommunen

I Norge har fylkeskommunen (den regionala norska myndigheten) en vägledande roll i förhållande till kommunernas planläggning. I de fall där en kommuns planeringsuppgifter sträcker sig ut över kommungränsen, är det en av fylkeskommunens medarbetare som fungerar som koordinator. Mestadels kan dessa interkommunala planfrågor formellt lösas genom framtagandet av regionala delplaner ("fylkesdelplaner"). Denna plan ger kommunen input till den egna översiktsplanen ("kommuneplanen"). Fylkesdelplaner godkänns av Miljøverndepartementet som ett statligt beslut ("Kongelig resolusjon") och innehåller statliga riktlinjer för alla kommuners planläggning. Rogaland är ett gott exempel på en fylkesdelplan för samordnad bebyggelse och transport. Tio kommuner har här samarbetat för att hitta gemensamma lösningar på utbyggnaden av ett överordnat kollektivtransportnät inom en relativt liten region. Alternativt kan kommunerna ha ett interkommunalt samarbete kring gemensamma planeringsfrågor utan att upprätta en formell plan. Då förankrar kommunerna de interkommunala planeringsfrågorna endast i sina respektive kommunstyrelser.

Danmark och Finland: bindande regionala landskapsplaner

De danska regionplanerna från 2005 är juridiskt bindande och har därmed en stor påverkan på den kommunala planeringen.

I Finland är det möjligt att ta fram juridiskt bindande planer på regional nivå. Graden av detaljering vad gäller markanvändningen varierar, men dessa planer är speciellt viktiga med avseende på transport och trafik.

Till markanvändningens planeringssystem i Finland hör de riksomfattande målen för områdesanvändning, landskapsplanerna och de kommunala general- och detaljplanerna. Landskapsplanen är en övergripande plan för användningen av områden i ett landskap (administrativt). I planen sammanförs de grundläggande lösningarna för landskapets samhällsstruktur och områdesanvändning på medellång och lång sikt. Landskapsplanen utarbetas och godkänns av landskapsförbundet. Kommunal planläggning styrs av landskapsplanen, som visar de regionala utvecklingsprinciperna (med bl.a. samhällsstruktur på regional nivå, regionala skydd- och rekreationsområdena, vägnätet, handeln av regionalt betydelse etc.).

Sverige: En formell vägledande regionplan

Enligt plan- och bygglagen kan regeringen utse ett regionplaneorgan som under en viss tid ska ta hand om regionplanering för att till exempel samordna flera kommuners översiktliga planering. Ett sådant regionplaneorgan ska dock inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig det. För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser och det är bara i Stockholms län som en regionplan som uppfyller kraven i plan- och bygglagen har upprättats och antagits.

Regionplanen är vägledande för översiktplaner och detaljplaner och förfarandet och kraven på planhandlingarna är i stort sett detsamma som för en översiktsplan. En skillnad är att regionplanen inte behöver redovisa några åtgärder för att fullfölja planen.

Finland: Institutionaliserat planeringssamarbete över kommungränser

Finska staten föreslår i en ny ramlag (september 2006) konkreta kommunsammanslagningar och ökat kommunalt samarbete för att säkerställa offentlig service med hög kvalitet. Kommunerna ges även framöver en tydlig roll vid utförandet av viktiga offentliga uppgifter. Dessutom ska till exempel städerna i huvudstadsregionen (Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda) ha en gemensam plan för hur markanvändningen, boendet och trafiken bättre kan samordnas över kommungränserna. De 19 finska landskapens centralorter (t.ex. Tavastehus eller Tammerfors) ska utarbeta motsvarande planer tillsammans med grannkommunerna.

Island och Norge: områdesplaner i form av rammeplan och delkommuneplan

Både den isländska ”rammeplan” och den norska ”delkommuneplan” är områdesplaner som fungerar som ett mellanled mellan en övergripande kommunplan och en detaljplan. Dessa planformer skapar en högre flexibilitet för större stadsutvecklingsprojekt som pågår under många år. Planerna ger möjlighet till ändringar i planförslagen utan allt för mycket komplicerat och resurskrävande förvaltningsarbete. De kan samtidigt höja kvalitén och stärka partnerskapsförhållandena i områdesutvecklingsprojekt.

Danmark, Finland, Island, Norge: juridiskt bindande kommuneplaner

I Norge och Island finns ”kommuneplaner”, som omfattar kommunens hela markanvändning och som är juridiskt bindande. De norska kommunerna har ensamrätt på juridiskt bindande markanvändningsreglering. I Finland kan kommunerna godkänna generalplanerna med eller utan rättsverkan. Generalplan med bindande rättsverkan styr detaljplanläggning och annan planering samt byggande och annan markanvändning. Även i Danmark är ”kommuneplanern” juridiskt bindande i förhållande till kommunens förvaltningsarbete och i vissa fall även gentemot markägare.

Det är en stor skillnad gentemot till exempel Sverige där översiktsplanerna inte är bindande utan enbart vägledande. Planen är emellertid formell i och med att det står i plan- och bygglagen att alla kommuner ska ha en aktuell sådan. Det finns bestämmelser i lagen om innehåll och förfarande.

Island och Sverige: informella vägledande planer

I det isländska exemplet Urridaholt används en informell ”rammeplan” som ett viktigt instrument för att planera en ny stadsdel Gardabaer kommun inom huvudstadsområdet. ”Rammeplanen” är inte lagbunden men täcker in planstadiet mellan kommuneplanen och lokalplanen. I ”rammeplanen” kan man få en bättre helhetsbild och överblick av bebyggelsemönster än i lokalplanen samtidigt som man får en större detaljeringsgrad än i kommuneplanen. Därför har det blivit vanligt att de större kommunerna använder sig av ”rammeplaner” för större bebyggelseområden. De är enklare att justera och de kan ge riktlinjer för lokalplanläggningen.

”Rammeplanen” kan jämföras med de program som i Sverige upprättas för flera detaljplaner eller den stråkplanering som sker längs viktiga transportstråk. Båda sker därför att översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen anses vara för arbetskrävande och långsam. Fast översiktsplanen inte är bindande ens för myndigheter anses den ändå innebära en slags överenskommelse mellan stat och kommun. För detaljplaneprogram ska samråd enligt plan- och bygglagen ske men kommunens beslut att godkänna programmet är inte överklagningsbart vad gäller sakinnehållet. För stråkplaneringen finns inga lagkrav och den berörda allmänhetens insyn är inte garanterad, vilken är en viktig skillnad jämfört med vad som hände med rammeplanen för Urridaholt. Stråkplaneringen måste följas av lagreglerad fysisk planering på såväl kommunal nivå som hos de aktuella trafikverken. Ansvarsfördelningen för genomförandet är inte lagreglerad och finansieringsfrågorna måste lösas parallellt genom något slags avtal.

Alla länder: privatisering

Alla länderna upplever en ökad privatisering av utvecklings- och byggverksamheten. Anledningen till privatiseringen är bland annat kommunernas minskande resurser och ökande effektivitetsbehov. Det vill säga fler och fler privata entreprenörer är alltmer involverade i olika utvecklings- och planeringsprocesser. Detta sker som följd av intresset för ökad tillväxt och

satsningen på det privata näringslivet som motorn i utvecklingen, samt som följd av den ökade användningen av partnerskapsmodeller inom stadsutveckling. Detta innebär nya utmaningar för planeringssystemen där de offentliga aktörerna traditionellt har haft mer direkt kontroll över planering samt har garanterat den offentliga debatten och offentlighetens involvering i planlägningsprocessen.

Norge: "utbyggingsavtaler"

'Utbyggingsavtaler' (exploateringsavtal) används ofta i norska städer och är förankrade i plan- och bygglagen (Plan- och Byggningsloven). Dessa avtal är ett svar på den privatisering som beskrivits ovan, och är ett verktyg som många av de andra nordiska länderna är väldigt intresserade av att se närmare på, för att eventuellt införa något liknande. Verktöget blev lagstadgat år 2006.

De norska exploateringsavtalen är bindande avtal mellan kommunen och privata byggherrar (exploatörer). De kan ses som ett avvägt styrmedel för kommunen. Exploateringsavtalen används för att precisera den privata exploatörens rättigheter och skyldigheter i relation till utvecklingen av en fastighet. Avtalen är helt transparenta, det vill säga processen kan följas utifrån och innehållet offentliggörs. Därmed följer denna avtalsform den nordiska traditionen av öppenhet och insyn. Genom dessa exploateringsavtal kan de offentliga/allmänna intressena säkras i en planerings- och utvecklingsprocess som huvudsakligen sker i privat regi. Ett intressant exempel på angelägenheter som styrs genom avtalen är på vilket sätt de privata fastighetsägarna skall ta ansvar för offentliga uppgifter, vilket är en möjlighet som finns i Norge. Det kan till exempel handla om att hantera iordningställande av offentliga gator, av tomter för offentliga ändamål samt av offentliga parker och platser.

Finland: markanvändningsavtal

I Finland har kommuner och privata aktörer länge gjort så kallade "markanvändningsavtal" om planläggning och genomförandet av planer. Från år 2000 har markanvändningsavtal reglerats i markanvändnings- och bygglag. Avtalen får inte åsidosätta de mål för planläggningen eller de krav på planläggningens innehåll som ställs i lagen. Information om markanvändningsavtal ska ges i planlägningsöversikten och i samband med att en plan utarbetas.

Utvecklingsområdena, som introducerats i markanvändnings- och bygglagen, är ett annat sätt att förverkliga planer på ett smidigare sätt. Kommunen kan för viss tid utse områden i kommunen till utvecklingsområde. I utvecklingsområdena kan de i lagen bestämda särskilda arrangemangen vidtas. Till exempel ansvaret för anläggandet av området anförtros en sammanslutning som bildats för att utveckla området (gator, torg, park osv.). När detaljplanen utarbetas skall i syfte att fördela nyttan av och kostnaderna för anläggandet av området mellan kommunen och fastighetsägarna verkställas en fastighetsreglering. Kommunen har också rätt att av markägaren uppbära en i förhållande till nyttan skälig utvecklingsavgift.

Norge och Sverige: privat förvaltning av stadens rum

En tendens är att kommunerna avsägar sig underhållet av offentliga rum (parker, platser, gator m.m.) och att dessa istället underhålls och drivs av privata förvaltningssällskap, som har ansvar för områden som utvecklats i ett sammanhang och ofta under en kort period. Det är en modell som kan utlösa flera resurser, men som samtidigt kan vara diskutabel. Långsiktigheten i denna typ av konstellationer är inte garanterad, och faran finns för utestängning av "oönskade grupper" från dessa områden.

Möjliga insatser för framtida projekt

Projektets arbetssätt att diskutera olika lärdomar baserade på de utvalda fallstudierna och ländernas planeringssystem, har resulterat i ett antal öppna frågor som skulle kunna forma underlag för nya projekt på nordisk basis. Frågorna rör huvudsakligen ämnen som inte har tagits upp av projektet eller som är följdfrågor till den utförda analysen.

Ett spørsmål är plansystemens kvalitet. Det handlar inte om stadsområdets eller hela städens kvalitet, utan om planeringsverktygens användbarhet och om de håller måttet för att kunna skapa tillväxt och hållbarhet. Är de nordiska planeringsförutsättningarna speciella och vilka kvaliteter skapar de? Är plansystemens grundläggande värderingsgrunder fortfarande tidsenliga? Behövs det mer flexibla regler för planernas tillkomst och genomförande, eller tvärtom, mer offentlig styrning och bindande planer? Var går gränsen mellan en allt oftare efterfrågad hög flexibilitet hos planeringsprocedurer och skapandet av stabila planeringsramar som inkluderar helhetssyn och långsiktighet? Hur tydliga måste planernas innehåll vara – främst i början av en planeringsprocess? Och hur är egentligen kopplingen mellan kommunala målsättningar (t.ex. mål inom tillväxt och hållbarhet) och styrmedel i olika planer?

Partnerskapsmodeller

Även partnerskap i kommunal planering skulle kunna undersökas närmare. Idag förefaller det viktigare än tidigare att alla parter definierar sina värdegrunder (t.ex. hållbarhetskriterier, de offentliga aktörernas politiska målsättningar) och ansvarsområden. Detta gäller även villkoren för skapandet och bibehållandet av stadsutvecklingskvaliteter i olika faser av planeringsprocessen. Exempel på kommunala prioriteringar och avsteg från initiala målsättningar i överordnade planer kan lyftas fram. På så sätt kan planeringsverktygens användbarhet testas i samband med olika partnerskapsmodeller.

Exploateringsavtal

Ett intressant och relevant ”partnerskapsämne” att fördjupa kunskapen om är exploateringsavtalens utformning och användning i de fem nordiska länderna. En djupare analys skulle kunna lyfta fram skillnaderna i både lagstiftning och vardaglig praxis ute i kommunerna. Fokus kunde vara på att undersöka vilka för- och nackdelar exploateringsavtalen har i stadsutvecklingsprojekt, vilka partnerskapsformer som är gynnsamma och hur involveringen av allmänheten ser ut idag. Dessutom är frågan om hur tillämpningen, statusen och kraven på inte lagstadgade planutredningar ser ut i de olika nordiska länderna intressant.

De offentliga rummen/platserna

Ett annat frågekomplex rör de offentliga rummens/platsernas betydelse och funktion. Motsvarar de faktiska tillämpningarna av detaljplanerna de offentliga bestämmelsernas innehåll? Krävs det nya funktioner för de offentliga platserna? Hur kan deras funktion säkras? Hur skiljer sig de offentliga rummens gestaltning och funktion åt i de olika nordiska länderna? Hur skapar nordiska kommuner offentliga rum (gator, platser och mötespunkter) som har en explicit koppling till funktionsintegrerade (dvs. blandade) stadsdelar?

Behövs ett planinstrument mellan den översiktliga och detaljerade planen?

I de flesta nordiska länderna finns ingen lagstadgad planform mellan översiktlig planering och detaljplanering. Men behövs verkligen ett sådant instrument som motsvarar det isländska ”rammeplan” för ett verkningsfullare kommunalt planeringsarbete? Behövs med andra ord ett mellanting mellan översikts-/kommune-/generalplan och detalj-/lokal-/reguleringsplan? Om ja, vilka bestämmelser skulle den i så fall innefatta och vilken juridisk form skulle den ha?

Miljöbedömningar och konsekvensbedömningar för planer

Alla nya kommunala planer måste kopplas till en strategisk miljöbedömning (utom på Island) på ett tidigt stadium. Med avseende på strategisk planering, kan sådana bedömningar göras till ett allmänt strategiskt instrument för mer hållbarhet utan att begränsa sig till rent tekniska miljövärderingar. Hur hanteras detta viktiga instrument i de olika nordiska ländernas kommuner? Hur långt har kommunerna kommit i sin praxis? Vilka skillnader finns i lagstiftningen i de nordiska länderna?

Aktuell planeringsfråga – energieffektivisering

Med avseende på stadsplaneringens betydelse för en hållbar och konkurrenskraftig kommunal utveckling, skulle en rad andra ämnen som inte har belysts i denna rapport, kunna undersökas närmare.

En viktig fråga är till exempel om fysisk planering kan vara ett lämpligt och hjälpande instrument för energiomställningen från fossila till förnybara källor? Trots att energiförsörjningen är en avgörande framtidsutmaning för alla kommuner i Norden, så tar den fysiska planeringen inte mer ansvar för den än för miljö- eller trafikutvecklingen i stort. Beror detta på planeringspraxis, den fullständiga privatiseringen av energisektorn eller gällande lagstiftning? Vilka hinder och möjligheter finns att integrera energifrågor i en kommuns planering? Hur ser hanteringen av energifrågor ut i de olika nordiska ländernas kommunala planering?

Aktuell planeringsfråga – klimatförändringens inverkan

I samband med energifrågan dyker även frågor som rör klimatförändring upp. Vad gör de nordiska städerna för att minska utsläppen och för att anpassa sig till ett föränderligt klimat? Vilken roll har den fysiska planeringen vad gäller främjandet av utsläppsminskning och samtidigt hantering av riskerna till följd av extrema vädersituationer? Vilka framgångsrika strategier finns i olika nordiska städer? Och hur förenar städerna hanteringen av tillväxt- och klimatfrågor? Vilka särskilda krav kan en kommun ställa på näringslivet och medborgarna?

Aktuell planeringsfråga – transporter

Ett annat ämne som har mycket stor betydelse – för både människan och miljön – är trafikens påverkan på stadens utveckling. Trafikutvecklingen hänger omedelbart ihop med bebyggelseutformningen och användningen av stadens olika områden. Vilken roll har den fysiska planeringen för att styra och minska trafiken? Kan de gällande planinstrumenten bidra till att bibehålla tillgänglighet och mobilitet men samtidigt minska bilens dominans? Vilka kopplingar mellan kollektivtrafik- och bebyggelseutformningen behövs i olika typer av städer? Vilka nordiska sårlosningar finns och kan överföras länderna emellan?

En ytterligare utvecklingsfaktor som påverkar städernas form och attraktivitet är handelns lokalisering. De finns olika lagar och regler i de nordiska länderna som är intressanta att titta närmare på. Överlag är den avgörande frågan vilka effekter olika lokaliseringar av köpcentra

har på olika typer av städer, t.ex. försörjning med dagligvaror, utglesning och trafikallsträng, energiåtgång för varutransporter och enskilt inköphandlande, förändrade stadscentrumsfunktioner, m.fl.

Slutord

Viktig i alla ovan nämnda sammanhang är den fysiska planeringens roll, samt hur de nordiska länderna och kommunerna hanterar planeringslösningarna. Säkerligen finns det ett stort antal intressanta och innovativa exempel i Norden som skulle kunna studeras även i fortsättningen. Men också själva lag- och regelsystemen skulle kunna granskas närmare. Överföringen av ny kunskap och nya lösningar är även i framtiden en avgörande faktor för om de nordiska städerna ska kunna gå i spetsen som världens mest konkurrenskraftiga och samtidigt mest hållbara städer.

Del 2: Nio fallstudier från fem nordiska länder

De nio följande fallstudierna valdes i början av projektet, baserat på ett antal överordnade planeringsinriktningar som ansetts som relevanta i sammanhanget, dvs. i relation till stadsutveckling och urban förvaltning. Fallstudiernas inriktningar kan beskrivas med termer såsom helhetlig livsmiljö, eller kvalitet med natur, kultur eller kompetens som drivkraft, en särskild form av partnerskap eller framgångsrik regional samverkan.

Fallstudierna omfattar dels storstads- eller storstadsnära projekt, dels handlar det om mindre städer. Några av projekten har avslutats, en del är pågående och en del är i startfasen. Fallstudien omfattar både hela städer och större utvecklingsområden. Tabellen nedan ger en översikt över fallstudiernas olika karaktärer.

Tabell 6: De nio utvalda fallstudiernas olika karaktärer

Fallstudie	Geografiskt läge	Storleksordning	Status / planeringsfas	Markanvändningsform
Amager Strandpark Köpenhamn (Danmark)	Huvudstadsområde, nära centrum	Stor park, ca. 150 ha	Parken är i bruk sedan 2006	Ny mark skapades ur havet
Store Rørbæk (Frederikssund, Danmark)	Del av Ørestaden (Øresundsregionen)	Ny småstad, 350 ha	I startfasen, helhetsplan klar år 2007	På jordbruksmark, lite befintlig bebyggelse
Vuores, Tammerfors (Finland)	Del av storstad Tammerfors	Ny mellankommunal stadsdel, 1200 ha	Detaljplanering för delområden sedan år 2005	Naturområde och glesbygd
Tavastehus (Finland)	Heltäckande utveckling av hela staden	Hela kommunen	Utvecklingsstrategi 2005 (start 2001)	Bl.a. omvandling av industrimark
Urridaholt, Gardabær kn (Island)	Kommun i Reykjavíks-regionen	Ny stadsdel, 101 ha	Rammeplan klar sedan år 2006	Naturlig mark
Nydalen / Akerselva (Oslo kommun, Norge)	Stadsdel, ca. 5 km från Oslo centrum	Stadsdelsområde ca 700 ha	Största delen avslutad, färdigt ca 2010	Omvandling av gammal industrimark
Tettstedprogrammet (Norge)	16 kommuner i hela Norge	Olika städer och småstäder	Avslutat år 2005	250 olika åtgärder inom tätorterna
Järsla Sjö, Nacka kn (Sverige)	Område i grannkommun till Stockholm	Liten stadsdel, 13 ha	I stort sett avslutat år 2006	Omvandling av gammal industrimark
Västra Flemingsberg (Sverige)	Kommundel i Huddinge kn (Stockholms län)	Litet utvecklingsområde, ca. 10 ha	Ny detaljplan från 2006, byggstart 2007	Förtätning, omvandling av befintlig bebyggelse

Källa: Nordregio enligt fallstudierna

Fallstudierna ger en intressant inblick i de fem nordiska ländernas vardagliga planeringspraxis. De bör ses mer som illustrativa än som bäst praxis exempel. De utvalda fallstudierna har inte valts ut för att de representerar spjutspetsprojekt för en hållbar eller ekonomisk utveckling, utan de har valts för att de innehåller ett antal intressanta detaljer. De olika fallstudierna står för sig själva, men kan dock ibland jämföras och vissa gemensamma slutsatser kan dras vid en närmare analys. De nio fallstudierna beskrivs närmare nedan.

Amager Strand Park – en nyåbnet rekreativspark for storbyens befolkning

(Mette Kragh och Axel Thrige Laursen, Miljöministeriet, Danmark)

Amager Strand Park ligger tæt på Københavns centrum og er en nyåbnet strandpark, der tilbyder storbyens befolkning nye rekreative muligheder i form af badning, gå- og cykelture samt almindeligt rekreativt ophold.

Amager Strandpark ejes af Københavns Kommune, København Amt og Frederiksberg Kommune. Ejerne har dannet interessentselskabet Amager Strandpark A/S.

Amager Strandpark er lokaliseret kun få minutter fra offentlig transport fra byens centrum og er resultatet af et visionært planlægningsinitiativ med en placering tæt på storbyens tætbefolkede områder.

Beskrivelse af området

Amager Strand består af stranden langs Amager Strandvej, en lagune, en ø og parkerne 10-øen og 5-øen. Øen er 2 kilometer lang og lagunen er 400 meter på det bredeste sted – det er 4,6 kilometer badekyst

Midt på øen på centrale steder ligger strandstationerne, som er små betonbygninger med faciliteter som toiletter, brus, handicapfaciliteter og kiosk.

Den nye ø er opdelt, så den nordlige ø er formet som en traditionel dansk klit strand, mens den sydlige del er anlagt som en sydeuropæisk strandpromenade. Hele Amager Strand er fredet som et rekreativt område.

Pynten, der skiller den nordlige og den sydlige strandø sikrer stabiliteten af de nye kystlinier. Den rummer samtidig enestående udsigtsmuligheder og giver en markant afslutning af promenaden. Pynten afsluttes i øst med et rev, som tænkes som et særligt aktivitetsområde for dykkere. I strandparken åbnes der kun for mindre bebyggelser i fastlagte zoner.

Figur 6: Luft- og principbild samt fotografier över Amager Strandpark



Kilde: www.netpublikationer.dk; fotografier: Susan Brockett

Forberedelser

Der har været badestrand på Amagers østkyst siden 1930'erne. Den nuværende kystlinie er dannet dels ved opfyldninger med lossepladsfyld i begyndelsen af det 20. århundrede, dels ved sandpumpning i perioden mellem 1930 og 1950. Københavns Kommune har siden midten af 1970'erne arbejdet med mulighederne for at skabe en bredere strandpark med større vanddybde og muligheden for at få en ny lystbådehavn i området. Begge dele indgik som et mål i forslaget til Kommuneplan 1985.

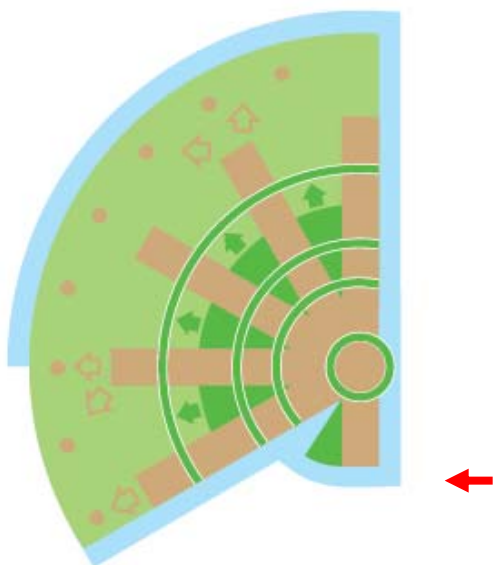
Det såkaldte Rivieraudvalg, bestående af lokale foreninger langs kysten, udarbejdede i 1988 forslag til en udvidet strandpark, den såkaldte Rivieraplan. På den baggrund nedsatte Trafikministeriet i 1995 et udvalg, som skulle undersøge konsekvenserne af en ny Amager Strandpark, og som bl.a. udarbejdede forskellige alternativer til en ny strand. I 2000 nedsatte Københavns Kommune en arbejdsgruppe, som havde til opgave at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for projektet. Strandparken stod klar for offentligheden sommeren 2006.

Styrende faktorer samt kommunens planlægningskriterier

Amager Strandpark er det senest gennemførte større initiativ for at sikre og udbrede fingerbyens grønne kiler.

Fingerbystrukturen i Hovedstadsområdet har gennem de seneste næsten 60 års planlægning været en helhedspræget ramme for byudvikling, trafik, grønne områder og landskaber. Indenfor fingerbyen skal den bymæssige udvikling sikres primært ved byomdannelse og byfortætning af eksisterende byområder og ved at forlænge nogle af byfingrene, hvor der er mulighed for højklasset banebetjening.

Figur 7: Hovedstadsregionens grønne struktur



Hovedstadsregionens grønne struktur med forenklet angivelse af:

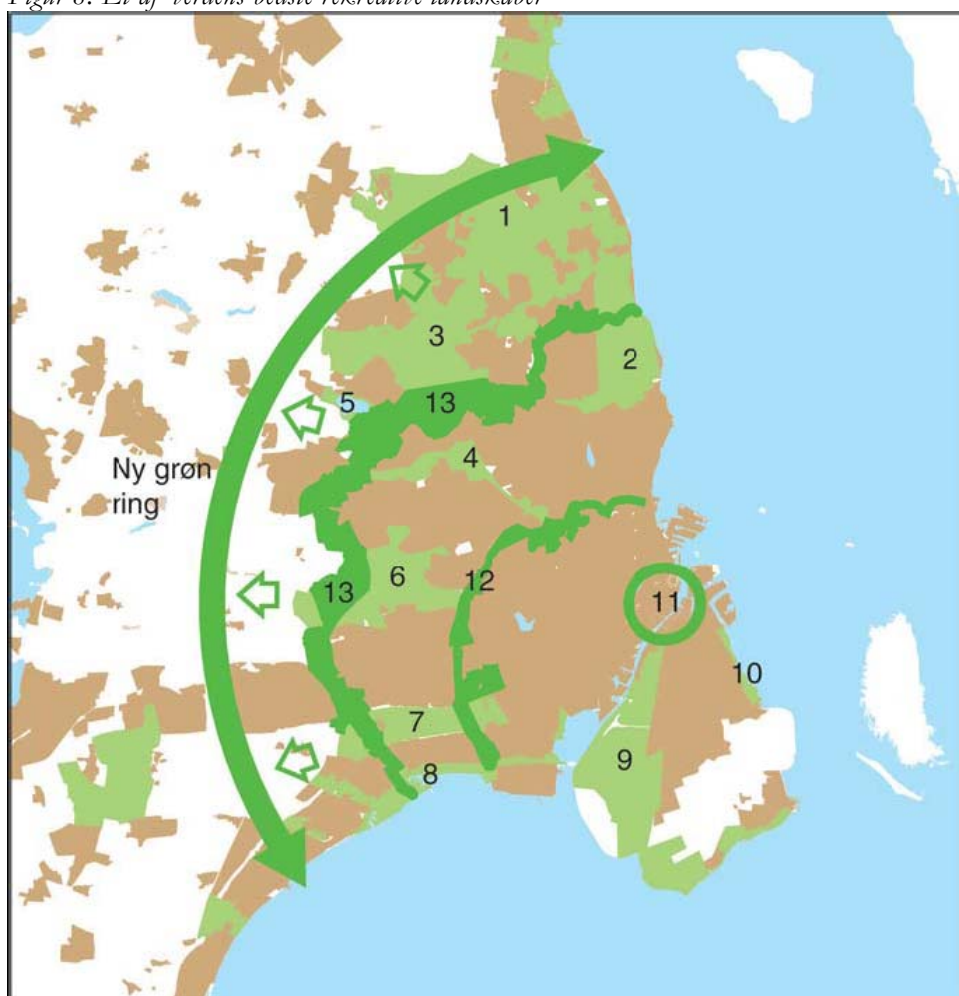
- Fingerbystruktur
- Kommunecentre udenfor Fingerbyen
- Grønne kiler og grønne ringe
- Det åbne land
- Kyster
- Strandparken (rød pil) supplerer Amagerfingeren

Hovedstadsområdets grønne profil er noget helt særligt for den fortsatte udvikling af metropolen. Det er et styrende planlægningskriterium for hovedstadsområdets planlægning, at de grønne områder kiler sig ind mellem byområderne, og at der altid er kort til skov, mark eller strand. Det giver et af verdens bedste rekreative områder, hvor naturen kan opleves og udendørs interesser dyrkes.

Men byens vækst sætter natur og landskaber under pres. Der er konstant efterspørgsel på nye områder, hvor der kan bygges boliger og virksomheder. Samtidig vil vi også gerne færdes i og bruge naturen. Det kræver, at vi finder den rette balance mellem benyttelse og beskyttelse.

Strandparken bliver stationsnær ved at blive hægtet op på en metrolinie, der skal forbinde City med Kastrup Lufthavn.

Figur 8: Et af verdens bedste rekreative landskaber



De grønne kiler omfatter kilerne ved:

- 1 Sjælsø
- 2 Dyrehaven
- 3 Furesø
- 4 Hjortespring
- 5 Hareskoven
- 6 Vestskoven

- 7 Den Grønne Kile
- 8 Køge Bugt Strandpark
- 9 Kalvebodkilen
- 10 Amager Strand

- De grønne ringe omfatter i dag:
- 11 Københavns indre fæstningsring
 - 12 Vestvoldsringen
 - 13 Mølleådal/Store Vejleådal

Kilde: HURs regionplan 2005

Strandparken kan ses i sammenhæng med andre initiativer til oprettelse eller forbedring af rekreative muligheder i Københavns Kommune – såsom etableringen af to havnebade samt badestrand i Svanemøllebugten og introduktionen af en ny byrumsstrategi, der skal stimulere en vis borgerdeltagelse og stimulere byliv som også vægter det rekreative sigte.

Konflikter

De problemer der har været undervejs i projektet vedrører særligt fredning og ny bebyggelse som finansiering.

I projektet indgik der oprindeligt i beslutningsgrundlaget et område mod syd, som var tiltænkt anvendt til boliger. Ideen med boligområdet var, at det skulle indgå som led i finansieringen af strandparken. Amager Strandparkprojektet er anslået at koste 200 mio. kr. (år 2000-priser), og det forventedes, at en boligbebyggelse på 480 lejligheder ville kunne dække omkring 1/4 af anlægsudgiften. Samtidig med offentliggørelsen af lokalplanforslaget blev der offentliggjort et lokalplanforslag for boligbebyggelsen og for området "Sundby Havn". Vedtagelsen af den endelige lokalplan for „Sundby Havn“ var afhængig af, at en del af den eksisterende fredning blev ophævet. Naturklagenævnet afgjorde imidlertid, at fredningen ikke kunne ophæves og derfor kunne boligbebyggelsen ikke opføres, og lokalplanforslaget ikke gennemføres.

Efterfølgende fandt Københavns Kommune dog en alternativ finansiering, og Amager Strandpark blev anlagt som planlagt.

Læresætninger

Strandparkens tilblivelse har været resultatet af *et langt sejt træk*. Der er mange parter, der har måttet samarbejde. Fra midten af 1980'erne hvor Københavns kommune tegnede de første skitser til en ny strandpark har 28 lokale klubber og foreninger været aktive i tilblivelsen af området. Byplankonsulenterne Hasløv og Kjærsgaard har tegnet strandparken, der bærer præg af stor international påvirkning og *sans for landskabelig kvalitet*. Den nordlige del af strandparken er udformet som en traditionel dansk klit og den sydlige del af strandparken er udformet som en sydeuropæisk strandpromenade. Hertil kommer, at strandparkens udformning giver mulighed for en bred vifte af måder at anvende strandparken på.

Strandparkens indpasning i *den overordnede regionale struktur* har været afgørende. Hovedstadsregionen udmærker sig i forhold til mange andre storbyregioner ved et helt unikt træk: overalt er det muligt tæt ved byen at opleve og komme ud i grønne kiler, til åbent landskab eller vand. Det er en særlig attraktion, som handler om *at kunne opleve forskellen mellem by og land* og have rekreative muligheder tæt på byen. Det gør regionen til noget særligt og det er medvirkende til at gøre hovedstadsområdet til et sted, hvor det er værd at bosætte sig og placere sin virksomhed eller besøge som turist.

Hovedstadsregionens befolkningskoncentration medfører et stort behov for især bynære rekreative arealer til lokale daglige fritidsformål, først og fremmest alment tilgængelige områder, hvor man f.eks. kan gå en tur, lufte sin hund eller løbe en tur. Overalt er der stort pres på udnyttelsen af arealerne og dette kræver, at der skabes den rette *balance mellem benyttelse og beskyttelse*.

Endelig bør det nævnes, at det naturligvis har været afgørende at kunne finde finansiering af projektet. Projektet blev i år 2000-priser anslået at koste 200 mio. kr. og der var oprindeligt kalkuleret med at salg af boligbebyggelse på 480 lejligheder kunne dække omkring 1/4 af anlægssummen. Da en fredningsbestemmelse ikke kunne ophæves blev dette taget ud af lokalplanen, men efterfølgende er der fundet alternativ finansiering ved salg af attraktive boliger nord for området.

Store Rørbæk – en ny by i hovedstadens fingerstruktur

(Mette Kragh och Axel Thrige Laursen, Miljøministeriet Danmark)

Grundlaget for den ny by ved Store Rørbæk i hovedstadens fingerstruktur skabes i et dialog-projekt mellem mange parter. Det sker i hovedstadsområdet største samlede byudviklingsområde – på størrelse med Ørestaden – og opgaven skal umiddelbart løftes af en enkelt kommune. Frederikssund Kommune ønsker at skabe en fremtidens stationsby. Den skal være tætbygget og høj og den hovedstruktur skal udformes efter fodgængeres og cyklisters behov. Grundtanken bag arealplanlægningen er samtidig at skabe den integrerede by. Dette eksempel tager først og fremmest udgangspunkt i princippernes bag den fremtidige bys hovedstruktur, som foreligger i visions og programudkastet.

Beskrivelse af området

Det kommende byområde er i dag først og fremmest landbrugsland med enkelte gårde og to små parcelhusområder. Det samlede planområde er på 350 ha, hvilket svarer til et område, som Ørestaden som er 310 ha stort. Området består af et nordligt erhvervsområde (41ha) og en den mere centrale del af byen (116ha), som forventes at rumme i alt 2.900 boliger og et antal kontorprægede arbejdspladser. Herudover vil der være plads til erhvervsbyggeri, station, institutioner, torve, gader og grønne områder. Geografik kommer den nye bydel til at ligge i byfingeren op til købstaden Frederikssund og vil blive betjent af en ny station på banen.

Figur 9: Området for udbygning af den nye by ved Store Rørbæk



Forberedelser

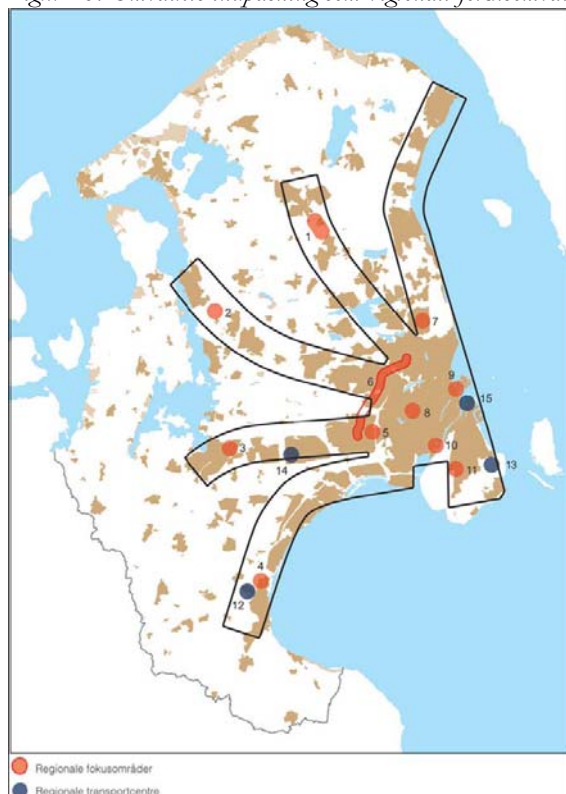
Området ved Store Rørbæk blev første gang udpeget som byvækstområde i regionplanen fra 1973. I regionplanen fra 2005 (HUR Regionplan 2005) indgår området som regionalt fokusområde. I regionplanen hedder det, at områdets udbygning kan bidrage til en videre udvikling af Frederikssundsfingeren med især nye boligområder med høj trafikal tilgængelighed. Samtidig kan arbejdet med området understøtte, at der færdiggøres en højklasset vejforbindelse nemlig Frederikssundsmotorvejens forlængelse og muligvis en ny forbindelse mod Roskilde Fjord mod Hillerød og Helsingør. Dialogprojektets parter har under Frederikssunds Kommunes formandskab formuleret et byprogram, som grundlag for en indbudt parallelkonkurrence om en helhedsplan og som grundlag for et første kommuneplantillæg. Byen er funderet i kommunens planstrategi. Kommuneplantillæg nr. 22 for den nye by afgrænser det kommende byudviklingsområde og fastlægger den samlede rækkefølge for byudviklingen i kommunen. Dette danner derved grundlag for en aktiv jordpolitik for den nye by.

Resultat

Der foreligger nu 4 bud på en helhedsplan for den nye by, som i foråret 2007 vil være vurderet og sammentegnet til en endelig overordnet helhedsplan for byen. De elementer der skal kombineres er delset storregionale hovedgreb oppefra – og bylivsdannelsen nedefra, som er gensidigt afhængige. I Store Rørbæk er disse elementer forsøgt tænkt ind i en sammenhæng.

I foråret 2007 påtænkes der endvidere etableret et byudviklingsselskab (offentligt-privat), som skal stå for den kommercielle del af udbygningen. I efteråret 2007 forventes de første lokalplaner at kunne vedtages.

Figur 10: Områdets indpasning som regionalt fokusområde i Regionplan 2005



Områdets indpasning vil blive fulgt op i et kommende landsplandirektiv for hovedstadsområdetets planlægning.

Drivende og styrende faktorer

Byrådet har fastlagt en strategi for kommunens udvikling og har besluttet at Frederikssund fortsat skal udvikle sig gennem vækst dvs. ved tilflytning af nye borgere og nye virksomheder.

Det har været væsentligt for kommunen at samtænke byudvikling og erhvervsudvikling, da byudvikling er en forudsætning for, at virksomhederne i regionen kan finde kvalificeret arbejdskraft – og erhvervsudvikling er en forudsætning for, at Frederikssund også i fremtiden vil være et sted, hvor man både kan bo og arbejde.

Udbygningen af bolig- og erhvervsområderne i Frederikssund by er vurderet at være afsluttet indenfor de kommende 5 år, og derfor har det været aktuelt for kommunen at sætte planlægningen af den nye by i gang.

Planlægningen af en ny by er naturligvis en stor opgave for en forholdsvis lille kommune. Frederikssund Byråd inviterede derfor til et bredere samarbejde om opgaven, hvor en række partnere indgår i et dialogprojekt for den nye by (Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Transport- og Energiministeriet, Frederiksborg Amt og HUR).

Anlæggelsen af station og motorvej er en drivende faktor for projektet. Der vurderes at være et regionalt markedsgrundlag og efterspørgsel efter den type by og lokalitet, som Store Rørbæk vil tilbyde, men målet om udvikling af en integreret erhvervs- og boligby forudsætter at infrastrukturen forbedres - og at den økonomiske udvikling ikke går i stå.

Forskellige scenarier for erhvervsudviklingen viser, at såfremt der ikke anlægges station og motorvej, men under stadige gunstige økonomiske vækstforhold, så vil den nye by alene skabe mulighed for boligudbygning som en art soveby, lokal detailhandel og muligvis tiltrækning af mindre fremstillingsvirksomheder. Anlægges derimod en station og motorvej vil der være grundlag for en gradvis egentlig erhvervsudvikling i området, som kan være lokalt funderet, ligesom der vil ske en tilflytning af virksomheder og byen vil kunne få en regional rolle.

Med de danske kommunesammenlægninger pr. januar 2007 kan der aktuelt være mulighed for, at den nye by kan få en rolle som bindeled mellem kommuner og byer i et nyt samarbejde og dermed være med til at skabe en ny og mere fælles identitet.

Kommunens planlægningskriterier

Det er målet for kommunens planlægning at skabe en integreret by, som er unik. I den centrale del ved stationen skal bebyggelsen være tæt. Her ligger bl.a. butikker, kontorer, offentlig privat service og tæt/lav og etageboliger. Længere væk kan bebyggelsen være mere åben, og her ligger bl.a. større virksomheder og lavere boligbebyggelser.

Det er kommunens ønske at skabe en moderne by, hvor mange funktioner integreres. Kommunen har opstillet 8 grundlæggende værdier for byens udbygning: tæthed, tryghed, fleksibilitet, tilgængelighed, oplevelser, kvalitet, bæredygtighed samt lys og stilhed.

Byen skal være integreret med landskabet, have unikke tætte byrum og andre særlige steder, der er med til at identificere byen. Byens gader, torve og ”parker” spiller her en vigtig rolle. Det er målet for byens boliger, at de skal være unikke, og bl.a. give bud på fremtidens fleksible boligtyper familieboligen. For byens erhvervsliv er det målet at tiltrække og stimulere et kreativt og innovativt miljø med en bred sammensætning, hvor digital information og kommunikationer er højt prioriteret. For byens service og byrum er fleksibilitet og nytænkning nøgleordene, hvor borgerne selv skal være med til at udvikle tilbudene. Mht. byens trafik er det målet at skabe en by med en klar trafikal struktur, som prioriterer fodgængere, cyklister og kollektiv trafik, men også giver adgang for biltrafik.

Konflikter

Der er en række modsatrettede interesser, som skal overkommes gennem dialogprojektet. For det første er det kommunens holdning, at stationen bør anlægges hurtigt for at projektet kan komme i gang. Samtidig ønsker Banestyrelsen, som vil skulle anlægge stationen, at en del

af byen opføres, før end stationen kan anlægges. Tilsvarende vurderer at kommunen at motorvejen bør anlægges, men den politiske beslutning herom kan muligvis være forsinket.

De to parcelhusområder ligger centralt og stationsnært og ville normalt blive eksproprieret, men bliver måske indpasset i den nye by og får dermed forlænget deres levetid indtil det tætte byggeri er rykket tæt på og skaber en opkøbssituation.

Det vurderes for det andet at være en barriere for projektet, at der er en begrænsning i mulighederne for offentlig- privat samarbejde. Staten kan ikke garantere anlæg af byens egen infrastruktur – som det er muligt efter de norske udbygningsaftaler. Den kommunale låneramme er utilstrækkelig pga. kommunalfuldmagten og selvom kommunen har fået dispensation, kan der ikke lånes tilstrækkeligt. Derfor har der været forsøgt at skabe interesse for en organisering af byprojektet, der vil skaffe de sidste dele af finansieringen. Kommunalbestyrelsen ønsker at fastholde projekt- og udformningsbeslutningerne hos kommunen, men har også behov for at give en vis frihed til de udførende. Det overvejes at formulere et nyt styringssæt, der også vil kunne styre hovedlinierne for et eventuelt nyt byselskab.

For det tredje vil kommunesammenlægningen og det nye udgiftsbehov skabe en naturlig interesse for en byvækstfordeling i mange lokaliteter og det kan tage pusten fra den nye by nogle år. Derfor er der behov for at parter indser det fælles gode som dynamo, den nye by kan være.

Endelig er det en sædvanlig risiko for projektet, at kontinuiteten holdningsmæssigt og personmæssigt brydes, så indsigt og signalgivning bliver svingende. Derfor kan der være brug for overvejelser om hvordan kontinuiteten sikres.

Læresætninger

Det er væsentligt for dialogen af tale både frit og kreativt og samtidig respektere, hvem der har ansvar for hvad og for hvilke beslutningsprocesser. Først da kan tingene flytte sig. Det er endvidere centralt, at parterne altid tager bestik af situationen og gør det som er væsentligt på det givne tidspunkt, dvs. selv agere eller give de andre plads. Det må anbefales løbende at illustrere, de ideer og tanker som er på tegnebrættet.

Vuores / Tammerfors – småstad i naturens sköte

(Anne Jarva, miljöministeriet Finland)

Tammerforsregionen hör till de stadsregioner i Finland som växer snabbast. I regionen bor nu cirka 300 000 invånare av vilka 200 000 i staden Tammerfors. Invånarantalet i Tammerfors stad väntas öka med cirka 30 000 personer fram till år 2020 och invånarantalet i hela regionen med cirka 50 000 personer. Regionen har kraftigt industrialiserats och en viktig utmaning har varit att locka nya branscher till området som komplement till och ersättning för den traditionella industrin. En del av regionens tillväxt sker i randområdena på ett sätt som splittrar samhällsstrukturen.

Figur 11: Flygbild över Vuores-området från söder till norr



Källa: Tammerfors stad

Tammerfors och dess södra grannkommun Lempäälä samarbetar för att skapa den nya stadsdelen Vuores. Kommunernas gemensamma delgeneralplan godkändes år 2003. Den fortsatta planeringen av området sker som ett mångsidigt samarbete mellan kommuner, företag och forskningsinstitut. Samarbetet har inletts med ett visioneringsarbete och fortsätter med planläggning och genomförande ända fram till underhållet. Huvudmålsättningen i planeringen av området är att skapa en gemensam, mellankommunal stadsdel som har enhetliga verksamheter och strukturer, är naturnära och överensstämmer med den hållbara utvecklingens mål. Stadsdelen skall erbjuda högklassiga tjänster, mångsidiga boendemöjligheter och attraktiva arbetsplatsområden för näringslivets behov.

Beskrivning av området

I Vuores-området skall man fram till år 2015 bygga bostäder för närmare 14 000 invånare och verksamhetslokaler för 3 000-5 000 arbetsplatser. Det planerade området på cirka 1 200 hektar är för närvarande så gott som obebyggt. Vid stranden av Särkijärvi, som ligger i norra delen av området, finns en del fritidsbebyggelse och i södra delen av området, som hör till Lempäälä kommun, landsortsaktigt bybebyggelse.

Vuores har ett utmärkt läge: området gränsar till ringlederna i Tammerfors stadsregion och motorvägen mellan Tammerfors och Helsingfors. Tammerfors-Birkala flygplats ligger på en kvartstimmes köravstånd. Längs nuvarande vägar i området är det cirka tio kilometer till Tammerfors centrum, men ett brobygge över Särkijärvi förkortar vägen till sju kilometer. Intill Vuores ligger stadsdelen Hervanta med cirka 30 000 invånare. I denna stadsdel finns Tammerfors tekniska universitet samt det högteknologiska forsknings- och företagscentret Hermia.

Ser man till topografin och andra naturförhållanden är Vuores-området en mångsidig helhet. I området finns otaliga sjöar av olika storlek. Terrängen är småskuren med höjdvariationer. Utöver vattendrag präglas landskapet av kullar, dalar, våtmarker och myrar. Naturförhållandena, sjöarna och den omväxlande terrängen är en utmaning med tanke på planeringen, men ger också ett gott utgångsläge för att bygga ett särpräglat och attraktivt nytt bostadsområde.

Planeringsprocessen

Regionsamarbetet mellan Tammerfors stad och Lempäälä kommun inleddes sommaren 1997. En utredning av landskapet och en generalplan över markanvändningen färdigställdes år 1998. I februari 2000 fattade kommunernas fullmäktige beslut om utarbetandet av en gemensam generalplan. Preliminära alternativ till delgeneralplan fanns till påseende i januari 2001, ett utkast till delgeneralplan försommaren 2002 och ett förslag till delgeneralplan våren 2003. Delgeneralplanen godkändes av ett mellankommunalt organ hösten 2003 och fastställdes av miljöministeriet i januari 2005. I september 2006 förkastade högsta förvaltningsdomstolen de besvär som anförts över planen. Efter att delgeneralplanen blivit godkänd fortsätts områdesplaneringen enligt delområde genom utarbetning av stadsplaner.

Det första skedet i planeringen av Vuores-området präglades av en synnerligen livlig offentlig debatt. Ibruktageandet av ett obebyggt område över huvud taget samt detaljer i markanvändningen visade sig vara omstridda planeringsfrågor. Grovt generaliserat kan man säga att invånarna i stadsdelen Hervanta överlag motsatte sig att deras motions- och friluftsområde skulle bebyggas, de fritidsboende motsatte sig att en bro skulle byggas över Särkijärvi och invånarna i byarna i områdets södra del att deras landsortsaktiga livsmiljö skulle göras stadsmässig. Utöver enskilda kommuninvånare deltog lokala boende- och miljöföreningar livligt i debatten, där det tidvis användes även häftiga ord. Debatten påverkades även av den markanvändnings- och bygglag som trädde i kraft år 2000 med påföljande förändringar i planläggningspraxisen.

Kraven i den nya markanvändnings- och bygglagen och kommuninvånarnas aktivitet i frågor kring planeringen av Vuores-området är en bidragande orsak till att man i planeringen och genomförandet av området börjat satsa på samarbete. Tammerfors stad har goda möjligheter till samarbete, eftersom staden är den största markägaren i området. Avsikten är att i byggnadsplaneringen och byggandet samt i serviceproduktionen, bygget av verksamhetslokaler och finansieringen använda nya typer av samarbetsmodeller för den offentliga och privata sektorn.

Vuores-projektet svarar för den fortsatta planeringen och genomförandet av området. För samarbetets skull samt för att säkra områdesbygget och en god kvalitet på omgivningen har många olika slags forsknings- och utvecklingsprojekt kopplats till projektet. Samarbetspartner är TEKES (Utvecklingsstiftelse för teknologi), Tammerfors tekniska universitet, Tammerfors universitet, Birkalands förbund, Birkalands miljöcentral, Vägförvaltningen och teknologicentret Hermia. I konstsamarbetet deltar bildkonstexperter och representanter för kulturväsendet samt medlemmar i Birkalands konstkommission, avdelningen för konst och kommunikation vid Tammerfors yrkeshögskola och Tammerfors konstnärssällskap. Till forsknings- och utvecklingsprojekten hör bland annat:

- Ecocity (internationellt EU-finansierat forskningsprojekt med viktiga teman som förhållandet mellan ett tätt, utrymmesbesparande boende och ett miljövänligt trafiksystem – utvecklingen av gång-, cykel- och mopedtrafiken samt kollektivtrafiken, energiförsörjningen och dagvattenhanteringen)
- Konstsamarbetet (tills vidare inofficiell samarbetsgrupp till stöd för att få med konsten och konstnärerna i bygget av Vuores)
- Trådlös Vuores (utveckling av datatekniken och informationsförmedlingen i bostadsområdet, bostäderna och hos invånarna)
- Intelcity/eCity Platform (internationella utvecklingsprojekt kring utveckling av datatekniken)
- Beyond Vuores (fastställande av kvalitetskriterier och tillvägagångssätt för områdesbygget)

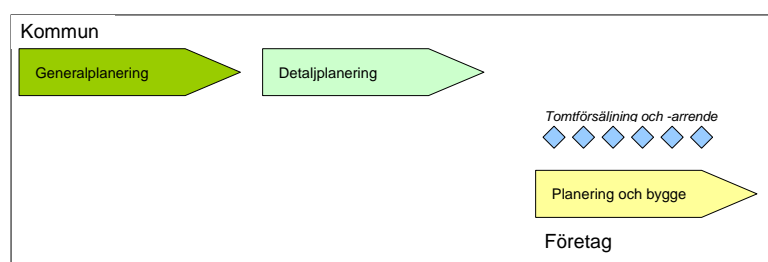
Utöver Tammerfors och Lempäälä kommuner deltar ett stort antal företag och en forskningsgrupp i forskningsprojektet Beyond Vuores. Projektet finansieras av Tekes. Som expert i projektet deltar även arkitektavdelningen vid Tammerfors tekniska universitet. Projektteman är:

- att skapa målsättningar för områdesbygget med hjälp av en visioneringsprocess
- att välja genomförare med hjälp av metoder som baserar sig på utvärdering av skickligheten och på kvalitetskonkurrens
- att använda kvalitetskriterier i styrningen av planläggningen och genomförandet
- att fastställa och kontrollera invånarnas och kundernas behov
- att utveckla de sätt på vilka invånare och företag deltar
- genomförarnas nätverksbildning och samarbetsmodeller
- utvecklingsunderlag för att utnyttja projektresultaten i fortsättningen

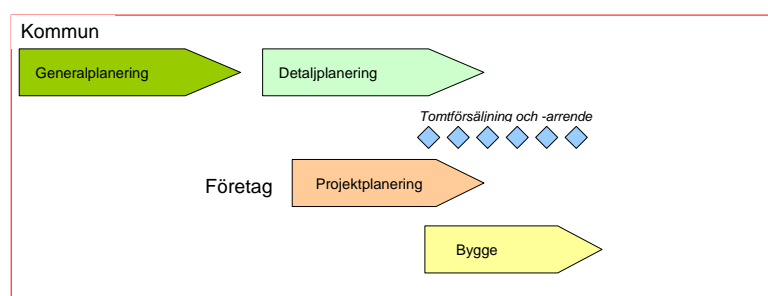
I visioneringsarbetet söks gemensamma mål och nya idéer för områdesbygget i ett skede där många möjligheter ännu är öppna. Samtidigt fastställs målet för samarbetet mellan kommuner och företag. Visionen fungerar även som ramar för utförligare kvalitetskriterier.

Figur 12: Traditionell och partnerskapsstyrd planlägnings- och byggprocess

Traditionell planlägnings- och byggprocess



Partnerskapsplanerings- och byggprocess



Källa: Enligt Tammerfors stad, VTT och Veijo Nykänen

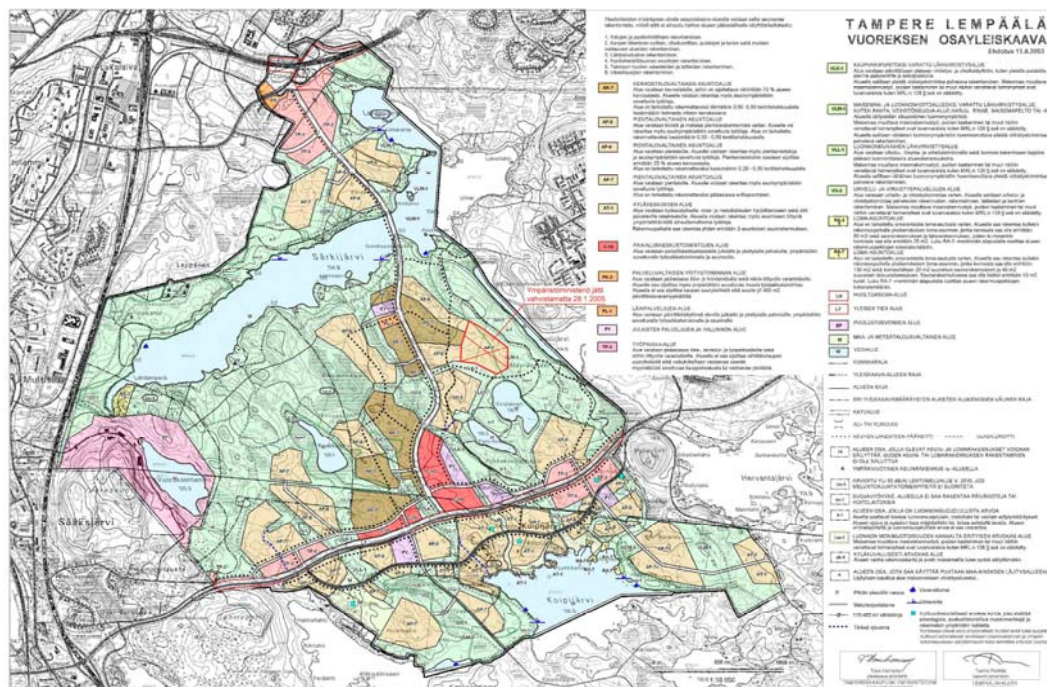
I den modell som utvecklats och testats i projektet erbjuds företag möjlighet att delta i planeringen redan i början av byggnadsplaneringen. Företagen utarbetar till exempel kvartersspecifika planer över bostadstyper, byggnader, trafikregleringen och användningen av gårdsplaner. Den grundläggande utgångspunkten är att genomförarna väljs genom en förhandsutvärdering och en tävling. Kommunen väljer de bästa alternativen utgående från de kvalitetskriterier för den fortsatta planeringen som gjorts upp på förhand. Kvalitetskriterierna kan utnyttjas när man ställer upp mål för nya områden, utvärderar genomföringssätt och jämför olika områden. Vuores med sina olika delar är det första tillämpningsobjektet och teststället för kriterierna, men målet är allmängiltighet och större tillämplighet.

Efter kvarterstävlingen fortsätter kommunen att utarbeta en byggnadsplan i samarbete med de vinnande företagen. Planläggaren har då till sitt förfogande de företags tävlingsbidrag som kommit vidare, och lösningarna för de olika kvartersområdena kan sammanjämkas under processen. För kommuninvånarnas del är det viktigt att den växelverkan som hör till planläggningen på rätt sätt kopplas till planeringsprocessen så, att även kommuninvånarna kan påverka centrala planeringslösningar.

Planeringens innehåll och utformning

Markanvändningen i delgeneralplanen över Vuores stöder sig på den befintliga vägen Ruskontie som genomkorsar området i söder samt på den nya huvudmatarleden som går över Särkijärvi. De höghusdominerade områdena, som genomförs mest effektivt, ligger i närheten av Särkijärvi brogata och Ruskontie, för på så sätt kan man garantera så många av de framtida invånarna i Vuores som möjligt en hög servicenivå på kollektivtrafiken. Utanför områdescentrumet och huvudlederna baseras markanvändningen på småskaliga stadsaktiga områdesdelar. Centrumet i Vuores med dess kommersiella och offentliga tjänster etableras i närheten av huvudledningens korsning, nära kommunernas gräns.

Figur 13: Delgeneralplan över Vuores



Källa: Tammerfors stad

Målet är att skapa en ny liten stad

Målet för planeringen och byggandet av Vuores är att skapa ”en liten stad” som är aktiv hela dagen, erbjuder högklassiga tjänster, mångsidiga boendemöjligheter och attraktiva arbetsplatsområden för behov inom affärlivet. Naturmiljön och ekologin utgör en väsentlig del av områdets identitet. I området upprättas ett täckande kollektivtrafiksystem som i det första skedet baserar sig på bussar och i det andra skedet på en snabbspårväg.

Utgångspunkten är en mångsidig bostadsproduktion, högklassiga och trivsamma arbetsplatsområden samt en mänsklig skala ”i människostorlek”. I centrum och sekundärcentrumen finns höghusbostäder, på andra ställen egnahems- och radhusbostäder eller stadsvillor. Området ger ett naturnära intryck eftersom bygget anpassas till de omväxlande terrängformerna och landskapet samt till skyddet av värdefulla naturobjekt. Konst och kultur görs till en naturlig del av vardagslivet i Vuores.

Centrumet är en småstadskärna där boende, arbetsplatser och tjänster blandas. Mångsidiga offentliga, privata och kommersiella tjänster och ett stadsaktigt centrum med torg och öppna platser bildar en attraktiv helhet. Olika möjligheter till fritidssysselsättningar samt den centralpark och idrottspark som kommer att anläggas nära centrum bidrar å sin sida till att göra centrumet attraktivt.

Målet är en fascinerande kombination av boende mitt i den finländska naturen och modernaste högteknologi. Vuores består till största delen av grönområden och vattendrag. Till sjöstränderna går en kort och hinderlös led från alla bostadsområden. Vuores läge intill det högteknologiska centret i Hervanta ger utmärkta förutsättningar för att utnyttja högteknologi i såväl boendet som företagsverksamheten. Vuores är en stadsdel med internationell dragningskraft för företag som tillämpar högteknologi samt för kunniga människor och kreativt yrkesfolk.

Byggandet kommer att ske på en hög teknisk nivå. Tammerfors tekniska universitet utvecklar trådlöst datanät och tjänster som kommer att täcka hela Vuores-området. Nyckeltillämpningen är en ”Grannskapsserver” (Neighbourhood Server) som gör det möjligt för invånarna att kontrollera sin elanvändning, uppvärmning och vattenförbrukning samt delta i bostadsaktiebolagets beslutsfattande via en bärbar telefon eller dator. I utvecklingsarbetet beaktas invånarnas behov och tillämpningarnas användarvänlighet.

Detaljplaneringen är redan på gång

Den detaljerade planeringen av bostadsområdena i Vuores inleds från områdets östra kant, från Mäyränmäki som ligger närmast Hervanta. I delgeneralplanen har Mäyränmäki huvudsakligen reserverats för bygge av ett tätt och lågt småhusområde. Området har planerats så, att varje småhuskvarter gränsar till ett rekreationsområde. I mitten av området byggs Mäyränmäki park som utgör en del av sjön Virolainens landskapsrum. Avsikten är att den ursprungliga naturen i området bevaras i mån av möjlighet. Till stranden av sjön Virolainen planeras även en allmän bastu för åretruntbruk.

Figur 14: Kvalitetskriterierna för Mäyränmäki enligt Tammerfors stad, VTT och Veijo Nykänen

Kvalitetskriterierna för Mäyränmäki	Detaljkriterier
Områdeshelheten	Särprägel och ställets anda Hus- och landskapsarkitektur, stadsbild Helheten av offentliga utomhusområden och byggnader Byggandets förhållande till naturen, mångformighet Totalekonomi
Boendet	En lösnings innovativa aspekt

Kvalitetskriterierna för Mäyränmäki	Detaljkriterier
	Bostädernas flexibilitet Utrymmens mångsidighet och universalitet Vyer och ljushet Utevistelsen vid bostäderna Gemensamma utrymmen och trappuppgångar Hinderslöshet
Utomhusområdena och användningen av gårdsplanen	Gårdar, lek- och friluftsområden, planteringar Utomhusområdets hierarki, säkerhet och skyddade läge Mikroklimat: solighet, blåsighet Kommuntekniska lösningar, dagvattnet, sophämtning
Trafiken och parkeringen	Parkering på tomter och förbindelser till tomter Gång-, cykel- och mopedförbindelser
Konstruktionslösningarnas kvalitet	Livscykel Funktion Lösningar som stöder hållbar utveckling Indelning av bygget i faser
Arbetsplats- och serviceverksamheten	Tjänsternas mångsidighet och kvalitet Kvartersspecifik lösning

Till grund för planeringen, överlåtelsen och realiseringen av Mäyränmäki-området ordnades en kvarterstävling våren 2005. Tävligen gick ut på att planera de första kvarteren i det nya området som efter att de blivit byggda skulle ge en uppfattning om hur hela stadsdelen skulle komma att se ut i framtiden. Målet är en högklassig arkitektur och byggkvalitet. Mäyränmäki önskas göra till ett mångformigt, småskaligt och trivsamt bostadsområde där det är möjligt att kombinera boende och arbete. Målet är en hinderlös omgivning såväl i gatuområdena, på gång-, cykel- och mopedlederna som på tomterna. I området eftersträvas även en ekologisk dagvattenhantering. Den naturliga omgivningen bevaras i så stor utsträckning som möjligt.

Planeringens genomförande och förvaltning

I tävlingsprogrammet definierades inte valet av fasader och täckningsmaterial och inte heller takvinklarna. I stället önskade man att de tävlande skulle undersöka innovativa lösningar för att få till stånd säregenhet och enhetliga kvarter. Viktiga perspektiv i planeringen var skapandet av både ett offentligt stadsrum och ett internt stadsrum inom kvarteren, rätt förhållande till naturen och beaktande av betydande naturelement såsom terrängens topografi.

Avsikten är att vid planeringen och realiseringen av Vuores centrum och övriga delområden vidareutveckla de kvalitetskriterier och tävlingsförfaranden som tagits fram i samband med planeringen av Mäyränmäki.

Huvudmatarleden och bron över Särkijärvi är de första konstruktionerna som byggs i området och de förenar de områden som skall bebyggas med stadsstrukturen. De första områdena som byggs är Mäyränmäki område, Lahdesjärvi företagsområde och Vuores centrum. Avsikten är att Mäyränmäki område börjar byggas i början av år 2007.

Efter ovan nämnda kvarterstävling fortsätter planeringen av Mäyränmäki-området med en byggnadsplaneringsprocess och vid sidan av denna finslipas planerna för kvartersområdena. Avsikten är att lämna byggnadsplanen relativt öppen. De kvartersplaner som kompletterar byggnadsplanen sammanlänkas med både stadsplanebestämmelserna och tomtöverlåtelsevillkoren.

Staden reserverar de kvarter som tävlingen omfattar för vinnarna i kvarterstävlingen. En byggfirma, byggherre eller annan organisation genomför projektet utgående från de planer som presenteras i tävlingsförslaget. Den fortsatta planeringen görs som en partnerskapsplanläggning i samarbete med Vuores-projektet. De tävlande är beredda att i överensstämmelse med tävlingsprogrammet granska sina planer och sammanjämka dem med andra som realiserar området så att det bästa slutresultatet uppnås. Till exempel i ett kvarter har den byggeffektivitet som tävlingsförslaget omfattar minskats under den fortsatta planeringen.

Överlåtelsen av tomter sker efter att byggnadsplanen och tomtfördelningen bekräftats. Tomterna antingen arrenderas eller säljs enligt kundens önskemål. Arrendena och priserna överensstämmer med de prissättningsgrunder som gäller i området vid överlåtelse tidpunkten. I överlåtelsevillkoren inkluderas ett villkor om att bygget skall ske i överensstämmelse med de kvartersplaner som utarbetats i tävlingen och godkänts hos staden.

Figur 15: Exempel på kvartersplaner för Mäyränmäki



Källa: "Gemini" av arkitekterna Juba Luoma, Markus Seppänen och Janne Kangasvieri



Källa: "Tanhua" av arkitekterna Erkki Helamaa och Keijo Heiskanen

I samband med projektet har man även övervägt att skapa en livscykelmodell för områdesbygget, varvid byggfirmorna utöver husbygge skulle ha möjlighet att realisera annan infrastruktur (gator, parker och samhällsteknik) samt ansvara för underhållet av infrastrukturen på viss tid.

Ett områdesbolag ska utveckla området

Områdesbolaget Vuores Oy har grundats med tanke på stadsdelens framtida bruk och underhåll. Exakt vilka uppgifter bolaget kommer att ha är ännu öppet, men bland annat marknadsföring, samarbetsfrågor och 'management' kunde hör till dess roller. Bolaget skulle eventuellt kunna hjälpa bostadsområdets framtida ägare med byggfrågor samt producera tjänster för invånarnas bruk. Dyliga tjänster skulle kunna vara att ordna disponentservice, sophämtning, säkerhetstjänster och fastighetsskötsel. Bolaget skulle kunna ägas av både staden och fastigheterna i området.

Lärdomar kring den valda partnerskapsmodellen

I forskningsprojektet Beyond Vuores strävar man efter att förnya samarbetsmodellerna för planläggning och bygge utgående från de behov som modernt samhällsbygge representerar. En grundläggande idé är att öka samarbetet mellan planläggaren, dvs. kommunerna, och byggarna, dvs. företagen, redan från planeringsskedet, för att på så sätt bättre kunna utnyttja planerarnas och byggarnas yrkesskicklighet till förmån för samhället och dess invånare. Målet

är att hitta sådana verksamhetsmodeller som kan användas för att erbjuda företag möjlighet att börja planera sina egna projekt samtidigt som kommunens planläggningsprocess pågår.

I forskningsprojektet har det framgått att det finns ett behov av att kommunen och företagen tillsammans gör upp visioner. Vid utarbetandet av generalplaner behövs visioner och långsiktiga mål för samhällsutvecklingen. Företag inom byggindustrin, såsom byggherrarna, deltar oftast inte i utarbetandet av dessa visioner vilket betyder att visionerna förblir främmande för företagen. Samarbetet mellan företagen i kommunerna borde därför i planläggningsskedet inledas med gemensam visionering.

Tabell 7: Partnerskapsmodell Mäyränmäki

<p>Den partnerskapsplanläggning som tillämpats i Mäyränmäki i ett nötskal</p> <ul style="list-style-type: none">• I början av planeringsprocessen väljs de som skall verkställa området och dessa utvecklar egna projektplaner<ul style="list-style-type: none">○ företagen kan bland annat väljas på basis av idéer, utkast och referenser○ kommunen presenterar kvalitetskriterierna och minimikraven för planeringen○ det är nyttigt att inleda samarbetet med en gemensam visionsprocess• Planläggaren och företagen arbetar sida vid sida och drar nytta av varandras arbete• Planen behandlas och godkänns enligt den normala planläggningsprocessen i kommunen. Kommunens beslutanderätt övergår inte till företagen i detta hänseende.• Tomterna överläts till företagen om planerna motsvarar de mål som kommunen ställt upp och företagen förbinder sig att förverkliga planerna.

För Vuores detaljplanering har man valt en modell där genomförandet baserar sig på en kvartersenlig kvalitetstävling mellan olika byggherrar. Kommunen och de framtida invånarna gynnas när kommunen på basis av sina kvalitetskriterier kan välja de bästa förslagen för fortsatt planering. I den traditionella "färdigplansprocessen" finns villkoren i detaljplanen och kommunens byggnadsordning. Det räcker att det företag som skall bygga på en tomt uppfyller villkoren i detaljplanen och kommunens byggnadsordning. När genomförarnas kunskap utnyttjas redan i planläggningsskedet minskar behovet av att göra planändringar i efterhand, varvid processen kring områdesbyggandet kan för snabbas.

Den modell som testades i planeringen av Mäyränmäki visade sig till största delen fungera riktigt bra. De kvarter som skulle planeras indelades så att 3–4 företag tävlade om vart och ett av kvarteren. Företagen valdes utifrån kriterier som utvecklats på förhand. En avgörande faktor i valet av tävlande blev planeringens kvalitet. Tävlingen producerade högklassiga förslag och nya lösningar för hur vart och ett av kvarteren kunde genomföras. I stället för den traditionella detaljerade planläggningen utformades minimikraven för planeringen endast allmänt i tävlingsskedet och tävlingsbidragen granskades utgående från visionsmålen och de kriterier som härletts ur dessa. I pris får vinnarna rätten att bygga ett kvarter som formas under den fortsatta planeringen utifrån kommunens och företagets gemensamma arbete. Ur den offentliga planläggningsprocessens synvinkel är det viktigt att se till att även invånarna och övriga parter i planläggningen kopplas till planeringsprocessen. Att kvartersplanerna utarbetas samtidigt med planläggningen underlättar dialogen. De kvartersspecifika planläggningslösningarna, som drivits längre än vanligt, åskådliggör för deltagarna det eftersträfvade slutresultatet mycket konkretare än den traditionella detaljplanen. Detta kan även minska behovet och lusten att överklaga beslut om godkända planer.

Tabell 8: Traditionell vs. partnerskapsplanläggning, för- och nackdelar

Traditionell planläggning	Partnerskapsplanläggning
<p>Fördelar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Processen bekant för parterna • Genomförarna behöver inte binda sina resurser i ett tidigt skede 	<p>Fördelar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunen kan erbjuda de bästa idéerna och genomförarna som står till buds • Planläggningen och företagets planering drar nytta av varandra • olika företags lösningar kan utvecklas så att de passar ihop • behovet att ansöka om undantagslov minskar betydligt i ett senare skede • När planskissen presenteras finns även planerna över slutresultatet till förfogande • Företagen kan börja genomförandet i ett tidigare skede • Marknadstestning utförs under planläggningen • Företagen har också intresse av att utveckla hela området och stöder företagets nätverksbildning
<p>Nackdelar</p> <ul style="list-style-type: none"> • En detaljerad plan begränsar innovationsmöjligheter • Genomförarna väljs på basis av betalningsförmågan eller i den ordning tomter anskaffas • Planläggningen har en svag koppling till marknaden • Arbetsamt att påverka företagets planering efter att planen är färdig • Ändringar med hjälp av undantagslov • Överklaganden kan fördröja färdigställandet av planen • Företagen har litet intresse av och små möjligheter att utveckla hela området • Begränsar företagets nätverksbildning 	<p>Utmaningar (nackdelar/svårigheter)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Processen kring valet av företag och planerare • Uppställning av kvalitetsmål för företagets planering i ett tidigt skede • Byggherrarna och entreprenörerna satsar på planering i ett tidigare skede än i den traditionella processen • Förutsätter samarbete mellan kommunens olika enheter för att processen skall fås att fungera: planläggning, tomter, byggnadsinspektion, gator, nätverk • Överklaganden kan fördröja färdigställandet av planen och byggstarten

Källa: Forskningsprojekt *Beyond Vuores*

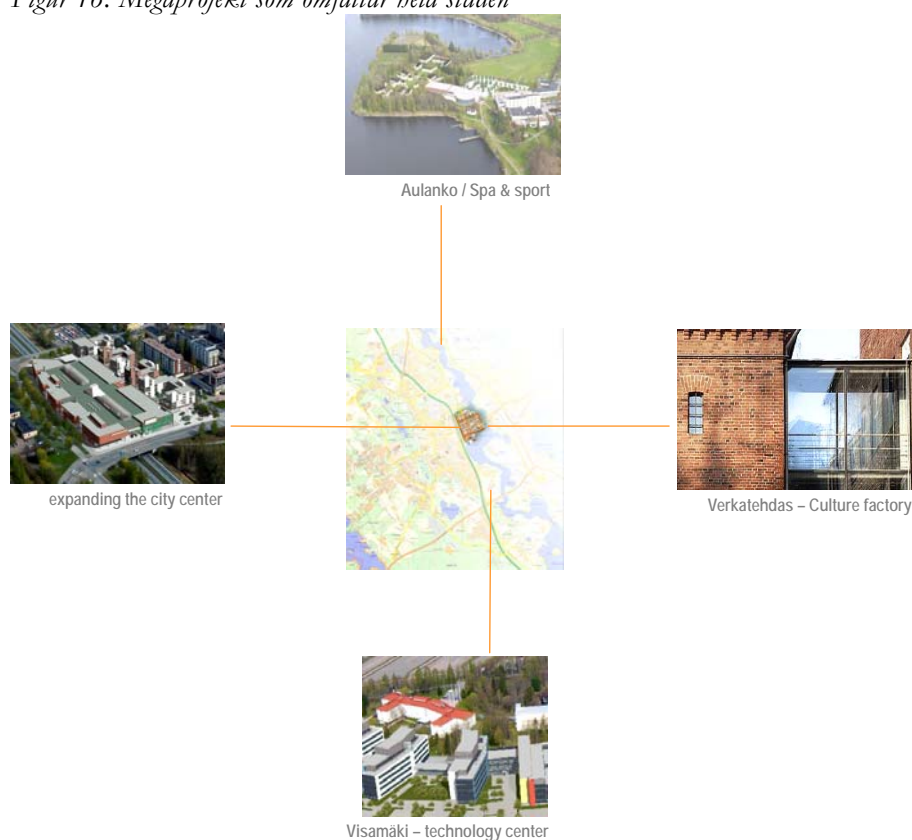
Under planeringen av Vuores har man utvärderat fördelarna och nackdelarna med den traditionella modellen och partnerskapsmodellen.

Strategisk utveckling av stadsstruktur i Tavastehus

(Anne Jarva, miljöministeriet Finland)

Tavastehus, som är landskapscentrum i centrala Tavastland, ligger i södra Finland, ungefär mitt emellan Helsingfors och Tammerfors. Landskapet har cirka 90 000 invånare varav 47 000 bor i staden Tavastehus. Staden har utvecklats vid stranden av Vånå sjö omkring ett historiskt rutplanecentrum. Stadens befolkningstillväxt har varit störst på 1960- och 1970-talen, då även stadsarealen kraftigt utökades. För närvarande är en av stadens viktigaste utvecklingsuppgifter att få nytt bruk för de industriområden som uppkommit i närheten av centrum.

Figur 16: Megaprojekt som omfattar hela staden



Källa: Tavastehus stad

I Tavastehus anser man att stadens livskraft, konkurrenskraften och utvecklingen av stadsstrukturen har ett samband. Därför inledde man redan år 2001 ett strategiskt arbete inom markanvändningen som syftar till en heltäckande utveckling av staden. Utgångspunkter för det strategiska arbetet är en jämn befolkningsökning, aktuella omfattande byggprojekt, utveckling av stadskärnan och det omgivande ringområdet, en hållbar utveckling och internationalisering. En utvecklingsstrategi för stadsstrukturen blev klar år 2005.

Beskrivning av området

Bebyggelsen i Tavastehusregionen har sitt ursprung i Vånådalens tidiga historia. I området finns det tecken på bosättning ända från 700-talet. På 1200-talet började bosättningen koncentreras kring det slott som byggts. Officiellt grundades staden år 1639 och flyttades till

sin nuvarande plats på 1700-talet. På 1820-talet brann staden, varefter stadsplanen förnyades och staden återuppbyggdes. Staden började också breda ut sig utanför centrum. Staden förnyades kraftigt på 1900-talet och särskilt under tillväxtperioden efter andra världskriget. Den industriella tyngdpunkten låg redan i början av 1900-talet i stationsområdet i östra delen av dagens centrum.

Grönområdenas och parkernas historia daterar till mitten av 1800-talet då stadsparken Parkki anlades norr om slottet. Aulanko, som härstammar från slutet av 1800-talet, är ursprungligen en privat herrgårds- och parkhelhet som i dag är ett viktigt objekt med tanke på parkkulturen, rekreationen, turismen och naturskyddet. Ahvenisto och Hattelmala åsar bildar ett betydande rekreations- och skyddsområde som i tiderna varit både ett träningsområde för armén och en utsiktsplats för nationalförfattare. Försvarsväsendets skeden och den gårdskultur som omringat staden är fortfarande synliga i stadsbilden och landskapet.

Figur 17: Tavastehus slott



Källa: Elina ja Anssi Ahonen

Tavastehus profilerar sig som en boendestad, skol- och kulturstad samt kongress- och fritidsstad. Kvaliteten på boendemiljön grundar sig på trygghet, närhet till naturen och litenhet. Upprätthållandet av den offentliga basservicen är en utmaning som bland annat påverkas av förändringar i samhället och i befolkningsstrukturen samt av konkurrensen mellan de ekonomiska regionerna. Det finns ett stort utbildningsutbud som täcker allt från grundutbildning till högskoleutbildning. Kulturutbudet är rikligt och högklassigt i förhållande till stadens storlek. Utvecklingen av området Verkatehdas innebär att kulturutbudet ytterligare ökar. Aulanko, Tavastehus slott med omgivning, Verkatehdas och de många herrgårdarna i området, som erbjuder fritidssysselsättning, skapar förutsättningarna för stadens konferens-, turism- och fritidsverksamhet.

Utvecklingsprocessen

Uppgörandet av ett strategidokument för stadsstrukturen är en fortsättning på det strategiarbete som utförs på planläggningsbyrån och som årligen behandlas på stadsfullmäktiges markanvändningsseminarier. Fullmäktige beslöt om uppgörandet av strategidokumentet på sitt seminarium 9.2.2004. De viktigaste skedena i strategiarbetet har bestått av seminarier och workshoppar. SWOT-analyser, en gemensam bakgrundsrapport och ett interaktionsprogram har ingått som deluppgifter. Stadsfullmäktige godkände strategin år 2005.

I den uppföljningsgrupp som stadsstyrelsen tillsatt har utöver stadsdirektören, stadsstyrelsens representanter och planläggaren ingått representanter från Miljöministeriet och Tavastlands miljöcentral. För det praktiska genomförandet av projektet har en fyrmannaarbetsgrupp från planlägningsbyrån svarat. I projektgruppen har dessutom ingått representanter från stadens andra förvaltningsnämnder, projektet Bostadsmässan 2007, Tavastlands förbund och Centralen för näringsutveckling. En holländsk stadsplaneringsbyrå har deltagit i arbetet som konsult.

Stadens olika förvaltningsnämnder har utarbetat en gemensam bakgrundsrapport i workshopseminarier. Kring arbetet har även omfattande diskussionsanteckningar sammanställts. I SWOT-analyserna har man samlat alla de faktorer som var och en av förvaltningsnämnderna, i egenskap av expert inom det egna området, anser vara viktiga med tanke på utvecklingen av staden.

Strategin har även beretts i stadsfullmäktige, nämnder, invånar- och samarbetsforum samt som myndighetssamarbete. Att utveckla stadsstrukturen handlar inte enbart om att fysiskt bygga staden. Det handlar också om att skapa fungerande nätverk av växelverkan mellan planläggningen, bostadsbygget, invånarna och basserviceproduktionen.

Strategins innehåll och utformning

Till sin form är strategin inte en konkret stadsplan utan ett flexibelt, riktgivande dokument. Den är ett planeringsverktyg på generalplansnivå och en utgångspunkt för den strategiska ledningen och förvaltningsnämndernas samarbete. I strategin skisseras olika scenarion upp. Förvaltningsnämndernas egna strategier kompletterar och fördjupar helheten. ”Näsorna åt samma håll” hör till strategins viktigaste målsättningar och är samtidigt en förutsättning för att arbetet skall lyckas.

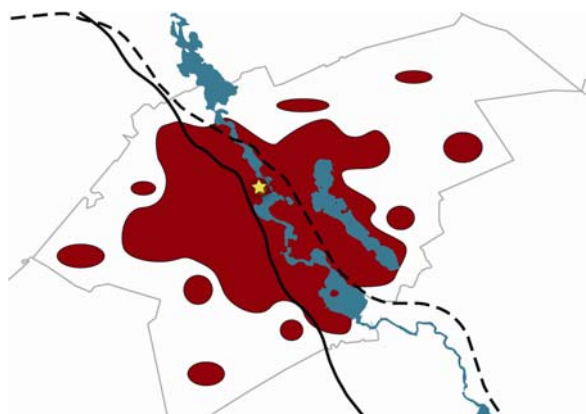
Fyra planer ligger till grund för strategin: Delgeneralplanen över centrum och ringområdet, skissen till delgeneralplan över östra delen av Katumajärvi, projektet *Bättre stads kärna* samt skötsel- och användningsplanen för Nationella stadsparken. Målsättningen med planerna är bland annat att omvandla gamla industriområden till bostäder, utveckla det bilfria centrumet och utvidga centrumet i riktning mot motorvägen samt att utnyttja natur- och kulturvärden i stadsplaneringen.

Perspektivet för en hållbar utveckling kom fram när stadsstrukturens framtidsbild dryftades: Skall stadsstrukturen utvidgas eller koncentreras? Stöder den nuvarande tomtpolitiken i Tavastehus en samhällsstruktur i överensstämmelse med den hållbara utvecklingen? Vilka konkurrenskraftiga alternativ som stöder den hållbara utvecklingen kan Tavastehus som en attraktiv boendestad erbjuda? För att gestalta framtiden gjorde man upp tre scenarion.

Olika scenarier ligger till grund för stadens strategi

I scenariot för en okontrollerad utveckling avstår den offentliga makten från att styra stadsplaneringen. Utvecklingen styrs i första hand av yttre faktorer, marknadskrafter och konjunkturen. I denna utveckling faller stadsstrukturen sönder och växer utan begränsning. Utvidgningen sker inte i förhållande till en ökning av invånarantalet eller arbetsplatserna. När användningen av utrymme inte begränsas, slösar man med utrymme. Områden och byggnader blir tomma. Affärer och privata tjänster placeras i stora hypermarknader och koncentrerade serviceenheter längs riksvägar. Den offentliga närservicen för en tynande tillvaro eftersom den inte har tillräckligt med användare när områdesstrukturen splittras. För att röra sig måste man ha bil. Många projekt blir på hälft eftersom staden inte får byggherrarna att förbinda sig till en helhetsinriktad och långsiktig utveckling av området.

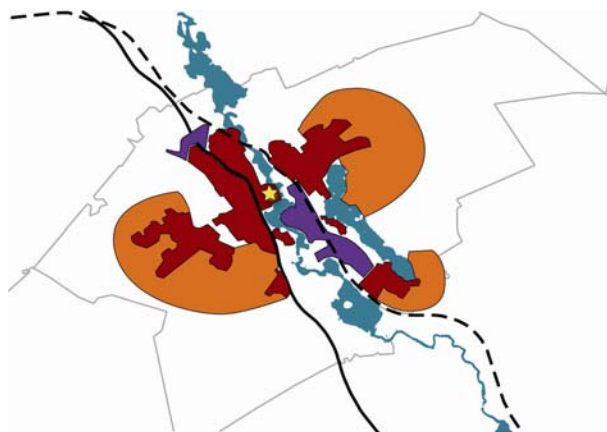
Figur 18: Okontrollerad – oljefläcksmodell, obegränsad utveckling



Källa: DN Urbanland

I scenariot för en kontrollerad tillväxt har Tavastehus stad klara kvantitativa mål. Tillväxten är noggrant beräknad och baserar sig på siffror från föregående år. Tillväxten och utvecklingen är ”under kontroll” och slutresultatet kan beräknas, vilket gör stadens framtid skenbart trygg. Resultatet är ett bra Tavastehus där de kvalitativa och kvantitativa målen för boendet förverkligas. Stadsstrukturen utvidgas kontrollerat till planlagda områden i stadens utkanter. En hotfaktor är att utvecklingen förändras och att man inte förmår anpassa sig till förändringen. Endast de projektdelar som har den största dragningskraften genomförs, vilket leder till en halvfärdig omgivning. Stadsstrukturen glesnar och splittras omärkligt. Målen för boende- och livsmiljön förverkligas endast delvis. Tavastehus är fortfarande en rätt så trivsamt och trygg småstad, men centrum har inte upplivats och förenhetligats tillräckligt målmedvetet.

Figur 19: Kontrollerad – styrd utveckling och tillväxt



Källa: DN Urbanland

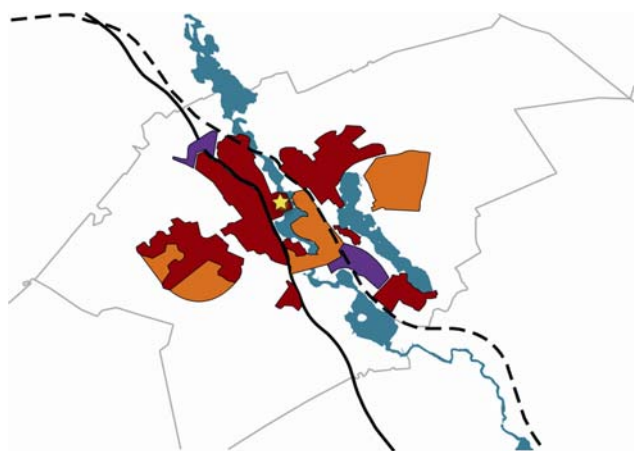
I scenariot för en övervägd och kontrollerad utveckling grundar sig framtidsmålet inte enbart på ”prognoser” utan i visionen siktar man klart högre: det behövs ”inriktning och vilja”. Detta förutsätter tydliga val, långsiktighet, tillägnan av nya verksamhetsmodeller och målinriktad markanvändningspolitik. Målet nås inte enbart genom bostadsproduktion utan även kvaliteten på boende- och livsmiljön bör förbättras. Samarbetspartner i serviceproduktionen är tredje sektorn och privata serviceproducenter. En förstärkning av stadskärnan prioriteras, varvid projekt som riktas till kantområden måste begränsas. Tack

vare en begränsad och styrd utveckling växer staden och förstärks även inom den befintliga stadsstrukturen.

Bland scenarierna valdes ”Övervägd och kontrollerad utveckling” som vision för Tavastehus stadsstruktur. Visionen grundar sig på stadens starka sidor. Viktiga utgångspunkter är den befintliga stadsstrukturen, kompletteringsbyggande, säkrande av en god livsmiljö, förstärkande av områdets specifika drag och en hållbar utveckling. Konkurrenskraften hos arbetsmiljöerna befrämjas genom en områdesspecifik näringsprofil.

Den stadsmodell som uppkommer som ett resultat av den övervägda och kontrollerade utvecklingen överensstämmer med den hållbara utvecklingens principer. Fördelarna med modellen är en minskning av biltrafiken, utsläppen och energiförbrukningen samt bättre förutsättningar för kollektivtrafiken och bättre närbarhet. Till fördelarna hör även att infrastrukturen och markområden återanvänds, grönområden bevaras samt att förutsättningarna för ekonomi och handel förbättras.

Figur 20: Kontrollerad och övervägd – begränsad och styrd utveckling



Källa: DN Urbanland

Tre nivåer för stadens utveckling

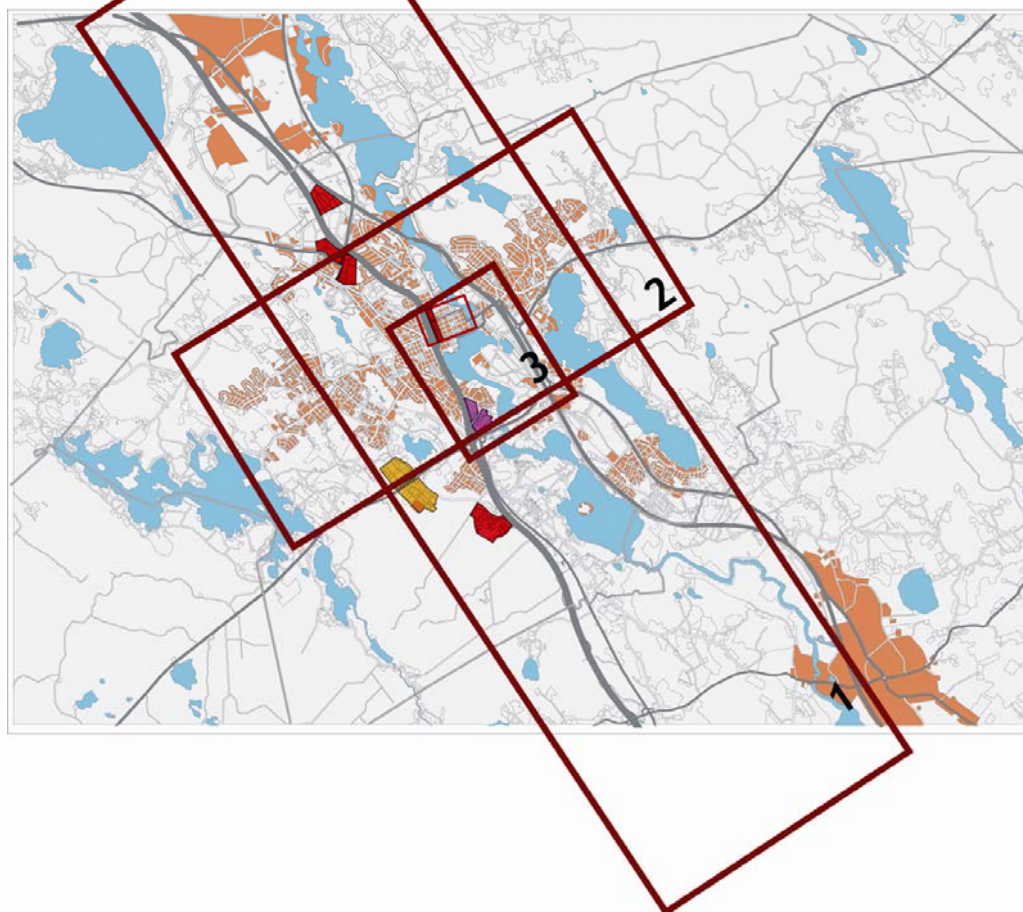
Tyngdpunkterna i utvecklingen av stadsstrukturen skisseras upp på tre nivåer: stadsregionen, staden och centrum med ringområde.

På regionnivå ligger tätorterna på en ”regionaxel” i riktningen nord–syd. Landskapsmässigt förstärks riktningen av Vånå och trafikmässigt av den goda närbarheten, huvudbanan och motorvägen. Den strategiska utgångspunkten är att stärka regionaxeln och rikta den nytta som närbarheten medför även till näringslivet, dock så att landskapsstrukturen respekteras. Att stärka olika landskapstypers egenskaper är en utmärkt utgångspunkt för boendemiljöns trivsamt och områdesidentiteten.

På stadsnivå består Tavastehus av tre storområden som avgränsas av Vånå och åsarna: de västra stadsdelarna, centrum med ringområde och de östra stadsdelarna. Områdescentrumen förenas av en serviceaxel som går i riktningen öst–väst mellan områdena. Kompletteringsbyggande och projekt för att utvidga stadsdelarna stöder områdescentrumens livskraft.

Centrum med ringområde är områden som dynamiskt utvecklas i staden. Centrum utgör stadens verksamhetskärna. Viktiga ombyggnadsområden i det ringområde som ramar in centrumet är de f.d. industriområdena som frigörs för nytt ändamål och skapar möjligheter för mångsidigt och högklassigt boende. Centrumutvecklingen kräver fortlöpande investeringar och upprätthållande av olika verksamheter. Ett centrum är levande endast när det kan erbjuda fungerande kommersiella tjänster.

Figur 21: Nivåer i stadsstrukturen 1. Region 2. Stad 3. Centrum och ringområde



Källa: DN Urbanland, grundkartan: Tavastehus stad, mättningsbyrå

Olika utvecklingsfaktorer tas hänsyn till

Tyngdpunktsområden stärks bl.a. genom utveckling av kollektivtrafiken, offentliga och kommersiella tjänster samt rekreations- och motionsmöjligheter. En koncentring av stadsstrukturen gör att kollektivtrafiken fungerar bättre och personbilstrafiken minskar. En förstärkning av centrumet och områdescentrumen är viktig med tanke på tjänsternas närbarhet. Att närheten till järnvägsstationen utnyttjas och centrumet utvidgas till stationsområdet gör att staden behåller sin ställning som regioncentrum.

Utgångspunkten och den bärande kraften i stadsstrukturen är stadens läge i Vånådalen. En skiftande och rik landskapsstruktur har skapat förutsättningar för väldigt olika områden. Stadens charm och de regionala särdragen baserar sig på både landskapet och byggnadsbeståndet. Den ständiga utvecklingen av Vånås strandområden bör ses som en strategisk investering. En målsättning är också att alla stadens bostadsområden skulle dra nytta av närheten till naturen.

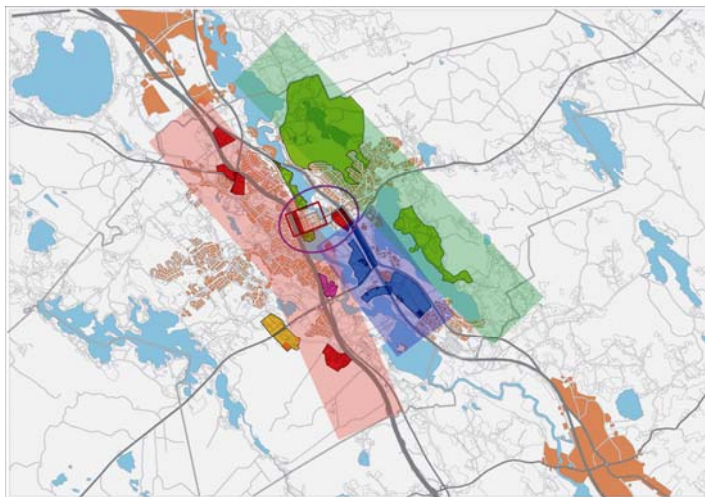
Möjligheterna till rekreation och motion utgör en del av boendekvaliteten. Rekreations- och motionsmöjligheterna kan bl.a. utvecklas genom att gång-, cykel- och mopedvägnätet kompletteras, parker och landskapsområden förenas med grönkorridorer och genom att fotgängarnas och cyklisterens behov, hinderlösheten, tydligheten och säkerheten beaktas när lederna planeras.

Till de starka sidorna i stadens näringsliv hör stadens goda logistikläge och mångsidiga näringsstruktur. Näringslivet har utvecklats regionalt som ett samarbete mellan företagare, yrkesläroanstalter, yrkeshögskolan och staden. Huvudmålet är en dynamisk framtid för näringar, tillgång till kunnig arbetskraft och förhöjd konkurrenskraft (marknadsföring, högt mänskligt kapital och god närbarhet). Företagens verksamhetsförutsättningar stöds genom att områdena profileras och företagen styrs till rätta områden. Utgångspunkten är befintliga företag och deras placering samt områdenas profil och framtidsbild.

Näringsaxlar och utvecklingsmål för staden

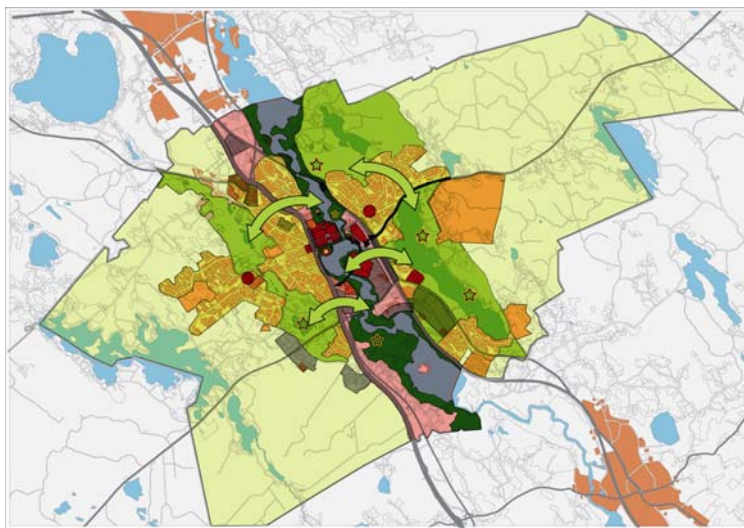
- En dynamisk näringsaxel inom motorvägens verkningssområde för näringar inom vilka placeringen väsentligt påverkas av närbarheten
- Område med traditionell produktion och tung industri
- Turism-, välstånds- och kongressnäringar i närheten av vattendrag och grönområden
- Centrum med ringområde som bildar en mångfacetterad "näringsruta", bl.a. finansiering, handel, förvaltning, innovativa branscher som utnyttjar ny teknologi, företagskuvöser, turism, kultur och fritid
- Att utveckla centrumets dragningskraft är stadens viktigaste och mest krävande uppgift. Utgångspunkterna i utvecklingen utformas tillsammans med invånarna, fastighetsägare, affärsidkare och mellan olika förvaltningsnämnder. När centrumkvaliteten blir bättre förbättras affärscentrumets dragningskraft och konkurrensläge liksom också kvaliteten på centrumboendet och stadsrummet. Viktiga delområden i planeringen är smidighet i trafiken, centrumets närbarhet, parkering, gågator och gator där gångtrafiken prioriteras, upplivning av torget, områdesidentitet samt kombinerad av nytt och gammalt.

Figur 22: Näringsaxlar



Källa: DN Urbanland, grundkartan: Tavastehus stad, mättningsbyrå

Figur 23: Mål för utvecklingen av stadsstrukturen



Källa: DN Urbanland, grundkartan: Tavastehus stad, mättningsbyrå

Mål för utvecklingen av stadsstrukturen finns med avseende på

- grönområden
- centrumområdet
- nytt stadsboende, koncentrerings
- befintliga bostadsområden
- nya bostadsområden, utvidgning
- affärs- och industriområden
- områdescentrum
- grönt strandområde
- rekreations- och fritidsområde
- grönkorridor
- förbättrade trafikförbindelser

Projektet centrala teser för utvecklingen av stadsstrukturen

Det finns ett antal strategiska teser för Tavastehus stadsutveckling:

- Utgångspunkten är den befintliga stadsstrukturen och en utveckling av dess starka sidor.
- Staden är initiativkraftig, visionär, föregripande och riktgivande.
- Försäljningsargumenten förs fram. Riktlinjerna för utvecklingen och stadsprofilen definieras.
- Helheterna behärskas allt från planering till realisering.
- Nya genomföringsmodeller och partner väljs för att realisera de viktigaste områdena.
- Val av strategiska investeringar som försnabbar den önskade utvecklingen.
- Projekten angelägenhetsgraderas och riskinvesteringar undviks.
- Utveckling och förstärkning av centrum med ringområde prioriteras.
- Kompletteringsbyggandet i områdescentrumen är balanserad utveckling av stadsstrukturen.
- De nya östra och västra stadsdelarna sammankopplas med serviceaxeln.
- Bostadsområden utvecklas genom förstärkt identitet och korrigerad stadsbild.
- Den nationella stadsparken och Vånås stränder utgör en del av boendestadens kvalitet.
- Stadsutvecklingen handlar om att göra val och även begränsa.

Strategins genomförande och förvaltning

Syftet med strategin är att det skulle vara ett dokument som väcker diskussion och tankar, och som lyfter fram kärnfrågorna och möjligheterna i utvecklingen av Tavastehus. Strategin omfattar de viktigaste riktlinjerna för utvecklingen av staden, men den preciseras i vardagsarbetet och i olika utvecklingsprojekt. Till sin natur är den flexibel och öppen och kan vid behov preciseras och uppdateras av fullmäktige.

Målsättningarna och verksamhetsmodellerna för strategiarbetet fördjupas i ett separat projekt: *Boendestad*. I projektet deltar utöver staden privata aktörer och projektet har beviljats finansiering enligt EU:s mål 2-program. Målet med projektet *Boendestad* är att utveckla boendemiljön så, att den erbjuder mångsidiga stadstjänster, en säregen och trivsamt boendemiljö samt ett naturnära och tryggt boende till ett rimligt pris.

Till stöd för centrumutvecklingen startas ett projekt där olika delområdets ställning och ordningen för genomförandet bedöms. På centrumutvecklingen inverkar även det arbete där man heltäckande samlar information om handelsstrukturen och bedömer hur olika projekt påverkar placeringen av affärslokaler och innehållet i lokalerna. Även den nuvarande strukturen i den offentliga servicen utreds för att nya områden skall kunna realiseras i rätt tid. Likaså behövs det utredningar om trafiken och gatuinvesteringar. Därtill har man påbörjat en kartläggning av näringsområdena och en utredning om områdenas framtidsutsikter.

En aktiv markpolitik är en förutsättning för att strategin skall kunna genomföras. Med hjälp av en aktiv markpolitik kan projekten angelägenhetsgraderas och utvecklingsriktningen styras. Tavastehus stad har haft en stark markpolitisk ställning på fastighetsmarknaden bl.a. på grund av sin uppkomsthistoria, och ställningen har upprätthållits tack vare en aktiv markanskaffning. Staden är en central markförsäljare eller utarrenderare i nya bostads- och arbetsplatsområden även i framtiden. I slutet av år 2005 ägde staden 43,1 km², dvs. cirka 26 % av arealen.

De planer och projekt som är under arbete stöder utvecklingen. För projekt som faller inom stadsstrukturen utarbetas vid behov stadsplaner och stadsplaneändringar. Planeringen av projekt som utvidgar stadsstrukturen inleds med delgeneralplanering och en bedömning av servicebehovet. I alla projekt strävar man efter att testa nya stadsplaneringsförfaranden. Vid planeringen av servicen utnyttjas det geografiska informationssystemet.

Genomförandet av strategin kräver att stadsplaneringen överskrider region- och förvaltningsgränser. Stadsplaneringen bör även vara föregripande och aktiv. Nya metoder för att befrämja bl.a. kompletteringsbyggande är partnerskapsarbete, där utgångspunkten är att alla parter skall ha nytta av projektet. Ett bra exempel är förenhetligandet av kvartersstrukturen i centrum, där staden kan dra nytta av en bättre stadsbild, nya boendalternativ och ett upplivat centrum. Funktionella förbättringar och förbättringar i stadsbilden gynnar även affärslivet: de förbättrar företagens verksamhetsmöjligheter och lockar kunder.

Lärdomar

I Tavastehus har man insett att stadens verksamhetsutveckling och markanvändning hör ihop och skapar förutsättningar för varandra.

Strategin är ett bra verktyg när man ställer upp mål, skapar gemensamma visioner, prioriterar projekt och vill få olika parter att förbinda sig. Utgående från strategin kan de viktigaste utvecklingsprojekten och verktygen för planeringen och genomförandet av projekten väljas.

Strategin är inte en plan med rättsverkningar, utan för att genomföra den behövs andra planer. Den ger dock ett utgångsläge för den funktionella och fysiska planeringen av stadsstrukturen, såsom utvecklingen av serviceproduktionen och planläggningen.

Det faktum att man förbinder sig till genomförandet av strategin har många verkningar. Projekten kan prioriteras och tillräckligt med resurser kan riktas till dem. På så sätt kan

genomförandet av projekten säkras. Gemensamma mål gör beslutsfattandet snabbare och minskar konflikter i ett senare skede.

Strategiarbetet och genomförandet av strategin förutsätter nya verksamhetssätt:

- samarbete inom förvaltningen bl.a. vid målsättningen och utvecklingen av servicestrukturen
- utvidgat samarbete med kommuninvånarna, bl.a. interaktiva webbsidor för presentation och utvärdering av projekt samt för diskussion mellan kommuninvånare, tjänsteinnehavare och förtroendemän
- partnerskapsprojekt med privata företag bl.a. för att dra nytta av olika aktörers resurser och säkra kvaliteten

I strategin sammankopplas stadens livskraft, konkurrenskraft och hållbara utveckling

Stadens viktigaste uppgift är att hålla centrumet levande med tanke på både konkurrenskraften och boendekvaliteten. Genom samarbete mellan privata och offentliga aktörer kan man skapa förutsättningar för affärsverksamhet och tjänsters närbarhet samt för reparation och underhåll av det offentliga stadsrummet. Med offentligt stadsrum avses såväl gågator och öppna platser som friluftsleder och parker. Utöver stadskärnan är det viktigt att områdescentrumen och deras tjänster utvecklas.

Konkurrenskraften och den hållbara utvecklingen stöder sig på samma attraktionsfaktorer. Dyliga attraktionsfaktorer i Tavastehus är bland annat den goda närbarheten, det vackra vattenlandskapet och naturen samt den historiska byggda miljön. Landskapet, naturen och kulturmiljön ger områdena deras identitet och ett utgångsläge för planering av nytt. Attraktionsfaktorer kan samtidigt värnas och utnyttjas i utvecklingsarbetet. Utöver en god närbarhet och en högklassig verksamhetsmiljö behöver företagen kunnig arbetskraft. Förutom mångsidiga utbildningsmöjligheter har även bostadsområdenas kvalitet betydelse för tillgången till arbetskraft.

Tabell 9: Kriterier för värdering av utvecklingsförslag

Trafik	Negativa följder för den hållbara utvecklingen			Positiva verkningar för den hållbara utvecklingen	
Inverkan på trafikmängden	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på utnyttjandet av det befintliga trafiknätet	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på andelen kollektivtrafik och gång-, cykel- och mopedtrafik	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på kollektivtrafikens verksamhetsförutsättningar	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på gång-, cykel- och mopedtrafikens verksamhetsförutsättningar	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på trafiksäkerheten	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på att kunna röra sig hinderfritt	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Inverkan på parkeringsarrangemang (parkeringsnorm)	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2
Avstånd till kollektivtrafikförbindelser	- 2	- 1	0	+ 1	+ 2

Källa: Tavastehus stad

När man bereder projekt och gör val är det viktigt att bedöma olika lösningar ur den hållbara utvecklingens perspektiv. På samma sätt kunde projekt även bedömas utifrån konkurrenskraften. I Tavastehus har man utvecklat ett Internetbaserat utvärderingsverktyg som kan användas för att bedöma hur olika lösningar påverkar bestämda verksamheter (såsom trafikarrangemang) och om denna verkan är positiv eller negativ med tanke på den hållbara utvecklingen.

Med hjälp av strategiarbetet kan man smidigt bilda sig en uppfattning om kommunutvecklingen och behovet av markanvändning. I samband med strategiarbetet bör man dock fundera på dess samband med det lagstadgade planeringssystemet. Med strategin kan man inte förbise planläggningen, men med hjälp av den kan man skapa mål och utgångspunkter för planläggningen. Därför är det viktigt att man i strategiarbetet följer samma principer om öppenhet och växelverkan i verksamheten som vid planläggningen. En förutsättning för genomförandet är dessutom att strategin överensstämmer med kraven på innehållet i planläggningen. Även en strategi bör skapa förutsättningar för en fungerande samhällsstruktur, näringslivet, närliggande tjänster, värnandet om miljövärden och en god livsmiljö.

Urridaholt rammeplan, Gardabær Kommune

(Hafdis Haflidadottir, Planstyrelsen, Island)

Det islandske eksempel i projektet ”Urban forvaltning – mellem Göteborg og Lissabonstrategien” er en rammeplan for en ny bydel i Gardabær kommune. I islandsk sammenhæng er rammeplanen interessant set i relation til planproces, planmetode og planprodukt. For det første, på grund af den vægt der lægges på bymiljøet og hensynet til bylivet, kvaliteten og det at skabe ”stedets ånd”. For det andet, på grund af borgernes og andre interessegruppers aktive deltagelse i planprocessen helt fra dens begyndelse. For det tredje, på grund af at kulturen har været drivkraften i projektet, både i den fysiske planlægning og i erhvervsopbygningen. Endelig er det interessant at se på rammeplanen som et planlægningsværktøj.

Figur 24: Perspektiv af Urridaholt



Regional sammenhæng

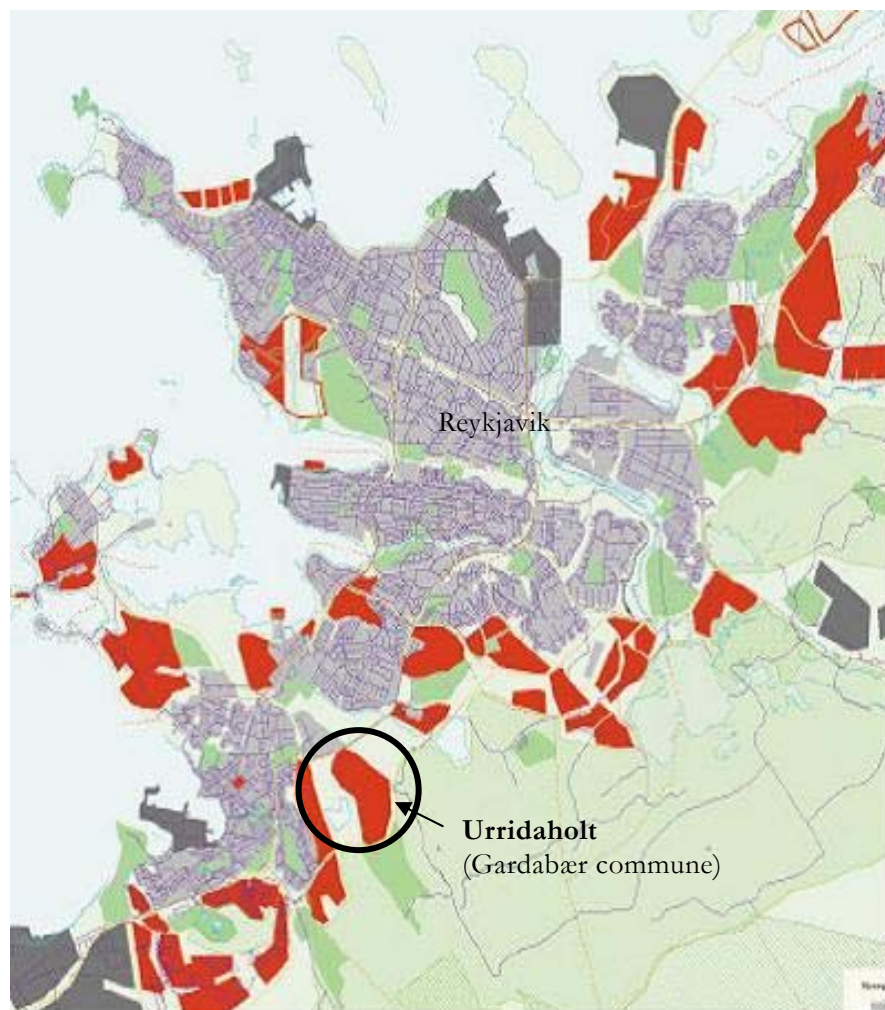
Byomdannelsen begyndte i Gardabær kommune omkring midten af sidste århundrede, og byen er en typisk forstadskommune med lav og spredt bebyggelse. Byen fik købstadsrettigheder i 1976 og da var indbyggertallet lidt over 4.000. I dag er indbyggertallet omkring 9.500.

Gardabær kommune er en af de otte kommuner der udgør regionplanen for hovedstadsområdet 2001-2024, der blev vedtaget i december 2002. Regionplanens hovedmål er at sigte mod en bæredygtig udvikling, bl.a. ved en byfortætning, der forventes at gå som en lineær byudvikling, dvs. langs hovedtrafikåre. Der skal satses på en blanding af boliger og erhverv og der skal være en klar afgrænsning mellem bebyggelsesområder og naturområder. Der er udlagt 1.600 ha land til ny bebyggelse, veje og rekreative områder frem til år 2024 og indbyggertallet forventes at stige med godt 60.000 i planperioden. I samme periode forventes der at blive behov for ca. 32.000 nye boliger, og at der vil opstå ca. 35.000 nye arbejdspladser.

Med hensyn til byfortætning er Gardabær centralt placeret i hovedstadsområdet. Derfor vil en forholdsvis stor del af væksten i boliger og erhverv forekomme i Gardabær. Indbyggertallet forventes at stige fra 7.900 i 1998 til 23.000 ved udgangen af 2024. Samtidigt vil antal arbejdspladser stige fra 2.400 til 9.100. Antal boliger forventes at stige fra 2.500 til

8.000, og antal beboere pr. bolig forventes at falde til 2,17 i 2024. I 2000 var antal beboere pr. bolig 3,17. Erhvervsarealet i Gardabær forventes at stige fra 170.000 m² til 526.000 m² i planperioden.

Figur 25: Regionplanen for hovedstadsområdet 2001-2024



Planområdet Urridaholt

Planområdet Urridaholt ligger i den sydøstlige del af Gardabær Kommune og i umiddelbar nærhed af hovedstadsområdets tyngdepunkt. Nordvest for planområdet ligger en af hovedvejene (Reykjanesbraut) fra syd ind til Reykjavik. Sydøst for området ligger en mindre vej der forbinder bebyggelsesområder i den sydøstlige del af hovedstadsområdet, og den skal ifølge regionplanen opgraderes til at være én af hovedtrafikårenerne (Ellidavatnsvegur) i hovedstadsområdet. Reykjanesbraut og Ellidavatnsvegur skal ifølge regionplanen forbindes med to trafikveje der skal ligge nord og syd for Urridaholt; den nordlige kommer til at udgøre "forretningsgaden" i rammeplanen for Urridaholt. Den fremtidige hovedtrafikvej (Ellidavatnsvegur) vil adskille bebyggelsesområdet i Urridaholt fra det åbne land mod øst, der er del af hovedstadsområdets fælles naturparkområde. En buslinje kører i dag på Reykjanesbraut igennem Gardabær, fra Hafnarfjörður den sydligste kommune i hovedstadsområdet, og ind til .

Urridaholt er navnet på en 85 m høj bakke, der markerer sig stærkt i landskabet, og hvorfra man kan nyde udsigten over lavaområder, ind til bjerg-ringen omkring hovedstadsområdet og ud til havet. Ved foden af bakken ligger Urridavatn, en sø på ca. 13

ha. Urridaholt, en del af søen Urridavatn, og vådområdet danner tilsammen det 101 ha store planområde. Landejereren (Odd Fellow Ordenen) har i de sidste to årtier plantet træer i Urridaholts bakkeskråninger og det sætter sit præg på området – især på nordsiden af højen. I vådområdet omkring søen er der en mangfoldig flora og søen er rig på liv. Området er opholdssted for mange fuglearter der lever af den næringsrige sø og det nærliggende vådområde.

Figur 26: Luftfoto af planområde Urridaholt



Figur 27: Panorama over Urridaholt



Der er i dag ingen bebyggelse på Urridaholt, men i dens sydvestlige bakkeskråning ligger rester af en tidligere bondegård, og dens omkringliggende hegn af sten og tørv. Gården menes at have været beboet fra begyndelsen af det 16. århundrede til 1958, og gården betragtes som kulturminde i rammeplanen

Figur 28: Foto af den gamle gård.



I den sydøstlige del af Urridaholt findes der levn fra en amerikansk og britisk militærlejr fra anden verdenskrig, der også betragtes som kulturminde i rammeplanen.

Nord for planområdet findes der et lavaområde. Det er en del af et sammenhængende lavabånd der ligger fra vulkanens krater, ud i vildmarken og helt ned til stranden mod vest. Lavastrømmen formede i sin tid Urridavatn, søen der ligger mod syd og vest for planområdet. Lavaen og søen er definerede naturbeskyttelsesområder. To golfbaner ligger tæt på planområdet, én direkte syd for Urridaholt og én vest for Urridavatn.

Drivkraft og planproces

Planområdet ejes af Urridaholt ehf., aktieselskab hvor Odd Fellow Ordenen i Island er flertalsejer. Rammeplanen er udarbejdet på landejernes initiativ i samarbejde med kommunen.

Odd Fellow Ordenen er en hjælpeorganisation, der har et etisk og et humanitært sigte. Det fremkom i svaret, da der blev spurgt, at drivkraften bag projektet er at understøtte ordenens pengefond til hjælpearbejde, ved at udvikle det stykke land ordenen ejer i Urridaholt. Planarbejdet begyndte omkring år 2000 og det første planlægningskoncept gik ud på at skabe mulighed for en højteknologipark med henblik på ”dotcom”-firmaer. I kommuneplanen for Gardabær 1995-2015 blev Urridaholt lagt ud til højteknologipark med 240.000 m² erhvervsareal og 150 boliger. ”Dotcom”-boblen eksploderede i 2002 og dermed faldt det plankoncept man var i gang, med på området. I det videre arbejde ledte man efter et nyt planlægningskoncept.

Det ledte til en beslutning om at planlægge ud fra kulturelle og miljømæssige forhold og med sigte på en bæredygtig udvikling, også i økonomisk forstand. Med henblik på at få de nyeste strømninger i planlægningsmetoder ind i arbejdet søgte man rådgivere der har specialiseret sig i planlægning med tilknytning til kunst, kultur og miljø. Flere rådgivningsfirmaer fra forskellige lande har været tilknyttet rammeplanarbejdet, John Thompson & Partners, Futurecity, Cowi, Landslag ehf., Alan Baxter & Associates, Fjölhönnun ehf., Tekton, Verkfræðistofa Sigurðar Thoroddsen, Arkís, Línuhönnun. Arbejdet blev styret og koordineret af det islandske rådgivningsfirma Alta ehf.

Konsultation og borgerinddragelse

Der blev lagt stor vægt på at konsultere borgere, politikere og faglige institutioner (Miljøstyrelsen m.fl.), da planarbejdet blev genoptaget i 2004. Det begyndte med et ”brainstorm-møde” hvor inviterede borgere kom med idéer til planlægningen. Der var diskussionsgrupper omkring forskellige planproblemer, men borgerne kunne også deltage ved at aflevere idéer på sedler eller deltage i små planlægningsgrupper der med arkitektbistand fik udarbejdet idékitser på et plankort der viste hvordan byen kunne planlægges. Feltbesøg blev arrangeret for politikere, landejer og andre interesserede. Under selve planlægningsarbejdet blev der holdt konsultationsmøder med politikere, med specialister på forskellige fagområder og med faglige institutioner foruden nogle åbne borgermøder. Dette forberedelsesarbejde dannede grundlaget for ændring af kommuneplanen for Urridaholt.

Figur 29: Bild fra borgermøde



Kommuneplan for Gardabær 2004-2016

I foråret 2005 blev kommuneplanen ændret i overensstemmelse med plan- og byggeloven med henblik på opbygning på Urridaholt og nærliggende serviceområde. Ændringen af kommuneplanen blev udført af landejereren i samarbejde med kommunen på landejernes initiativ. Kommuneplanens hovedmål for Urridaholt lyder således:

”At der bygges en tæt og blandet bebyggelse; et særligt og attraktivt samfund hvor beboere kan opnå livskvalitet der bygger på nærhed ved et mangfoldigt erhvervsliv, med rekreative og offentlige servicetilbud. I bebyggelsesplanen, hvor der skal tages særligt hensyn til den enestående natur, kommer der til at være boliger, ”kauptún” (”storvaremarkeder”) samt en dynamisk international universitets- og teknologipark. Der skal lægges vægt på at vedligeholde naturen i og omkring Urridavatn og der skal arbejdes for fredning af området. Der skal også lægges vægt på at området omkring søen kan bruges til rekreative formål og som informationscenter om naturen. En god forbindelse skal etableres mellem bebyggelsen og naturen. Boligområdet skal planlægges med hensyn til at styrke bysamfundet. I ’Kauptun’ skal der primært placeres ’storvaremarkeder’.”

I kommuneplanen foreskrives at der skal lægges vægt på tre indsatsområder i planlægningen af Urridaholt:

- Samfund
- Erhvervsliv
- Miljø

Ifølge kommuneplanen skal der udarbejdes en rammeplan for Urridaholt og der er udlagt retningslinier for hvad den skal indeholde. I kommuneplanen er der også den usædvanlige bestemmelse at rammeplanen skal udarbejdes under styring af en styregruppe der er sammensat af repræsentanter fra kommunen, landejer og investorer. Arbejdet med rammeplanen gik i gang i forlængelse af ændringen af kommuneplanen foråret 2005.

Rammeplanen med overordnede mål, arealanvendelse og nøgleområder

Rammeplanen for Urridaholt består af en rapport hvor der er gjort rede for planens forudsætninger, indhold og miljøvurdering samt to kortbilag, et rammeplankort der viser arealanvendelse og færdselsstruktur og en illustrationsplan der visualiserer hvordan bygden kan komme til at se ud. Kun rapporten og rammeplankortet, der er dele af de samlede plandokumenter, blev godkendt i bystyret.

Rammeplanen bygger først og fremmest på de mål og retningslinier der forekommer i kommuneplanen, men også på Lokalagenda 21 for Gardabær 2004 og kommunens godkendte miljøpolitik og kulturpolitik. Med udgangspunkt i kommuneplanens vision for Urridaholt er der formuleret hovedmål for seks temaer der skal være ledsagende for lokalplanlægningen og udformning af bymiljøet:

- Stedets ånd
- Bygd på en høj
- Vind- og solforhold
- Bymønstret / bymæssig karakter
- Bæredygtige regnvandsløsninger
- Gadeudformning

I rammeplanen er hovedmålene nærmere beskrevet samt strategierne om hvordan målene kan realiseres i byudformningen. I den udpeges efterfølgende seks nøgleområder, der bygger

på arealanvendelsen. De skal alle udformes med sin særlige fremtræden og karakter (boliger, grønne kiler, søen og nærområde, lavakanten, højedetoppen og forretningssgaden).

Figur 30: Rammeplanens arealanvendelse



Boliger

Boliger er planlagt i højens skråninger mod syd, vest og nordvest, hvor der kan nydes mest sol og udsigt over Urridasøen og hvor der kan skabes læ for de østlige vintervinde. Planen rummer 1.625 boliger i enfamilie- og flerfamiliehuse for 4.400 beboere ud fra relationen 2,7 beboere pr. bolig. Grønne kiler deler bebyggelsen op i tre områder, der hver især skal udformes med sin egen karakter hvad angår tæthed, hustyper og boligstørrelser. Udnyttelsesgraden er lavest nede ved søen og stiger gradvist op mod ”højedetoppen”.

De grønne kiler

De grønne kiler, der er planlagt gennem bebyggelsen, skal have flere formål; dels skal de være udformet til udendørsaktiviteter vinter og sommer, og dels skal de være med til at skabe læ i form af beplantning og endelig skal de fungere som del af det bæredygtige afløbssystem.

Søen og nærområdet

Det er kommuneplanens mål at Urridasøen og det nærliggende vådområde skal fredes på grundlag af lov om naturværn. Indtil dét sker, gælder bestemmelserne i kommuneplanen vedrørende naturværn på lokalniveau under plan- og byggeloven. I bestemmelsen fremgår det hvad der skal værnes om og hvilke anlægsarbejder der er tilladte. Rammeplanen tager højde for dette ved at udlægge arealet rundt om søen til rekreativt område med de begrænsninger naturværnsbestemmelserne sætter.

Lavakanten

I kommuneplanen defineres det før beskrevne lavabånd som en "naturpark i byens udkant". På grund af den landskabelige og rekreative værdi er naturbeskyttelsen med lokalbestemmelserne styrende. Kanten af lavaen udgør et stærkt landskabstræk og området danner et attraktivt og læfyldt landskabsrum mellem lavabåndet og bakkeskråningen som skal respekteres i den videre planlægning. Gamle vejspor der ligger mellem lavakanten og skråningen, skal blive en del af kommunens stinet ud til vildmarken.

"Højdetoppen"

"Højdetoppen" skal være bygdens kerne, samfundets midtpunkt og skal med sine bygninger markere sig som et landmark set udefra. Kulturaktiviteter skal være omdrejningspunkt for funktioner på "højdetoppen". Der satses på forskellige kultur- og miljøaktiviteter, samt på butikker, skoler, sundhedstjeneste, kapel, boliger for ældre og plejehjem. Formålet er at samle publikumsorienterede aktiviteter ét sted for at styrke driftsgrundlaget for virksomhederne og for at koncentrere bylivet.

Figur 31: Fugleperspektive af "højdetoppen"...



Forretningsgaden

Ifølge rammeplanen kan der bygges 90.000 m² kontor- og servicearealer med 3.000 parkeringspladser. Bygningerne skal placeres langs forretningsgaden på nordsiden og op til "højdetoppen". Der er mulighed for at placere boliger på de øverste etager langs vestsiden af forretningsgaden. Der fremlægges to hovedprincipper for udformningen af forretningsgaden:

1. Gaden udformes under hensyn til gående ("uformel kommunikation")
2. Bebyggelsen forholder sig til og respekterer naturen

Planlægning med vind og sol

Det fremgår af rammeplanen, at der arbejdes målbevidst på at opnå sol og mindske vinden i nøgleområderne. Bygningerne skal placeres således at de danner torveåbninger mod solen mod syd og så der derved skabes læ i gaden samt at bygningernes form skal kunne bryde vinden. Hushøjder må højst være på 3-4 etager af hensyn til skygge, udsigt og nærklime. Hvor bygninger bliver højere end 3 etager skal der tages særligt hensyn til skyggekast. Som

led i at formindske vindstrengene og bryde vinden skal gadeforløbet gøres uregelmæssigt og bygninger skal placeres i forskellige afstande fra fortovskanten.

Figur 32: Diagrammer for sol og vind



Trafiksystem og gadeudformning

Der skal lægges vægt på en god, men sikker biltrafik og samtidig skal der skabes et attraktivt trafikmiljø for de bløde trafikkanter. Der er to kategorier veje: hovedveje og boligveje. Ved to af hovedvejene, op til ”højdetoppen”, tages der særlig hensyn til at holde hældningen lavest mulig bl.a. af hensyn til glatføre. ”Forretningsgaden” skal udformes som en 30 m bred boulevard, med træer langs siderne og brede fortove.

Boliggaderne bliver udformet som 30 km/t-gader af hensyn til gående. Gaderne får forskellig karakter med: Landskabelig udformning, beplantning, regnvandskanaler og med forskellige former og farver på husene. Gadernes udformning og detaljering skal være med til at lede regnvandet ned til søen. Der hvor de grønne kiler går tværs over gader skal der udformes særlige foranstaltninger med hensyn til trafiksikkerhed.

I rammeplanen gøres der rede for, hvor buslinier kan køre gennem bebyggelsen og hvor stoppesteder kan placeres i mindre end 5 minutters gåafstand (ca. 400 m) fra alle boliger.

Gående trafik foregår generelt langs gaderne, men der etableres også et stinet gennem de grønne kiler og ud til de omkringliggende naturområder.

Figur 33: Et gadeforløb



Kulturminder

I rammeplanen lægges der vægt på at man respekterer de kendte kulturminder ved at inddrage dem i bymønsteret. Resterne af den gamle bondegård skal inddrages i et grønt byrum i boligbebyggelsen. Militærlejren fra anden verdenskrig skal udgøre en del af et haveanlæg til en børnehave, der skal bygges hvor lejren lå. Gader og stier i den sydlige del følger til dels lejrens dispositionsplan. En gammel varde "Storevarde" bliver værdsat ved at planlægge en skolegård, hvor den ligger. "Fitin" kaldes en flad mark nede ved søen – et "fortryllessted" hvor man ikke må slå græsset ifølge folketroen, for så bliver man udsat for uheld. Det bliver frilagt for anlægsarbejde. For enden af en af de grønne kiler, der er en del af det rekreative område, ligger "Dýjakrókahóll". Her menes der at bo elver derfor bliver området ikke rørt, for det fremkalder også uheld ifølge folketroen.

Rammeplanen som planlægningsværktøj

Kommuneplaner og lokalplaner er lovbundne for anlægs- og byggearbejder, og planerne skal offentliggøres og vedtages, ifølge plan- og byggeloven. Rammeplanen, er derimod, kun tænkt som et uformelt planstadium mellem kommuneplanen og lokalplanen. Med en rammeplan kan helhedsbilledet og bebyggelsesmønsteret anskues med større detaljering end i kommuneplanen, og i større bymæssig sammenhæng end på lokalplanniveau. Derfor har man i de større kommuner fundet det hensigtsmæssigt at lave en rammeplan, for større bebyggelsesområder, der er fleksibel m.h.t. til justeringer, og for at være retningsbestemmende for lokalplanlægningen.

Figur 34: Boligområde



I rammeplanen for Urridaholt fremkommer veldokumenterede mål og intentioner i tekst og illustrationer der giver klare retningslinier for det videre planarbejde. Rammeplankortet er mere et diagram end en detaljeret plan. Dette giver en vis fleksibilitet i udførelsen på

lokalplanniveau inden for rammeplanens målsætning. Der stilles ikke lovmæssige krav til rammeplanens plandokumenter eller til fremsættelse der giver frihed til at planmaterialet kan tilpasses planens formål og de brugere den skal henvende sig til.

Det kan være svært at få borgerne til bordet når der skal laves kommuneplaner. Rammeplanen kan bruges i dialog med borgerne både for kommuneplanarbejdet og for lokalplanarbejdet. Ved at visualisere kommuneplanens ideer i en rammeplan kan borgerne lettere forholde sig til idéerne. Når der foreligger konsensus om idéer kan de overføres med passende detaljering på det planstadiet der er til diskussion.

Planens illustrative fremlægning er let aflæselig for alle og i den illustreres billeder for det fremtidige bybillede. En veludført rammeplan kan derfor være en hjælp i dialogen mellem investorer og politikere eller mellem politikere og borgere. Billedsproget kan derimod også misbruges til at give falske forventninger.

Planens gennemførelse og forvaltning

Der skal laves lokalplan før rammeplanens intentioner kan føres ud i livet, dvs. før kommunen kan udgive tilladelse til bygnings- og anlægsarbejde.

Lokalplanområder

I rammeplanen er følgende fem lokalplanetaper blevet afgrænset:

- Lokalplan Urridaholt vest
- Lokalplan Urridaholt øst
- Lokalplan Urridaholt nord
- Lokalplan for ”Højdetoppen”
- Lokalplan for ”Forretningsgaden”

Den første lokalplan for Urridaholt vest er blevet udført på grundlag af rammeplanen. Den optager et 21 ha stort areal på den vestlige side af højen og en del af søen. Planen gør rede for 339 boliger i énfamiliehuse, række- og parhuse samt for en børnehave.

Rammeplanen blev fremlagt til offentliggørelse samtidig med lokalplanen for Urridaholt vest. Der var ingen indsigelser, hverken til rammeplanen eller lokalplanen. Måske har den tidlige samrådsproces og det aktive samråd med borgere haft indflydelse på indsigelserne ved lokalplanen.

Rammeplanen og lokalplanen for Urridaholt vest blev godkendt i Gardabærs bystyre den 27. september 2006. Dermed er bystyret blevet ansvarlig for lokalplanen og forvaltningen af den. Forhandlinger er nu i gang mellem kommunen og landejererne om hvordan planen skal videreføres mht. byggemodning og udstykning. Hvad udfaldet bliver, er derfor uklart på nuværende tidspunkt.

Mellem Lissabon og Göteborgstrategien

Rammeplanen for Urridaholt kan siges at imødekomme Göteborg-strategien idet den:

- Sigter på en bebyggelsesstruktur, der tager højde for landskabet
- Tager hensyn til nærklimaet i bystrukturen
- Blander boligtyper med hensyn til den sociale sammensætning
- Integrerer boliger og erhverv med henblik på mindske behov for transport og for at stimulere bylivet
- I gadernes udformning tages hensyn til de bløde trafikanter
- Inddrager og værdsætter kulturminde i den landskabelige udformning
- Sigter på fredning af naturværdier
- Er blevet skabt med aktiv medvirken af borgerne

Figur 35: En af planens grønne kiler



Endvidere kan Urridaholts rammeplan siges at imødekomme Lissabon-strategien, eftersom den med sin målsætning søger at skabe et attraktivt erhvervmiljø for at tiltrække virksomheder og institutioner inden for kultur, videnskab, innovation og forretninger, i overensstemmelse med kommuneplanens hovedmål for samfundsudviklingen i Gardabær kommune. Rådgiverne i Urridaholt-projektet har oplyst, at for at opnå denne målsætning, arbejdes der aktivt på at få vidensbaserede virksomheder og kulturelle interessegrupper ind i området. Dannelse af arbejdspladser i Urridaholt har således til formål både at skabe ”stedets ånd” og at danne økonomisk grundlag. Det skal dog tilføjes, at arbejdsløsheden i Island er omkring 1 %, og det betyder at der er mere mangel på kvalificeret arbejdskraft, end der er mangel på arbejdspladser.

Opsummering

Asdis Hlokk Theodorsdottir fra rådgivningsfirmaet Alta nævnte i sin præsentation af projektet, for arbejdsgruppen, følgende succeskriterier for planarbejdet:

- Landejernes ansvarsfølelse og ambition for de omgivelser de er ved at skabe og sans for den økonomiske værdi ved god planlægning og urban design
- Lokalmyndighedernes klare vision og ambition og at de føler medejerskab i planen
- Samfundsplanlægningen er fortløbende og foregår i samråd med borgere, fagfolk og interessegrupper
- At det er vigtigt at formidle, informere, dele idéer og uddele ejerskab i planarbejdet
- Udholdenhed

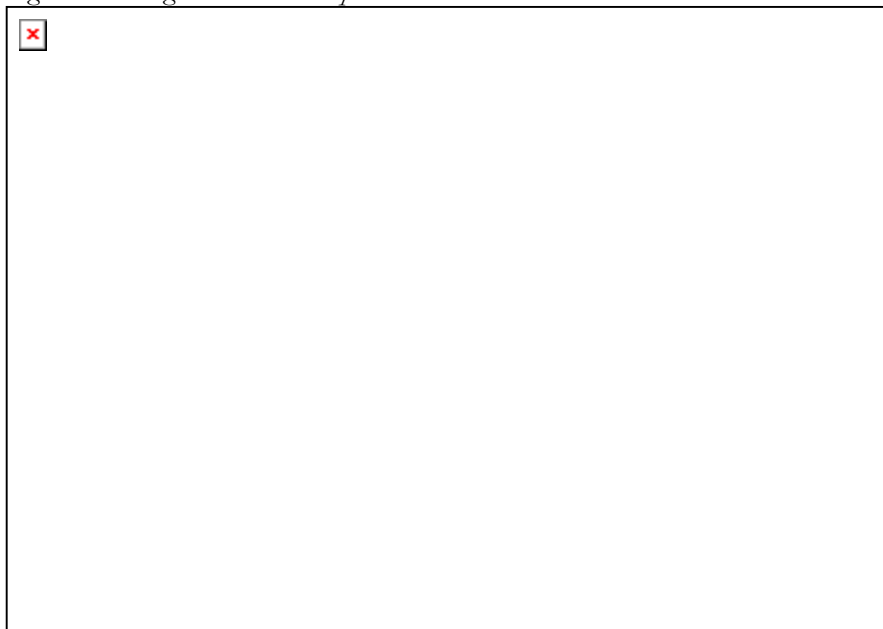
Det fremgår klart af det arbejde der er lagt i rammeplanen at både landejer og kommune har været ambitiøse. Det fremgår også klart hvor stor rolle medspillerne har haft på projektets.

Det at inddrage borgerne aktivt i planarbejdet (gøre dem medansvarlige) har sandsynligvis haft en indflydelse på planarbejdets forløb. Altafgørende i den forbindelse har været rammeplanen som værktøj – med den gode formidling og det letforståelige præsentationsmateriale.

Rammeplanen blev formuleret på grundlag af en dialog med borgerne og den blev vedtaget i bystyret efter at have været offentliggjort for indsigelser. Rammeplanen er derfor en slags fællesdeklaration mellem politikere og landejer om helhedsbilledet og om hvordan miljøet skal respekteres og hvilke kvaliteter der søges efter i bymiljøet på Urridaholt. Rammeplanen kan ses som en slags kontrakt mellem bystyret og borgerne om byudviklingen på Urridaholt. Hvis rammeplanens hovedidé skal holde kræver det stadfæste hos

planmyndighetene og at de forholder seg til rammeplanens overordnede ideologi ved godkendelse av lokalplaner for enkelte dele av rammeplanen. Det vil skade troværdigheten for både politikerne og rammeplanen som verktøy hvis den ikke respekteres i det videre planarbeide. Forvaltningen av rammeplanen er derfor altafgørende for om rammeplanens gode intentioner føres ut i livet.

Figur 36: Den godkendte rammeplan



Akerselva transformasjonsområde

(Unn Ellefsen og Marit Kleveland, Miljøverndepartementet Norge)

Akerselva er ei ca. 10 km lang elv som snor seg fra Maridalsvatnet i nord til utløpet i Oslofjorden i sør og har et høydefall på 150m. Fallet fordeler seg over 20 fosser, og hele 23 bruer krysser vassdraget. Elva het tidligere Frysja (skum/frådende/frossen), og ble tidligst omdøpt til Akerselva etter 1400-tallet, da Akernavnet kom inn i området.

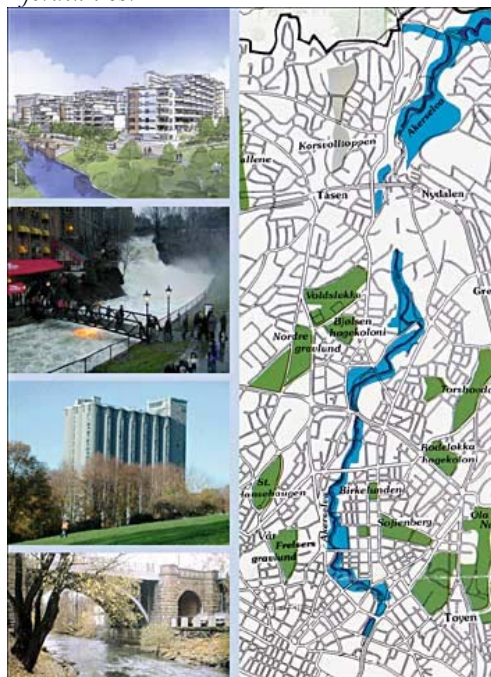
Historikk

Akerselvas industrihistorie handler om viktige deler av Oslos og Norges historie. Industrimiljøet langs elva har vært preget av verkstedindustri, tekstil- og metallurgisk industri, næringsmiddel- og farmasøytisk industri. Sager, møller og veverier har vært sentrale innretninger langs vassdraget.

Etter at industrialiseringen av områdene langs Akerselva hadde satt sine spor, bl.a. i form av forurensing og utslipp, begynte Oslo kommune allerede fra 1915 et målbevisst arbeid for å gjenvinne Akerselva som en grønn lunge gjennom byen – ”fra rynke til smil i byens ansikt”. Midt på 80-tallet nærmet et langvarig arbeid seg en fullføring: En sammenhengende park fra sentrum til Marka langs en elv fri for kloakk, og med en samling av landets rikeste tverrsnitt av kulturminner fra det forrige århundres industri og byutvikling. Samtidig skjedde det store strukturendringer i norsk industri. Epoken med tradisjonell industriproduksjon langs Akerselva nærmet seg slutten. Plangrunnlaget for å løse sentrale oppgaver med forvaltning av vassdrag, friarealer og kulturminner var usystematiske og ufullstendig. Planlegging av ombygging, riving og nybygging i de gamle industriområdene ble ikke vurdert i forhold til et helhetssyn langs Akerselva. På dette grunnlaget ble prosjektet Akerselva Miljøpark opprettet i

1986. Hensikten var å opparbeide grønt- og parkarealene, bedre vannkvaliteten og bevare de kulturhistoriske elementene og verneverdige bygninger. Arbeidet kom i gang som følge av lokale idéer, bidrag fra private aktører, statlig oppfølging fra miljø- og bevaringsmyndighetene (Miljøverndepartementet 23,4 mill.kr i 1990) og kommunal innsats (36 mill.kr. i 1990).

Figur 37: Akerselva representerer en hovedpulsåre sentralt i Oslo by og binder Marka i nord sammen med Fjorden i sør



Styringsredskap

Det viktigste styringsredskapet for den framtidige forvaltning av Akerselva Miljøpark er kommunedelplanen som ble vedtatt i november 1990. I kommunedelplanen defineres målsettingene for miljøparken og det fastlegges bestemmelser og retningslinjer for forvaltningen av området. Kommunedelplanens målsetting er følgende:

”Akerselva skal utvikles som et nasjonalt og lokalt område for rekreasjon og læring. Den skal by på rike og varierte opplevelser i et lett tilgjengelig, sammenhengende parkbelte fra Maridalsvannet til Vaterland. Miljøparken skal til alle årstider fange sp, bypark og utfartsområde både for byens befolkning generelt og for besøkende.

Akerselva skal, med rent vann og velholdte elvebredder, utgjøre et smil i byens ansikt. Fisk skal leve i hele elva. Naturverdiene i vann, landskap, vegetasjon, plante- og dyreliv skal sikres.

Viktige kulturtrekk og tradisjonelt bo - og arbeidsplassmiljø, i første rekke representert ved de førindustrielle og industrihistoriske bygningsmiljøene knyttet til elva skal bevares. Videre byutviklings skal bygge videre på disse tradisjonene og tilføre Miljøparken nye kvaliteter. Gammel og ny bebyggelse skal sammen med landskap og vegetasjon danne et ”varierte og harmonisk landskaps- og byrom rundt elva.”

Informasjon, formidling og aktiviteter

Et av hovedmålene med miljøparken har vært læring og deltakelse. I prosjektperioden har det vært fulgt opp gjennom: Medvirkningsprosjekter, publikasjoner, skilting og andre informasjonstiltak, utstillinger og ved løpende informasjon om miljøparken i media, på konferanser og møter. Disse tiltakene og den interesse som prosjektet har blitt møtt med, har

resultert i et bredt engasjement i lokalmiljøet både blant beboere, organisasjonsliv, i næringslivet og i fagorganisasjonene.

Erfaringer fra prosjektet

Arbeidet i prosjektperioden var preget av stor dynamikk. Målsettingene for prosjektet ble skjerpet underveis til å være et tiltaksrettet prosjekt til å bli mer kompleks utprøving av nye metoder for forvaltning av områder med sammensatte verneinteresser. Kommunens prioriteringer ble påvirket gjennom prosjektet, både innenfor arealforvaltningssaker, kulturminner, friarealer og sanering av avløpsnett. Private interesser innenfor området ble motivert og mobilisert til høyere ambisjonsnivå og større vektlegging av vernehensyn.

Forklaringen på de resultatene som ble oppnådd i prosjektet, ligger etter en del forskeres mening i at Akerselva Miljøpark lyktes i en alminnelig mobilisering og politisering av forvaltningen av området. Behandlingen av kommunedelplanen viste en tverrpolitisk enighet om miljøvernsatsingen i dette området. Gjennom arbeidet skjedde det en bevisstgjøring av de verdier Akerselva representerer. Dette har ført til et sterkt lokalt engasjement i enkeltsaker og en holdningsendring til akuttutslipp, fiskedød og ny bebyggelse. Det har og hatt en effekt ved en betydelig økning av bruken av friarealene langs elva.

Akerselva miljøpark – 16 år etter at prosjektet ble avsluttet

Akerselva Miljøpark har vært en viktig drivkraft for den positive utviklingen langs elva.. Samtidig ble den fysiske planleggingen som ble utført, et robust rammeverk for det relativt *utilsiktede resultatet* i området. Store deler var tenkt utviklet til tradisjonell industri, men fremstår i dag som ett av Norges viktigste og dynamiske miljøer for nyskaping i form av geografisk avgrensede klynger av virksomheter og foretak innenfor kultur, forskning og utdanning, nye teknologibedrifter (KIFT- næringer), kunst, design og arkitektur. Samtidig blir området langs Akerselva stadig mer populært som boligområde. Områdets fysiske attraktivitet og beliggenhet har ført til at det er interessant for kreative og innovative krefter å satse på lokalisering langs Akerselva. Etableringer i tidlig 90-årene er begrunnet i at det var billige lokaler som kunne leies av studenter og kunstnere, samtidig som det var kort avstand til sentrum. Flere utbyggings- og omformingsprosjekter er i gang og en del er fullført. Nydalen utgjør det største omformingsområdet og er en liten bydel i seg selv. Arealene langs Akerselvas elvebredd har blitt et attraktivt område for urbant friluftsliv og fysisk aktivitet, og er en viktig grønnkorridor for gang- og sykkeltrafikk. Området er også lett tilgjengelig med kollektivtransport. Gamle fabrikklokaler ligger vegg i vegg med ny bygningsmasse med godt over 10 000 arbeidsplasser, med tyngdepunkt innen telekommunikasjon og media. Ny bygningsmasse er i stor grad tilpasset bygninger fra tidligere tiders industrivirksomhet, og de kulturhistoriske elementene bidrar til å gi området egenart og positiv identitet. Et attraktivt og mangfoldig restaurant- og kulturtilbud har også vokst frem. Området er et godt eksempel på at bevaring og nyskaping kan foregå side om side, og samtidig nyte godt av hverandre.

Omformingsprosessene langs Akerselva er resultat av et positivt samspill mellom offentlig planlegging og miljømessig oppgradering på den ene siden, og endringer i næringsstruktur og næringsutvikling på den andre siden. Offentlige og private aktører har over tid virket sammen på en slik måte at områdets potensial er realisert til glede både for næringsliv, studenter og byens innbyggere.

Nydalen

Nydalen er valgt som et avgrenset område langs Akerselva i Oslo. Kommunedelplanen for Akerselva Miljøpark danner rammen for prosjektet, og har gitt føringer for utviklingen av den nye bydelen i Nydalen. For å oppnå en bærekraftig utvikling i et område, forutsettes det bla at de som skal bidra til utviklingen tenker langsiktig og har en klar strategi for hvordan området skal framstå når det er ferdig utbygd. Utbygger Avantor kjøpte området i 1986 på

samme tid som stålproduksjonen ble nedlagt og arbeidet mellom stat og kommune om Akerselva Miljøpark startet opp.

Figur 38: Akerselva danner et vesentlig utgangspunkt og er en hovedkvalitet for det nyomdannede Nydalen



Utbygger Avantor har ved flere anledninger trukket fram følgende: Nydalen har et unikt utgangspunkt; – det ligger ved Akerselva som danner hovedkvaliteten for området. Det er mange solide og flotte bygninger som bør bevares og fylles med innhold og kvaliteter. Området har en identitet og historie som det må bygges videre på. Produksjon som fortsatt er ”liv laga” skal beholdes. I et nytt område må det være en miks av arbeidsplasser og boliger. De som bor og arbeider der må ha muligheter for service innen gangavstand. Området må ha god tilgjengelighet i forhold til offentlig kommunikasjon. Området må ha et mangfold i forhold til kultur -, næring - og kunnskapsbedrifter. Ut fra denne bakgrunn, og det vi har sett av resultater i Nydalen fram til nå, ser vi det som interessant å vurdere området i en nordisk sammenheng.

Beliggenhet

Nydalens utbyggingsområde ligger ca. 5 km fra Oslo sentrum i sør, inntil Akerselva og ringveien (”ring 3”) som delvis grense i nord, innenfor Oslo by sin byggesone og ca. 2-3 km til Markagrensa i nord. Området har god kollektivdekning, med nyåpnet T - banering (tunnelbane) og ny T-banestasjon som har knyttet Nydalen til hovedbanenettet for tunnelbanene. Avstand i tid med T-bane: Til Majorstua 7 min., og til sentrum: 11min. Det fins også lokale matebusser til T-baneringen med Nydalens T-banestasjon som et sentralt kollektivknutepunkt. For øvrig finnes det gode bussforbindelser fra Ringveien som dekker en bredere øst/vest forbindelse (flybuss til Gardermoen, busser til Lysaker og Fornebu m.m.)

Historikk

Den industrielle revolusjon satte Nydalen på kartet på midten av 1800-tallet. Akerselva som bruste gjennom området var en kraftkilde ulike industrier kunne dra nytte av, slik som veverier og jern- og spikerproduksjon, som ble etablert rundt 1850. Dermed vokste det også frem et lite samfunn i Nydalen med bedehus, bad og boliger som omkranset elven og industrien. Allerede i 1845 ble det første mekaniske spinneriet Tekstilfabrikken Nydalens Compagnie oppført. På slutten av 1800 tallet var det ca 1000 ansatte, i hovedsak kvinner. I 1853 startet Christiania Spigerverk sin produksjon, og var, i motsetning til spinneriet, en mannsdominert arbeidsplass. I 1950-årene var det ca. 1800 mennesker ansatt her, og bedriften hadde egne borettslag og barnehager.

Figur 39: Gode kollektive transportmuligheter er en forutsetning for en bærekraftig byutvikling i Nydalen



Den trange og karakteristiske Nydalen ble etter hvert hjem for andre industrier, produksjonsområdene ble utvidet og boligene forsvant. De fleste industribedriftene i Nydalen stanset sin produksjon etter 2. verdenskrig. Imidlertid er spikerproduksjonen ivarettatt og det produseres mer spiker her enn noen gang tidligere. Da stålproduksjonen ble flyttet ut av hovedstaden på 1980-tallet, etterlot den seg mange solide bygninger og store arealer, samt spørsmålet – hva kan tungindustriens haller og arealer brukes til nå?

Figur 40: Flotte eldre bygninger er fylt med nytt innhold og gir identitet til bydelen



Utbygger og grunneiers (Avantor) inntreden og en del milepæler

Da konfeksjonsindustrien i Nydalen ble nedlagt rundt 1970, og Stålverket vedtatt nedlagt i 1986, skrek området om en omstrukturering og endring.

Det startet med et vedtak på Stortinget og en ambisjon om å etablere en næringspark – Nydalen Park, som erstatning for industrien som skulle flyttes ut i distriktene. Allerede på slutten av 80-tallet så utbygger Avantor potensialet som lå i det historiske området langs Akerselva. I 1992 ble det nedsatt et utvalg for å se nærmere på Nydalens situasjon og på

bakgrunn av dette komme med forslag til tiltak. Utvalget la fram en endelig rapport i september 1993, hvor hovedforslaget var å etablere et utviklingsselskap for Nydalen i form av et femårig samarbeidsprosjekt mellom en rekke private og offentlige institusjoner og bedrifter. Avantor som utviklingsselskap og grunneier etablerer sitt hovedkontor i Nydalen i 1994. Visjonen er å utvikle Nydalen til en fullverdig bydel som omtalt innledningsvis

En del viktige milepæler:

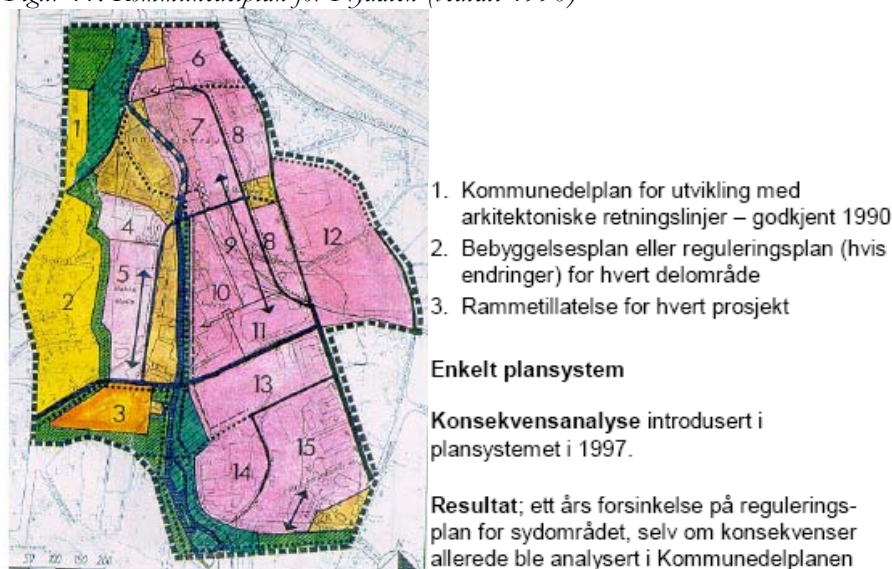
- Nydalen park startet utviklingen fra 1985
- Driften av stål og valseverket ble avviklet 1988-1990
- Kommunedelplanen Nydalsbyen vedtatt 1990
- Første etablering i Nydalsbyen: NRK 1989
- Nydalen-utvalgets innstilling 1993

Utvalget la fram en endelig rapport i september 1993, hvor hovedforslaget var å etablere et utviklingsselskap for Nydalen i form av et femårig samarbeidsprosjekt mellom en rekke private og offentlige institusjoner og bedrifter:

- Utviklingsperiode 1991-2010
- BI til Nydalen i 2005
- T –banestasjon åpnet i 2005
- T-baneringen august 2006-
- Nydalens utbyggingsområde Ferdig utbygd i 2010

Avantor håper da å ha fullbyrdet sin visjon om å skape en grobunn i Nydalen for et dynamisk og helhetlig samspill mellom næringsliv, utdanning, mennesker og miljø.

Figur 41: Kommunedelplan for Nydalen (vedtatt 1990)



Politisk risiko-konflikter

”Politisk risiko” som utbygger kaller det:

- Plansystemet;- der krav om konsekvensanalyse kommer i etterkant av en tidligere planprosess. Forsinkelser for oppstart av gjennomføringsfasen.
- Endringer i kommunedelplanen:
1995: Ny trase for hovedvei syd , etter forslag fra Oslo Plan og bygningsetat(PBE)

1996: Ny T-bane som følge av krav om høyere utnyttelse
1998: Mer bolig, mindre areal til næring.

Offentlige er ikke forutsigbare, men blir enig med utbygger og grunneier:

1997- Oslo kommune v/PBE krever en ny offentlig tverrvei – endring i forhold til vedtatt plan. Avslag fra lokalpolitikere

1998- Oslo kommune v/PBE og Samferdselsetaten krever byggestart for T-baneringen før byggestart i sør- øst område. (rekkefølgebestemmelsene).

Løst ved at bygging vedtas i 2000

1998 Oslo PBE krever 30% reduksjon i utbyggingen inntil nytt kryss på ring 3 er ferdig. (rekkefølgebestemmelser). Avslått av lokalpolitikere

1998 Statens vegvesen krever 85% reduksjon i utbygging inntil Ring 3 er utvidet (innsigelse) Avslått etter forhandlinger mellom lokalpolitikere og Staten.

2003 Bydel/Byrådet og Bystyret krever stopp i boligbygging inntil tomt for ny skole er bestemt (rekkefølgebestemmelser). Et valginnspill som ble løst etter valget 2003.

Avantor mener disse konfliktene som oppsto pga offentlig initierte endringer, kunne veltet hele prosjektet. Avantor har sine anbefalinger til bedring av plansystemet i transformasjonsområder fremtidige behov:

Kommunedelplan for området

- Må være et overordnet element
- Konsekvensanalyse bør utføres som en del av planen (hvilket vil komme inn i ny plan og bygningslov)

Reguleringsplan og utbyggingsavtale

- Planen bør være gjennomføringsvennlig
- Tosidig forpliktende utbyggingsavtale må godkjennes samtidig med reguleringsplanen
- Utbyggingsavtalen må være nært knyttet opp til reguleringsplanen og inkludere alle grunneiere/utbyggere

For øvrig

- Plan – og bygningsloven (pbl) må ha juridiske bestemmelser som tillater transformasjon selv om noen grunneiere/utbyggere er uenig. Urbant jordskifte løser ikke hele dette problemet. (Ekspropriasjon finnes, men lite politisk vilje til å bruke det)
- For å kunne gi bærekraftig utvikling må erstatningsregler/verdifastsetting endres slik at alle områder innenfor transformasjonsområdet har ”lik verdi”. Eksempelvis bør friområde ha samme verdi som et boligareal.

Resultat

Utviklingen av Nydalen er et av de største byutviklingsprosjektene som gjennomføres i Norge i dag. Nydalen er blitt et samlingspunkt for bedrifter, kultur, utdanning og servicetilbud. I dag har omkring 200 bedrifter lokalisert i Nydalen, og omkring 8000 mennesker har sin arbeidsplass her. En ny sentral T – banestasjonen er blitt et kunstverk der lys, musikk, teknologi og arkitektur er utformet som en integrert helhet. T-baneringen har knyttet Nydalen til sentrum og til andre deler av Oslo og er en svært viktig premisse for en positiv utvikling av området både nå og i framtiden. Når området ferdigstilles i 2010, vil om lag 18.000 mennesker jobbe, studere og bo her. Nydalen vil ferdig utbygget bestå av næringsbygg, servicetilbud, boliger og utdanning i tillegg til vernede, gamle industribygg og flott natur langs med Akerselva.

Spekteret av ny og gammel bebyggelse skaper et bymønster der miljø, vekst og levevilkår for leietakerne prioriteres. Det er et levende område under utvikling, som brukes aktivt av mennesker i og utenfor bydelen. Selv om badene og bedehusene uteblir, er et nytt samfunn vokst frem: Nydalen, et nytt senter for næringsliv, utdanning, servicetilbud, kultur og miljø. Boligene er igjen på plass, og det er Nydalen har blitt en levende bydel.

Vurderinger

Utvikler Avantor har hatt en utbyggingsstrategi i et 20 års perspektiv. Det er bevisst satset på kvalitet med utgangspunkt i elva og de gamle bygningene, noe som også kommunedelplanen for Akerselva miljøpark og Nydalsområdet ga som ramme. Utbygger har også vært veldig bevisst i sitt valg av et mangfold av bedrifter som kulturinstitusjoner som Riksteateret og Rikskonsertene, Bokklubben, Nydalen Studios, NRK, KIFT-næringene, og avanserte miljøbygg (Nydalen Energisentral og miljøprosjektet Nydalspynten, Solsiden bolighus) og nå i løpet av siste året Bedriftsøkonomisk Institutt (BI). Det har vært viktig for utvikleren at folk som arbeider og bor i Nydalen skal kunne nå vesentlig service innenfor gangavstand fra arbeid/bolig.

Etter at BI og studentene kom til bydelen, har det blitt et ennå mer pulserende liv i Nydalsområdet. Det er alltid folk på farten; et yrende liv både av gående, joggende og syklene i de flotte turarealene langs elva, og mennesker som beveger seg mellom butikkene, restaurantene, arbeidsplassene, studiestedet og boligene. De historiske bygningene er fortsatt i bruk etter omfattende rehabilitering og styrker inntrykket av en levende bydel.

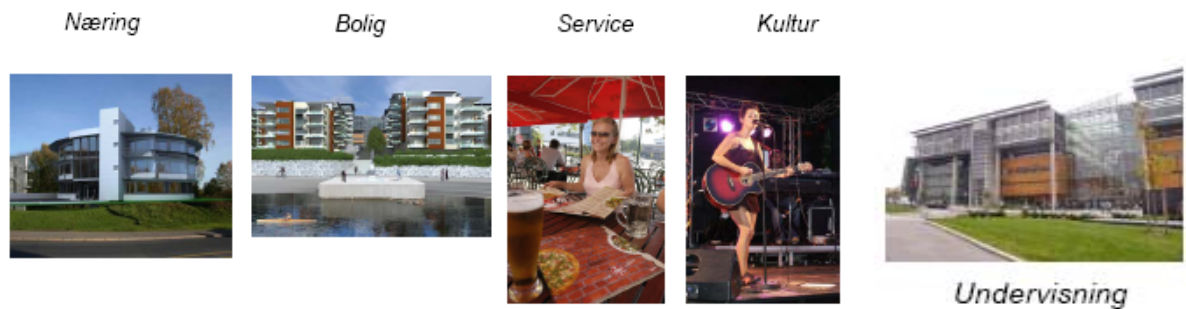
Det er ikke tilfeldig at Nydalen i dag fremstår med en blomstrende næringspark og et attraktivt boligområde. Avantor er en langsiktig forvalter, som selv har langsiktige eiere og leietakere. De har helt siden midten av 80-tallet hatt fokus på å lage et ideelt miljø for de nye kunnskapsbedriftene som har vokst frem. Det handler delvis om infrastruktur, der de har et nært samarbeid med stat og kommune. Resultatet er bla et godt utbygget kollektivnett og t-banering der Nydalens T-banestasjon er sentral for området. Veinettet bidrar også til at området er lett tilgjengelig fra alle kanter. Så er det den usynlige infrastrukturen, et bredbåndsnett med høy kapasitet, som styrkes ytterligere ved at flere KIFT næringer har lokalisert seg i Nydalen.

Et viktig moment for at Nydalen ”ser bra ut” er at utbygger har tatt på seg driftsoppgavene for hele området slik at arealene framstår som velpleiet og velstelt. Det bidrar til at ramponering av bygninger og utearealer blir redusert. Dette er et uvanlig grep i norsk byforvaltning, og flere kommuner og utbyggere bør sammen utvikle driftsavtaler for helhetlige områder. Det er viktig at investerte midler blir ivaretatt på en god måte i byforvaltningen også i fremtiden.

Med store deler av bygningsmassen på plass og en stor variasjon i brukerne, ligger mye av fokus fremover på å styrke Nydalens posisjon som en spennende bydel. Det holder ikke å plassere masse mennesker i et område, og tro at resultatet blir en såkalt ”levende” bydel. For utbyggeren Avantor handler byutvikling først og fremst om å skape møteplasser, steder der folk ønsker å ferdes og å være sammen. Samtidig skal folk fungere i hverdagslivet og skjermes fra pågående anleggsvirksomhet, slik at de ikke opplever at de er på en anleggsplass hele tiden. Utbygger har derfor planer for når de opparbeider utearealer og lager lunger inne i bydelen. Det jobbes aktivt med felles kulturarrangementer, for eksempel Sommerfestivalen og tiltak som fører ansatte fra bedriftene sammen, og først da kommer resultatene av seg selv.

Figur 42: Nydalen er i stadig endring

Nydalen står ikke stille.....



Kilder:

Avantor, ved adm. direktør Christian Joys, presentasjon i Miljøverndepartementet, 15.juni 2006

Avantors informasjon og publikasjoner på nettsiden <http://www.avantor.no/>

St.meld.nr. 29 (1992-1993) Om nærmiljøpolitikk, kap. 3.11 Akerselva Miljøpark

Plannytt nr 5/2004: Akerselva Miljøpark og Akerselva innovasjonspark: Bytransformasjon ved tilfeldigheter og governance, Knut Halvorsen

Plannytt nr.5/2006 Urban governance i Kunnskapsbyen, Knut Halvorsen

Tettstedsprogrammet

(Kristin Omholt-Jensen, Miljøverndepartementet Norge)

Hvordan lykkes med tettstedsutvikling

Gjennom Tettstedsprogrammet er det høstet mange erfaringer og kloke grep for kommuner og fylker som ønsker å satse på tettstedsutvikling. De viktigste suksesskriteriene er kommunal gjennomføringskraft, tro på egne krefter og fremtiden, og en kjærlighet til stedet.

Selv om arbeidsplasser betyr mye, er det ikke lenger tilstrekkelig for at folk har lyst til å bosette seg på et sted. Ønsket om andre kvaliteter som et rikt fritidstilbud, kultur- og naturopplevelser, varierte møteplasser og et godt sosialt miljø betyr stadig mer for folks bostedsvalg. Et mer mobilt og tjenesterettet næringsliv fører også til at folks bostedspreferanser veier tyngre på vektskålen når næringslivet skal velge hvor det skal etablere seg, eller ta stilling til videre drift. God stedsutvikling er derfor bra for verdiskaping og næringsutvikling.

I programmet ”Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene” (2001-2005) har 16 kommuner fra fire fylker hatt som mål å gjøre kommunesenteret sitt mer attraktivt og miljøvennlig, som bosted for nye generasjoner. Ikke minst har det vært viktig å legge til rette for at ungdom og kvinner finner det fristende å flytte til eller bli boende i distriktene. Satsingen har vært et ledd i arbeidet med å oppfylle den overordnede politiske målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og skape bedre balanse mellom by og land.

Figur 43: Deltakende fylker og kommuner



Mer enn 250 små og store tiltak

Gjennom Tettstedsprogrammet har tettstedene blitt mer miljøvennlige og attraktive. Til sammen er det gjennomført mer enn 250 små og store fysiske tiltak, og mange er fortsatt under planlegging eller i ferd med å komme til syne. Resultatene viser imidlertid at det er et stort sprang mellom de kommunene som har lyktes best og de som fortsatt ligger i startgropen. Men mye nyttig erfaring og lærdom finnes det i alle kommunene.

De fleste kommunene har utviklet en bred tilnærming til tettstedsutvikling med fokus på å skape bolyst og identitet basert på lokale tradisjoner, kultur, estetikk og næringsutvikling. Flere kommuner har tatt fatt på fornyelse av sentrumsområdet med flere boliger og kontorer og mer attraktive uteområder. I de fleste tettstedene er det gjennomført eller planlagt miljøgater, gang- og sykkelveier, opprydding i parkeringsforholdene eller nye kommunikasjons tilbud for ungdom. Mange har arbeidet med å gjøre tilgjengeligheten til bygninger og steder bedre og det er gjennomført tiltak som gjør det lettere å orientere seg i gater og uterom. Det er også etablert en rekke uformelle møteplasser for innbyggerne, spesielt for ungdom: klubber, kaféer, musikkhus, kino, ungdomssentre og internettkafé.

Mange av tettstedene har lagt vekt på å øke den estetiske kvaliteten både i nye utbyggingsprosjekter og ved å sette i verk oppryddings- og forskjønnings tiltak i eldre bebyggelse og det offentlige rom. Det er også utarbeidet visuelle veiledere og

fargeplaner. Flere tettsteder har satset på lyssetting av viktige bygg og landemerker som et trivelseskjapende tiltak og for å framheve stedet og dets identitet, spesielt i mørketiden. Kulturminner og kulturmiljøer har hatt stor oppmerksomhet i programmet. Eldre bygninger, som stasjonsbygninger og brygger, er blitt tatt vare på og brukt til nye formål. Dette har bidratt til å styrke tilhørigheten, det sosiale miljøet, og utvikle stedet.

I flere tettsteder er det gjennomført tiltak for å utvikle næringslivet. Det er satt i gang produksjon og salg av gatemøbler, skilt og lokal stein med basis i prototyper utviklet lokalt. På noen steder er det startet kaféer og andre foretak blant annet i eldre restaurerte bygg. Videre er det opprettet næringshage og etablert hotell- og konferansetilbud som både dekker lokale behov og nyttes i reiselivssammenheng.

Stedsutvikling styrker fremtidstro, identitet og stolthet

Undersøkelser viser at Tettstedsprogrammet har styrket folks identitetsfølelse, tilhørighet og stolthet over eget sted. Bevissthet om egne kulturminner, historie og tradisjoner blant annet i forhold til håndverk, næring og kultur har stått sentralt i de fleste kommunene.

Selv om miljøperspektivet ikke har vært spesielt vektlagt i kommunene, viser resultatene at stedene har utviklet seg i miljøvennlig retning. De fleste kommunene har lagt vekt på å fortette i sentrum, legge til rette for miljøvennlig transport og sørge for god tilgjengelighet for alle. Hele 12 av de 16 tettstedene har redusert arealbruket per innbygger til tross for økning i folketallet. Kommunene har også arbeidet aktivt med å sikre og ruste opp grøntområder i sentrum og langs elv eller sjø, gamle byparker, torg og tusenårssteder. Miljøhensyn er også ivare tatt gjennom installering av varmepumper, bruk og gjenbruk av materialer og utnyttelse av lokalt råstoff.

En hovedforutsetning for å lykkes med tettstedsutvikling er at det finnes lokalpolitisk vilje og kraft til å gå løs på oppgaven, skape oppslutning i lokalsamfunnet og prioritere ressurser til arbeidet.

En annen viktig drivkraft for tettstedsutvikling er troen på at stedet har en fremtid, som en trygg ramme for det gode liv for en selv og nye generasjoner. Fremtidstro og optimisme er også forutsetninger for at innbyggerne og næringslivet skal foreta investeringer og satse på boliger, arbeidsplasser og utbygging av servicetilbudet. Denne fremtidstroen må skapes av lokalsamfunnet selv.

Den tredje, og kanskje viktigste drivkraft i alle lokalsamfunn er folks kjærlighet og tilhørighet til hjemstedet. Her har de sine røtter og sin identitet. Vi ser at folk mobiliserer når det skjer noe som kan true stedets framtid, som for eksempel nedleggelse av bedrifter, skoletilbud eller sykehus. Og de slutter opp om felles arrangementer, deltar i dugnader og stiller opp for lokale lag og foreninger.

Kommunen i førersetet – utvid det lokalpolitiske handlingsrommet

De kommunene som lyktes best i Tettstedsprogrammet, satte tettstedsutvikling tydelig opp på den politiske dagsorden, og koblet arbeidet til beslektede aktiviteter i kommunen for å

oppnå synergieffekter. De maktet å prioritere ikke-lovpålagte oppgaver i tider med stramme kommunaløkonomiske rammer. Dette er kommuner som ser muligheter der andre ofte ser begrensninger, og som viser mot og tør å ta nye grep for å skape sin egen fremtid. Gjennom vilje og evne til handling utøver slike kommuner en aktiv rolle som samfunnsutviklere.

Samfunnsutviklerrollen forutsetter at kommunene tar initiativ til samarbeid med innbyggere, organisasjoner og næringsliv, og er katalysator for å drive prosesser fremover. I Tettstedsprogrammet har ulike former for samarbeid og partnerskap gjort det mulig å realisere prosjekter som ellers ikke har vært mulig innenfor rammen av kommunale budsjetter. Kommunene bør være oppmerksomme på hvilke roller og ansvarsforhold som er gjeldende i et samarbeid, og sørge for å sikre demokratiske beslutningsprosesser som ivaretar ulike gruppers behov, helhet og langsiktighet

God forankring og organisering er en forutsetning for vellykket stedsutvikling. De kommunene som har lyktes best, har prioritert arbeidet og forankret det skikkelig i politisk og administrativ ledelse, kommuneorganisasjonen for øvrig, næringslivet og befolkningen.

Siden stedsutvikling favner bredt og er langsiktig, blir resultatet best dersom arbeidet inngår som en integrert del av arbeidet i kommunens ulike etater og koples til beslektede aktiviteter i kommunen. Arbeidet bør også bygge på erfaringer og resultater fra tidligere planleggings- og utviklingsarbeid, og på kompetanse som allerede finnes i organisasjonen. Denne type utviklingsarbeid er sårbart og stopper lett opp dersom organiseringen ikke er tilstrekkelig robust eller er avhengig av enkeltpersoner.

Stedsutviklingsarbeid bør være forankret i kommuneplanen eller en delplan for tettstedet eller for sentrumsområdet. Dersom kommunen ikke har slike planer, bør de utarbeides tidlig i prosessen i nært samarbeid med innbyggerne. Aktiv medvirkning i planprosessen vil bidra til å gi aktørene et sterkere eierforhold til planen og gjøre gjennomføring lettere. Gode, langsiktige planer gir dessuten forutsigbarhet, noe næringslivet etterspør.

Bygg på egne krefter og kreativitet

En grunnleggende forutsetning for å lykkes med tettstedsutvikling, er å utløse den menneskelige kreativitet, kunnskap og erfaring som finnes på ethvert sted. Å mobilisere stedets egne innbyggere, skole, foreninger og næringsliv er derfor en nøkkel i arbeidet med tettstedsutvikling. Samarbeid om gode fysiske løsninger og fellestiltak styrker lagånd og det sosiale nettverket, gir den enkelte eierfølelse og gjør folk mer stolte av stedet. Dette fremmer bolysten. Dugnadsarbeid kan også bidra til å gjøre prosjekter økonomisk gjennomførbare.

Særlig viktig er det å trekke ungdom aktivt inn i prosessene. Ungdom som får et positivt forhold til hjemstedet ved å få muligheten til å påvirke egen fremtid og tilføre stedet kvaliteter som opptar dem, vil lettere bli boende eller flytte tilbake når de er ferdige med utdannelsen eller har fått arbeidserfaring andre steder. I Tettstedsprogrammet har ungdom deltatt aktivt gjennom idédugnader, barne- og ungdomsråd, oppfølging av konkrete tiltak og dugnadsarbeid. Erfaringen er at ungdom er opptatt av konkrete tiltak, de er handlingsorienterte og utålmodige. Dette innebærer at det jevnlig er nødvendig å starte med nye grupper eller invitere nye medlemmer inn i gruppene, slik at arbeidet ikke stopper opp når ungdom flytter ut av kommunen.

Erfaringene viser at de fleste kommunene har prioritert kvinners generelle deltakelse i idéutvikling, prosjektplanlegging og gjennomføring. Dette ser ut til å sikre kvinners innflytelse i tettstedsutviklingen på en bedre måte enn ved å opprette spesielle fora eller grupper bare for kvinner, selv om det er eksempler også på dette. At kvinner er godt representert i ulike grupper og beslutningsprosesser er viktig for å sikre at "kvinneperspektivet" blir ivaretatt. Dette gjelder særlig i spørsmål om oppvekstvilkår, estetikk, møteplasser og kultur, som kvinner ofte er mer opptatt av enn menn.

Sats på det lokale næringslivet

Stedsutvikling kan være god næringsutvikling, og attraktive steder er attraktive også for næringslivet. Kommunene og næringslivet opplever derfor vinn-vinn-situasjoner i samarbeidet om tettstedsutvikling. Vakre og velholdte steder virker tiltrekkende på publikum og skaper grunnlag for handel og annen aktivitet. Næringslivet kan også gi tilskudd til idrettslag og kulturaktiviteter, og dermed bidra til at det lokale kultur- og fritidstilbudet blir mest mulig attraktivt. Stedsutvikling åpner også opp for produktutvikling og produksjon av nye produkter, og bidrar dermed til lokal verdiskaping og arbeidsplassutvikling. Tettstedsprogrammet har vist at slike innovasjoner har lagt grunnlag for produksjon og salg langt utover den lokale etterspørselen.

Samarbeid med næringslivet krever imidlertid ofte en omlegging av kommunens tradisjonelle arbeidsmåter: fra å legge hovedvekten på planlegging og tilrettelegging, til å gå mer aktivt inn i partnerskap med næringslivet om gjennomføringen.. Det bør legges til rette for at kommunen og næringslivet kan utvikle felles visjoner og mål for tettstedsutviklingen, og konkretisere samarbeid og avtaler om finansiering og gjennomføring av enkeltprosjekter.

Erfaringene fra Tettstedsprogrammet har vist at det er mulig å finansiere tettstedsutvikling selv om den økonomiske situasjonen i kommunene er anstrengt. I de fleste tilfellene har finansieringen skjedd gjennom spleiselag. Kommunens egen vilje til satsing er ofte en forutsetning for å utløse midler fra næringslivet og ulike offentlige tilskudds- og investeringsordninger. Dette krever klare politiske mål, kommunal vilje til økonomisk satsing, samarbeid med næringslivet og folkelig engasjement.

Tettstedsutvikling er et sammensatt og mangesidig arbeid som krever kompetanse og kunnskap på en rekke områder som blant annet: fysisk planlegging, formgivning, ledelse og gjennomføring av prosjekter, prosessledelse og informasjon. Mange kommuner har i hovedsak slik kompetanse selv, men på noen områder er det behov for å styrke den.

Ting tar tid – unngå prosjekttretthet

Å skape god medvirkning må være en kontinuerlig prosess fra idé til gjennomføring og evaluering, enten det gjelder på overordnet programnivå eller avgrensede prosjekter. Det tar ofte lang tid før langsiktige, omfattende og kostnadskrevende prosjekter kan realiseres. For å opprettholde engasjementet og interessen for arbeidet, er det viktig å få gjennomført en del små, konkrete og rimelige tiltak så raskt som mulig slik at folk ser resultater av innsatsen. Hyppige utskiftninger av aktører eller løse koblinger mellom de ulike aktørene, er med på å bryte kontinuiteten.

Bygg på det lokale særpreget

Økende globalisering og sterk påvirkning utenfra fører til at regioner, byer og steder blir stadig mer like. Dette har fått mange til å hevde at det særegne ved steder og lokale kulturer og tradisjoner er i ferd med å forsvinne. Steder har i stor grad mulighet til å forme og påvirke sin egen fremtid. Det ligger dessuten store utviklingsmuligheter i å bygge på stedets særpreg: historien og natur- og kulturmiljøet, den lokale byggeskikken, håndverks- og mattradisjoner, lokalt råstoff og annet som er typisk for området. Det kan også være bevisst utnyttning av stedsforankret bransjekompetanse eller utvikling av natur- og kulturbaserte nisjeprodukter, opplevelsespakker og turistattraksjoner.

Stedsformidling er viktig for å gi mulige tilflyttere et positivt, men realistisk bilde av stedet og dets fortrinn. Kommunale eller interkommunale nettsider er effektive for å markedsføre kommunen som et attraktivt bosted og for å informere om boligmarkedet, næringsliv, arbeidsmarked, service- og tjenestetilbud, barnehage- og skoletilbud, kulturtilbud og fritids- og rekreasjonstilbud. Nettsidene er også en viktig formidlingskanal til egne innbyggere.

Kommunene kan også benytte seminarer og utstillinger, videoer, kulturaktiviteter, messer eller andre større markedsarrangement til å markedsføre seg selv. I mange tilfeller er det en

fordel å samarbeide regionalt for å få større gjennomslagskraft i profileringen. Dette gjelder for eksempel utvikling av lokal mat der en hel region kan gå sammen for å bygge opp kompetanse, utvikle produkter og drive felles markedsføring. Det samme gjelder innenfor kultur og reiseliv.

En bevisst mediastrategi i forhold til lokal- og regionalmedia er viktig for å profilere stedet. Det betyr mye både for egne innbyggere og potensielle tilflyttere hvordan et sted blir presentert i mediene. Mye positiv omtale gir økt stolthet og identitetsfølelse, noe som påvirker innbyggernes oppfatning av stedet og gir økt fremtidstro. Dette fører igjen til at de selv omtaler eget sted mer positivt utad og blir bedre markedsførere. Kommunene bør derfor jobbe aktivt med å selge inn gode saker, møte negative saker på en positiv og offensiv måte, og skape et godt samarbeidsforhold til journalister.

Stedsutvikling er et av de områdene hvor fylkeskommunen naturlig kan ha rollen som regional utviklingsaktør. Det gir mulighet til å kople det brede samfunnsperspektivet gjennom fylkesplanen til veiledningen som fylkeskommunen skal yte overfor kommunene i kommuneplanarbeidet. Mange fylker har stedsutvikling som strategi i sin fylkesplan og har avsatt midler til tettstedstiltak i de regionale utviklingsprogrammene. Fokus på stedsutvikling på regionalt nivå vil gi temaet høyere legitimitet og status.

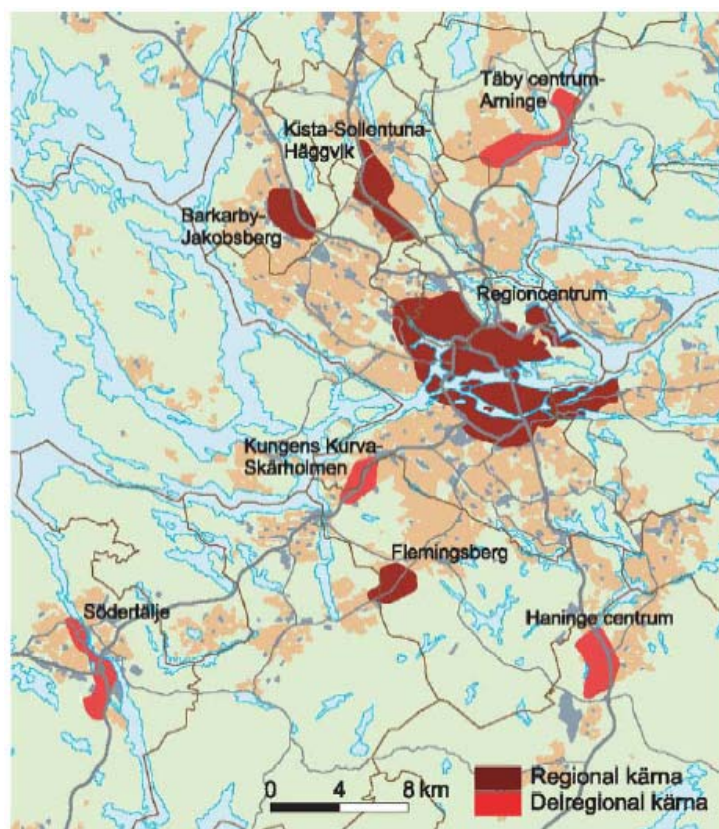
I Tettstedsprogrammet hadde fylkeskommunene en sentral rolle i forhold til kommunene gjennom å veilede prosjektledere og medarbeidere i kommunene, gi opplæring, etablere nettverk for erfarings- og kunnskapsutveksling mellom deltakerne og kople arbeidet til regionalt utviklingsprogram og fylkesplanens strategier for tettstedsutvikling.

Västra Flemingsberg som del av ny regional kärna i Stockholms län

(Olov Schultz, Boverket, Sverige)

Flemingsberg, ett storskaligt s.k. miljonprogramsområde från 1970-talet, ska utvecklas till en attraktiv regional kärna. Ett kommunöverskridande samarbete mellan Huddinge, Botkyrka och Stockholms läns landsting har etablerats. Ett gemensamt strategiskt utvecklingsprogram har tagits fram och är på s.k. öppen remiss fram till november 2006. Som ett led i utvecklingen avser Huddinge kommun, med hjälp av ett förslag till ny detaljplan som tagits fram under våren 2006, förbättra sambanden mellan bostadsområde, stadsdelscentrum och arbetsplatser i Flemingsberg. Den nya detaljplanen ska möjliggöra en förtätning genom utbyggnad av bostäder, arbetsplatser och handel. Samtidigt ska stadsrummen som omger Flemingsbergs stadsdelscentrum och entrén till Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge göras mera stadsmässiga.

Figur 44: Flemingsberg som en regional kärna i regionala utvecklingsplanen

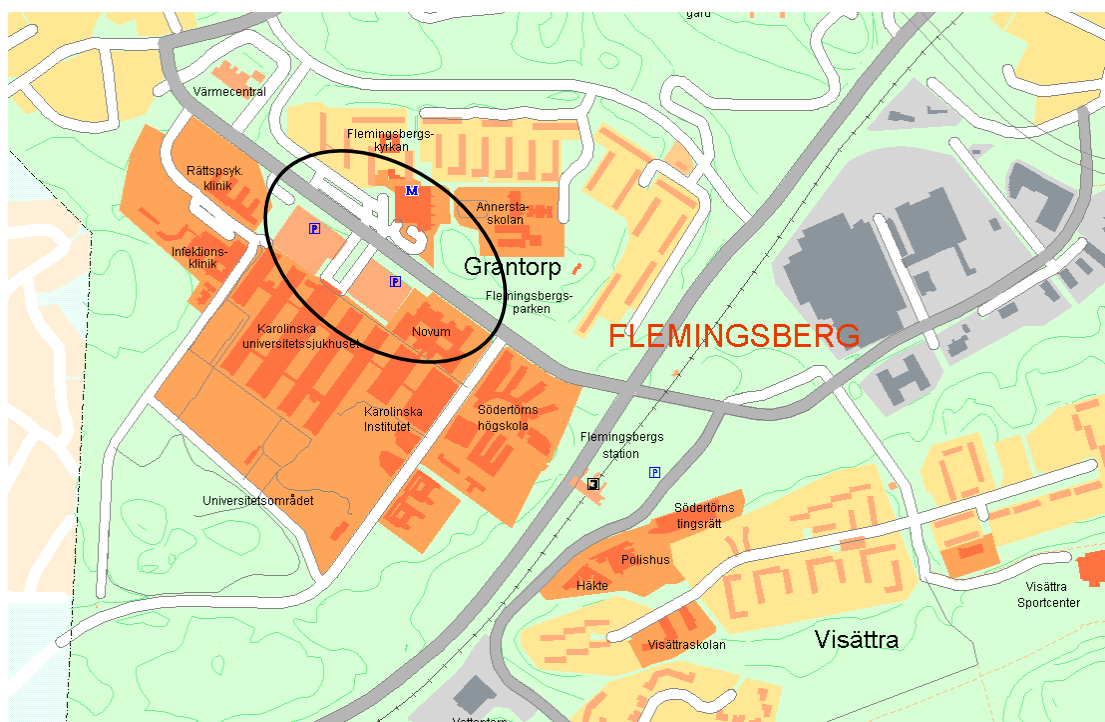


Den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län innebär att en stor del av de väntade nya bostäderna och arbetsplatserna ska lokaliseras i yttre regionala kärnor.

Källa: RUF5

Flemingsberg, 15 km söder om Stockholm utpekats som ny regional kärna i RUF5, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. Karta hämtad från Stockholms läns landstings, Botkyrka kommuns och Huddinge kommuns gemensamma utvecklingsprogram.

Figur 45: Översiktskarta över Flemingsberg



Källa: Utdrag från kommunkartan, Huddinge kommun

Flemingsberg har god tillgänglighet med kollektivtrafik, både bussar och tåg. Flemingsbergs station trafikeras av pendeltåg, intercitytåg och X2000. Parallellt med Södra stambanan går Huddingevägen, länsväg 226. Hälsovägen går planskilt över denna i väst-östlig riktning. Det nu aktuella detaljplaneområdet ligger på båda sidor av Hälsovägen i Västra Flemingsberg (utmärkt med ellips). I väster syns kommungränsen mot Botkyrka.

Flemingsberg är en stadsdel av Huddinge

Flemingsberg är en stadsdel med cirka 12 000 invånare i Huddinge kommun cirka 15 km söder om Stockholm. Namnet kommer från Flemingsbergs gård, ett säteri som en gång ägdes av familjen Fleming. Västra Flemingsberg, som också kallas Grantorp, bebyggdes i början av 1970-talet med höghus i klara färger, en del av miljonprogrammet. Intill bostadsområdet ligger Flemingsbergs centrum, ett närcentrum med några butiker, restauranger och bibliotek i en tvåvånings suterrängbyggnad. På andra sidan Hälsovägen, med förbindelse via en gångbro, ligger Huddinge sjukhus, som numera är en del av Karolinska universitetssjukhuset. Även här har det under senare år etablerats en del mindre butiker, caféer och matställen. Intill sjukhuset ligger en del av Karolinska institutet, forskarparken Novum, Södertörns högskola och Flemingsbergs station. Stationen har tågstopp för både pendel- och fjärrtåg inklusive X2000. Med pendeltåget tar det tjuugo minuter till Stockholm C. På andra sidan järnvägsspåret ligger Östra Flemingsberg, med flerbostadsområdet Visättra och nyttillkomna byggnader för polisshus, häkte och tingsrätt.

Figur 46: Flygbild över Västra Flemingsbergs bostadsområde



T.v. Bostadsområdet Västra Flemingsberg, även kallat Grantorp. Längst upp till vänster syns den låga byggnaden med stadsdels-centrum.

Fotot hämtat från Stockholms läns landstings, Botkyrka kommuns och Huddinge kommuns gemensamma utvecklingsprogram.

Källa: Stockholms läns landsting

Från stadsdelscentrum leder idag en gångbro över Hälsövägen till sjukhuset. Bredvid går en bilramp upp från Hälsövägen till sjukhusets huvudentré. Under bussrampen, med dagsljus som silar ned genom det smala schaktet, ligger kontorslokaler.

Figur 47: Bilder av Hälsövägen i Flemingsberg



Källa foton: Olov Schultz

Förberedelser för planeringen på olika nivåer

I RUFSS, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, som tagits fram av Regionplane-kontoret vid Stockholms läns landsting, anges Flemingsberg som en av totalt sju framtida regionala kärnor utanför centrala Stockholm. Området har identifierats genom att det har god tillgänglighet, stora markreserver och förtättningsmöjligheter.

Huddinge kommun, Botkyrka kommun och Stockholms läns landsting har träffat en principöverenskommelse om en fast organisation för utveckling av den regionala kärnan Flemingsberg och formulerat ett utvecklingsprogram som är utsänt på bred remiss till november 2006. Man vill dra fördel av den högre utbildningens och forskningens unika förutsättningar i Flemingsberg; stimulera innovationer och entreprenörskap; stärka relationerna till omvärlden; tillskapa mer bostäder, företag, arbetsplatser och service; förbättra stadsmiljöns kvalitet; utveckla och stärka begreppet "Flemingsberg".

Översiktsplanen som styrande instrument

I översiktsplanen för Huddinge kommun från år 2000 är området söder om Hälsovägen (sjukhusområdet) utlagt som allmän byggnad/område. Norr om Hälsovägen är Flemingsbergs centrum redovisat som område för handel och närservice. Resterande del ligger som utredningsområde, pågående markanvändning och allmänt område. Utmed Hälsovägen går ett reservat för snabbspårväg. Den nya detaljplanen ansluter till översiktsplanens riktlinjer.

I det strukturerade samarbetet mellan Huddinge, Botkyrka och landstinget har man uttalat viljan att definiera gemensamma planeringsförutsättningar och upprätta en fördjupad översiktsplan för Flemingsberg. En sådan fördjupning kommer alltså att både bli kommungränsöverskridande och ha såväl ett lokalt som ett regionalt perspektiv.

Flemingsberg får ses som ett mönsterbildande exempel på hur en lokal-kommunal-mellankommunal-regional process kan byggas upp. Flemingsberg ligger i den enda del av landet där det under lång tid förekommit en vägledande, fysisk, regional planering. Detta har stimulerat till tvärkommunala kontakter som etablerats i en fast struktur under de senaste åren. De tankar som utvecklats inom det regionala och mellankommunala samarbetet har legitimitet och förankring i kommunens detaljplanearbete.

Detaljplaneprocessen

Detaljplanen omfattar området på båda sidor av Hälsovägen. Från sjukhusentrén i söder till stadsdelscentrum och trappan upp till bostadsområdet på norra sidan. Karta hämtad från kommunens planbeskrivning.

Figur 48: Detaljerade översikt av Hälsovägens befintliga bebyggelse



Källa: Huddinge kommun

Drivande och styrande faktorer samt kommunens planeringskriterier

I Flemingsberg går flera behov och möjligheter hand i hand:

- Behovet av att förbättra den sociala hållbarheten i det befintliga miljonprogramområdet
- Trycket på att tillskapa fler bostäder i Stockholmsregionen
- Behovet att förbättra stadsdelscentrums tillgänglighet och attraktivitet
- De goda möjligheterna till näringslivsutveckling i just Flemingsberg, med klusterverkan mellan universitet, universitetssjukhus och bioteknikföretag.

Genom nyexploatering i ett befintligt, funktionalistiskt trafikseparerat stadsmellanrum, så kan man åstadkomma nya bostäder och lokaler samtidigt som man förbättrar den offentliga miljön och knyter de tidigare fysiskt funktionsseparerade storskaliga delområdena närmare varandra: bostadsområdet, området för service och handel samt de stora institutionella arbetsplatserna.

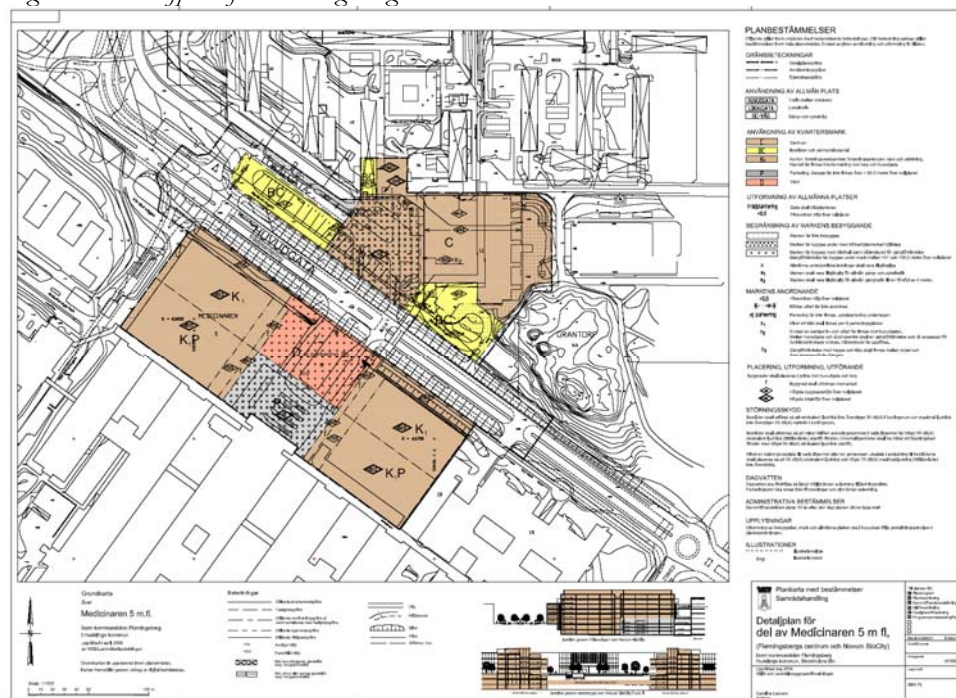
Just denna detaljplan exploaterar inte någon del av grönstrukturen, men grönfrågorna är inte de som står i fokus för utvecklingsprocessen i Flemingsberg; förtätning och utveckling av olika slags obebyggd mark inom den stadsdelen bedöms som riktig, eftersom detta motverkar stadsutglesning och ianspråktagande av oexploaterade markområden på andra håll.

Den urbana förvaltningen av stadsdelen Flemingsberg sker i både Lissabonstrategins och Göteborgsstrategins tecken. Man nyttiggör stadsdelens goda tillgänglighet med snabb kollektivtrafik och tar fasta på stadsdelens roll som regional kärna i en storregional arbetsmarknad, där Flemingsberg utvecklar sitt näringslivs- och kompetenskluster. Bostadsområdets sociala attraktivitet stegras av näringslivets utveckling och satsningen på ett mera attraktivt stadsdelscentrum för handel och service. Därmed nyttiggörs på ett bättre sätt också bostadsområdets goda tillgänglighet till den regionala arbetsmarknaden och det blir mera attraktivt också att bygga nya bostäder i stadsdelen.

Detaljplanens utformning

Detaljplanen behandlades i maj maj 2006 i en samrådshandling.

Figur 49: Detaljplan för Flemingsbergs centrum



Källa: Huddinge kommun

Figur 50: Utdrag från detaljplanens laga karta (Flemingsberg)



Källa: Huddinge kommun

Detaljplanen syftar till att förbättra sambanden mellan det i norr belägna bostadsområdet i Västra Flemingsberg (Grantorp) och det i söder belägna sjukhusområdet och skapa en tätare stadsmiljö kring Hälsövägen genom en utbyggnad av bostäder, arbetsplatser och handel.

Hälsövägen

Hälsövägen, på plankartan benämnd Huvudgata, är idag en barriär som delar upp stadsdelen i områden som har dålig kontakt med varandra. Planförslaget innebär att Hälsövägen byggs om till en trädplanterad, icke planskild stadsgata, med busshållplatser utmed gatan, samt med framtida möjlighet att bygga ut spårtrafik i mitten av gatan.

Söder om Hälsövägen

Området är idag ett lapptäcke av hårdgjorda ytor: storskaliga parkeringsplatser, bussramp, nedfart till underjordsparking och ambulansinfart, gångstråk i förlängning av en gångbro över Hälsövägen. Detaljplanen möjliggör en utbyggnad av byggnader för forskning i fem till sju våningar på båda sidor om ett nytt entrétorg till sjukhuset. De nya byggnaderna får en något lägre byggnadshöjd i fem våningar i de delar som vetter mot entrétorg och gata; här föreskrivs att handel får finnas i bottenvåning mot torg och huvudgata, mot torg ska bottenvåning utformas som arkad. Entrétorget ligger i sin helhet på kvartersmark och är indelat i två användningsområden: Området närmast sjukhusentrén i söder är utlagt för parkeringsändamål inklusive underjordsgarage. Området närmast Hälsövägen är utlagt för vårdändamål, eftersom en gångförbindelse får byggas under mark mellan de båda forskningsbyggnaderna; inom denna kvartersdel får ingen parkering anordnas. Inom området får med den nya detaljplanen endast en samlad in- och utfart anordnas mot huvudgatan. Mellan huvudgata och sjukhusentré skall en gångförbindelse som är anpassad för funktionshindrade ordnas.

Norr om Hälsovägen

Norr om Hälsovägen möjliggörs en utbyggnad av Flemingsbergs centrum för centrumändamål och bostäder. Ovanpå en utbyggd centrumbyggnad planeras studentlägenheter i två huskroppar varav ett punkthus i 13 våningar. I anslutning till stadsdelscentrum skapas en öppen yta med en utvidgning av befintlig markparkering. Denna yta läggs ut som kvartersmark. Allmänhetens tillträdesrätt avses tillgodoses genom att det i detaljplanen utlagts ett så kallade x-område för gång- resp. gång- och cykeltrafik, vilket innebär att kommunen vid kommande fastighetsombildning har rättighet att begära servitut för allmänhetens rätt att begagna dessa stråk.

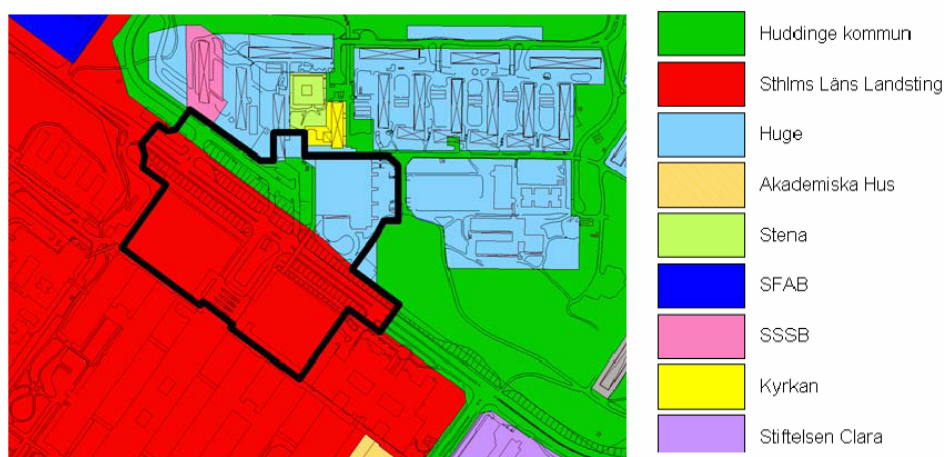
Figur 51: Området kring Hälsovägen i framtiden



Källa: ::WSP – planbeskrivningen

Vi ser området ifrån en luftballong sydväst om planområdet. I mitten syns det nya 13 våningar höga punkthuset för studentbostäder och framför denna parkeringen intill stadsdelscentret. Hälsovägen har omvandlats till en trädplanterad esplanad med spår- och busstrafik längs gatan. Söder om Hälsovägen har entreytan framför sjukhuset minskats och ramas nu in av två nybyggda forskningsbyggnader där det tidigare legat parkeringsplatser.

Figur 52: Markägoförhållanden i Flemingsberg innan plangenomförande



Markägokarta

Källa: Huddinge kommun

Illustrationen, som är hämtad ur kommunens planbeskrivning, visar markägoförhållanden innan plangenomförande. Det öppna området väster om stadsdelscentrum ligger på mark som hör till kommunen (i gällande stadsplan utlagd som allmän plats). Hälsovägen ligger på mark som hör till landstinget.

Planens genomförande och förvaltning

Planens genomförande beskrivs delvis i en till detaljplanen hörande genomförandebeskrivning, som redovisar organisatoriska, fastighetsrättsliga, ekonomiska och tekniska åtgärder. Genomförandebeskrivningen är vägledande men har ingen självständig rättsverkan. I samband med antagande av detaljplanen avses exploateringsavtal tecknas mellan kommunen och exploatörerna för stadsdelscentrumet och bioteknikparken. Exploateringsavtalen avses reglera marköverlåtelse, kostnads- och genomförandansvar. Man kan ställa frågan om detaljplaneinstrumentets konstruktion, eftersom det i gängse fall kompletteras med exploateringsavtal som ligger helt utanför planlagstiftningen.

På båda sidor av Hälsovägen anordnas öppna stadsrum, som tillsammans med Hälsovägen bildar ett stort offentligt rum. Emellertid ligger huvuddelen av det offentliga rummet på kvarterersmark, ej på allmän plats. I den föreslagna detaljplanen är huvudgatan Hälsovägen, lokalgatan Röntgenvägen och ett gång- och cykelstråk i planområdets östra del utlagda som allmänna platser. Entrétorget mellan sjukhuset och Hälsovägen är kvarterersmark, liksom platsbildningen framför stadsdelscentrumet.

I dag äger Huddinge kommun markområdet omedelbart väster om stadsdelscentrumet. I gällande stadsplan ligger detta markområde utlagt som allmän plats. I det nya detaljplaneförslaget är samma markområde utlagt som kvarterersmark för centrumändamål, där marken får bebyggas under ett kör- och planterbart bjälklag och där minst ett träd ska finnas per sex parkeringsplatser. Allmänhetens tillgänglighet avses säkras till en yttre ”ring” genom egenskapsföreskrifterna x_1 och x_2 , vilket innebär att marken enligt planen ska vara tillgänglig för allmän gång- och cykeltrafik respektive gångtrafik och att kommunen har möjlighet att vid fastighetsombildningen begära servitut för dessa stråk, eftersom marken då avses överföras till den fastighet som idag avgränsas till att omfatta endast själva centrumanläggningen. Genom en egenskapsföreskrift n_3 föreskrivs att gångförbindelse med trappa och hiss ska finnas mellan torget och övre terrassen. Kommunen säkrar härigenom själva rörelsestråken. Däremot säkras inte torget som någon uppehållsyta för allmänheten. Inte heller säkras för allmänheten den mötes- och yttrandefrihet (demonstrationsfrihet) som är knuten till allmän plats enligt 2 kap. 1 § 4 punkten i Regeringsformen.

Varför väljer man denna konstruktion? Marken med entrétorget mellan sjukhuset och Hälsovägen ägs redan av Stockholms läns landsting och här finns det befintlig garageanläggning och ambulansinfart till sjukhuset; dessutom tillskapar planen förutsättningar för en förbindelsegång under mark mellan de nyplanerade forskningsbyggnaderna.

Kommunen har valt att införskaffa avsnittet av Hälsovägen som kommunägd allmän plats; detta avsnitt ägs idag av landstinget. När det gäller området närmast stadsdelscentrumanläggningen så flyttar kommunen ansvar, investerings- och driftskostnader för detta till (i dagsläget) det helkommunala fastighetsbolaget Hüge. Man ser det som en serviceyta med parkeringsplats, vilken bör drivas i sammanhang med centrumanläggningen. Kommunen har styrt utformningen genom att införa en visuell kvalitetsbestämmelse: inom området ska det finnas minst ett träd per sex parkeringsplatser.

Genomförandetid

Detaljplanens genomförandetid är satt till tio år. Genomförandet kommer att ske etappvis. Under de närmaste tre åren avses förändringarna göras av Hälsovägen, Flemingsbergs cent-

rum och Sjukhusets entrétorg. Längst tid beräknas för uppförandet av de båda forskningsbyggnaderna – fem års byggtid vardera med början 2007 respektive 2012.

Konflikter

En samrådsredogörelse är upprättad 2006-12-27. De synpunkter som framkommit har medfört några vidare studier och detaljusteringar men inte någon principiell eller större förändring av planförslaget. Några synpunkter som framförs:

- Positiv grundsyn på satsningen i Flemingsbergs centrum
- Behov av offentliga mötesplatser i centrum
- Behov av bevarade grönytor i området
- Tveksamhet kring flyttning av busshållplatser från sjukhusentré till Hälsovägen
- Negativ syn på slopande av planskild gångbro över Hälsovägen.

Samrådet ger intryck av en vederhäftig, nyanserad och saklig diskussion. En del undringar kring områdets utveckling rör frågor som ligger utanför det lilla centrumområdet som den nu aktuella detaljplanen omfattar. Detta hänger naturligtvis samman med att de större tagen för Flemingsberg diskuterats i programsamrådet och, parallellt med samrådstiden för detaljplanen, även i den öppna remissen av det gemensamma strategiska utvecklingsprogram för Flemingsberg som Huddinge kommun, Botkyrka kommun och Stockholms läns landsting tagit fram.

Några principiella frågor är:

- Hur förenas ursprungskvaliteten ”hus i park” med förtätning, som ska ge attraktiv stadsmiljö? Man lämnar dåtidens trafikseparering enligt SCAFT till förmån för klassiska stadsbyggnads-principer med trafikblandning men med prioritering av gående – kommer den tidigare förorts-karaktären därmed att försvinna och ersättas av en attraktiv stadsmässig centrumkaraktär?
- Ska det offentliga rummet i förorten/staden förvaltas som kvartersmark med (i dagsläget) offentliga markägare (Stockholm läns landsting genom Locum AB, Huddinge kommun genom det helägda fastighetsbolaget Huga Fastigheter AB) eller som allmän plats med kommunen som huvudman?

Lärdomar

Planprojektet kan bedömas som välgrundat i ett regionalt perspektiv, processförankrat med många parter, realistiskt i sitt upplägg, och ha goda förutsättningar att lyckas tillvarata Flemingsbergs potential. ”Konflikterna” är måttliga och bör kunna verka kvalitetshöjande. Den främsta invändningen rör, att stadsdelstorget vid Flemingsbergs centrum inte blir allmän plats.

Järla Sjö – ett småstadsprojekt nära Stockholm

(Ann-Mari Jonsson, Boverket, Sverige)

Järla Sjö ligger i Nacka kommun i Storstockholmsområdet och var på 1990-talet ett delvis förfallet småindustriområde men som också innehöll kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Området har tillgång till goda allmänna kommunikationer, både med buss och med Saltsjöbanan. In till Slussen i centrala Stockholm tar det cirka 10-15 minuter.

I den översiktsplan som antogs 1992 redovisades området som ett bevarandeområde för kulturmiljövården som kan användas för bostäder och arbetsplatser.

Enligt planbeskrivningen till detaljplanen, som antogs 1998 och justerades 1999 och 2000, var syftet med planläggningen att åstadkomma en småskalig stadsdel där bostäder och en mångfald av verksamheter integreras med minnen från industriepoken.

Beskrivning av området

Området är centralt beläget på Sicklaön, öster om Stockholms centrum. Järla gård, som ingår i planområdet, har anor från 1400-talet och var ett av flera donationshemman som bidrog till driften av Danvikens hospital. Lantbruket blev med tiden alltmer olönsamt och industrialiseringen av området började. 1888 anlades en stor läder- och remfabrik nere vid vattnet. Saltsjöbaden, längre österut i Nacka kommun, är den första villastaden i Sverige och även en bad- och sommarort. År 1907 invigdes järnvägen Saltsjöbanan, som utgår från Slussen i centrala Stockholm. För att genom godstrafiken ge inkomster till Saltsjöbanan, upplåt dåvarande ägaren Wallenberg området kring Järla gård för industrier. Två kända industrimän etablerade verksamheter i området. Gustaf de Laval lät bygga en stor maskinverkstad för tillverkning av ångturbiner och Gustaf Dalén startade här företaget AGA för att konstruera gasverk för framställning av acetylen, ett alternativ till elbelysning. 1905 uppfann han ”klippljusapparat” för fyrar.

Området ligger i en dalsänka som sluttar svagt ner mot söder och Järlasjöns norra strand. Det omges av dramatiska, skogsklädda höjdparter. Väster om området ligger Ekudden med höga punkthus och österut gränsar området till Lillängens småhusbebyggelse. Järlasjön utgör ett tydligt och avgränsat landskaps-/vattenrum kantat av lummig vegetation.

Järla Sjö markområde är ca 13 hektar stort. I maj 2006 var området i stort sett färdigbyggt. Det är planerat för omkring 650 lägenheter samt kontor, verksamheter (ca 1500 anställda) och service, t.ex. skola.

Översiktsplanen som styrande instrument

Kommunens avsikter är uttalade i den översiktsplan som antogs 1992. Planen arbetades fram före både Rio-konferensen och innan Lissabon- och Göteborgsstrategierna. Brundtlandrapporten från 1987 hade dock presenterat tanken att ekonomisk tillväxt går att förena med lösningen av miljöproblemen. Rapporten nämns visserligen inte i översiktsplanen men planen är upprättad utifrån olika mål för olika sektorer och kommunen konstaterar att det finns målkonflikter mellan till exempel produktion av bebyggelse och anläggningar respektive miljöpåverkan.

Exempel på målformuleringar i översiktsplanen är:

- Social miljö: Översiktsplanens övergripande mål är att skapa ett samhälle med goda levnadsvillkor
- Kulturmiljö: Översiktsplaneringen skall utgå ifrån att kulturmiljöerna är resurser som skall tillvaratas i samhällsbyggandet

- Luftföroreningar och buller: Nya bebyggelseområden skall lokaliseras och utformas så att de inte utsätts för (eller själva orsakar) oacceptabla luftföroreningar och starkt buller. Trafikens skadeverkningar skall minimeras genom lokalisering av nya bebyggelseområden i goda kollektivtrafiklägen.
- Friluftsliv och naturvård: Områden – speciellt stränder – som nu är tillgängliga för allmänt friluftsliv skall skyddas mot åtgärder som begränsar tillgängligheten.
- Bostadsbyggande: Ett mål för bostadsbyggandet inom kommunen är att försöka möta den efterfrågan, som i första hand Nacka-borna har av en ny bostad.

Ett annat mål för översiktsplanen var att söka undvika stora ensidiga områden med enbart bostäder eller arbetsplatser. Med hänsyn till den sociala miljön borde eftersträvas att dela upp större bostadsområden och variera dessa med verksamheter och service.

För Järla Sjö kan man utläsa att kulturvärdena ska bevaras samtidigt som användningssättet ändras från småindustri till bostäder och arbetsplatser. Det strandnära läget och närheten till Stockholms centrum gör området mycket attraktivt.

Figur 53: Del av översiktsplan från 1991 med Järla Sjö som ett förnyelseområde



Källa: Nacka kommun

Översiktsplaneprocessen och det regionala perspektivet

1992 antogs regionplanen för Stockholms län av landstingsfullmäktige. Planarbetet hade skett parallellt med Nacka kommuns arbete med sin översiktsplan. I det ursprungliga förslaget till översiktsplan var Järla Sjö-området enbart avsett för verksamheter. Vid samråden och under utställningen kom synpunkter från bland andra länsstyrelsen, Regionplane- och trafikkontoret (RTK) som arbetade med regionplanen och Stockholms stad. Dessa instanser ansåg att det var bra att Nacka kommun ville svara för en större del av regionens bostadsbyggande än vad som förutsattes i regionplaneringen. Västra Sicklahalvön, ansågs särskilt lämpligt för bostadsbyggande på grund av möjligheterna till en god kollektivtrafik. Arbetet med en fördju-

pad översiktsplan för Västra Sicklaön inleddes i samarbete med RTK och Stockholms stad. Järsla sjö-området ligger dock strax utanför den fördjupade översiktsplanen.

Strandnära bostadsbebyggelse är mycket attraktivt vilket motiverar kommunens beslut att ändra användningen så att den förutom arbetsplatser även omfattar bostäder. Ambitionen att samtidigt slå vakt om kulturmiljön fanns kvar i översiktsplanen när den antogs av kommunfullmäktige. Översiktsplanen skulle vara vägledande för efterföljande detaljplaner.

Under 1970-talet gjordes flera detaljplaneförslag med hög eller mycket hög exploateringsgrad utan att något av förslagen gick till antagande i kommunen. Under 1990-talet anordnade dåvarande markägaren en arkitektävling med parallella uppdrag. Inget av förslagen tog tillräcklig hänsyn till kulturmiljön, utan förutsatte omfattande rivningar för att ge plats för en storskalig ny bebyggelse i funktionalistisk tradition. Det vinnande förslaget fick hård kritik från bl.a. berörda boende i angränsande områden.

1998 trädde Oskarsborg AB in som ny fastighetsägare med övertygelsen om att kunna åstadkomma någonting bättre än tävlingsförslaget. Det rådde fastighetskris och strax efter förvärvet överlämnades projektet till fastighetsbolaget Wihlborgs. Vernon Gracie och Håkan Jersenius anlätades för att ta fram ett nytt förslag. Nacka kommun stödde detta initiativ.

Detaljplaneprocessen – drivande och styrande faktorer

Det nya förslaget, som - liksom den tidigare tävlingen - togs fram på ett privat initiativ, var småskaligt och integrerade den tillkommande bebyggelsen i den befintliga miljön. Förslaget gjorde det möjligt att bevara större delen av den äldre industribebyggelsen och uppfyllde således de kriterier som kommunen lagt fast i översiktsplanen.

Småstaden Arkitekter AB, där Håkan Jersenius är en partner, anlätades i slutet av 1999 för den närmare utformningen av projektet. Det skedde tillsammans med Vernon Gracie. Mottot för områdets utveckling och grannsämjan var "Liv, lust och gemenskap". Arkitekterna inspirerades av andra svenska småstäder med anknytning till vatten som Trosa, Norrtälje och Arboga. Vid vattnet finns därför strandpromenad, badplats och även en pir. När Järsla Sjö som projekt är klart ska det finnas cirka 600 bostäder blandat med butiker, restauranger och cirka 1200 arbetsplatser i gamla upprustade industribyggnader.

Några grundidéer av de utformande arkitekterna har varit:

- Småskalig kvartersstad av mänsklig bebyggelseskala med cirka 50 x 50 meters kvartersmått och två till fem våningars hushöjd.
- De offentliga rummen har olika grad av stadsmässighet men grönskan är ett viktigt inslag i alla offentliga miljöer.
- Ett gaturutnät med variationer i mönstret som stomme.
- Olika torg på olika nivåer och med olika utformning beroende på befintlig bebyggelse och funktioner.
- Trafiksystemet enligt principerna i en kvartersstad dvs. spridd trafik på så många gator som möjligt, ett hierarkiskt gatusystem och om nödvändigt en trafikbegränsning på vissa delar.
- Enkla parkeringslösningar (gatuparkering/mindre bostadsnära parkeringsytor)
- Blandning mellan arbetsplatser, bostäder och service som ger liv dygnet runt och därmed trivsel och trygghet för såväl boende som företag och arbetande.
- Anpassning till barns sätt att uppleva och utnyttja den fysiska miljön samt ge tydlig överblick över området

Kommunens planeringskriterier

Kommunen satte upp mål för miljön i "Miljöprogram för Nacka kommun år 1997-2000". Det övergripande miljömålet är att skapa en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar utveckling. I miljökonsekvensbeskrivningen till detaljplanen hänvisas till miljöprogrammet vid bedömningen av hur genomförandet av planen kan påverka miljön.

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller förslag till åtgärder som ibland är en slags riktlinjer för utformningen av bebyggelsen.

Den planerade bebyggelsen föreslås bli en blandning av bostäder och lokaler och området beräknades rymma ca 100 000 m² bruttoarea (BTA). När det gäller kulturmiljön föreslås att höga krav bör ställas på den arkitektoniska kvaliteten. Husen och anläggningarna vid vattnet bör utformas så att strandzonen inte upplevs som "privat område". Parken kring Järta gård föreslås att med hänsyn till landskapsbilden utformas med stor omsorg. Områden med markföroreningar berörs och massor behöver behandlas eller ersättas. I Järta sjö uppträder ofta syrebrist i bottenvattnet. Sjös status antas bli bättre genom att dagvattennätet kontrolleras och vid behov saneras.

Kommunens övergripande mål är att områden – speciellt stränder – som är tillgängliga för allmänt friluftsliv ska skyddas mot åtgärder som begränsar tillgängligheten. Målsättningen var att sambandet mellan Ekudden och Lillängen, väster respektive öster om planområdet, skulle stärkas. Tillgängligheten antogs bli avsevärt bättre efter planens genomförande. Bebyggelsen skulle studeras omsorgsfullt bland annat därför att föreslagna gångvägar i vattenbrynet kommer att ligga nära bostadshus.

Mikroklimat

Kommunen anser att det är viktigt att man vid planering av bebyggelse skapar soliga, vindskyddade miljöer för utevistelse. Solstrålning ger även möjlighet till passiv uppvärmning av bostäder. Vidare har byggnaders placering i förhållande till vindriktning liksom hushöjder betydelse för lokalklimatet. Den i planen föreslagna bebyggelsen kommer att ge en del bostadsgårdar som är skuggiga under vinterhalvåret. Längs med strandzonen och i parken runt Järta gård finns väl solbelysta mindre friytor som kan kompensera mer skuggiga utemiljöer. Särskilt bebyggelsen längs strandzonen kommer att ligga i lägen med högre dimfrekvens än omgivande områden.

Störningar

För de byggnader som planeras närmast Saltsjöbanan och Järtaleden överskrider naturvårdsverkets riktvärden för buller och bostäderna närmast Saltsjöbanan kan även komma att utsättas för vibrationer som överskrider riktvärdena för vibrationer. Särskilda åtgärder vid detaljprojekteringen av byggnaderna ska vidtas.

Fortsatt planprocess och konflikter

Kommunen väntade med sitt eget ställningstagande och det nya förslaget gick ut på samråd tillsammans med det förslag som vunnit arkitekttävlingen. Efter de synpunkter som kom in under samrådet förordades sedan det nya förslaget framför tävlingsförslaget. Det nya planförslaget ställdes ut och antogs 1998.

Planen ändrades i oktober 1999 och justerades i november 1999 och januari 2000. De ändringar som gjordes av detaljplanen för Järta Sjö gällde att tillåta även centrumfunktioner och lokaler för skola/utbildning. Vidare infördes bevarandebestämmelser för ytterligare en byggnad och en bestämmelse som gör att kvarteret närmast Järtaleden inte kan byggas förrän en ny tillfart finns och en befintlig barnstuga har flyttats. Vidare redovisades en allmäntillgänglig gångförbindelse fram till en möjlig framtida passage under järnvägen. Ett miljöprogram, som hade upprättats, skrevs in i exploateringsavtalet "som tecknats mellan exploatören och Nacka kommun".

Vid planändringen och justeringarna tillämpades enkelt planförfarande. Det innebär bland annat att planen inte behöver ställas ut, vilket innebär såväl en tidsvinst som lägre kostnader eftersom ingen annonsering behövs. Förfarandet får bara tillämpas om planen är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenlig med översiktsplanen. Karaktären på några av ändringarna är sådana att det kan ifrågasättas om de verkligen saknar intresse för allmänheten och om inte planen i dessa fall borde ha behandlats som ett normalt planförfarande. Samråd skedde med berörda under hela planprocessen och inget i planhandlingarna tyder på att processen ifrågasatts.

Huvudmannaskap och exploaterings- och nyttjanderättsavtal

1998 ägdes planområdet i huvudsak av Nacka Industrilokaler HB, som i sin tur till lika delar ägdes av Oskarsborg AB och byggföretaget Peab Öst AB. När Wihlborgs övertagit Oskarsborgs del bildades ett konsortium bestående av HSB, Riksbyggen och Wihlborgs. Senare (1999) godkände Peab Öst AB ett kontrakt för hela projektet.

Under planprocessen diskuterades avgränsningen av det som skulle bli "allmän platsmark" och stå under kommunalt huvudmannaskap. Denna fråga är starkt knuten till planförfattarens ambitioner beträffande bebyggelsens utformning och hur bostadsgator, gårdar, lekplatser med mera ska underhållas. Exploatörens ambition att åstadkomma en småskalighet och samtidigt en hög exploateringsgrad, kom i konflikt med kommunens uppfattning om vilken standard som bör gälla för bostadsgatorna. Kommunen ansåg att gatorna skulle bli för trånga och standarden för låg. Det anges som ett av skälen till varför kommunen avsåg sig huvudmannaskapet för de gator och gång- och cykelvägar som går genom området. Det hade då inte varit möjligt att ha kommunalt huvudmannaskap för torget och rekreationsområdena, då man vid den aktuella tidpunkten enligt lagstiftningen ej kan ha delat huvudmannaskap för allmän plats. I stället skulle ett nyttjanderättsavtal tecknas mellan exploatören och kommunen. Avtalet skulle säkra allmänhetens tillträde till strandzonen, genomgående gång- och cykelstråk samt torget. Avsikten var att avtalet sedan skulle överföras på den blivande samfällighetsföreningen. Detta avtal blev inte klart förrän våren/sommaren 2006 och säkrar allmänhetens tillträde till två stråk genom bebyggelsen.

Ett exploateringsavtal godkändes av parterna före antagandet av planen. Det skulle reglera utbyggnad, ansvarsfördelning, markförvärv, servitut, kostnader för anläggningar inom och i direkt anslutning till planområdet, exploateringsavgifter, överenskommelse om vegetation, utformning av skyddsstängsel, förmedling av bostäder mm.

Detaljplanens utformning

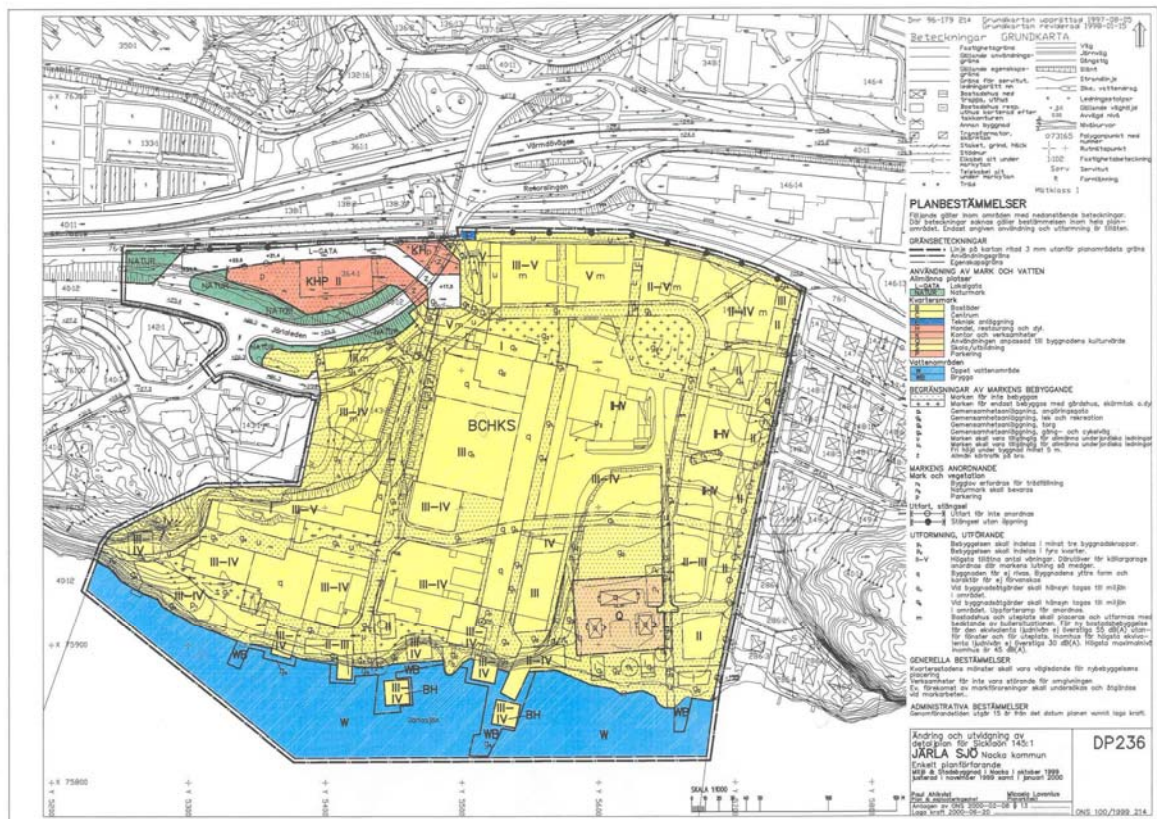
Planhandlingarna består av plankartan med bestämmelser, planbeskrivning, miljökonsekvensbeskrivning och genomförandebeskrivning. Av dessa är det enbart plankartan och bestämmelserna som formellt antas och måste följas vid t.ex. bygglovsprövning. Övriga handlingar kan sägas vara vägledande vid beslut.

Av plankartan och dess bestämmelser framgår att i stort sett hela området utgörs av ett storkvarter. Byggrätterna är utlagda så att storkvarteret delas in i flera mindre kvarter. Bostäder, centrumfunktioner, handel, restaurang, kontor, verksamheter och skola/utbildning tillåts inom alla byggrätter. För själva Järta Gård gäller rivningsförbud och att användningen ska anpassas till byggnadens kulturvärde. Rivningsförbud gäller också för några av de gamla industribyggnaderna och för flertalet befintliga byggnader gäller att särskilda hänsyn till miljön ska tas vid byggnadsåtgärder. Kvarteretsstadens mönster ska vara vägledande för nybebyggelsens placering. Exploateringsgraden är angiven genom avgränsningen av byggrätterna och uppgift om högsta tillåtna antal våningar.

I storkvarteret ingår gemensamhetsanläggningar av olika slag: angöringsgata, lek- och rekreation, torg samt gång- och cykelväg. Endast i planens nordvästra del där området ansluter till Järtaleden och järnvägen har kommunen kvar huvudmannaskapet för de lokalgator som matar trafiken till området.

Bevarandenaspekterna har tagits väl tillvara i planens utformning. Likaså ger den tydliga ramar för gestaltningen av de tillkommande byggnaderna, liksom ambitionerna att blanda bostäder och verksamheter. Planen innehåller inga bestämmelser om fördelningen mellan bostäder och lokaler.

Figur 54: Detaljplan Järsla Sjö



Källa: Boverket, Nacka kommun

Figur 55: Några bilder över området Järsla Sjö



Källa foton: Ann-Mari Jonsson, Boverket

Planens genomförande och förvaltning

Eftersom det fanns ett nära samarbete mellan kommunen planförfattaren och exploatören med sina arkitekter och andra konsulter, gav detaljplanen stöd för den bebyggelseutformning som önskades. Resultatet är en småskalig, omväxlande bebyggelse som anpassats efter terräng, ljusförhållanden och den befintliga kulturmiljön. De arkitektoniska kvaliteterna och hela områdets utformning gjorde att Järsla Sjö år 2004 tilldelades Stadsmiljørådets utmärkelse. Motiveringen lød: ”för förvaltningen av ett industriarv och omvandlingen av detta till en stadsdel för boende, arbete, handel och rekreation”. Området upplevs som trivsamt och mycket attraktivt.

Figur 56: Järsla Sjö området med gatunät, verksamheter, bostadsområden



Källa: www.jarlasjo.se

Enligt genomförandebeskrivningen var inriktningen för fastighetsbildningen att området ska ha olika ägande på bostäder respektive lokaler. Alla fastigheter ska ha del i alla gemensamhetsanläggningarna. Det förutsattes att samfällighetsförening bildades för förvaltningen av anläggningssamfälligheterna. Järsla Sjö Exploaterings AB äger idag de fastigheter som innehåller lokaler. Bostadsfastigheterna ägs av bostadsrättsföreningar. En samfällighetsförening förvaltar gemensamhetsanläggningarna. De belastade fastigheterna ska stå för underhåll av gemensamhetsanläggningarna.

Tabell 10: Samfällighetens uppgifter

Järla sjö samfällighetsförening bildades den 11 december 2001. Samfälligheten har till ändamål att äga och förvalta vägar, garage och parkeringar, vattenförsörjning, elledning, belysning, grönområden, samt bad- och brygganläggning enligt exploateringsavtal mellan Nacka kommun och Järla sjö Exploatering AB (bolag bildat av HSB, Riksbyggen och Wihlborgs, numera Fabege). I takt med att anläggningarna färdigställs överlämnas de till samfällighetsföreningen. Kostnaderna för anläggningarnas drift fördelas mellan medlemmarna enligt fastställt andelstal. När samtliga fastigheter tagits i bruk skall ny förrättning ske för att fastställa slutliga andelstal. Debitering av kostnaderna sker å-conto halvårsvis i förskott. Slutlig fördelning sker efter föreningsstämman varje år. Debitering av vatten sker efter uppmätt förbrukning.

Nyttjanderättsavtalet som först nu under 2006 har blivit klart ger kommunen, det vill säga allmänheten, formell rätt att passera genom området på två stråk.

Bostadsrättsföreningarna ifrågasätter nu det enskilda huvudmannaskapet för t.ex. strandzonen och gatan ner till restaurangen och anser att det bör vara ett kommunalt huvudmannaskap.

Lärdomar

Järla Sjö har utvecklats till ett mycket attraktivt bostadsområde. De inledningsvis relativt låga byggkostnaderna och påföljande relativt låga priser på bostadsrätterna har förbytts till priser som är i paritet med andra vattennära, attraktiva områden i Storstockholm.

Miljön har stora kvaliteter med en trivsamt blandning av kulturbyggnader och modern arkitektur. Bostäderna är utformade med en mer privat sida in mot gårdarna och en halvprivat ut mot gatorna.

Exploatören och kommunen tog ställning för enskilt huvudmannaskap i diskussionerna under planarbetet och nu är det samfällighetsföreningen som ska stå för underhålls- och driftkostnader. Eftersom en del av gemensamhetsanläggningarna upplevs och används som allmän plats d.v.s. av allmänheten anser samfällighetsföreningen att det ska vara ett kommunalt huvudmannaskap.

Plan- och bygglagens planprocesser för översiktsplan respektive detaljplan ska ge berörda och intresserade möjligheter att lämna synpunkter. Planförslagen har också i de här fallen ändrats utifrån vissa av de synpunkter som kommit in. Problemet är att de blivande bostadsrättsföreningarna inte är bildade när detaljplanen tas fram. I det här fallet var det huvudorganisationerna HSB och Riksbyggen som hade möjlighet att påverka. Vad sa de vid samråd och utställning?

Kommunen kan enligt plan- och bygglagen avsäga sig huvudmannaskapet om det finns särskilda skäl. I förarbetena till lagen nämns fritidshusområden och områden med gamla byggnadsplaner som exempel på när kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet. Skälen är att det för sådana områden bildas vägföreningar. Järla Sjö är inte ett sådant område som avses i förarbetena. Skulle kommunen i stället slagit vakt om gatustandarden eller gått med på den lägre standarden och ändå behållit huvudmannaskapet? Tog kommunen sitt ansvar som företrädare för allmänheten? När den rollen står i konflikt med rollen som företrädare för de skattebetalande kommuninnevärdarna hur vägs då "allmänhetens" behov i förhållande till ökade utgifter för gatu- och parkunderhåll?

Det underliggande problemet ligger i exploateringsgrad och utformning. En "förtätad" gatumiljö lämnar kvar större yta för byggande. Det ger både högre exploatering och vinst och miljön kan dessutom upplevas som mer trivsamt än med en gata av normalstandard.

Det som besökaren i Järla Sjö upplever som offentliga, öppna platser och gator kan i själva verket vara gemensamhetsanläggningar utan rätt för allmänheten att passera. Det betyder att bostadsrättsföreningarna har rätt att stänga av dessa och hindra allmänhetens tillträde. Sådana fall där offentliga rum privatiseras finns i andra svenska städer. I stället för

att erbjuda trivsamma mötesplatser öppna för alla, utestängs den som inte ”hör till” och ”betalat sitt inträde”.

Utvecklingen i Järta Sjö kan motverka målet om en långsiktigt social hållbarhet. Området har snabbt blivit exklusivt. Denna exklusivitet kan förstärkas om allmänheten vägras tillträde till det som uppfattas som offentliga rum. Utvecklingen bidrar till en boendesegregation som i sin tur motverkar integreringen i samhället. En oönskad effekt kan också bli att lokalerna i området blir mindre attraktiva för olika verksamheter. I maj 2006 har den livaktiga bowlinghallen med restaurang och möteslokal flyttat och pressbyråkiosken vid entrétorget har stängts. Blir området mindre attraktivt för verksamheter, hotas också kulturbyggnaderna, eftersom de hittills upplåtits för verksamheter och inte för bostäder.

En brist i genomförandet av planen är också anslutningen till Saltsjöbanan, där nuvarande gångtunnel ger intryck av ett provisorium, som genom sin utformning knappast heller upplevs som trygg för den enskilda personen, särskilt inte då det är mörkt ute. De ändringar som gjorts av den ursprungliga planen gör det möjligt att åstadkomma en bättre anslutning i framtiden.

Del 3: De nordiska plansystemen

De nordiska planeringssystemen har specifika drag som gör dem robusta, demokratiska och effektiva:

- Välfärden som ett styrande element finns kvar som en väsentlig drivkraft i samhällsplaneringen, och därmed även i den fysiska planeringen
- Planeringsmonopolet ligger i alla fem länder på kommunal nivå, vilket ger kommunerna stora påverkansmöjligheter avseende den egna fysiska utvecklingen
- Kombinationen planmonopol och egen relativt oberoende finansiell ställning genom egna omfattande skattegrunder ger kommunerna stort eget handlingsutrymme
- Planeringssäkerhet för alla involverade parter genom tydliga planer och planprocedurer i den kommunala planeringen
- Den lokala utvecklingen styrs av kommunfullmäktige och kommunens förvaltning men den tillåter i allt högre grad lokal demokrati med involvering av många intressegrupper och föreningar
- Planeringsprocesserna är öppna och transparenta, planeringen håller sig till lager och förordningar, och det finns så gott som ingen korruption
- Kommunerna bedriver ofta väldigt effektiv, tekniskt avancerad planering i samspel med exploateringsföretag och byggherrar
- Många internationella initiativ som främjar hållbar utveckling har förankrats i ett stort antal nordiska kommuner (Nordiskt hållbarhetsarbete, Lokal Agenda 21, Aalborgdeklarationen, klimatstäder, m.fl.)

I de cirka 1500 nordiska kommunerna är fysisk planering ett av de viktigaste styrmedlen för hållbar utveckling. Nationella och kommunala planeringsstrategier för hållbar utveckling integrerar på ett tydligare sätt än tidigare sociala, ekonomiska och ekologiska dimensioner och ställer samtidigt människan och människans miljö i centrum.

Men det finns ett stort antal utmaningar för städernas utveckling som kommunerna måste ta itu med för att säkra en fortsatt positiv och gynnsam utveckling. Till de största utmaningarna för kommunal planering i Norden hör att:

- Bevara och skapa städer med hög kvalitet och levnadsstandard
- Ta itu med trafikproblemen – främst i de större städerna – och skapa god tillgänglighet
- Se till att det finns ett adekvat utbud av bostäder, service, arbetsplatser, utbildning, fritidssysselsättningar för alla grupper
- Säkra landskap och natur, i och kring städerna
- Minska miljö- och hälsoproblemen
- Säkerställa infrastrukturella investeringar som stödjer dagens och även framtidens behov
- Omvandla gamla industriområden och ge dem nya funktioner

I de följande fem avsnitten ges korta beskrivningar av de nordiska plansystemen. I dessa skisseras vilka huvudutmaningar som finns för städernas utveckling, vilka lager som styr, vilka aktörer i planprocessen som är drivande på olika nivåer, vilka olika planer som finns och vilka lagändringar som föreslås i nuläget. Beskrivningarna är axplock ur ett stort och omfattande material och är på intet sätt allomfattande. Men de har använts för att få fram relevant information för projektets jämförande ansats och ömsesidiga kunskapsuppbyggnad.

Danmark

(Mette Kragh och Axel Thrige Laursen, Miljøministeriet, Danmark)

På fire områder står hovedstadsområdet over for særlige planlægningsmæssige udfordringer:

- *De trafikale udfordringer* og den fremtidige byudvikling: Regeringen ønsker at fastholde stationsnær lokalisering som overordnet princip. Mange steder i hovedstaden er der stigende trafikale trængsel, og der skal derfor bygges tæt omkring stationer i stedet for at sprede byudviklingen. Der er betydelige byggemuligheder ved velbetjente stationer, ligesom de eksisterende byomdannelses- og byudviklingsmuligheder i fingerbyen skal udnyttes. Langsigtede byudviklingspotentialer i fingerbyen skal vurderes. På længere sigt kan der blive tale om forlængelse af de eksisterende byfingre.
- *Omdannelse af erhvervsområder:* Der bør ikke ske en unødigt udpresning af traditionelle erhverv fra velbeliggende erhvervsområder. Erhvervsområder bør nogle steder fornyes og i visse tilfælde omdannes. Miljøministeriet vil i forbindelse med landsplandirektivet for hovedstaden igangsætte en planlægningsproces med kommuner, der har behov for at omdanne ældre erhvervsområder.
- *Boligbyggeri:* Der er pres på boligpriser og stor efterspørgsel efter boliggrunde. Alligevel er der fra regionplan 2001 stadig ca. 80.000 uudnyttede byggemuligheder – udover hvad der er udlagt med regionplan 2005. Det er regeringens mål, at hovedstaden skal rumme et rigt og varieret boligmarked.
- *Rekreative områder:* Grønne områder, rekreative arealer og attraktive bymiljøer er en af de centrale forudsætninger for at tiltrække virksomheder, arbejdspladser og arbejdskraft. Kommunerne bør derfor vægte hensynet til landskabs-, natur- og kulturværdier højt.”
- Et andet større byområde Østjylland er ved at udvikle sig til et sammenhængende område med stor befolkningstilvækst og arbejdsdeling mellem byerne i bybåndet, der strækker sig fra Kolding til Randers. Ja, man kan endda på sigt se konturerne af en ny millionby i Danmark. Det er af national interesse, at der fortsat er åbne og sammenhængende landskaber mellem byerne inden for bybåndet. Udviklingen giver to markante planlægningsmæssige udfordringer:
- *Sikre kvaliteten i det østjyske landskab:* Det østjyske landskab er af høj kvalitet med store variationer og god tilgængelighed. Væksten må ikke ske på bekostning af denne klare, velfærdsskabende styrke. Derfor bør der bygges tæt, hvor der bygges, så andre områder kan friholdes. Landskabet skal planlægges ind mod byerne og dermed sætte rammerne for byvæksten.
- *Sikre hensynet til infrastrukturen:* Pendlingen vokser, og der kan opstå trængselsproblemer. Nye byområder og boliger skal placeres, så der skabes kundegrundlag for god kollektiv trafik, og nye erhvervsudlæg langs motorvejene skal primært forbeholdes transporttunge virksomheder. (Kilde: Landsplanredegørelse 2006)

Planlovens formålsparagraf

Det er indeholdt i planlovens formålsparagraf (§ 1.) at loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Loven tilsigter særligt (stk 2),

- at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner,
- at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
- at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource,
- at forurening af luft, vand og jord samt støjlempere forebygges, og
- at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

Aktører og planformer

Aktører er kommuner, regioner, staten i samspil med bl.a. regionale vækstfora.

Med kommunalreformen afskaffes amterne og den sammenfattende planlægning på regionalt niveau erstattes af en styrket landsplanlægning med nye værktøjer og en stærkere kommuneplanlægning. Det nye kommunale Danmarkskort fra 1. januar 2007 kommer til at bestå af 98 kommuner fordelt på 5 regioner. Indholdet i de 12 eksisterende regionplaner skal i løbet af de næste ca. fire år indarbejdes i de 98 nye kommuneplaner.

Kommuneplanen bliver den bærende plantype for udvikling og arealanvendelse i kommunen. Kommuneplanen skal udvikles til at indeholde mål og retningslinier for udviklingen både af byerne og af det åbne land. Planen skal udarbejdes på baggrund af dialog med borgere, erhvervsvirksomheder, regionsrådet og nabokommuner. De mange hensyn som regionplanlægningen har varetaget hidtil skal fremover sikres gennem en styrket *landsplanlægning* (landsplanredegørelse + landsplandirektiver) og kommuneplanlægning.

De nye regioner skal udvikle en ny plantype – *den regionale udviklingsplan* – som skal sikre en mere strategisk udviklingsplanlægning. De regionale udviklingsplaner er et helt nyt redskab – et redskab som kan vise sig at være vigtigt til at forme en helhed for regionerne, - en strategi. Dermed kan de regionale udviklingsplaner også være med til at forme kommunernes samarbejde og fælles udvikling på tværs af kommunegrænserne.

Den regionale udviklingsplan skal udvikles i dialog med regionens kommuner, og den skal indgå i grundlaget for kommuneplanlægningen. Kommuneplanen må efter loven ikke stride mod beskrivelsen i den regionale udviklingsplan af den ønskelige fremtidige udvikling. De regionale udviklingsplaner kan i høj grad ses som et fælles billede af, hvor regionen vil hen med udviklingen. Og den kan ses som det samlede dokument hvor parterne i regionen har diskuteret sig frem til den strategi, der skal være med til at løfte regionens udvikling.

Planen skal bl.a. basere sig på vækstforaenes erhvervsstrategier. Men kommunalreformen nedsætter der regionale vækstfora i hver region med repræsentanter fra regionen, kommunerne, det lokale erhvervsliv, vidensinstitutioner og arbejdsmarkedets parter. Vækstforaene udvikler initiativer til at forbedre de lokale vækstvilkår og udarbejder erhvervsudviklingsstrategier med fokus på bl.a. styrker og svagheder i regionens erhvervsstruktur og de fremtidige vækstvilkår inden for erhvervslivet.

På baggrund af bl.a. regeringens globaliseringsstrategi og de kommende strukturfondsmidler fra EU indgår staten partnerskabsaftaler mellem de regionale vækstfora og staten for at skabe de bedst mulige betingelser mellem statslige og regionale initiativer. Vækstforaene kan indstille til staten, hvordan de ønsker at anvende midlerne fra EU's strukturfonde, ligesom vækstforaene kan pege på andre regionale projekter for kommuner, virksomheder og lokale organisationer.

Finland

(Anne Jarva, miljöministeriet Finland)

Aktuell planeringsdiskurs

Markanvändnings- och bygglagen som har varit i kraft i sex år fungerar i huvudsak väl enligt en helhetsutvärdering som gjorts. Planeringen har blivit öppnare och planeringssystemet fungerar. Man kan se tecken på att kvaliteten på miljön och byggandet har förbättrats. Samhällsstrukturens fortsatta splittring är fortfarande ett problem. Det finns dock olika uppfattningar om lagen beroende på vilken instans som framför bedömningar. Exempel på dessa är bland annat hur tidskrävande planläggningen är, utredningarnas tillräcklighet, möjligheterna till deltagande och besvärshandläggningens omfattning.

Debatten om tomtbrist och höga bostadspriser har lett till en ändring av markanvändnings- och bygglagen. Målen för planering av områdesanvändning har tillfogats en målsättning om att befärma förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion. Till kommunens skyldigheter att upprätta en detaljplan har tillfogats behoven för bostadsproduktion som en värderingsaspekt. Därtill borde kommunen i den årliga planlägningsöversikten bedöma huruvida det finns tillräckligt med tomter reserverade för boende. Målsättningen är att fästa kommunernas uppmärksamhet på en effektiv skötsel av markpolitiken.

I slutet av 2005 fanns det 432 kommuner i Finland. Den splittrade kommunstrukturen är inte enbart ett problem ur servicekostnadernas synvinkel. Inom flera växande stadsregioner ökar kommungränserna på samhällsstrukturen splittringstendenser emedan stadsregionens kommuner sinsemellan har en avvikande uppfattning om hur markanvändningen, boendet och trafiksystemet borde utvecklas. För att lösa problemet inledde regeringen en reform av kommun- och servicestrukturen. En del av reformen är att stadsregionerna bör presentera en plan över hur samordnandet av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av tjänster över kommungränserna förbättras inom regionen.

Kommuner

Kommunerna har ett omfattande verksamhetsfält. De uppgifter som kommunen måste sköta anges i lag. Staten kontrollerar till en del det kommunerna gör, och kräver att kommunerna ordnar verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Kommunerna till exempel producerar till exempel basservicen för invånarna, styr markanvändningen och byggandet och stöder näringslivet och sysselsättningen. Många tjänster produceras i samarbete med andra kommuner.

Kommunerna har självstyrelse i Finland och kommunernas förvaltning grundar sig på invånarnas självstyrelse. Invånarna har rätt att delta i kommunens förvaltning, inneha förtroendeuppdrag och har rösträtt i kommunala val. Kommunala organ är kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder, direktionsorgan och kommittéer. Kommunens högsta beslutande organ är kommunfullmäktige, som väljs vart fjärde år av kommuninvånarna. Kommunens viktigaste inkomstkällor är kommunalskatten, fastighetsskatten, statsandelar och avgifter för de tjänster kommunerna erbjuder.

En kommun vars invånarantal överstiger 6000, skall ha en planläggare som har den behörighet som skötseln av kommunens planläggningsuppgifter förutsätter. Planläggaren kan också vara gemensam för flera kommuner. En områdesarkitekt fungerar som kommunernas gemensamma rådgivare i frågor som gäller planläggning. Statsunderstöd till områdesarkitektverksamhet kan beviljas för kommuner som har högst 6000 invånare.

Interkommunalt samarbete

Kommunernas regionala samarbete har av tradition anknytning till näringspolitik och intressebevakning. 'Samkommuner' bildas för permanent samarbete mellan flera kommuner inom ett uppgiftsområde. De viktigaste samkommunerna är landskapsförbunden, sjukvårdsdistrikten

och samkommunerna för folkhälsoarbete, specialomsorgsdistrikt respektive utbildning. Tre fjärdedelar av samkommunernas utgifter föräns av hälso- och sjukvårdstjänster.

Uppgiften att utarbeta landskapsplanen och sköta annan planering på landskapsnivå hör till landskapsförbunden, där regionens kommuner skall vara medlemmar. Medlemskommunerna finansierar deras verksamhet. Det högsta organet i landskapsförbundet är fullmäktige. Förbundets verkställande och administrativa organ utgörs av en styrelse som utses av landskapsfullmäktige. Fullmäktige och styrelsen företräder de politiska styrkeförhållandena i regionen.

Flera kommuner, framför allt små, har också inrättat gemensamma tjänster. För ett gemensamt uppgiftsområde kan man också bilda en gemensam nämnd med en underställd organisation. Därtill har kommunerna möjlighet att utarbeta gemensamma generalplaner. Särskilt i urbana regioner är det inofficiella samarbetet också viktigt.

Staten

Markanvändnings- och bygglagen gav kommunerna större beslutanderätt och förändrade den statliga miljöförvaltningens uppgifter. Den statliga övervakningen minskades och förnyades. I stället för att kommunplanerna skulle underställas de statliga myndigheterna betonas samarbete, rådplågningar och sakkunnigbistånd till kommunerna.

Huvudvikten av ministeriets uppgifter är lagd på den allmänna utvecklingen och styrningen, frågor angående den riksomfattande områdesanvändningen samt på styrningen av landskapsplanläggningen. Miljöministeriet förbereder riksomfattande mål för områdesanvändningen och fastställer landskapsplanen och kommunernas gemensamma generalplan.

De regionala miljöcentralernas uppgifter koncentreras på styrningen av kommunernas planläggning och att ge kommunerna experthjälp i ett tidigt skede av planläggningen. Den regionala miljöcentralen främjar och styr regleringen av kommunens områdesplanering och byggnadsväsende. De årliga utvecklingssamtalen mellan kommunen och miljöcentralen är en form av verksamhet. Miljöcentralerna har även möjlighet att anföra besvär över eller uppmaning att vidta rättelse av kommunens planbeslut.

Riksomfattande mål för områdesanvändningen

I de riksomfattande målen för områdesanvändningen kommer statsrådets syn på frågor om markanvändning av nationellt intresse som främjar en hållbar utveckling och en god livsmiljö till uttryck. Beslut om riksomfattande mål för områdesanvändningen fattas av statsrådet.

Riksomfattande mål för områdesanvändningen kan sättas upp då det gäller angelägenheter som har internationell eller mer än landskapsmässig betydelse för den regionala strukturen, för områdesanvändningen eller för trafik- och energinätet. Detsamma gäller angelägenheter som har betydande konsekvenser för det nationella kultur- eller naturarvet eller som på ett riksomfattande plan har betydande konsekvenser för den ekologiska hållbarheten, för den regionala strukturens resurshushållning eller för undvikande av betydande miljöskador.

Statsrådets beslut, som trädde i kraft 26.11.2001, grupperar de riksomfattande målen för områdesanvändningen i följande helheter:

- Fungerande regionstruktur
- Enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön
- Kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser
- Fungerande förbindelsenät och energiförsörjning
- Specialfrågor i Helsingforsregionen
- Helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer

De statliga myndigheterna skall i sin verksamhet beakta de riksomfattande målen för områdesanvändningen, främja möjligheterna att uppnå dem och bedöma vilka konsekvenser

myndigheternas åtgärder har för regionstrukturen och områdesanvändningen. Vid planering på landskapsnivå och annan områdesplanering skall de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas så att möjligheterna att uppnå dem främjas.

Systemet för planering av områdesanvändningen

Det plansystem som ingår i markanvändnings- och bygglagen omfattar de riksomfattande målen för områdesanvändningen, landskapsplanen, generalplanen och detaljplanen. Grundtanken i plansystemet är att riktlinjerna för mer detaljerade planer bestäms i de övergripande planerna.

Tabell 11: Målen för områdesplaneringen. För att dessa mål skall nås, finns det också i lagen bestämmelser om krav på respektive plans innehåll

<p>Målet för områdesplaneringen är att utgående från en interaktiv planering och tillräcklig bedömning av konsekvenserna främja:</p> <ol style="list-style-type: none">1) möjligheterna att skapa en trygg, hälsosam, trivsamt och socialt välfungerande livsmiljö och omgivning som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, såsom barn, äldre och handikappade,2) en ekonomisk samhällsstruktur och områdesanvändning,3) den byggda miljös skönhet och värnandet om kulturvärden,4) möjligheterna att bevara naturens mångfald och andra naturvärden,5) miljövården och möjligheterna att förhindra miljöolägenheter,6) en sparsam användning av naturresurserna,7) välfungerande samhällen och ett högklassigt byggande,8) ett ekonomiskt samhällsbyggande,9) näringslivets verksamhetsbetingelser,10) tillgången till service, samt11) ändamålsenliga trafikarrangemang samt i synnerhet betingelserna för kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken

Planering på landskapsnivå

Planeringen på landskapsnivå omfattar en landskapsöversikt, en landskapsplan och ett regionalt utvecklingsprogram. I landskapsplanen anges principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen och anges områden som är nödvändiga med tanke på landskapets utveckling. Områdesreserveringar anges endast i den mån och med den noggrannhet som behövs med tanke på de riksomfattande målen eller landskapets mål för områdesanvändningen eller för att samordna områdesanvändningen i flera kommuner än en. Landskapsplanerna godkänns av landskapsförbundets fullmäktige och fastställs av miljöministeriet.

Landskapsplanen ger riktlinjerna för utarbetandet av och ändringar i generalplaner och detaljplaner och för andra åtgärder för uppläggningsplaneringen av områdesanvändningen. Om en detaljplan skall läggas upp för ett område för vilket det inte finns en gällande generalplan, är det landskapsplanens riktlinjer som gäller.

Kommunplaner

Kommunen skall sköta områdesplaneringen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område. Kommunerna utarbetar och godkänner generalplaner och detaljplaner. Generalplanen täcker markanvändningsplaneringen i en kommun eller en del av en kommun, och detaljplanen planläggningen för den närmaste omgivningen.

Generalplanens uppgift är att ange var olika samhällsfunktioner, t.ex. bosättning, service och arbetsplatser samt rekreationsområden, skall placeras och ordna förbindelser mellan dem. I generalplanen avgörs principerna för den eftersträlvade utvecklingen, och

generalplanen styr utarbetandet av detaljplaner för området. Flera kommuner kan utarbeta en gemensam generalplan.

För den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och utvecklande av områden utarbetas en detaljplan. Detaljplanen anges hur ett område skall användas i framtiden: vad som skall bevaras, vad som får byggas, var och på vilket sätt. I planen anges t.ex. byggnadernas läge och storlek och vad de skall användas till. Bygandet på strandområden kan styras genom en stranddetaljplan som utarbetas av markägaren.

Generalplan och detaljplan godkänns av kommunfullmäktige. Den gemensamma generalplanen godkänns av kommunernas gemensamma organ och fastställs av miljöministeriet.

Deltagande och konsekvensbedömning i planläggning

Markanvändnings- och bygglagen förutsätter ett arbetssätt präglad av öppenhet och växelverkan. De viktigaste utgångspunkterna för planläggningen är uppläggnings- och bedömningen av planens verkningar. Möjligheten till deltagande gäller alla som påverkas av planen, vidare såväl myndigheter som samfund vars ärenden berörs (intressenterna). Intressenterna skall få information om planläggningen och ha möjlighet att delta i beredningen av planen och bedöma verkningarna av planen.

En plan skall basera sig på tillräckliga undersökningar och utredningar. När en plan utarbetas skall miljökonsekvenserna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och övriga konsekvenserna av planen utredas i nödvändig omfattning. Utredningarna skall omfatta hela det område där planen kan tänkas ha väsentliga konsekvenser.

Då planen görs upp skall man i ett tillräckligt tidigt skede göra upp en plan för hur deltagandet och växelverkan skall ordnas med tanke på planens syftemål och betydelse, likaså för bedömningen av planens verkningar. I samband med planläggningsprocessen ordnas rådplågningar mellan myndigheterna där olika sektorer lägger fram sina synpunkter.

Figur 57: Planprocess och beslutsfattande i det finska planeringssystemet

	Planering	Beslutsfattande	Information och deltagande
Inledning	Preliminära mål Behov av utredningar Program för deltagande och bedömning (PDB)	(Beslut om utarbetande av en plan) (Behandling av PDB)	Myndigheternas samråd vid behov Information om att planläggning har inletts Information om PDB
Beredning	Utförande av utredningar Alternativ Bedömning av konsekvenserna	Framläggande av planutkast / beredningsmaterial	Deltagande och myndighetssamarbete vid behov Åsikter (och utlåtande)
	Behandling av respons Utarbetande av planförslag		
Förslag		Framläggande av planförslag	Anmärkingar och utlåtande
	Sammandrag av anmärkningarna och utlåtandena		Myndigheternas samråd vid behov (På begäran) svar till dem som lämnat anmärkingar
Godkännande		Planen godkänns av kommunfullmäktige	Meddelande om godkännande Kungörelse om ikraftträdande

Island

(Hafdis Haflidadottir, Planstyrelsen, Island)

Aktuel planlægningsdiskurs og udfordringer

Ifølge den nugældende plan- og bygningslov skal alle kommuner inden 2008 have udarbejdet kommuneplaner og have taget stilling til arealanvendelse på alle kommunens arealer. At opnå dette er en af de store udfordringer i planlægningen mht. en holdbar udvikling. Arealplaner for hele landet vil understøtte plan- og byggelovens mål om "at fremme fornuftig og hensigtsmæssig brug af land og landressourcer, sikre bevarelse af natur- og kulturverdier og forebygge miljøskader og overforbrug med henblik på en bæredygtig udvikling" (fra lovens formålsparagraf).

I de sidste år har der været en kraftig udbygning af kraftværker for el-produktion i henhold til statens målsætning om at bruge naturressourcer til at skabe arbejdspladser inden for tung industri. Denne strategi påvirker både naturen og landskabet og har indflydelse på CO₂-udslippet. Der er delte meninger blandt den islandske befolkning om den udstrakte udnyttelse af vandkraft og jordvarme, og almenheden kræver at der planlægges hvordan man vil disponere højlandet imellem naturværn og rekreation på den ene side og udnyttelse af naturressourcerne til industri på den anden side. Med henblik på en holdbar udvikling ligger der derfor en stor udfordring i at få udarbejdet en samlet plan for disponeringen af højlandet angående dette og i overensstemmelse med befolkningens og andre interessegruppers interesser.

Landbruget har, med øget teknologi, brug for mindre landbrugsareal end tidligere for at opnå den samme landbrugsproduktion. Efterspørgsel efter sommerhusgrunde og store boliggrunde i naturlige omgivelser tæt på byerne, er steget, særligt i nærheden af hovedstadsområdet og Akureyri. Denne efterspørgsel har ført til store investeringer i landbrugsjord med henblik på bebyggelse. Udviklingen har været så kraftig at antallet af sommerhuse på syd- og vestlandet, er steget med 50 % siden 2001. Hvis ikke denne udvikling skal gå ud over velegnet landbrugsjord og hvis landskabets særtræk skal bibeholdes, bliver det nødvendigt at styre udviklingen med en overordnet planlægning der bygger på klare retningslinier fra den centrale myndighed. Her må myndighederne og kommunerne stå sammen om udfordringen.

Man har i Island, som i andre lande oplevet, at markedskræfterne i stigende grad har overskygget initiativet til planlægningen af bolig- og erhvervsområderne og det åbne land. Kommunerne, der lider af mangel på økonomiske ressourcer og faglig kompetence, har svært ved at afvise eller reagere hensigtsmæssigt over for pengemagtens formåen. Det bliver derfor en af de store udfordringer for overordnede planmyndigheder at støtte kommunerne og udstyre dem med planlægningsværktøjer så de kan styre udviklingen til gavn for befolkningens ønsker, der samtidig er med til at opfordre til økonomisk vækst i byerne.

Oversigt over det islandske plansystem

Det islandske plansystem bygger på plan- og byggeloven nr. 73/1997, der var revision af planlov fra 1964 og medførte mange ændringer i det islandske plansystem. Én af de væsentligste ændringer var at ansvaret for planlægning blev overført fra Planstyrelsen (staten) til kommunerne. En anden væsentlig ændring var at alt land nu er blevet planpligtigt og for at opnå dette er der i loven påbud om at alle kommuner skal have deres kommuneplan færdig inden 2008. I loven fra 1997 lægges der større vægt på offentlige bekendtgørelser og inddragelse af offentligheden i planprocessen.

Vækst, bæredygtighed og byplanlægning

Lovens forhold til vækst, bæredygtighed og byplanlægning kan belyses med lovens formål. Loven tilsigter at:

- Udvikling af byer og arealanvendelse bliver i overensstemmelse med fysisk planlægning der tager højde for befolkningens økonomiske, sociale og kulturelle tarv, helbred og sikkerhed.
- Fremme fornuftig og hensigtsmæssig brug af land og landressourcer, sikre bevarelse af natur- og kulturværdier og forebygge miljøskader og overforbrug med henblik på bæredygtig udvikling.
- Sikre retslig sikkerhed i behandling af plan- og byggesager, med henblik på varetægtelse af den individuelle interesser, uden at tilsidesætte samfundsmæssige interesser.
- Sikre faglig forberedelse af byggeri- og anlægsarbejde og at holde aktivt tilsyn med sikkerhed, holdbarhed, udseende og hensigtsmæssighed så byggeri- og anlægsarbejde bliver tilfredsstillende opfyldt

Desudover skal der, ifølge loven, gøres rede for planens virkning på miljøet, herunder planens mål og påtænkte bygge- og anlægsarbejde på naturressourcer og samfund, bl.a. ved sammenligning af alternativer til planen. Dette påbud om miljøkonsekvensvurdering er ikke så vidtgående som direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 vedrørende vurdering af bestemte planer og programmets indvirkning på miljøet. Lovforslag til indledning af direktivet var vedtaget i Altinget 2. juni 2006, der gør yderligere krav til miljøkonsekvensvurdering end plan- og byggeloven.

Nyt i loven er også påbud om bestemmelser vedrørende miljøvern på kommunalt niveau. Det vil sige at hvis der inden for planlægningsområdet findes enkelte bygninger, anlæg, naturværdier eller træer der menes bevaringsværdige med hensyn til historiske, natur- eller kulturelle værdier, skal der ifølge loven nedsættes i bestemmelser om bevaring med kommunens ansvar, i vedkommende kommune- og lokalplan. Bevaring i planer på kommunalt niveau kan give anledning til lovmæssig fredning på statsligt niveau senere hen.

Planmyndigheder

Miljøministeriet er den overordnede myndighed for planlægning. Planstyrelsen bistår ministeren med at fremføre loven - blandt andet ved at rådgive kommunerne og borgerne om plan- og byggesager. Derudover har Planstyrelsen tilsyn med planer på landsniveau, så de er indbyrdes koordinerede og tilsyn med kommunernes planlægning, så den er i overensstemmelse med plan- og byggeloven.

Kommunerne er ansvarlige for planlægning på regionalt, kommunalt og lokalt niveau og de har tilsyn med planers gennemførelse.

Planlægningspligt og plantyper

Planlægningen i Island er inddelt i tre planniveauer, regionplan, kommuneplan og lokalplan hvor hovedvægten lægges på fysisk planlægning og arealanvendelse. Regionplan, kommuneplan og lokalplan skal være i indbyrdes overensstemmelse og i overensstemmelse med plan- og byggelovens målsætning.

Regionplan

Regionplan kan laves frivilligt på kommunernes eget initiativ for to eller flere kommuner. Da der ikke findes nogen administration på regionalt niveau skal kommunerne, i overensstemmelse med Planstyrelsen, nedsætte et fælles regionplanudvalg der skal være ansvarlig for det pågældende planarbejde. Regionplan kan udføres for at koordinere fælles strategi for byudvikling, infrastruktur og arealanvendelse og mindst for en 12-årig periode. Efter regionplanens godkendelse af vedkommende kommuner og stadfæstelse af ministeren er regionplanen

bindende for videre planlægning og tilladelser. Efter kommunevalg hvert fjerde år skal vedkommende kommuner tage beslutning om regionplanen skal revideres eller ej.

Viser der sig at være uoverensstemmelse eller interessekonflikt hvad angår arealanvendelse mellem forskellige planer kan miljøministeren i samarbejde med statsministeren og kommunernes landsforening, afgøre om der skal nedsættes et udvalg der skal udarbejde forslag til hvordan de forskellige planer kan forenes. Miljøministeren kan kræve at udvalgets konklusion bliver indarbejdet i de forskellige kommuners planer.

Kommuneplan

Kommunalbestyrelser er ansvarlige for udarbejdelse af kommuneplaner der skal dække hele kommunens landområde og være gældende i mindst en 12-årig periode. Kommuneplaner skal indeholde kommunalbestyrelsens overordnede mål for arealanvendelse, tekniske anlæg, miljøanliggende og byudvikling. Kommuneplanens godkendelse skal bekræftes af miljøministeren og er derefter bindende. Kommunalbestyrelsen skal efter kommunevalg hvert fjerde år vurdere om kommuneplanen skal tages op til revision.

Lokalplan

Kommunalbestyrelsen udarbejder lokalplaner og har ansvaret herfor. Dog er der hjemmel i loven der tillader landejere at udarbejde forslag til kommunalbestyrelsen om lokalplan eller ændring af gældende lokalplan og på landejerens bekostning. Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en lokalplan der er udarbejdet af en landejer, overgår til kommunen der derved tager ansvar for planens bestemmelser.

Lokalplaner udarbejdes for enkelte områder hvor bygge- eller anlægsarbejde påtænkes, herunder også nedrivning af bygninger. I lokalplanen sættes der bl.a. bestemmelser for bebyggelsens omfang og udformning, vej- og stiforhold, nærmere arealanvendelse og anvendelse af fælles arealer.

Tabell 12: Oversigt over det islandske plansystem

Plantype	Myndighed	Indhold	Lovmæssig status
Regionplan (Frivilligt for kommunerne)	Regionplanudvalg i kommuneregion	Fælles strategi for arealanvendelse og infrastruktur	Stadfæstes af ministeren Bindende Revision hvert fjerde år
Kommuneplan (Pligtigt)	Kommuner	Arealanvendelse, byudvikling, miljøanliggende og teknisk anlæg Dækker hele kommunens landområde.	Stadfæstes af ministeren Bindende Revision hvert fjerde år
Lokalplan (Pligtigt før tilladelse til bygninger og anlægsarbejde)	Kommuner	Bestemmelser for bebyggelses omfang og udformning, vej- og stiforhold samt nærmere arealanvendelse og landformning.	Bindende Ikke tidsbegrænset

Inddragelse af borgerne

Loven kræver at borgernes og andres interesser varetages og at de inddrages ved udarbejdelse af de planer der er omfattet af gældende lovgivning, hvis det kan lade sig gøre.

Ved udarbejdelse af planforslag til region- eller kommuneplan skal forslaget introduceres på borgermøde eller på anden tilfredsstillende måde, inden forslaget bliver godkendt til offentlig bekendtgørelse hos regionplanudvalget eller kommunalbestyrelsen. Hvad

lokalplaner angår, er der i loven kun anbefaling om introduktion ved planens udarbejdelse. For alle plantyper gælder, at når den pågældende myndighed har godkendt planforslag skal det offentliggøres med fremtrædende annoncering hvor der skal gives mindst seks ugers frist for indsigelser.

Ved den endelige afgørelse af planen skal der tages hensyn til de indkomne udtalelser. Den ansvarlige myndighed (regionplanudvalget eller kommunalbestyrelsen) skal over for dem der har gjort indsigelser, skriftligt klarlægge hvordan evt. indsigelser indgår i den færdige plan.

Endelig vedtagelse og ikrafttrædelse

Efter endelig vedtagelse af region- eller kommuneplaner skal de sendes til Planstyrelsen der gennemgår planen med hensyn til om den opfylder lovens krav om indhold og proces. Planstyrelsen sender planen videre til miljøministeren med forslag om planen skal stadfæstes eller ej. Efter stadfæstelse bekendtgør miljøministeren region- eller kommuneplanens ikrafttrædelse.

Lokalplaner skal også gennemgås af Planstyrelsen. Planstyrelsen giver kommunen sin vurdering af planens overensstemmelse med lovens krav - eller om der er noget der skal rettes, inden planen kan træde i kraft. Det er op til kommunen om den vil imødekomme Planstyrelsens bemærkninger eller ej. Kommunalbestyrelsen skal bekendtgøre lokalplanens vedtagelse og ikrafttrædelse.

Klagenævnet for plan- og byggesager

Vedtagelse af lokalplaner kan påklages til klagenævnet for plan- og byggesager inden fire uger efter at planens ikrafttrædelse er blevet bekendtgjort af kommunalbestyrelsen. Enhver med retlig interesse i planens udfald kan klage.

Eftersom region- og kommuneplaners vedtagelse bliver bekræftet af den højeste myndighed i planlægning, dvs. miljøministeren, kan de ikke påklages til klagenævnet.

Lov om miljøvurdering af planer (SEA)

Lov om miljøvurdering af planer og programmer ifølge EU direktiv 2001/42 af 27. juni 2001 trådte i kraft i Island den 29. juni 2006. Planstyrelsen, skal ifølge loven, være den myndighed der skal høres når der skal tages endelig stilling til omfang og detaljering af oplysninger i miljørapporten. Det bliver også planstyrelsens opgave at afgøre om planer skal miljøvurderes, hvis der hersker tvivl derom. Planstyrelsen skal hvert femte år rapportere til miljøministeren om resultatet af periodens miljøvurderinger med det til formål at sikre kvaliteten i miljøvurderinger.

Lovforslag til ny planlov og byggelov

Miljøministeriet havde i sommeren 2006, nye lovforslag ud til debat, til planlov og byggelov, der forventes at blive fremlagt på Altinget ("Folketinget") i 2006 / 2007. De nye love skal, ifølge forslaget, træde i kraft den 1. januar 2008. Den nugældende plan- og byggelov, bliver ifølge lovforslaget delt op i to dele, dvs. planlov og byggelov. Byggeloven skal indeholde bestemmelser der vedrører bygningers tekniske anliggender, særligt hvad angår sikkerhed, sundhed og tilgængelighed. Bestemmelser der vedrører bygningers æstetik, form, udseende, bymæssig tilpasning og placering skal være i overensstemmelse med planloven. Ifølge lovforslaget skal der oprettes en ny styrelse, "Byggingarstofnun" (statslig myndighed for byggeanliggender). Med lovens ikrafttrædelse bliver den islandske brandmyndighed i sin nuværende form nedlagt og brandmyndighedens opgaver bliver ført under "Byggingarstofnun" der også får ansvaret for byggesager, der ifølge nugældende love er planstyrelsens ansvar.

En anden stor ændring, hvad angår planloven, er ifølge lovforslaget, at der stipuleres en speciel landsplanstrategi som miljøministeren forelægger Altinget til beslutning og som skal revideres hvert fjerde år. Med landsplanstrategi tilsigtes der at definere myndighedernes strategi i plansager der berører almenvellet og at koordinere statens strategi på forskellige sagsområder der berører kommunernes planlægning med hensigt på en holdbar udvikling. Kommunernes planlægning skal være i overensstemmelse med landsplanstrategien.

Der er i forslaget til planloven tillagt nogle ændringer angående regionplaner. Regionplaner skal hovedsagligt være strategiske og kun indeholde interesser der er fælles for de kommuner der vil blive berørt af planen. En regionplan kan, ifølge lovforslaget, omfatte kun en del af vedkommende kommuners områder men det er ikke muligt ifølge nugældende lov. Forslaget indeholder også bestemmelser om, at der til hver en tid skal være en regionplan for hovedstadsområdet og der skal være en permanent regionplankomité, der skal behandle ændringer og vedligeholdelse af hovedstadsområdets regionplan. Undtagen hovedstadsområdet vil det fortsat være frivilligt for kommunerne at lave en fælles regionplan men hvor der er en gældende regionplan skal der også opretholdes en regionplankomité.

I forslaget til en ny planlov findes der flere nye bestemmelser (der grundet afgrænsning af denne tekst ikke er nævnt her) f.eks. klarere direktiver om samråd og bekendtgørelse af planforslag og en mere effektiv planproces der muliggør ændringer af planer der anses at være uvæsentlige for almenheden og miljøet.

Norge

(Unn Ellefsen og Marit Kleveland, Miljøverndepartementet Norge)

Mål og prinsipper i plan- og bygningsloven

Loven legger til rette for helhetlig avveining og utøvelse av myndighet i plansaker. Den gir også grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal det legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Det er særskilt nevnt i formålsparagrafen at planlegging etter loven skal sikre estetiske hensyn og gode oppvekstvilkår for barn.

Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og vedtar planene. Planleggingen er et redskap for å utforme og virkeliggjøre politiske mål. Kompetansen til å gjøre planvedtak som binder arealdisponeringen er i utgangspunktet lagt til kommunene. Staten (Kongen) er planleggingsmyndighet på riksnivå, og har det administrative hovedansvaret for at vedtak som treffes sentralt blir fulgt opp av planmyndighetene i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen.

Loven har to hoveddeler: (1) en plandel med bestemmelser om samfunnsplanlegging, bindende arealplanlegging og konsekvensutredninger, og (2) en bygningsdel med bestemmelser om søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider med videre. Ansvarlige departementer for de to delene er henholdsvis Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Et av hovedformålene med planleggingen er å legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Mange mål og oppgaver er av nasjonal karakter, defineres av statlige organer og krever statlige midler eller annen statlig innsats for gjennomføring. Plansystemet har en viktig funksjon som verktøy for å organisere det kompliserte samspillet mellom statlige og kommunale myndigheter om oppfølgingen av deres mål, oppgaver og virkemidler, og til å løse de konflikter som oppstår mellom motstridene interesser og hensyn på ulike nivåer.

Også samordningen mellom sektorer på samme nivå er en viktig funksjon i planleggingen. Lovens system forutsetter at sektorene deltar i den kommunale planleggingen på en forpliktende måte, og gir kommunene nødvendig hjelp og bistand i planarbeidet. Sektormyndighetenes medvirkning er avgjørende for at plansystemet skal fungere etter hensikten. Det er et mål å kople avgjørelser etter sektorlovgivningen, særlig de som har stor betydning for arealbruken, til plan- og bygningsloven.

Planleggingen er også viktig for å legge til rette for utbygging. Den skal bidra til at interessekonfliktene som knytter seg til arealbruk og arealknapphet kan løses ut fra brede langsiktige vurderinger. En annen viktig oppgave er å verne viktige miljøverdier. Planleggingen skal sikre at disse avveiningene skjer i åpenhet og offentlighet, med mulighet for de berørte til å påvirke utviklingen av sitt lokalsamfunn og nærmiljø. Samtidig er det behov for å ivareta en riktig balanse mellom positive drivkrefter som ligger i markedet og utøvelse av eiendomsretten på den ene siden, og behovet for offentlige prosesser og planvedtak for å vareta allmenne og overordnede samfunnsinteresser på den andre.

Bygninger og de fleste (varige) konstruksjoner og anlegg, samt endringer av slike, omfattes av lovens krav om byggetillatelse. For enkelte tiltak er det innført unntaksordninger i forskrift når tiltakene behandles på tilsvarende måte som byggesak i medhold av særlover, og ellers er fullt ut i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. Hovedregelen er at krav om tillatelse etter annen lovgivning ikke innebærer begrensninger i plan- og bygningslovens virkeområde. De respektive lover og vedtak vil gjelde side om side for det samme tiltaket, slik at tiltaket må være i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av begge (eller flere) lover.

Siden areal- og naturressursene er begrensede ressurser med grunnleggende samfunnsmessig betydning, er det nødvendig med en langsiktig planlegging og forvaltning av

disse. Loven er i denne sammenheng også viktig som virkemiddel for utformingen og organiseringen av de fysiske omgivelsene, og for å ivareta kvaliteter i nærmiljøet. Dette av hensyn til gode levekår, framkommelighet, helse, rekreasjon, trivsel, sikkerhet, en velfungerende infrastruktur, og ut fra næringslivets behov for funksjonelle og attraktive omgivelser for å være konkurransedyktige.

Historisk perspektiv

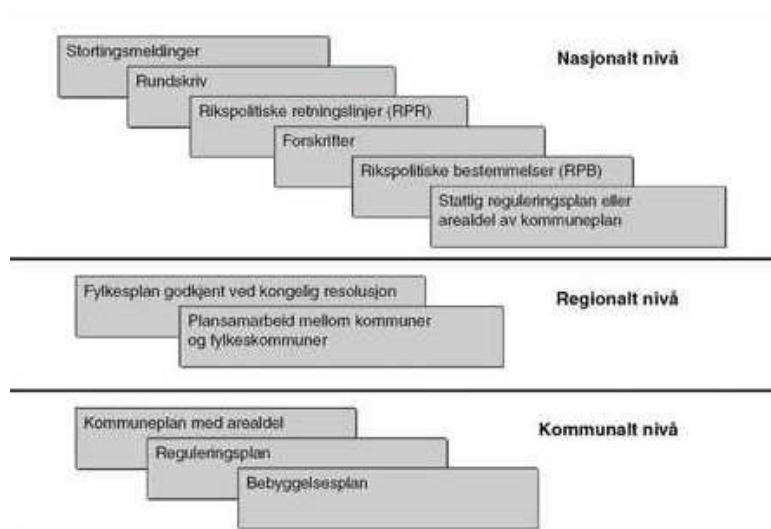
Gjeldende lov har sin forløper i bygningsloven av 1965, som igjen bygget på bygningsloven av 1924. Viktige prinsipper og hovedstrukturen i bygningsloven av 1965 er videreført i dagens plan- og bygningslov som ble vedtatt 17.6.1985. Den innførte systemet med bindende arealdel av kommuneplan som hovedgrunnlaget for arealdisponering som erstatning for valgfri generalplanvedtekt i bygningsloven av 1965.

Plan- og bygningslovens planbestemmelser er senere endret flere ganger. De viktigste endringene kom i forbindelse med Ot.prp. nr. 51 (1987-88), som særlig gjaldt forholdet til en del sektorlover, og Ot.prp. nr. 75 (1988-89), som innførte systemet med konsekvensutredninger. Bestemmelsene om konsekvensutredninger er senere endret flere ganger, senest gjennom [Ot.prp. nr. 47 \(2003-04\)](#) og [ny forskrift om konsekvensutredninger](#) med virkning fra 1.04. 2005.

Planbestemmelsene i hovedtrekk

Plansystemets oppbygging kan illustreres slik figuren viser.

Figur 58: Norske plansystemets oppbygging



Den følgende omtalen av plansystemet er bygget opp nedenfra, slik at kommunalt nivå er tatt først, deretter regionalt nivå, og til slutt nasjonalt nivå / riksnivå.

Kommuneplan

Kommuneplanen etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-1 er den obligatoriske samordnende planen for virksomhet innenfor kommunen. Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor sine områder. Kommuneplanen skal være et grunnlag for kommunens virksomhet både som myndighetsutøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Den skal være langsiktig og sektrovergrepene, den skal avveie bruk og

vern av arealer og ressurser, og den skal involvere befolkningen og ulike interessegrupper. Det kan utarbeides kommunedelplaner for kommunale virksomhetsområder eller bestemte geografiske områder i kommunen. Arealdelen varierer fra svært enkle, grovmaskete oversiktsplaner til forholdsvis detaljerte kommunedelplaner med tilknyttede bestemmelser, som kan benyttes direkte som grunnlag for byggemelding og utbygging.

Kommuneplanens langsiktige del, gjerne med en tidshorison på 10-20 år, omfatter mål for utvikling av kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige delen omfatter fireårig handlingsprogram; som klargjør forutsetningene for gjennomføring med hensyn til økonomi og andre ressurser. Handlingsprogrammet kan ofte være sammenfallende med kommunens økonomiplan (etter kommuneloven).

Ofte blir handlingsprogrammet og den langsiktige delen, unntatt arealdelen, kalt for kommuneplanens samfunnsdel. En god kommuneplan vil være et viktig grunnlag for den løpende planleggingen innenfor de enkelte sektorer, for mer detaljert arealplanlegging, og for avgjørelser av enkeltsaker om bygging og annen utvikling i kommunen. Det forutsettes at kommuneplanen er realistisk, idet den skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring (pbl. § 20-1 fjerde ledd). Kommuneplanen skal blant annet bygge på kommunens økonomiplan og en realistisk vurdering av forventet utvikling i kommunen (kommuneloven § 5 nr. 2). Kommuneplanen vil kunne bestå av flere delplaner og komme til uttrykk i flere forskjellige dokumenter, og gjennom flere planprosesser.

Kommunestyret skal minst én gang i løpet av hver valgperiode vurdere kommuneplanen, og om det er behov for å foreta endringer i den.

Regelen er at alle deler av kommuneplanen skal legges til grunn for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, jf. pbl. § 20-6 første ledd. Kommuneplanen skal i tillegg gi grunnlag for utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Det som er sagt her gjelder bare kommuneplanens virkninger over for offentlige myndigheter som driver planlegging, forvaltning eller skal foreta utbygging i kommunen.

Arealdelen derimot, har også virkning over for den enkelte grunneier i kommunen. Av pbl. § 20-6 andre ledd første punktum går det fram at bygge- og anleggstiltak ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan, så lenge annet ikke er uttrykkelig fastlagt. I praksis omfatter dette de aller fleste bygge- og anleggstiltak.

I pbl. § 20-6 siste ledd er det bestemt at ny arealdel til kommuneplanen går foran alle eldre planer i samme kommune, samt eldre rikspolitiske retningslinjer. Det vil si at den nyeste planen gjelder.

Reguleringsplan og bebyggelsesplan

Reguleringsplan og bebyggelsesplan er arealplaner på et mer detaljert nivå. De er innrettet og legger til rette for nærmere plassering, utforming og gjennomføring av bygninger og anlegg, og for vern av områder ut fra natur- og kulturverdier. Disse planene har derfor stor betydning for kvaliteten i nærmiljøet. Som hovedregel skal de være i samsvar med vedtatt kommuneplan. Kommunen har likevel adgang til å fravike en kommuneplan gjennom en senere reguleringsplan. Reguleringsplanen har ofte sterke arealbindinger, og den er også ekspropriasjonsgrunnlag. Det er derfor mer detaljerte krav til planprosessen for disse plantypene enn for kommuneplanen.

Reguleringsplanen avklarer og fastlegger grunneiernes muligheter for bygging og annen utnytting, samtidig som myndighetene må bruke denne planformen for å sikre arealer til offentlige behov eller for å fastlegge og gjennomføre vern eller bevaring av natur eller bebyggelse.

Saksbehandlingsreglene for reguleringsplanene sikrer at både grunneiere, naboer og andre berørte private får delta i planleggingen og gjøre sine interesser gjeldende der. Når planen er endelig vedtatt, vil den være et sterkt og viktig rettsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og påregnelighet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. Den virker styrende inntil den måtte bli endret eller satt til side av en nyere plan.

Reguleringsplanen har en viktig plass i det samlede plansystemet ved at den skal forankres i og følge opp overordnede planer og retningslinjer som kommuneplan, fylkesplan, rikspolitiske retningslinjer og liknende, og samtidig være grunnlag for gjennomføring ved enkelttillatelse som godkjenning av bygge- og delesøknader, ekspropriasjonssøknader, opparbeidelseskrav og ved refusjon, innløsning og erstatning med mer.

Reguleringsplanen har en viktig funksjon som redskap for å fylle ut og følge opp kommuneplanens arealdel som neste plan i planhierarkiet. Reglene om opparbeidelse, refusjon og ekspropriasjon er bare knyttet til reguleringsplanene.

På samme måte som for kommuneplanene er det bare kommunene som kan ta opp forslag om og vedta reguleringsplaner. Men til forskjell fra det som gjelder for kommuneplaner, har private rett til å utarbeide og sende inn forslag til reguleringsplaner, som kommunen så kan velge å avslå, behandle videre eller vedta som den er.

Bebyggelsesplaner er en egen detaljplantype, som kan brukes for å utdype deler av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner. Bebyggelsesplanene har som hovedregel de samme virkningene som reguleringsplaner.

Saksbehandling av kommunale planer

Behandlingsreglene for kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner skiller seg noe fra hverandre. Felles for alle er at samråd, offentlighet og informasjon gjelder.

I korthet følger saksbehandlingen følgende stadier:

- 1) kunngjøring av igangsetting av planarbeidet, utlegging av planutkast til offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtatt plan
- 2) aktiv informasjon fra kommunen, og tilrettelegging for bred medvirkning fra private berørte og myndigheter
- 3) politisk behandling i forbindelse med offentlig ettersyn og endelig vedtak
- 4) klagerett på detaljplaner, samtidig som kommunen i slike saker også skal underrette private berørte når planarbeidet igangsettes, når forslag legges ut til offentlig ettersyn og når det er vedtatt.

God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen forbereder og avgjør plansaker uten ugrunnet opphold. Loven inneholder konkrete tidsfrister for kommunenes og berørte myndigheters behandling av reguleringsforslag. Mulighetene for å fremme innsigelse eller klage er dessuten begrenset når den samme innvendingen allerede er behandlet i en overordnet eller tidligere plan.

Fylkesplanlegging

Fylkesplan etter plan- og bygningsloven er i dag det mest sentrale virkemiddelet i den regionale planleggingen. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet. Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, se pbl. § 19.

Fylkesplanen består av mål og retningslinjer for den langsiktige utviklingen i fylket, og et samordnet handlingsprogram som angir hvordan målene skal oppfylles for de statlige og fylkeskommunale sektorenes virksomhet. Handlingsprogrammet skal også omfatte kommunale sektorer i spørsmål som er av vesentlig betydning for større deler av fylket.

Fylkesplanen skal, i spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som må ses i sammenheng for flere kommuner, fastlegge retningslinjer for bruk av arealer og naturressurser i fylket.

Planlegging på riksnivå

I utgangspunktet ivaretas statens interesser gjennom statlige organers deltaking i den kommunale planleggingen etter bestemmelsene om samarbeidsplikt, samråd og medvirkning. Staten har dessuten adgang til å gjøre gjeldende innsigelse mot en kommuneplan eller reguleringsplan. Dette innebærer at kommunen ikke kan godkjenne planen, og konflikten bringes eventuelt inn for departementet. Statlige myndigheter har også en viss rett til å påklage vedtak av detaljplaner.

Staten har også andre virkemidler for å ivareta nasjonale interesser i planleggingen. Bestemmelsene om planlegging på riksnivå legger i pbl. § 17-1 første ledd opp til at Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner. Det tenkes her på hensyn og oppgaver av nasjonal betydning som også berører regionalt planarbeid. Slike rikspolitiske retningslinjer gis ved kongelig resolusjon.

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen med hjemmel i pbl. § 17-1 andre ledd, etter samråd med berørte kommuner og fylkeskommuner, nedlegge forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitt bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, kalt rikspolitiske bestemmelser. Det geografiske området forbudet gjelder for må angis særskilt. Forbudet gjelder i første omgang for inntil 10 år, men kan forlenges med 5 år om gangen. I stedet for å innføre forbud kan Kongen bestemme at slike tiltak bare kan iverksettes i medhold av arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan. Før det fattes vedtak etter pbl. § 17-1 andre ledd skal forslaget til bestemmelser legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner.

Pbl. § 18 om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan gir staten hjemmel til å gripe direkte inn og fastlegge arealbruken i en kommune. Bestemmelsen kan bare brukes når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Miljøverndepartementet kan i tilfelle henstille til en kommune om å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan eller selv gjøre det. Hvis departementet velger å utarbeide planen, trer det i kommunestyrets sted. For øvrig gjelder bestemmelsene om reguleringsplan og arealdel tilsvarende på statlige planer.

Pbl. § 17-2 fastsetter et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder også deling og innhegning og vesentlig endring av bygning, anlegg konstruksjon eller innhegning. 100-metersbeltet beregnes fra strandlinjen og innover. Forbudet gjelder bare utenfor tettbygd strøk og viker for arealdel av kommuneplan og reguleringsplan. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et strøk er tettbygd. Bygninger og anlegg som er nødvendige for primærnæringene, samferdselen, Forsvaret med videre omfattes heller ikke.

Konsekvensutredninger

Bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er gitt i forskrift om konsekvensutredninger av 1. april 2005, og innebærer særlige regler for behandling og dokumentasjon av planer og tiltak som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn.

Fylkesdelplaner med retningslinjer for utbygging, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner der det angis områder for utbyggingsformål, jf. pbl. § 20-4, skal alltid behandles etter bestemmelsene om konsekvensutredninger. Det samme gjelder reguleringsplaner og søknader etter sektorlov for nærmere bestemte større utbyggingstiltak (vedlegg I-tiltak).

I tillegg er det gitt bestemmelser om reguleringsplaner og tiltak etter sektorlov som skal behandles etter forskriften etter en nærmere vurdering.

For planer som omfattes av forskriften skal det utarbeides et planprogram som skal ligge til grunn for det videre plan- og utredningsarbeidet. Planprogrammet skal også beskrive opplegg for informasjon og medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt. Planprogrammet skal vedtas av planmyndigheten.

Den som utarbeider et planforslag som omfattes av forskriften har en plikt til å vurdere behovet for og eventuelt foreslå et miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og

klargjøre de faktiske virkningene av tiltaket. Miljøoppfølgingsprogrammet skal fastsettes av planmyndigheten i forbindelse med vedtak av planen.

Miljøverndepartementet vil utarbeide egne veiledere som klargjør hvilke planer og tiltak som omhandles av forskriften og hvordan disse skal behandles.

Dispensasjon

Når ikke annet er bestemt kan det faste utvalget for plansaker gjøre unntak fra alle planer som er vedtatt i medhold av loven. Slike dispensasjoner kan være permanente eller midlertidige.

Dispensasjon etter pbl. § 7 kan gis av det faste utvalget for plansaker på grunnlag av søknad. Lovens vilkår for å kunne dispensere er at det foreligger «særlige grunner». Naboer skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gis dispensasjon. Likeledes skal statlige sektormyndigheter og fylkeskommune ha anledning til å uttale seg. Vedtak om dispensasjon kan påklages til fylkesmannen etter pbl. § 15.

Erstatning

Hovedregelen er at de innskrenkninger i eierrådigheten som følger av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, ikke utløser erstatningsplikt for det offentlige.

Plan- og bygningsloven har spesielle regler om erstatning i pbl. § 21 og § 32 og om plikt til i visse tilfeller å innløse eiendom i pbl. § 33 og § 42. Det kan tenkes at erstatning vil bli tilkjent i tilfeller som ikke rammes direkte av disse bestemmelsene. Domstolene vil i tilfelle måtte vurdere erstatningsspørsmålet i forhold til § 105 i Grunnloven. Slike tilfeller vil være meget sjeldne.

Plan- og bygningsloven kap. XVIII og XIX har bestemmelser om straff, pålegg, forelegg og retting av ulovlige bygge- og anleggsarbeider. Bestemmelsene er felles for plandelen og byggesaksdelen av loven.

Lovutvikling– endringer og nye prosesser

Planlovutvalget la fram sin innstilling i mai 2003. Den var til en omfattende offentlig høring med uttalefrist 1. desember 2003. Det har etter dette vært fremmet flere endringer i dagens lov (se tidligere innspill).

Bygningslovutvalget – som har sett på endringer i bygningsdelen av loven la fram sin innstilling sommeren 2005. Innstillingen har vært på en bred offentlig høring og lovarbeidet har startet opp også på denne delen av loven. Den nødvendige koblingen mellom de to delene av loven vil bli ivaretatt ved samråd mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Den rød-grønne regjeringen besluttet i mai 2006 at det skal tas sikte på å legge fram en lovproposisjon om ny plandel i plan- og bygningsloven for Stortinget i løpet av 2007. En proposisjon om bygningsdelen er planlagt framlagt i løpet av 2007.

I arbeidet med plandelen skal det legges vekt på følgende:

- Loven skal fortsatt bestå av en plan- og en bygningsdel, men den skal gis en ny struktur som gjør den enklere å forstå og bruke,
- Planlegging skal skje under folkevalgt styring og gi felles rammer for bruk og vern av ressurser regionalt og i kommuner. Privat planlegging og utbygging skal skje innenfor rammer gitt av regionale og kommunale plan- og bygningsmyndigheter,
- Innhold og omfang av planlegging skal kunne tilpasses utfordringene i ulike kommuner og plansituasjoner,
- Kravene til konsekvensutredninger, tidlig medvirkning og innsyn i planprosessen vektlegges. Detaljplanforslag i tråd med overordnede planer kan gis raskere behandling enn forslag i strid med slike planer,

- Hensynet til verdiskaping, samiske interesser, folkehelse, samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging, barn og unge og universell utforming skal innarbeides i loven,
- Flere miljø- og vernespørsmål skal kunne avklares gjennom vedtak etter loven. Vernet av strandsonen langs sjøen og viktige vassdrag skal strammes inn,
- Hensynet til grønnstruktur i byggesonen arbeides det med å få fram tydeligere i loven,
- Planene skal ivareta sektorinteresser og bli mer forpliktende for berørte myndigheter. Arealbeslutninger bør som hovedregel skje gjennom, eller være knyttet opp til, planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette følges opp med samordningsbestemmelser i flere sektorlover.

Fylkesplaner/ Regionale planer

Fylkesplanene utvikles i retning av mer strategiske og handlingsrettede dokumenter for regional utvikling. Det er også en økende andel regionalt initierte fylkesdelplaner med fokus på regional avklaring, enten av arealspørsmål eller tematiske planer.

De fleste fylker har en eller flere fylkesdelplaner som omhandler utbyggingsmønster og arealbruk. Departementet har initiert fylkesdelplanlegging innenfor flere ulike temaområder, blant annet regionale planavklaringer for villrein, vindkraft, vassdrag og vann.

Regjeringen bestemte i juni 2004 at den sentrale statlige godkjenningen av fylkesplaner skal avvikles. Begrunnelsen er at behandlingen i departementene krever unødvendig mye tid og ressurser til avklaringer før planen godkjennes i statsråd. Endringen krever at Stortinget vedtar en lovendring. Dette vil bli tatt opp i forbindelse med revisjonen av plandelen i plan- og bygningsloven. Den sentrale plangodkjenningen foregår inntil videre som tidligere.

Som en følge av den foreslått endringen, skal en arbeidsgruppe fra Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings og administrasjonsdepartementet utrede et alternativt system som sikrer statens fortsatte medvirkning i den regionale planleggingen. Arbeidsgruppen vil bl.a. vurdere hvordan samordningen av statlige interesser og virkemidler kan forbedres mellom fylkeskommunen og de statlige aktørene på regionalt nivå. Den skal også drøfte hvordan de statlige aktørene regionalt kan gis større fullmakter av sine overordnede departementer, og den skal se på hvordan fylkesmannens samordningsrolle kan forsterkes i forhold til statlig forvaltning på regionalt nivå.

Utbyggingsavtaler

Planlovutvalget foreslo nye regler om kommunale utbyggingsavtaler, som i dag ikke er lovregulert. Reglene gjelder adgangen for kommunene til å inngå avtaler med private utbyggere om utbygging av områder, og behandlingen av slike utbyggingsavtaler. Forslaget begrenser muligheten til å avtale at en utbygger skal finansiere sosiale formål i kommunen. Kommunal- og regionaldepartementet har laget nye regler om utbyggingsavtaler som tåtte i kraft 1.juli 2006.

Sverige

(Ann-Mari Jonsson, Boverket)

Planeringens utmaningar för hållbar utveckling av städer och tätorter

Sveriges stadsstruktur kan grovt sägas bestå av tre storstadsregioner, ett antal städer i samverkan och ett i övrigt spritt stads- och tätortsmönster. Bebyggelsen är i huvudsak koncentrerad längs kusterna, älvarna och järnvägarna. Med tiden har de lokala arbetsmarknaderna förändrats så att det i södra Sverige har skett en regionförstoring i tillväxtområdena medan de lokala arbetsmarknaderna är mer oförändrade i t.ex. Norrlands inland. I takt med inflyttningen till de större städerna och orterna blir de till invånarantalet små kommunerna allt fler medan de kommunala åtagandena för medborgarnas välfärd är desamma.

Utmaningarna för planeringen för en hållbar utveckling av städer och tätorter är därför av mycket olika slag. För storstäderna finns problemen med flaskhalsar och otillräcklig kapacitet i transportsystemen och för många mindre orter är det viktigt att öka tillgängligheten till service och utbildningsinstitutioner. Förbättrade kommunikationer är den faktor som anses vara nyckeln till framgång oavsett vilken typ av stadsregion som diskuteras. Samspelet mellan högre utbildning, forskning och näringsliv anses också viktigt för att nå en hållbar utveckling av regionerna.

Städernas och orternas attraktivitet kan bero på t.ex. det geografiska läget, omgivningarna, utbudet av bra bostäder och på tillgången till kultur och fritidssysselsättningar. Inte minst viktigt är hur orterna uppfattas visuellt. Uppfattas staden/orten/stadsdelen vara exempelvis vacker, omväxlande och mångkulturell eller torftig, enahanda och utestängande/avvisande?

Utmaningarna för planeringen finns i en skala mellan de två ytterligheterna: att planera för en betydande tillväxt i befolkning och företagande respektive att planera för en krympning av befolkningsunderlaget för den service som det offentliga har skyldighet att tillhandahålla. För Sveriges del är sektorsplanering på nationell och regional nivå alltför ofta dåligt kopplad till den fysiska planeringen.

De största utmaningarna för planeringen kan vara att:

- förbättra kommunikationer eller andra sätt att öka tillgängligheten utifrån varje regions behov
- förbättra stadens/ortens struktur så att ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, utbildning, service, fritidssysselsättningar främjas
- förbättra stadens/ortens ansikte, det vill säga slå vakt om kultur- och naturvärden och säkerställa att det finns attraktiva mötesplatser av olika slag och rekreationsområden
- minska miljö- och hälsoproblem såsom buller och utsläpp av föroreningar till luft och vatten.

Kommuner har huvudansvaret i det svenska plansystemet

I det svenska plansystemet har kommunerna huvudansvaret för den fysiska planeringen. Vid planeringen ska plan- och bygglagen och miljöbalken tillämpas och de båda lagarna gäller parallellt. Staten ansvarar dock för infrastrukturplaneringen på övergripande nivå enligt olika sektorslagar.

Både plan- och bygglagen och miljöbalken betonar i sina portalparagrafer att bestämmelserna syftar till att främja en långsiktigt hållbar utveckling. I plan- och bygglagen står det (enligt 1 kap. 1 § plan- och bygglagen): ”Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och

goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”

Riksdagen har även beslutat om nationella miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen uttrycker den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö och dess natur- och kulturresurser som riksdagen anser är miljömässigt hållbar på lång sikt. Ett av miljö kvalitetsmålen är *God bebyggd miljö*. Det är formulerat så här: ”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”

Regeringens mål för den regionala utvecklingspolitiken är att det ska finnas ”väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”. De regionala utvecklingsprogrammen ska ta hänsyn till kommunernas översiktsplaner medan det – ännu så länge - inte finns något krav på att översiktsplanerna ska ta hänsyn till de regionala utvecklingsprogrammen.

Statligt inflytande i planeringsprocessen

Riksintressen

De statliga intressena finns uttryckta i miljöbalken genom att vissa geografiska områden är utpekade såsom varande av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Dessa värden får inte påtagligt skadas och särskilda bestämmelser gäller för t.ex. olika slag av exploateringar. Även andra områden än de som är uppräknade i miljöbalken kan vara av riksintresse beroende på höga bevarandevärden eller på grund av att de är särskilt viktiga för kommunikationer, utvinning av värdefulla ämnen, friluftsliv, rennäring m.m. Områden av riksintressen ska skyddas mot åtgärder som kan skada bevarandevärdena eller försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av resurser, anläggningar och näringar.

Andra statliga intressen

Jord- och skogsbruket är inte angivna som riksintressen men anges i miljöbalken vara av nationell betydelse och får inte tas i anspråk för andra ändamål utan särskilda skäl.

Förutom riksintressena är även miljö kvalitetsnormer, hälsa och säkerhet samt samordning av mellankommunala frågor av sådant statligt intresse att länsstyrelsen kan pröva kommunens planbeslut i dessa avseenden.

Den statliga organisationen

Nationell nivå

Under departementen finns de statliga förvaltningsmyndigheterna. De har var och en inom sitt ansvarsområde ett ansvar för uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden och för bedömningen av vilka områden som utgör riksintresseområden. Boverket har uppsikten över de i miljöbalken särskilt utpekade geografiska riksintresseområdena och ska även verka för en samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen. De statliga förvaltningsmyndigheterna ska efter samråd med Boverket, andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna anser vara av riksintresse.

På nationell nivå upprättar respektive trafikverk banhållningsplan för järnvägarna och väghållningsplan för vägarna. Planerna fastställs av regeringen. Även lokaliseringen av olika slag av stora anläggningar med betydande miljöpåverkan beslutas av regeringen.

Regional nivå

På regional nivå representeras staten av länsstyrelserna, en i varje län. Det finns idag 21 län i Sverige. Länsstyrelserna ska bevaka de statliga intressena och särskilt bevaka att riksintressena tas till vara i olika beslut och i den kommunala planeringen. Såväl länsstyrelserna som de centrala förvaltningsmyndigheterna ska göra regeringen uppmärksam på om urvalet av riksintresseområden behöver utvidgas eller omprövas.

Länsstyrelserna ansvarar för utarbetandet av regionala utvecklingsprogram och länsplaner för regional transportinfrastruktur i de län där det inte finns regionala samverkansorgan.

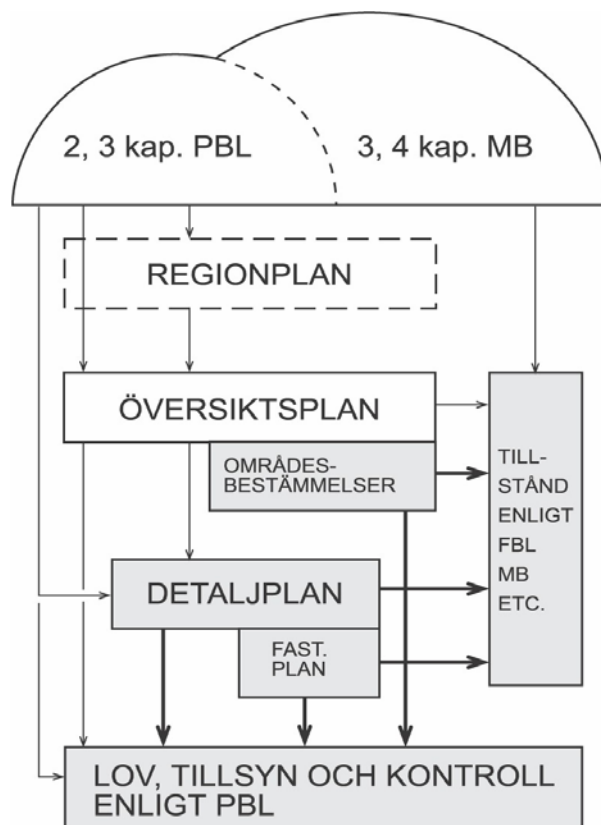
I drygt hälften av länen finns också regionala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan. De kan bildas om länets samtliga kommuner beslutar så. Även landstingen kan ingå. Landstingens huvudansvar är sjukvården.

Samverkansorganen och de regionala självstyrelseorganen övertar länsstyrelsens ansvar för regional utveckling och för upprättande av regionala utvecklingsprogrammen och länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Bildandet av regionala samverkansorgan och självstyrelseorgan är en nu pågående utveckling.

Kommunerna

Kommunerna ansvarar för den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen.

Figur 59: Samspel mellan olika plannivåer i svenska plansystemet



Kommentar: Plansystemet enligt plan- och bygglagen. Tunn pil markerar "underlag för", fet pil "bindande".

Källa: Boverket

Regional nivå – samverkan mellan kommunerna

Den fysiska planeringen på regional nivå förutsätts i plan- och bygglagen ske genom samverkan mellan kommunerna i deras översiktsplanering. Om en planeringsfråga som angår flera kommuner behöver utredas gemensamt och det inte sker, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som ska ha hand om regionplaneringen. I beslutet ska regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges. Regionplaneorgan ska inte utses om de berörda kommunerna mera allmänt motsätter sig detta. Regionplaneorganet kan anta en regionplan för regionen eller för en del av den. Förfarandet och processen följer bestämmelserna som gäller för översiktsplan. Plan- och bygglagen är inte ändrad efter tillkomsten av samverkansorgan och självstyrelseorgan.

Det finns endast ett exempel på regionplan som är upprättad enligt reglerna i plan- och bygglagen och det är regional utvecklingsplan för Stockholm (RUFS). Den gäller dock inte formellt som regionalt utvecklingsprogram, eftersom den enligt en särskild lag är antagen av landstinget och inte av ett regionalt samverkansorgan eller självstyrelseorgan.

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur upprättas av de regionala samverkansorganen eller av självstyrelseorganen.

Översiktsplan

Varje kommun ska ha en kommunomfattande översiktsplan. Den är vägledande för myndigheter och enskilda. I översiktsplanen ska kommunen redovisa allmänna intressen, miljö- och riskfaktorer och riksintressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Av planen ska framgå grunddragen i användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas samt hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska tillgodoses.

Samråd ska ske med länsstyrelsen och berörda kommuner samt med övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Innan kommunfullmäktige antar planen ska den ställas ut under minst två månader. Länsstyrelsen ska avge ett granskningsyttrande under utställningstiden.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen ska före kommunens beslut redovisa statens synpunkter i en sammanfattande redogörelse.

Till den kommunomfattande översiktsplanen kan kommunen göra fördjupningar av planen t.ex. för tätorter. Kommunen kan också göra tematiska tillägg t.ex. för vindkraft. Fördjupningar och tillägg gäller tillsammans med den kommuntäckande översiktsplanen och utgör ett slags ändringar av densamma.

Detaljplan

Detaljplan ska upprättas för ny sammanhållen bebyggelse eller ny enstaka byggnad eller anläggning med betydande inverkan på omgivningen. Likaså ska detaljplan upprättas om reglering av befintlig bebyggelse behövs i ett sammanhang. Om tillräcklig reglering skett i områdesbestämmelser (se nedan) behövs inte detaljplan.

Detaljplanen är rättsligt bindande. Den reglerar gränserna för allmänna platser (såsom gator, vägar, torg och parker), kvartersmark och vattenområden. För allmänna platser där kommunen är huvudman samt för kvartersmark och vattenområden ska användningen och utformningen anges.

En genomförandetid på minst fem år och högst femton år ska anges. Under planens genomförandetid kan fastighetsägare få rätt till ersättning om planen ändras. Detaljplanen fortsätter att gälla ända tills den ändras eller upphävs.

Detaljplanen kan även innehålla bestämmelser om utökad eller minskad bygglovplikt samt bestämmelse om att bygglov inte ska lämnas förrän viss infrastruktur, som kommunen ansvarar för, har kommit till stånd.

Detaljplanen ska grundas på ett program om det inte är onödigt. När program och förslag till detaljplan upprättas ska kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner. Sakägare, boende med flera ska beredas tillfälle till samråd. Innan planen antas ska den hållas utställd under minst tre veckor. Kungörelse om utställningen ska ske och av den ska bland annat framgå om förslaget avviker från översiktsplanen.

Om planen är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen kan ett enkelt planförfarande tillämpas. Det innebär att länsstyrelsen och övriga berörda ges tillfälle till samråd, att utställningen slopas och ersätts av en möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på förslaget.

Detaljplaner antas av kommunfullmäktige men kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta detaljplaner som inte är av principiell betydelse eller av större vikt.

Till detaljplanen ska en genomförandebeskrivning finnas som redovisar bland annat fastighetsrättsliga och ekonomiska åtgärder som behövs för att genomföra planen.

Fastighetsplan

En fastighetsplan kan upprättas vid behov i områden med detaljplan. Fastighetsplanen kan innehålla bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt bestämmelser om gemensamhetsanläggningar. För fastighetsplaner gäller i stort sätt samma förfaranderegler som för detaljplan.

Områdesbestämmelser

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse. Områdesbestämmelser ger ingen byggrätt (vilket detaljplanen gör) och har inte använts i någon större grad.

Bygglov

Bygglov krävs bland annat för att uppföra byggnader, göra tillbyggnader, ta i anspråk byggnader för annat ändamål än den senast använts för. Ansökningar om bygglov ska bifallas om åtgärden stämmer överens med detaljplanen eller för områden utan detaljplan, om åtgärden uppfyller vissa andra krav i plan- och bygglagen.

Miljöbedömningar

Sedan juli 2004 gäller särskilda bestämmelser om miljöbedömningar för planer och program i enlighet med EG-direktivet 2001/42/EG. Bestämmelserna finns i miljöbalken och har förtydligats i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelserna gäller bland annat för översiktsplaner och detaljplaner enligt plan- och bygglagen men också för exempelvis kommunala energiplaner, avfallsplaner, åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer och läns-transportplaner. Även andra slag av planer och program kan beröras, vilket får bedömas i det enskilda fallet. Det gäller till exempel de regionala utvecklingsprogrammen.

En miljöbedömning ska göras om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I princip ska alla översiktsplaner miljöbedömas och ha en miljökonsekvensbeskrivning. För detaljplaner får kommunen göra en bedömning från fall till fall, utifrån särskilda kriterier, av om en miljöbedömning ska göras och därmed en miljökonsekvensbeskrivning upprättas eller inte. En omständighet som komplicerar denna från fall till fall-bedömning är att för detaljplaner som medger vissa slag av mark- och vattenanvändning ska bedömningen även utgå från kriterier som härrör från det äldre EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt. Ska en miljöbedömning göras på grund av dessa kriterier ställs också kompletterande krav på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen.

Plan- och bygglagutredningen

I juni 2002 tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté att se över plan- och bygglagstiftningen och lämna förslag till lagändringar. I september 2005 lämnade kommittén sitt slutbetänkande "Får jag lov? Om planering och byggande" (SOU 2005:77). Betänkandet skickades på remiss och remisstiden gick ut i februari 2006. Nedan redogörs för några av utredningens förslag.

Översiktsplan

Det mellankommunala och det regionala perspektivet föreslås att stärkas genom att översiktsplanen ska visa berörda kommuners eventuella invändningar. Grannkommunerna ska också ge sin syn på planen vid aktualitetsprövningen. Kommunernas samordningsansvar förtydligas på så sätt och länsstyrelsens möjlighet att ingripa i frågor om mellankommunal samordning föreslås att slopas. Kravet skärps på att länsstyrelsen ska tillhandahålla tydligt sammanvägda och aktuella statliga planeringsunderlag. Genomförandefrågor ska belysas redan i översiktsplanen för att fördjupas i senare skeden.

Detaljplan

Utredningen vill stimulera kommunerna till att upprätta detaljplaner som inte är så detaljerade. I stället kan vissa frågor hänskjutas till en stärkt bygglovsprövning, alternativt kan kompletterande bestämmelser fogas till detaljplanen under genomförandetiden. Nya villkor för bygglov kan införas i detaljplanen, bland annat krav på efterbehandling av förorenad mark.

En möjlighet till delat huvudmannaskap för allmän plats föreslås att införas.

Instansordningen

Utredningen föreslår att överprövning av detaljplane- och bygglovsärenden förs över till utvidgade miljödomstolar. (Idag överprövar regeringen vissa ärenden enligt plan- och bygglagen medan förvaltningsdomstolarna överprövar andra.)

Samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken

Utredningen föreslår ett förenklat förfarande för en detaljplan som initierats enbart av ett tillståndsärende enligt 9 kapitlet miljöbalken (miljöfarlig verksamhet).

Stöd till planering för vindkraft

Regeringen har givit Boverket i uppdrag att stödja och underlätta en kraftig expansion av vindkraften. Boverket har redovisat förslag till utformningen av ett stöd för kommuner och länsstyrelser för att underlätta för planeringen av utbyggnaden av vindkraft. Utrymmet för stödet anges till 30 miljoner kronor per år under 2007 och 2008. Kommuner som har bra vindförutsättningar men som av resursskäl avstått från att komplettera eller ta fram en ny översiktsplanering för att kunna beakta vindkraftens intressen kan ansöka om stödet. Stöd bör också ges till framtagande av planeringsunderlag. Såväl kommuner som länsstyrelser kan komma i fråga för stödet.

Bilagor

Involverade experter

Deltagare i den internordiska arbetsgruppen

Anne Jarva, Matti Vatiö och Aulis Tynkkynen (miljöministeriet / ympäristöministeriö, Finland)

Unn Ellefsen, Marit Kleveland och Wilhelm Torheim (Miljøverndepartementet, Norge)

Hafdis Hafliðadóttir (Planstyrelsen, Island) och *Hrafn Hallgrímsson* (Miljöministeriet, Island)

Mette Kragh, Axel Laursen, Bue Elkjær Nielsen och Lisbeth Øbrgaard (Miljöministeriet, Danmark)

Ann-Mari Jonsson och Olov Schultz (Boverket, Sverige)

Susan Brockett, Malin Hansen, Sara Wrethed, Liselott Tapp-Hillberg (språkgranskning del 1) och *Michael Viehhauser* (editor) (Nordregio)

Involverade experter (och deras presentationer) vid projektets fem seminarier

Nils-Erik Selin (Huddinge kommun, Sverige): Flemingsberg - Från förort till vetenskapsstad

Håkan Jersenius (Småstaden Arkitekter AB, Stockholm, Sverige): Järla Sjö - Den mänskliga småstaden

Christian Joys (Avantor, Oslo, Norge): Utbyggingskonseptet ”fra jern til hjerne”, forutsetninger, samarbeid offentlig/privat, verdiskapning i forhold til bærekraftig utvikling, hvilke resultater er oppnådd og hva kunne vært annerledes

Erik Plathe (Asplanviak, Oslo, Norge): Virkemidler og samarbeidsløsninger mellom offentlig og private aktører

Kristin Ombolt Jensen (Miljøverndepartementet, Norge): Tettstedsprogrammet, Eksempel på samarbeid med kommuner og regionale myndigheter. Hvordan skape attraktive tettsteder som bidrar til en verdiskapning

Juha Isosuo (Tavastehus stad, Finland): Tavastehus läge och rumsliga utveckling

Päivi Saloranta (Tavastehus stad, Finland): Strategisk utveckling i samhällsstrukturen, Tavastehus modeller om boende och enhetligt samhälle

Pertti Tamminen (Tammerfors stad, Finland): Vuores - en ny stadsdel mellan Tammerfors stad och Lempäälä kommun

Erja Väyrynen (Tekniska högskolan Helsingfors, Finland): Opus - Urban planering och vardagslivet som en inlärningsprocess

Lisbeth Øbrgaard (Miljöministeriet, Danmark): Introduktion til planlægningen i hovedstaden samt introduktion till St. Rørbæk och till exemplet Amager Strandpark

Asdis Hlökk Theodórsdóttir (Konsult Alta, Reykjavík, Island): Omgivning för ett nytt samhälle - Masterplan för Urridaholt, en ny stadsdel i Islands huvudstadsområde

Peter Ryborg (Frederikssunds kommune, Danmark): Visioner för en ny by vid St. Rørbæk

Marketta Kyttä and Olli Majjala, (Tekniska högskolan, Helsingfors, Finland, Centrum för urbana och regionala studier): Urban containment policies and the quality of the living environment - findings from the Greater Helsinki region

Knut Halvorsen (Oslo Teknopol IKS, Norge): Innovation governance in the Oslo Region and its transferability to other Nordic city regions

Arni Ólafsson (TEIKNISTOFA ARKITEKTA, Akureyri, Island): Sustainable urban planning between wish and reality

Lars Westin (Centre for regional science, CERUM, University of Umeå, Sverige): Comments on the draft report

Olika teoretiska ansatser för stadsutveckling

(Michael Viehhauser, Nordregio)

De nutida kraven på urban förvaltning är många och komplexa. Det finns sällan enkla lösningar och det finns inga speciella patentrösningar. Stadens utveckling påverkas av en mängd olika förutsättningar och processer, allt ifrån globala utvecklingstrender till stadens egna premisser.

En proaktiv hållning kan anses som fördelaktig när det gäller att ta fram en egen stadsutvecklingsstrategi. Det finns dock väldigt många tolkningsmöjligheter gällande vilket ”recept” som lämpar sig bäst för att säkerställa en stads hållbara och konkurrenskraftiga utveckling.

Äldre teorier om export, destruktion och kluster

En rad äldre teorier och koncept beskriver hur en stad bör agera för att skapa tillväxt – tillväxt som på intet sätt automatiskt innebär en hållbar utveckling:

- **Exportbasisteori** (Ohlin, 1933; Tiebout, 1956): en regions eller stads tillväxt är beroende av hur dess naturliga tillgångar utnyttjas och hur mycket regionen eller staden exporterar (varor och tjänster) till andra regioner.
- **Kreativ destruktion** (Schumpeter, 1934): innebär att delar av staden utplånas och totalförnyas för att möta tidens krav.
- **Komparativa fördelar** (Ricardo, 1800-talet; Porter, 1990): olika faktorer som efterfrågemönster, näringslivsstruktur med samverkande industrier, företagsstrategier och konkurrens, samspel och ger en stad fördelar gentemot andra.
- **Klusterteori** (Porter, 1990; Putnam, 1996): olika industrier skapar en kritisk massa (industriella kluster) och i kombination med stadens sociala kapital (nätverk, samverkan) ger det nödvändiga fördelar gentemot konkurrenterna i andra högt utvecklade ekonomier (enligt Hall och Hickman, 2005).

Nyare ansatser sätter människan och kunskapen i centrum

Ett annat begrepp, den nya ekonomiska geografin, framhåller speciellt att vissa städer eller stadsregioner har bättre förutsättningar än andra att utvecklas positivt. Vilka förutsättningar som gäller för framgångsrika regioner är emellertid omtvistat. Allmänt anses dock lokaliseringfaktorernas betydelse växa, och uppfattningen rörande vilka faktorer som utgör de viktigaste ingredienserna för framgångsrika regioner håller på att förändras. Den globala nätverksökonomi (Castells, 1999), som dagens samhälle också benämns, ökar kraven på lokal utvecklingsdynamik med ett stort antal involverade, samverkande aktörer, där ömsesidighet och återföring mellan företag, politik, civilsamhället och utbildning/forskning är viktiga inslag (Bäckström, 2001).

Utöver de ovan nämnda teorierna finns det tre nyare teoretiska ansatser som behandlar frågan om hur våra städer kan utvecklas på ett hållbart sätt och vilka vägar som leder till framgång och välfärd. Dessa tre ansatser kan tjäna som en slags vägledning för planeringen av en stad där man vill uppnå en hållbar tillväxt i framtiden:

- Åsikten är att det är den **”kreativa klassen”** (t.ex. Florida, 2002/2005), som arbetar i kunskapsbaserade företag, som är stadens utvecklingsmotor. Detta eftersom denna kreativa klass å ena sidan ställer krav på sin omgivning (stimulerande stadsmiljöer, hög kvalitet på rekreation och fritid, bra boende), å andra sidan producerar den värdeökning som en stad behöver för att utvecklas positivt.
- En annan ansats är ett ’allinkluderande’ tillvägagångssätt som bygger på stadens egna förutsättningar och kompetenser. Denna så kallade ’**cultural planning**’ (t.ex. Graeme, 2001) vill främst ta tillvara den befintliga, unika potential som finns hos respektive stad/plats, som annars ofta glöms bort när en stad satsar på framtidsinvestering-

ar. Denna ansats bygger på en stark demokratisk förankring och social livskraft som behövs för ett i längden framgångsrikt, men hårt konkurrensutsatt näringsliv.

- Den tredje ansatsen bygger på åsikten att den tillväxt som varje stad främst har behov av är en **kunskapsbaserad tillväxt** (t.ex. Landry, 2001 och Carillo, 2006). Detta för att kunna möta konkurrensen från de länder som i dagsläget vinner stora framgångar genom att kunna erbjuda produktion av billiga standardprodukter (enligt produktcykelteorin). Stora städer vinner dock över mindre städer, eftersom de har tillgång till tätare miljöer, samt bättre mötes- och utbytesmöjligheter.

Tabellen nedan sammanfattar dessa tre nya viktiga ansatser, som har en stor inverkan på hur man ser på stadsplanering idag.

Tabell 13: Övergripande teorier som påverkar nutidens stadsplanering

Teori / innehåll	Kreativ klass som utvecklingsmotor	'Cultural planning'	Kunskapsbaserad tillväxt
Utgångspunkter	<ul style="list-style-type: none"> - Kreativa individer spelar en avgörande roll för ekonomisk utveckling och tillväxt, och därmed välfärd - Nyckelorden för en stads utveckling är talent, tolerans och teknologi - Individer ska attraheras med attraktiva, unika lokala faktorer 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokala förutsättningar, kvalitéer och värderingar, anses vara avgörande för utvecklingen – det ska vara ursprungligt, unikt och den egna särprägel ska utnyttjas - Därmed finns det många olika lokala modeller och ansatser 	<ul style="list-style-type: none"> - Forskning och innovation samt förstärkt kommunikativt utbyte är hörnstenarna - Många relationer mellan stadens institutioner och medborgare samt till andra städer – En intensiv möteskultur är grundläggande för utvecklingen
Inriktning	<ul style="list-style-type: none"> - Staden försöker att attrahera välutbildade, kreativa, produktiva eliter - Dessa högproduktiva människor vill bo och arbeta i städer där man kan vara sig själv - Tolerans, mångfald, öppenhet är nyckelord för det sociala livet - Ett gott socialt klimat, höga urbana kvaliteter och attraktiva miljöer är väsentliga faktorer för en stad för att kunna attrahera denna kreativa grupp människor och därmed skapa ett gott näringslivsunderlag 	<ul style="list-style-type: none"> - Varje stad utvecklar sin egen modell - Social hållbarhet eftersträvas, där svaga grupper aktivt inkluderas i utvecklingen - Den lokala befolkningens potential och kompetens (socialt kapital) utnyttjas fullt ut - Mottot "alla ska vara med" gäller 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Kunskapsmanagement' som en strategisk ledarstil med främsta målet att främja innovation - Innovationer i näringslivet och samhället är avgörande för stadens utveckling - Kunskapsstaden ska skapas och stadigt förbättras - Tripple-Helix-ansats, som sammanför offentliga med privata aktörer och forskningsaktörer i olika konstellationer
Stadsutvecklingens drivkrafter	<ul style="list-style-type: none"> - Inte längre produktion, utan reproduktion är avgörande - Inte några utpekade stadsutvecklingsprojekt 	<ul style="list-style-type: none"> - De lokala förutsättningarna är drivkrafterna - Stimulerande stadsatmosfärer 	<ul style="list-style-type: none"> - Humankapitalet är viktigaste resursen för en stads utveckling - Innovativa och kunskapsbaserade miljöer

Teori / innehåll	Kreativ klass som utvecklingsmotor	'Cultural planning'	Kunskapsbaserad tillväxt
	med hög prestige, utan en stor variation av olika projekt med olika inriktningar	genom att kulturella och sociala egenheter (förutsättningar?) tas tillvara - Utveckling av demokrati och sammanhållning	främjas av både den offentliga och privata sfären - Värdetillväxt genom export av högt utvecklade produkter
Fysiska avtryck i den fysiska stadsmiljön	- Mångfald avseende stadens olika element och platser (byggnader, torg) - Blandning av gammalt och nytt - Rumslig estetik värderas högt	- Kulturellt och socialt blandad stad som avspeglas i stadens övergripande struktur, stadsbyggnad och arkitektur - Manifestation av mångfald genom symboliska rum i staden	- Stimulerande mötesplatser skapas där kunskap och erfarenheter utbytes och nya idéer uppstår - Forskningsparker som ett sätt att skapa innovativa miljöer - Samlokaliseringsprincip för näringsliv, och bostäder

Källor: Bl.a. R. Florida, E. Graeme, Ch. Landry, F. J. Carillo, K. Kunzmann

Fem fundamentala krav för en bra stadsutveckling

Stadsutvecklingen inklusive planeringen och dess målsättningar har enligt den europeiska stadspolitikerna (källa: Eurocities 2004) fem dimensioner, dvs. städerna skall uppfylla fem fundamentala krav som sammanfattas i tabellen nedan. Stadsutvecklingspolitik har således två kompletterande och sammanhängande mål: att skapa möjligheter för långsiktig hållbar tillväxt och att bemästra de sociala och miljömässiga problemen.

Tabell 14: Fem fundamentala krav för en hållbar stadsutveckling

Dimension	Målsättning
Social	"the inclusive city"
Ekonomisk	"the prosperous city"
Miljömässig	"the sustainable city"
Kulturell	"the creative city"
Förvaltning och politik	"participation and cooperation"

Källa: Eurocities 2004

Europeisk strategi för hållbar stadsutveckling

År 2004 formulerade Europeiska kommissionen en *temainriktad strategi för stadsmiljö* som en del av EU:s sjätte miljöhandlingsprogram (EU-kommissionen, 2004). Syftet är att förbättra städernas miljö och miljöprestanda, skapa en sund livsmiljö för Europas stadsbor och stärka miljökomponenten i den hållbara utvecklingen av städerna, samtidigt som man även beaktar ekonomiska och sociala aspekter. Strategin innehåller fyra sammankopplade teman: hållbar stadsförvaltning, hållbara transportsystem, hållbart byggande och hållbar stadsplanering. Denna slags vision för Europas städer i det 21:a århundradet innebär att städer planeras, byggs och styrs så att de gynnar en livskraftig och miljöeffektiv ekonomi för alla, främjar invånarnas välmående och täcker deras behov på ett hållbart sätt, samt tar hänsyn till och är i harmoni med naturen. Mer detaljerade visioner har formulerats för vart och ett av de fyra temaområdena. Strategin har en viss fokusering på miljödimensionen i hållbar utveckling, vilket är naturligt med tanke på att den ingår i EU:s miljöhandlingsprogram.

Litteratur

- Bäckström, Henrik. 2001. Den nya ekonomiska geografin. Bygg broar istället för borgar. Preliminär forskningsrapport nr.212. Åbo
- Begg, Iain (ed.). 2002. Urban competitiveness: Policies for dynamic cities. The Policy Press. Bristol.
- Bjarnadóttir, Hólmsfríður och Karin Bradley. 2003. Ny kurs för Norden – planering och hållbar utveckling. Nordregio R 2003:2. Stockholm
- Book, Karin och Lena Eskilsson. 1996. Transport, bebyggelse och utvecklingskontroll – en komparativ stadsgeografisk studie. Lund
- Boverket. 2002. Stadsplanera istället för trafikplanera och bebyggelseplanera. Karlskrona
- Bourdieu, Pierre. 1983. 'Forms of capital' in J. C. Richards (ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Greenwood Press. New York
- Bräuninger, Michael and Silvia Stiller. 2005. Europe's leading cities – models for Munich in the competition to attract business? Munich
- Brecknock, Richard. 2004. Creative Capital: creative industries in the "creative city". Brecknockconsulting. Sydney
- Carrillo, Francisco. 2006. Knowledge cities: Approaches, Experiences, and Perspectives. Butterworth Heinemann, Mexico City, London, New York
- Castells, Manuel. 1999. Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band I. Nätverkssamhällets framväxt. Daidalos, Göteborg
- Caves, Richard. 2000. Creative Industries: Contracts between Art & Commerce, Harvard, Cambridge
- Clark, Greg. 2005. Cities, openness, and the competitive advantage of diversity. In: Structural Change in Europe – Entrepreneurial spirit in cities and regions. Hagbarth publications
- Clement, Keith och Malin Hansen. 2001. Sustainable regional development in the Nordic countries. Nordregio R 2001:8. Stockholm
- Council of the European Union, Brussels European Council, 16 and 17 June 2005, Presidency conclusions (on Sustainable Development)
- Dahlström, Margareta, Åsa Pettersson och Jon M. Steinecke. 2004. Kreativa näringar i Stockholmsregionen. RTK Storstadspolitik 3:2004. Stockholm
- Europeiska Kommissionen. 2004. Formulering av en temainriktad strategi för stadsmiljön, Meddelande från Kommissionen, KOM(2004)60slutlig.
- European Commission. 2005. Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. COM(2005)0299. Brussels
- Europeiska Kommissionen. 2005a. Meddelande från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet - 2005 års översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling inledande inventering och riktlinjer för framtiden {SEK(2005) 225} /* KOM/2005/0037 slutlig
- Europeiska Kommissionen. 2005b. Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska Unionen. KOM(2001) 264.
- European Commission. 2005. Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme [SEC(2005) 981], COM(2005) 330 final. Brussels
- European Commission. 2006. Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions. COM(2006)385 final. Brussels
- Fainstein, Susan S. And Scott Campell. 2002. Reading in urban theory. 2nd ed. Oxford/Malden
- Florida, Richard. 2002. The rise of the creative class. Basic books. New York
- Graeme, Evans. 2001. Cultural Planning. London
- Hall, Peter and Robin Hickman. 2005. Integrated Urban Transportation and Urban Planning: as the Maker and Breaker of Cities. In: Structural Change in Europe – Entrepreneurial spirit in cities and regions. Hagbarth publications

- Hanell, Tomas och Jörg Neubauer. 2006. Geographies of Knowledge Production in Europe. Nordregio working papers 3/2006. Stockholm
- Hanell, Tomas (ed.). 2006. The role of urban areas in regional development – European and Nordic perspectives. Nordregio working papers 4/2006. Stockholm
- Hansen, Malin et al. 2004. Stadspolitik i Norden – Fallstudier kring Hållbar stadsomvandling. Förtätning med kvalitet. Nordregio WP 2004:1. Stockholm
- Horelli, Liisa och Miretta Prezza (eds.). 2004. Child-friendly environments – approaches and lessons. Espoo
- Jacobs, Jane. 1961. The Death and Life of Great American Cities, New York
- Kunzmann, Klaus. 2004. Culture, creativity and spatial planning. Dortmund
- Landry, Charles & Bianchini, Franco. 1995. The Creative City. Demos, London
- Landry, Charles. 2000. The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators. Earthscan, London
- Lewis, Justin. 1990. Art, Culture & Enterprise: the politics of art and cultural industries. Routledge, London
- Lopez-Claros, Augusto, Michael E. Porter, Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin (editors). 2006. Global Competitiveness Report 2006-2007. Creating an improved business environment. World Economic Forum. Zürich
- Miljödepartementet. 2003. En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig. Regeringens skrivelse, 2003/04:129. Stockholm
- Muxi, Zaida. 2004. La Arquitectura de la Ciudad Global. Guatavo Gili, Barcelona
- Naturvårdsverket (Sverige). 2003. Vägar till hållbar regional utveckling. Processer för hållbarhet i tre län. Rapport 5324. Stockholm
- Neuffer, Martin och Rudolf Koldewey. 2006. Städte für alle – über visionären und machbaren Städtebau. DIFU-Bericht 2/2006, Berlin
- Nordiska Ministerrådet. 2005. Norden som global vindermodel. Köpenhamn
- Nystad, Jens Fredrik. 2006. Urban governance i Kunnskapsbyen. In: Plan Nr.4 – 2006. S.16-21
- Putnam, Robert. 2000. Bowling Alone. The collapse and revival of American community. Simon and Schuster. New York
- Sassen, Saskia (ed.). 2002: Global Networks, Linked Cities. Routledge, London
- Selle, Klaus. 1996. Was ist bloss mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69. Dortmund
- Savitch, H.V. and Paul Kantor. 2002. Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe. New Jersey/Oxfordshire
- Weizsäcker, Ernst U. von, Oran R. Young, Matthias Finger, Roger Levett. 2006. Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing: A Report to the Club of Rome. Earthscan, London